

جامعة مولود معمري- تيزي وزو-

كلية الحقوق و العلوم السياسية
كلية الحقوق



دعم إستراتيجية مكافحة الفساد بإنشاء هيئة وطنية بموجب القانون رقم 01-06

أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم
تخصص القانون

تحت إشراف الأستاذ الدكتور
-بودريوه عبد الكريم

من إعداد الطالبة
- سعادي فتيحة

أعضاء لجنة المناقشة

أ.د: إرزيل الكاهنة، أستاذ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.....رئيسا
أ.د: بودريوه عبد الكريم، أستاذ، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية..... مشرفاً ومقرراً
أ.د: تياب نادية، أستاذ، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.....متحنا
أ.د: سقلاب فريدة، أستاذ محاضر قسم "أ"، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية.....ممتحنا
د: بركات جوهرة، أستاذ محاضر قسم "أ"، جامعة عبد الرحمان ميرة.....ممتحنا
أ.د بوفراش صفيان، أستاذ محاضر قسم "أ"، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.....ممتحنا

تاريخ المناقشة: 2024/02/29

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قال النبي صلى الله عليه وسلم:

"تعلموا العلم، فإن تعلمه لله خشية، وطلبه عبادة

ومدأكفتم تسريح"

رواه البخاري



شُكْرٌ وَتَقْدِيرٌ

الشكر لله، اللهم لك الحمد دائماً وأبداً، يا مستوجب الحمد دائماً، لك الشكر يا مستحق
الشكر دائماً، اللهم إنِّي أحمّدك يا كريم العطاء، أشكرك على إعاتني في إتمام عملي هذا،
أسألك علماً نافعا وعملاً متقبلاً

أتوجه بكلمات الشكر والعرفان إلى الأستاذ "بودريوة عبد الكريم"

على تفضله إنارة بحثي العلمي هذا بنصحه ورشده

الذي أفاد العمل بخبرته وعطائه، طالما كان قدوة لأن نسير على نهجه والإقتداء بفضله
وعلمه وأخلاقه

نشهد له برحبه وسعة صدره، رضي الله عنك

لكم منا خالص العرفان وأدام الله لكم النجاح والفلاح والتوفيق والصحة والعافية

الشكر والتقدير إلى أعضاء اللجنة على تفضلهم مناقشة هذه الأطروحة

الشكر إلى كل من خصّنا بنصيحة أو دعاء

- سعادتي فتيحة -



الإهداء

إلى من علّمني أنّ الدنيا كفاح، وأن العلم والمعرفة سلاح

إلى الذي لم يبخل عليّ بالنصح والرّشد

إلى سرّ عزمي وقوّتي، أنت قدوتي في الصّبر وسندي في التّجّاح ودليلي في الحياة

أبي الحبيب

إلى نموذج الصبر والعطاء والحنان،

إلى من ساندتني في صلاتها ودعائها

إلى من شاركتني أفراحي وأحزاني، أنت مثالي في الصبر ومشعلي في التحدي يا رفيقة

دربي.

أمي الغالية

أبي، أمي، أسأل الله نصيباً من حكمتكما وصبركما، ونيل رضاكما في الدنيا والآخرة

إلى قرّة عيني، نبض حياتي، أمني في البهجة والفرح إلى قلبي

بناتي حبيباتي

سرين والين

سعادي فتحة - 

قائمة المختصرات

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية

ج.ر.ج.ج: جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية.

ج: جزء.

د.ب.ن: دون بلد النشر.

د.س.ن: دون سنة النشر.

د.ط: د.ط.

ص.ص: من الصفحة إلى الصفحة.

ص: صفحة.

ط: طبعة.

ثانياً: باللغة الفرنسية

Art: Article.

Ed: Edition.

EFE: Edition Formation Enterprise.

ENAP: Ecole Nationale d'Administration Publique.

Ibid: Même Référence Précédent Cite.

IBLJ: International Business Law Journal Form.

JORF: Journale Officiel de la République Française.

L.G.D.J: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

LGDJ: Librairie Générale de Droit Jurisprudence.

N.R.E: Les Nouvelles Régulations Economiques.

N°: Numéro.

Op-Cit: Ouvrage Précédemment Cite.

P: Page.

PP: de Page à la Page.

PUF: Presses Universitaires de France.

R.A.S.J.E.P: Revue Algérienne Des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques.

قائمة المختصرات

R.S.C: Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé.

S.A.R.L: Société à Responsabilité Limitée.

S.P.A: Société Par Actions.

T: Tome.

مقدمة

يُعتبر المال مؤشر التّقدم، لكنه مسلك الولوج لعالم الفساد⁽¹⁾، فقد أضحي الوسيلة لبلوغ مأرب أو الفوز بمنصب، ولم يعد للشّعور بالواجب مكاناً ولا للمسؤولية العامّة إعتباراً، ولا للضمير الوظيفي دور، ليغيب وازع المساءلة والمحاسبة وتضيع بذلك دولة القانون تحت ظلمة الفساد⁽²⁾. ولما نقول الفساد فإننا نكون قد أجملنا العالم كلّهُ ضمن هذا المصطلح البسيط والذي يحوي أكبر المعاني التي ما فتئت حتى دمّرت أكبر القوى والتحالفات وأعظم الدّول، وإن وجد الفساد⁽³⁾ المأوى في البيئة الإقتصادية⁽⁴⁾ والإجتماعية والسياسية⁽⁵⁾ والإدارية⁽⁶⁾، فإنّ مناخ المجتمع لا محال سيتأثر بتوابعه.

(1)- لم تعرف الإنسانية تاريخاً محدداً لنشوء ظاهرة الفساد على وجه البسيطة، بل قد يكون الفساد ظاهرة نشأت مع بداية الخليقة على الأرض، حيث نرى في الأثر قصة ولدي آدم عليه السلام (هابيل وقابيل) التي تدلّ على نشوئه منذ ذلك الزمن السحيق. عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح، منشورات إتحاد العرب، دمشق، 2003، ص16.

(2)- عرّف المشرّع الجزائري الفساد باعتباره يشمل كل جرائم الفساد: "يقصد في مفهوم هذا القانون بما يأتي: أ) الفساد: كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون". المادة 02 من قانون رقم 01-06، مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج. عدد 14، صادر في 8 مارس 2006، متمم بالأمر رقم 05-10، مؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر.ج. عدد 50، صادر في 1 سبتمبر 2010، معدل ومتمم بالقانون رقم 11-15، مؤرخ في 2 أوت 2011، ج.ر.ج. عدد 44، صادر في 10 أوت 2011.

(3)- إذ عرفه البعض أنّه: "إساءة استخدام الخدمة العامّة لتحقيق مكاسب خاصة".

CLARA Delavallade, Corruption publique: facteurs institutionnels et effets sur les dépenses publique, economies et finances, Thèse de doctorat en sciences économiques, Université Panthéon-Sorbonne, Paris1, 2007, p31.

(4)- حيث عانى الإقتصاد الوطني بوجه خاص في مختلف مراحل تطوره من مظاهر الفساد وهي الظاهرة التي كانت محل سخط من قبل المتعاملين الاقصاديين المحليين والأجانب. للتفصيل في ذلك إرجع إلى عجة الجيلالي، الكامل في القانون الجزائري للإستثمار، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص758.

(5)- يعتبر الإستقرار السياسي أهم مظاهر النجاح لأي تنظيم في أية دولة كانت، فعجز الأجهزة التنفيذية في الدّولة، وتسلبت بعض المسؤولين في الدّولة واستغلالهم لنفوذهم في تحقيق مصالح خاصة يؤدي إلى تعميق روح اللامبالاة عند مواطني هذه الدّول تجاه ما يدور من أحداث سياسية واجتماعية، وهذا بدوره ينعكس على أدائهم لإعمالهم، فينعدم المدّ والتأييد الاجتماعي للدولة من الأفراد والمؤسسات مما يؤدي إلى عدم التعاون بين الأفراد في مواجهة خطط الدّولة وبالتالي تفشي وعموم الفوضى الإدارية. أنظر: صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كعمق لعمليات التنمية الإجتماعية والإقتصادية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب بالرياض، الرياض، 1994، ص51.

(6)- تعتبر الإدارة الجهاز التنفيذي المكلف بتطبيق قوانين الدّولة وتقديم الخدمات الضرورية للمواطنين وذلك في إطار القوانين المرسومة خاصة وأن علاقة المواطن بالدّولة أهم عنصر في تحديد سلامة الحكم وسوئته، لذا فالجهاز الإداري لأية دولة هو المرآة الصّافية التي ترى فيها الوجه الحقيقي للسلطة وعليه هي التي تقوم بتصحيح الأخطاء الموجودة في الإدارة وتوجيهها الوجهة الصحيحة بوضع الرجل المتخصّص في الوظيفة المناسبة له. بوحوش عمار، الإتجاهات الحديثة في علم الإدارة، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص.ص7-15.

لم يغدو الفساد ذلك الذي كان بسيطاً، لأنّ المتغيرات التي أفرزتها مختلف الأنشطة التجارية والمالية والإقتصادية العالمية بشكل سريع ومُتلاحق، أثّرت على دول العالم حيث أصبح للفساد هياكل تنظيمية متطورة ومواقع ترصد ذات تقنية عالية وامتدّ نشاطه لأبعد الجوانب وتميّز بالتنوع وظهور أنماط جديدة.

تعدّ ظاهرة الفساد⁽⁷⁾ وباءً تعاني منه البشرية منذ القدم إلى أنّ أصبح نهج حياة البشرية، التي تحتاج باستمرار للتقويم من خلال نبيذ الفساد ومكافحته مصداقاً لقوله تعالى: "فِي قُلُوبِهِمْ مَّرَضٌ فَزَادَهُمُ اللَّهُ مَرَضًا وَلَهُمْ عَذَابٌ أَلِيمٌ بِمَا كَانُوا يَكْذِبُونَ* وَإِذَا قِيلَ لَهُمْ لَا تُفْسِدُوا فِي الْأَرْضِ قَالُوا إِنَّمَا نَحْنُ مُصْلِحُونَ* أَلَا إِنَّهُمْ هُمُ الْمُفْسِدُونَ وَلَكِن لَّا يَشْعُرُونَ"⁽⁸⁾.

لم يعد الحديث عن الفساد أمراً غريباً، بل أصبح واقع نعيشه وفكراً نحيا به ونكاد نجزم بأنّه جزء من حياتنا اليومية، والأبعد من ذلك لا يمكن الاستغناء عنه، إذ يذهب البعض باعتباره أصلاً في المعاملات وعدم وجوده هو الإستثناء، وفي هذا السياق ينظر "مالك بن نبي" أنّ غنى المجتمع يقاس بمقدار أفكاره وليس بما يملك من أشياء، وعلى هذا الأساس تعتبر معركة الأفكار أخطر المعارك في المجتمع أو ما يسمى بالصراع الفكري سواءً صراعاً داخلياً مع الأفكار التقليدية والعاجزة أم صراعاً خارجياً مع الأفكار الدخيلة، فالأفكار إمّا أنّ تكون عوامل نهوض بالحياة وإما عوامل إعاقة للنهضة، ذلك أنّ المحتوى الفكريّ هو الذي يُؤطر في الأخير التّقدم الفنيّ، الإقتصادي والأخلاقي للمجتمع⁽⁹⁾.

أثار الفساد إهتمام العديد من الخبراء والقانونيين باعتباره ظاهرة معقدة تنخر مقدرات البلاد وتعطلّ آليات مكافحته، إذ لا يوجد مجتمع فاضل يخلو تماماً من الفساد ولكنّ القضية التي تشغل بال المجتمعات في الظرف الحالي، ليست بالتحديد وجود قدر ما من الفساد في معاملاتها اليومية، وإنّما حجمه واتساع دائرته وتشابك حلقاته بدرجة لم يسبق لها مثيل من قبل، مما يهدد مسيرة التنمية ومستقبل البلاد والعباد، ولعلّ ما أفضت عنه بعض وقائع قضايا الفساد المالي والإداري وآثارها على

(7) في حين عرّف الفساد من منظور علماء الاجتماع على أنّه: "إنتهاك قواعد السلوك الإقتصادي المرتبط بالمصلحة العامّة". خليفة موارد، جهود منظمة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق، تخصص قانون دولي وعلاقات دولية، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2017، ص25.

(8) - سورة البقرة، الآية 10، 11 و12.

(9) نوري أحمد، فاعلية آليات مكافحة الفساد في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الخاص، تخصص قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، غرداية، 2022، ص1.

الأداء الإقتصادي خلال السنوات الأخيرة في العديد من البلدان ومنها الجزائر، يدل على مدى تغلغل قيم الفساد وممارسته في كافة مجالات الحياة اليومية⁽¹⁰⁾.

إنّ تجذر ظاهرة الفساد في المجتمع جعلت أمر الوقاية منه أو ردعه ضرب من المستحيل، نظرا لتغلغله في الاوساط الإدارية خصوصا، إلى درجة توريثه جيلا عن جيل، حيث أن السّواد الأعظم ربط الظاهرة بالتّخلف الفكري الناتج عن الاستعمار، وانتظر أغلبهم انتقال التّسيير إلى الجيل الحديث وانقطاع الصّلة بالفكر القديم، ولكن التّقلبات السّياسية لم تخدم هذا الانتقال، حيث أن التّغيير لم يكن نحو الأحسن بل اكتسب مهارات جديدة وأساليب يصعب الكشف عنها بل فاقت التّطور في مجال علم الإجرام، واستطاع الفساد أن يتموقع داخل المجتمع ويفرض أبعديات، وجعل من القانون حاملا له⁽¹¹⁾.

يُعتبر مكافحة الفساد من القضايا السّياسية التي تنطوي على الإدارة السليمة للأموال والممتلكات العمومية على اعتبار أن الفساد يضرّ بمصداقية الدّولة ككل ويزعزع ثقة المواطنين بإدارتهم، بل حتى الموظّفين النّزهاء والدّولة بصفة عامة، باعتباره يشكّل تهديداً للممتلكات والأموال العمومية، لذلك وجب على الدّولة أن تبذل كل ما في وسعها لمواجهة هذه الآفة الخطيرة، والتي أضحت تنخر كيان المجتمعات، وفي مختلف الدّول وبالأخص الدّول السائرة في طريق النمو، وهي ظاهرة لا تقيد بزمان أو مكان معين، لذلك حظيت بإهتمام دولي فعقدت مؤتمرات عالمية وإقليمية تحت الدّول على ضرورة إيجاد آليات وطنية للحد من الفساد أو على الأقل التّقليل منه.

إن مكافحة الفساد وأخلقة الحياة العامّة في البلاد أضحي من أولويات الدّولة في ظل التزايد المستمر والخطير لظاهرة الفساد التي تهدد الممتلكات والأموال العمومية والتي يستهدف فيها الموظّفين الفاسدين الاستلاء عليها باستعمال كافة الطّرق الاحتمالية الممكنة، التي تمكنهم من الاستحواذ عليها أو تحقيق بواسطتها أغراضهم شخصية، وهو ما جعل مسألة حمايتها من أولويات الدّول والمنظمات الدولية، وذلك باتخاذ إجراءات وقائيّة وردعيّة من شأنها التّصدي لمختلف صور الفساد، بما يضمن استخدام تلك الممتلكات والأموال وفقا للغرض المخصص من أجله⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾- بويشطولة بسمة، قدة حبيبة، " آليات مكافحة جرائم الفساد ومدى فعاليتها في التشريع الجزائري"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، المجلد 8، العدد 2، 2021، ص566.

⁽¹¹⁾- نوري أحمد، فعالية آليات مكافحة الفساد في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص1.

⁽¹²⁾- حيدور جلول، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وحماية الممتلكات والاموال العمومية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق، فرع قانون الإدارة العامّة، كلية الحقوق والعلوم السّياسية، جامعة جيلالي لياس، سيدي بلعباس، 2022، ص1.

لما كان الفساد خروجاً عن المبادئ التي تحكم الحياة في المجتمع⁽¹³⁾ أصبح الفساد موضوعاً يهم جميع مجتمعات الدول⁽¹⁴⁾، بما فيها الديمقراطية المتطورة، فهو لم يعد ظاهرة محلية فحسب وإنما ظاهرة عالمية تعاني منها كل الأنظمة السياسية بدرجات مختلفة⁽¹⁵⁾، ولعل مؤشر الفساد العالمي الذي تصدره منظمة الشفافية العالمية سنوياً⁽¹⁶⁾ خير دليل على ذلك⁽¹⁷⁾، فهو يعد أكبر الصعوبات التي تهدد

(13) - NKELZOK KOMTSINDI Valèro, La corruption une lecture systématique, Édition Dianioia, 1^{er} Édition, 2004, p.70.

(14) - عن مظاهر ومفاهيم الفساد. أنظر: هدي في العيد، الإصلاح السياسي كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص السياسية والعلاقات الدولية، تخصص تنظيم سياسي وإداري، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، الجزائر، 2013، ص 154.

(15) - DIDIER Jean-pierre, La déontologie de l'administration, presse universitaire de France, Paris, 1999, p.23.

حيث تسجل الجزائر مراتب متقدمة حسب مؤشر مدركات الفساد الذي ينشر عن المنظمة العالمية للشفافية حيث تحتل الجزائر حسب منشورها لعام 2021، المرتبة 119 عالمياً www.transparency.org هذه المنظمة ذات فعالية وحيوية وأبرز إنجازاتها ومبادئها:

- الإنسانية: إن الفساد من أكبر العوائق التي تقف في وجه التقدم والترقي.
 - الديمقراطية: الفساد يعتبر بمثابة مكبح الديمقراطية لدى جميع الدول السائرة في طريق النمو.
 - الروحية: الفساد من بين العوامل التي تطأ شأن الفرد والمجتمع.
 - الإقتصادية والتجارية: الفساد يوقع في الخطأ كل المبادلات التجارية والمنافسات القائمة بين الدول.
- Voir: BNOU- NOUCAIR Radouane, La lutte inoudiale contre la corruption (de l'empire romain à l'ère de la mondialisation), l'harmattau, Paris, 2007, p.98.

ونجد رئيس منظمة الشفافية له دور نشط وحيوي إذ نجده يشارك في الملتقيات الدولية في المجال كالدورة التي عقدها المجلس الأوروبي حول الصفقات العمومية حيث نشر له المقال التالي:

EGEN Peter, « Réforme des procédures principes et objectif régissant les marchés publics de l'état », in la corruption dans les marchés publics, rapport: conseil de l'Europe, Tallinn (Estonie), 27-29 octobre 1997, Édition de l'Europe 1998, pp.37-45.

(16) - تعرّف الشفافية الدولية، أنّها منظمة غير حكومية دولية هدفها التصدي للفساد، وللمنظمة شهرة كبيرة لإصدارها مؤشر سنوي لمدرجات الفساد، حيث يحتوي على قوائم مقارنة للفساد حول العالم، المقر الرئيسي للمنظمة الدولية يقع في "برلين" بألمانيا، مؤسس المنظمة هو "بيتر إيقن"، تتألف المنظمة من 100 فرع محلي، والامانة العامة الدولية لها تقع في برلين بألمانيا، وقد تأسست في ألمانيا في ماي 1993 كمنظمة غير ربحية، فهي منظمة غير حكومية دولية، تسعى لتحقيق هيكل تنظيمي ديمقراطي كامل حيث أنّ الشفافية الدولية هي إحدى منظمات المجتمع المدني العالمي الرائد في مكافحة الفساد، تقوم بجمع الشعوب في إطار تحالف عالمي قوي لوضع حد للآثار المدمرة للفساد على الرجال، النساء، والأطفال في العالم. مهمة الشفافية العالمية هي إحداث تغيير من أجل خلق عالم بلا فساد، تنشر منذ عام 1995 التقرير العالمي للفساد كل سنة وهو بارومتر الفساد العالمي. <https://m.marefa.org>

(17) - فعدم رضى الجزائر عن المراتب التي تحتلها ضمن ترتيب هذه المنظمة دليل على انتقاد الجزائر في خطابها على التقرير الصادر عن منظمة الشفافية العالمية سنة 2011 حيث احتلت المرتبة 112 آنذاك، من خلال وزارة العدل التي رأت في آن واحد

الإستقرار السياسي والإجتماعي للدول. وتعيق تنميتها المستدامة، حيث يؤثر سلبًا على جهود التنمية⁽¹⁸⁾ البشرية والتقدم الاقتصادي، ويهدد استقرار المجتمعات وأمنها وهذا ما استدعى ضرورة التعاون الدولي لمواجهته ووضع إستراتيجيات لضمان مواجهة المشكلات الناجمة عن كل صور الفساد المعاصرة، ولعل أهم وأحدث هذه الإستراتيجيات هي إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد⁽¹⁹⁾، التي تعد ثمرة الجهود التي تبنتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك بموجب القرار رقم 58-4 المؤرخ في 31 أكتوبر 2003 وقد جاء في دباجة هذه الإتفاقية أن الدول الأطراف مقتنعة بأن الفساد لم يعد شأنًا محلياً⁽²⁰⁾، بل هو ظاهرة عبر الوطنية تمس كل المجتمعات والإقتصاديات⁽²¹⁾، وقد كانت محل مصادقة للعديد من دول العالم⁽²²⁾.

أن التقرير لم ينصف الجزائر التي أبانت عن نية صادقة في مكافحة الفساد من خلال إصدارها للعديد من القوانين وإنشاؤها لبعض هيئات مكافحة الفساد ومصادقتها على الإتفاقيات الدولية المحاربة هذه الظاهرة. هدي في العيد، الإصلاح السياسي كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 170. إذ أن ما يؤخذ بعين الإعتبار هو ما أحرزته الدول من تقدم في مجال الوقاية والمكافحة وليس ما أصدرته فقط من قوانين، كما أن الجزائر آنذاك تأخرت كثيرا في تنصيب الهياكل المتخصصة في المجال حيث الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد لم تُنصّب إلا بعد 2011، في حين أن القانون المنشئ لها كان عام 2006، هي عوامل تؤثر على تقارير ترتيب الدول من حيث الفساد لذا نجد الجزائر تتأخر حتى من حيث الترتيب الذي يصدره البنك الدولي على الموقع: <http://www.worldbank.org>

⁽¹⁸⁾- حيث عرفت التنمية أنها: "تلك التنمية التي تستجيب لحاجات الحاضر دون المساومة بقدرة الأجيال المستقبلية على تلبية احتياجاتها الخاصة" أنظر:

GUAY Louis, Les enjeux et les défis du développement durable connaitre, presse de l'Université Lavaln, Canada, 2004, p.5.

⁽¹⁹⁾- للإشارة فإنّ هذه الإتفاقية دخلت حيز التنفيذ بتاريخ 14 ديسمبر 2005، وذلك بعد المصادقة عليها من قبل 30 دولة تطبيقا للمادة 68 من الإتفاقية بعنوان "بدء النفاذ" الوارد ضمن الفصل السابع منها بعنوان "آليات التنفيذ" كما يلي: "يبدأ نفاذ هذه الإتفاقية في اليوم التسعين من تاريخ إيداع الصك الثلاثين من صكوك التصديق أو القبول أو الإقرار أو الإنضمام....".

⁽²⁰⁾- La corruption se produit dans tous les pays, quels que soient les niveaux de développement social et économique, il est plus susceptible de se produire lorsque les secteurs public et privé de rencontrent, on peut donc le ranger en deux catégories principales, petite corruption et grande corruption, voir: **AOUICHAT Hayet**, « un outil anticorruption pour un renforcement de la sécurité dans les affaires » **Revue d'enseignement chercheur des études juridiques**, Université mohamed Boudiaf Msila, vol 07, N°02, décembre 2022, p.1157.

⁽²¹⁾- هارون نورة، جريمة الرشوة في التشريع الجزائري، دراسة على ضوء إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تزي وزو، 2017، ص.ص 3-4.

⁽²²⁾- Loi n° 2005/743 du 4 juillet 2005 autorisant la ratification de la Convention des Nation Unies contre la corruption, JORF, n° 155, du 5 juillet 2005. www.legifrance.gouv.fr

لقد تطوّر الفساد في المجتمع الجزائري من مجرد مظهر من مظاهر البيروقراطية الإدارية إلى جريمة منظمة، ليتحوّل بعد ذلك وبفعل تشابك وتعمّد أسبابه وعولمته إلى ظاهرة بالغة الخطورة على المصالح العامّة والمال العام في الجزائر وسائر دول العالم بدرجات متفاوتة، ونظرا لتأثيراته البليغة والسلبية نتيجة مخاطره المتمثلة في تبيد الأموال العامّة ما يرمي لإجهاض سياسات التنمية وبرامج الإنعاش الوطنيّة، إضافة للمخاطر التي تصيب الحراك الاجتماعي وحيويّته بظهور الطبقة الإجتماعية والإقتصادية الطُفيليّة التي تُرَوِّج للنزعة الدّاتية وتردّي واقع الإدارة العامّة، وما له من تأثير على القيم الديمقراطيّة والحكم الرّاشد⁽²³⁾ وبروز ظاهرة تحالف قوى الفساد مع الطبقات والأحزاب السياسيّة، وببل من أكبر مخاطره أنّه من الجرائم السّرية القابلة في ملابساتها التحالف مع منظمات الجريمة المنظّمة. نتيجة أنّ الفساد هي قضيّة تزداد أهميتها خاصة بالنسبة للدول التي تمرّ في مرحلة التّحول الديمقراطي مثل الجزائر، وباعتبار أنّه يشكّل عائق أمام مسار التنمية وفي التحوّل الديمقراطي ويقضي على المصدقية والشفافية وكذا على مبدأ الشّريعة والمشروعيّة في الدّولة، كان لزاماً على الدّولة الجزائرية من جعل مكافحة الفساد البند الدّائم في جدول أعمالها ووضع إستراتيجيات وآليات إجتهات شأفة الفساد في مجتمعها، والبحث عن ميكانزمات حماية المال العام ومراقبة الوظيفة العامّة بإعتبارهما مجال حيويّ للفساد، وذلك من أجل إضفاء التّسيير الشّفاف للشؤون العامّة وإقرار الشّافية والنزاهة.

اقتناعاً من الدّولة الجزائرية أنّ الفساد أصبح شأناً محلياً لا مجال واقتناعاً منها بضرورة إتباع نهج شامل ومتعدد الجوانب أصبحت على قناعة بالزامية منع الفساد ومكافحته بصورة فعالة فقد أعادت النظر في سياساتها في مجال مكافحة الفساد، وهذا بتبني إستراتيجية جديدة في إطار قانون رقم 01-06⁽²⁴⁾ المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، وهذا إيماناً لها برؤية جديدة لإستراتيجية ومكافحة

Décret n° 2006-1113 du 4 septembre 2006, portant publication de la Convention des Nation Unies contre la corruption, JORF, n° 206 du 6 septembre 2006. www.legifrance.gouv.fr

⁽²³⁾- للحكم الرشيد أهمية كبرى، حيث استأثر إهتمام الباحثين والسياسيين، وكذا الإقتصاديين منذ قرنين من الزمن، كما يؤكد ذلك المفهوم القانوني حيث تزامن ظهوره وظهور تلك التغيرات الحاصلة في المجتمعات الحديثة المعاصرة، وبخاصة تلك التي إتخذت من الديمقراطية نمطاً في حياتها المجتمعية، وعليه فإنّ جوهر الحكم الرشيد يتمحور حول إجرائية حسن التدبير والتصريف الجيّد في تسيير شؤون المجتمع، وإدارة الموارد المادية والطبيعية والمعنوية البشرية، بطرق وأساليب ناجعة ودولية... الخ. أنظر: عيشور نادية، "العقلانية الرشيدة في ضوء فلسفة الشراكة المجتمعية المعاصرة"، بحوث وأوراق عمل الملتقى الدوليّ حول الحكم الرشيد واستراتيجية التغيير في العالم النامي، الجزء 1، كلية الحقوق، جامعة فرحات عباس، سطيف، 8-9 أفريل 2007، ص 251.

⁽²⁴⁾- قانون رقم 01-06، سالف الذّكر.

الفساد سواءً كمفهوم نظري وما تستدعيه من مجهودات وبرامج لبلوغ المقصد أو كرؤية قانونية وما تحتاجه من منظومة قانونية متنوعة تنفتح محليا ودوليا لتحقيق استجابة قوية لإزالة العقبات والعراقيل في سبيل مكافحة الفساد.

نزولا عند تشخيص الوضع واستفاقة الجزائر عن سبات الفساد الذي عمّ كل القطاعات، المتقاطعة مع الحاجة الملحة للإصلاح لينال كل ذي مفسدة جزاؤه، تأتي هذه الوقائع لتتقاطع بعدها بظهور حركة عالمية تدعو الدول لضرورة مناهضة الفساد عبر إتفاقيات دولية كانت الإنطلاقة الصريحة في الرغبة في الإصلاح.

استهلّت مجهودات الدولة في الإصلاح ومكافحة الفساد، بتدخل المسؤول الأول في البلاد، رئيس الجمهورية الراحل "عبد العزيز بوتفليقة" آنذاك، محاولاً التخفيف من آثار الفساد لاقرار الرغبة في الإصلاح بترشيد الإدارة وفرض قطيعة مع ثقافة اللاعقاب وتعزيز العدالة⁽²⁵⁾، بتقوية الرقابة وحماية المال العام وصيانتها، يأتي هذا باعترافات وخطابات صريحة وواضحة منه كانت المنطلق لمسيرة البحث عن استراتيجيات الوقاية من الفساد ومكافحته.

جاء في تصريحات "عبد العزيز بوتفليقة" أن: "الفساد أضرب بالبلاد أكثر مما أضربها الإرهاب"⁽²⁶⁾، كما صرّح أيضا أن: "الجزائر دولة مريضة بالفساد... دولة مريضة في إدارتها، مريضة بممارسة المحاباة، مريضة بالمحسوبية والتعسف بالنفوذ والسلطة، وعدم جدوى الطعون والتظلمات، مريضة بالامتيازات التي لا رقيب عليها ولا حسيب، مريضة بتبذير الموارد العامة بنهبها بلاناه ولا رادع... " ويضيف الرئيس: "... هذه الأمراض أضعفت الروح المدنية، وأبعدت القدرات وهجرت الكفاءات، ونقرت أصحاب الضمير، وشوّهت مفهوم الدولة وغاية الخدمة العمومية... هل هناك

⁽²⁵⁾- إنّ استقلالية القضاة في مجال مكافحة الفساد مازال أمامه وقتا طويلا ليتكرّس عندنا، وليس أدل على ذلك من تعرض القضاة في قضايا الفساد للتوجيه السياسي وهو ما حصّن عديد المسؤولين ضدّ متابعة القانون لهم والنتيجة أن ميزان العدالة قد مال، والمواطن البسطاء هم من تحمّلوا إهمال وعبث هؤلاء. أنظر: شهيدة قادة، "التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد ومفارقاتها: إطار قانوني ومؤسّساتي طموح يفتقد لأليات إنفاذه"، مجلة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد، دار جامعة حمد بن خليفة للنشر، قطر، 2019، ص 1، 9.

⁽²⁶⁾- هي كلمة للرئيس جاءت في شهر أكتوبر 1999 لدى افتتاحه معرض الجزائر الدولي، كما طرح الرئيس في حملته من أجل إستفتاء حول الوفاق المدني في سبتمبر 1999، وضعية الفساد الشائكة وأصرّ على ضرورة أخلاقيات الإدارة والإقتصاد الجزائري. براهيمي عبد الحميد، "دراسة حالة الجزائر"، بحوث ومناقشات التدويرة الفكرية التي نظّمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالاسكندرية حول الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004، ص 842.

كارثة أكثر من ذلك...⁽²⁷⁾ ليؤكد بعدها، توعده المتورطين في قضايا الفساد بقوله: "لابد أن ينال كل ذي مفسدة جزاؤه وإنّ الجزائر تخوض معركة حاسمة ضدّ الفساد بجميع صورته وأشكاله، وأنّه لا مناص من استرجاع هيبة القانون وسلطة تطبيقه على الجميع"⁽²⁸⁾.

بالرغم من ذلك فإنّه لم تكن يوما خطابات الرؤساء تأمينا للشعوب على خطورة الفساد، ولم تكن يوماً وعودهم قدراً كاف لإقناعهم، ولم تكفيهم يوماً قوانين عازبة عن التطبيق والتجسيد، بل كانت الآمال في بناء سياسات جديدة، وكانت المطالب في الدعوة لترجمة الجهود المنادي بها في هياكل حديثة وأجهزة ملائمة، ملموسة لذات الغرض⁽²⁹⁾.

تأكيداً لهذه الرغبة في الإصلاح وبعد هذه الإعترافات للقائد الأول للبلاد أنذاك تلتها إعادة النّظر في المنظومة القانونية الموجهة للإصلاح ومحاربة المفسدين، حيث تزامن ذلك بالإنضمام إلى أهم الاتفاقيات الدولية في مجال مكافحة الفساد ولعلّ أبرزها إتفاقية الأمم المتحدة سنة 2004⁽³⁰⁾، التي كانت الإطار العام لإستراتيجية مكافحة الفساد في الجزائر مسائرة للمنظومة القانونية الدولية في المجال، تلتها المصادقة على إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد سنة 2006⁽³¹⁾، بعدها الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد والتي كان الإنضمام لها سنة 2014⁽³²⁾.

⁽²⁷⁾ - محمود عبد الفضيل، "مفهوم الفساد ومعايره"، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظّمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالاسكندرية حول الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004، ص 83.

⁽²⁸⁾ - شهيدة قادة، "التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد ومفارقاتها: إطار قانوني ومؤسستي طموح يفتقد لآليات إنفاذه"، مرجع سابق، ص 4. وفي هذا السياق تكلم رئيس الجمهورية الراحل عن مراجعة القانون الخاص بمجلس المحاسبة. هذه الكلمة كانت بمناسبة الذكرى المزدوجة لتأسيس الإتحاد العام للعمال الجزائريين والذكرى 40 لتأميم المحروقات قرأها نيابة عنه السيد "محمد علي بوغازي" خلال تجمّع عمالي نظّم بدار الشعب بالجزائر العاصمة. انظر: هدي العيد، الإصلاح السياسي كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 277.

⁽²⁹⁾ - Le rôle des institutions dans la lutte contre la corruption voir: HAMMACHE Soria, « le rôle des institutions dans le renforcement des mécanismes de lutte contre la corruption en Algérie », journal of Légal and economic research, centre universitaire Aflou, volume 5 ,n°3, 2022,p.175-202.

⁽³⁰⁾ - إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003، مصادق عليها بتحفظ بمرسوم رئاسي رقم 128-04، مؤرخ في 19 أبريل 2004، ج.ج.ج. عدد 26، صادر في 25 أبريل 2004.

⁽³¹⁾ - إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمدة بمابوتو في 11 جويلية 2003، مصادق عليها بمرسوم رئاسي رقم 137-06، مؤرخ في 10 أبريل 2006، ج.ج.ج. عدد 24، صادر في 16 أبريل 2006.

⁽³²⁾ - الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد، مصادق عليها بمرسوم رئاسي رقم 249-14، مؤرخ في 8 سبتمبر 2014، ج.ج.ج. عدد 54، صادر في 21 سبتمبر 2014.

إنّ إنضمام الجزائر لهذه المواثيق الدولية العالمية منها والإقليمية فرض عليها إعادة النظر في المنظومة القانونية قصد رؤية جديدة لإستراتيجية مكافحة الفساد لتجسيد مساعي الدّولة في الإصلاح من جهة، وتنفيذا لالتزاماتها الدولية عبر اتفاقية الأمم المتحدة من جهة أخرى⁽³³⁾، وقد توجّ المسعى بإصدار قانون رقم 01-06، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته لرسم خارطة الجزائر في التصدي للفساد الغريب والرّهيب، إذ ردّد السيد الرئيس الراحل عبد العزيز بوتفليقة "أن الأطر القانونية للوقاية من الفساد ومكافحته وآليات حماية الإقتصاد الوطني تم وضعها لمحاربة كل أشكال الفساد والممارسات الطّفيلية والغش مشيرا إلى أن الدّولة ستواصل تسخير الوسائل اللازمة لتعزيز ودعم هيئات الرّقابة".

عليه تضمن القانون رقم 01-06 في فحواه عديد التّدابير لمواجهة الظّاهرة والحيلولة دون تفشيها، ولعلّ أهم ما جاء به هذا الأخير، تعزيز البنية المؤسّساتية بإنشاء أول جهاز متخصص لمكافحة الفساد في الجزائر ويتعلق الأمر "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته" كجزء عملي من إستراتيجية مكافحة الفساد التي تبناها القانون رقم 01-06 ويعد ذلك أيضا تنفيذاً للالتزامات الدّولة الجزائرية لمقتضيات إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد حيث جاء في المادة 06 منها ما نصّه: "تكفل كلّ دولة

⁽³³⁾- رغم هذه المحاولات إلا أنّه حتى عام 2015 لا زلنا نعاني من الفساد حيث يأتي تقرير الخبراء الدوليين أثناء زيارتهم إلى الجزائر لدراسة مدى تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ليؤكد أن "تقدّم الجزائر في سياستها العملية لمحاربة الفساد لازال ضعيفا وأن رصدها لسالف الإطار القانوني لم يفيدها في شيء لضمان التطبيق العملي الفعّال والعاقل لهذه الترسنة القانونية، لتفصيل أكثر أنظر: شهيدة قادة، "التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد ومفارقاتها: إطار قانوني ومؤسّساتي طموح يفتقد لآليات إنفاذه"، مرجع سابق، ص 4.

حيث وبعد المصادقة على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد صدرت العديد من الدّول تشريعات تتعلق بأهم التّدابير الرامية للوقاية من الفساد ومكافحته نذكر البعض منها: قانون رقم 113.12، المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرّشوة ومحاربتها، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، العدد 6374، الصادر في 2 جويلية 2015. منشور:

<https://adala.justice.gov>

قانون رقم 62 لسنة 2006، المتضمن قانون هيئة مكافحة الفساد، الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية، العدد 4794، الصادر في 30 نوفمبر 2006. www.Undp.org.

قانون رقم 13 لسنة 2016، المتضمّن قانون النزاهة ومكافحة الفساد، الجريدة الرّسمية للمملكة الأردنية الهاشمية، العدد 5397، الصادر في 16 ماي 2016. <https://cyrilla.org>.

قانون رقم 30 لسنة 2011، المتضمن هيئة النزاهة، الجريدة الرّسمية لجمهورية العراق، العدد 4217، الصادر في 14 نوفمبر 2011. www.Undp.Aciac.Org.

المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011، مؤرخ في 14 نوفمبر 2011، يتعلّق بمكافحة الفساد، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، العدد 88، الصادر في 18 نوفمبر 2011. <https://legislation.Securite.tn>.

طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات، حسب الإقتضاء، تتولى منع الفساد...".

كان إنشاء الجزائر لمثل هذه الهيئة نظير العديد من التشريعات المقارنة⁽³⁴⁾ المصادقة على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، على سبيل المثال التشريع الفرنسي⁽³⁵⁾ الذي أنشأ العديد من الهيئات أهمها التي أنشأت بموجب قانون الشفافية ومكافحة الفساد والتحديث الإقتصادي رقم 1691 لسنة 2016⁽³⁶⁾، سميت "بالوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد" والتي أطردتها بمرسوم خاص بها رقم 229، لسنة 2017⁽³⁷⁾، وآخر سنة 2019⁽³⁸⁾، حيث تحظى هذه الوكالة بنظام قانوني قيم وهذا بعد مراجعة العديد من القوانين الفرنسية في المجال والإستفادة من تجربتها عبر هياكل متخصصة سابقة في مجال مكافحة الفساد على غرار " لجنة الشفافية المالية للحياة السياسية"⁽³⁹⁾.

تزامن إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر مع إعادة النظر في عديد القطاعات الحساسة سيما القطاع الإقتصادي والمالي وبالأخص بتغيير مسار النظام الإقتصادي من

⁽³⁴⁾- قانون أساسي عدد 59، مؤرخ في 24 أوت 2017، يتعلق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد، الرائد الرسمي

للجمهورية التونسية ج.ر.ج. عدد 71 صادر في 5 سبتمبر 2017. www.legislation.Securite.tn

⁽³⁵⁾- Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publique, JORF du 30/1/1993. www.legifrance.gouv.fr

⁽³⁶⁾- Loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence et à la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique. JORF n 278 du 10 décembre 2016. www.legifrance.gouv.fr

⁽³⁷⁾- Décret n° 2017-329 du 14 mars 2017 relatif à l'agence française anticorruption, JORF, n 63 du 15 mars 2017. www.legifrance.gouv.fr

⁽³⁸⁾- Arrêté du 19 décembre 2019 modifiant l'arrêté du 14 mars 2017 relatif à l'organisation de l'agence française anticorruption, JORF 300 du 27 décembre 2019. www.legifrance.gouv.fr

⁽³⁹⁾- Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique, version consolidée au 1 février, 2007. www.legifrance.gouv.fr

لمزيد من التفصيل عن هذه اللجنة أنظر:

ALT Eric et IREEN Luc, la lutte contre la corruption, presses universitaires de France, Paris, 1997, p.118.

الإقتصاد الإشتراكي إلى الإقتصاد اللبرالي وتغيير دور الدولة في المجال الإقتصادي، لتفادي إحتكار الدولة لهذا الأخير وضبط⁽⁴⁰⁾ عديد القطاعات⁽⁴¹⁾، لذات الغرض جيء بنعت "السلطات الإدارية المستقلة". إن أول سلطة عرفتها الجزائر من هذا القبيل هي: "المجلس الأعلى للإعلام"⁽⁴²⁾، لذا كيّفت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته⁽⁴³⁾ على أنّها: "سلطة إدارية مستقلة"⁽⁴⁴⁾، بموجب المادة 18 من القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته حيث جاء فيها ما نصّه: "الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي..."، وكان هذا التكييف نظير التشريع الفرنسي الذي كيّف "لجنة الشفافية المالية للحياة السّياسية"⁽⁴⁵⁾ سابقا بأنّها سلطة إدارية مستقلة، وبموجب المادة 17 من قانون رقم 01-06، توجّه الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لتنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد إذ تنص على: "تنشأ هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، قصد تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد"، ولما كانت غاية المشروع إعادة بناء إستراتيجية جديدة لمكافحة الفساد فإنّ هذه الأخيرة تساهم في إعداد مشروع⁽⁴⁶⁾ الإستراتيجية الوطنية

⁽⁴⁰⁾ يعرف الضّبط "العملية التي من خلالها يقام التّوازن بين الحقوق والإلتزامات الملقاة على كلّ طرف في السوق وهو التوازن المراد تحقيقه في السوق في إطار احترام قواعد السوق بين الاعوان الاقتصاديين".

DUMEZ (H), JEUNMAITRE (A), « Les institutions de régulation des marchés: études de quelques modèles référence », RIDE n° 1, 1999, p 12.

⁽⁴¹⁾ وكان لزاما أن يتغيّر دور الدولة في المجال الإقتصادي وذلك بتحويل دور الدولة من دولة حارسة إلى دولة ضابطة. ZOUAIMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Edition Houma, Alger 2005, p 6.

⁽⁴²⁾ قانون رقم 07-90، مؤرخ 13 أفريل 1990، متعلق بالإعلام، ج.ر.ج. عدد 14، صادر في 14 أفريل 1990، (ملغى).
⁽⁴³⁾ والتي أنشأت بموجب المادة 17 من قانون رقم 01-06: "تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد".

⁽⁴⁴⁾ وقد إحتفظ المؤسس الدّستوري بهذا التكييف بخصوص السّلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته حيث تنص المادة 204 من التعديل الدّستوري لسنة 2020: "السّلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة مستقلة".

⁽⁴⁵⁾ - Loi n 88/227, Op-Cit.

⁽⁴⁶⁾ تقوم الهيئة الوطنية بموجب المادة 20 فقرة الأولى من قانون رقم 01-06 بـ "إقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية"، والأمر كذلك تتمتع به: "السّلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته" بموجب المادة 205 من التعديل الدستوري لسنة 2020 حيث: "تتولى السّلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، على الخصوص المهام الآتية: - وضع إستراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والسّهر على تنفيذها ومتابعتها"، ويلاحظ أن الإختلاف الجوهرى بين النّصين أن الهيئة تقوم بالإقتراح لأنّها كانت أدرجت ضمن الهيئات الإستشارية، بنما في إطار التعديل الدستوري الأخير تقوم السّلطة بوضع الإستراتيجية لأنّها تحولت إلى هيئة رقابية، لذا هي تشرف كذلك على متابعة تنفيذها. دستور الجمهورية

في المجال، ولذات الغرض زوّدت الهيئة بمجموعة من الهياكل فضلاً عن جملة من الصّلاحيات، بموجب ترسانة من النّصوص القانونية.

لعلّ أهمية هذه الهيئة ضمن غيرها من الهيئات التقليدية للرقابة التي ثبت قصورها وعجزها في تغطية مهمّات الفساد، يظهر في مركز هذه الهيئة ضمن إستراتيجية الجزائر في مكافحة الفساد، إذ حظيت على إهتمام متزايد من المؤسس الدستوري أين قام بدسترة الهيئة إثر التعديل الدستوري لسنة 2016، بالرغم من إدراجها ضمن الهيئات الإستشارية إلا أنّها ثمّنت المبادرة بالإرتقاء بالهيئة إلى هيئة دستورية⁽⁴⁷⁾، وبعد التغييرات الجذرية التي عرفتها الجزائر بعد الحراك الشعبي لفرابر 2019، الذي أثر على خارطة الدّولة داخليا كان سبباً في التعديل الدستوري لسنة 2020، حيث تضمّن الأخير تغيير تسمية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، إلى سلطة عليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، لتصبح الأخيرة منشأة بموجب نص دستوري وأحال تنظيمها إلى القانون والتنظيم، وتمثّل أساسا في القانون رقم 08-22⁽⁴⁸⁾ الذي يحدد تنظيم السلطة العليا وتشكيلها وصلاحياتها، ليكون بذلك قد حلّ مشكلة عدم إحترام تدرج القوانين الذي أثاره التعديل الدستوري لسنة 2016 عندما كان الإعتراف الدستوري بها يلي إنشاؤها بموجب نص تشريعي وهو القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته. ويكون بذلك قد حلت من جهة أخرى مشكلة صدور نصوص قانونية متكررة.

هذه التّعديلات الدستورية التي شملت التّنصيب على هيئة مكافحة الفساد، من هيئة وطنية إلى سلطة عليا، إن دلّ على شيء إلاّ ودلّ على بالغ الأهمية كهيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وكجزء عملي وتطبيقي من الاستراتيجية الوطنية المرسومة في القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا سعيا لتنفيذ بنود إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث ولأول مرة تضمّن الدّستور على إثر تعديله في 2020، في دباخته الإشارة إلى إلزام الجزائر بالإتفاقيات الدّولية ذات الصلة

الجزائرية الديمقراطيّة الشعبيّة لسنة 1996، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج.ج.ج. عدد 76، صادر في، 8 ديسمبر 1996، معدل ومتمم بالقانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أفريل 2002، ج.ج.ج. عدد 25، صادر في 14 أفريل 2002، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ج.ج. عدد 63، صادر في 16 نوفمبر 2008، معدل ومتمم بالقانون رقم 16-01، مؤرخ في 6 مارس 2016، ج.ج.ج. عدد 14، صادر في 7 مارس 2016، معدل ومتمم بموجب مرسوم رئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج.ج.ج. عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.

⁽⁴⁷⁾ هذا الحراك الذي أدى لعدة تغييرات في البلاد المشهود لها إلى درجة أنّه تُمنّ بذكره في دباجة الدستور في تعديل 2020: "يعبّ الشعب عن حرصه لترجمة طموحاته في هذا الدستور بإحداث تحولات اجتماعية وسياسية عميقة من أجل بناء دزائر جديدة، طالب بها سلميا من خلال الحراك الشعبي الأصيل الذي انطلق في 22 فبراير 2019".

⁽⁴⁸⁾ قانون رقم 08-22، مؤرخ في 5 ماي 2022، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، ج.ج.ج. عدد 32، صادر في 14 ماي 2022.

بمكافحة الفساد⁽⁴⁹⁾، خاصة مع العلم أنّ "مكتب الأمم المتحدة الإنمائي" يشرف على مراقبة مدى تنفيذ أحكام إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في الجزائر، كما تخضع الجزائر لاستعراض تنفيذ هذه الإتفاقية من قبل "مكتب الأمم المتحدة المعني بالجريمة والمخدرات"، هذا حسب تصريح الرئيس السابق للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته السيد "طارق كور"⁽⁵⁰⁾.

تظهر أهمية الموضوع محل الدراسة في بعض النقاط التي نذكرها كالتالي:

- استعراض أهم مبررات صياغة إستراتيجية جديدة لمكافحة الفساد، من ضعف الإطار القانوني إلى بروز معوقات تنفيذ استراتيجيات سابقة، بحثا عن أطر جديدة وحديثة تتأقلم مع المستجدات الداخلية والخارجية، في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.
- تظهر أهمية الموضوع في مصادقة الجزائر على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وصياغة قانون خاص لمكافحة الفساد الذي يمثل ترجمة لنية تصوّر جديد لمهام الإدارة وهيكلها.
- الخوض في تقييم الإستراتيجية الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته الواردة بالأخص في القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، وفيما تتمثل أهم التدابير وما يتخلله من نقائص.
- البحث في مدى إستقلالية الهيئة باعتبارها سلطة إدارية مستقلة، كون الإستقلالية ضمانا قوية لنجاح مثل هذه الأجهزة لتحقيق نتائج متقدمة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.

(49)- حيث جاء في دباجة الدستور بعد التعديل الأخير لسنة 2020، "تعبّر الجزائر عن تمسّكها بالعمل على الوقاية من الفساد ومكافحته وفقا للاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها"، فهذا يعد دليل قاطع على الإرادة السياسية في هذا المجال خاصة مع العلم أن الجزائر صادقت على إتفاقية الأمم المتحدة بتحفّظ. فكنا بحاجة إلى مثل هذا الإعتراف.

(50)- تصريحات رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، "طارق كور" في القناة الأولى للإذاعة الجزائرية قبل تنصيب السلطة العليا للشفافية، في حوار مطول، حول كل أعمال الهيئة بعد تعديل الدستور في 2020، والتي ستقدم للسلطة العليا للشفافية لمواصلة المهام، ولعلّ أهمها مشاريع القوانين التي قدّمتها: - حول اقتراح مشروع الإستراتيجية الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من بين محتواه ما يجب أن تكون عليه السلطة العليا للشفافية مستقبلاً، هذا المشروع بني على دراسات سابقة، معانيات، توصيات مكتب الأمم المتحدة المعني بالجريمة والمخدرات، بناءً على إحصائيات، ومتابعات قضائية، صبر الآراء من خلال الإستشارات، وأخذت الهيئة بعين الإعتبار المادة 204 و205 من الدستور.

إقتراح الهيئة مشروع تعديل قانون الفساد 01-06، إذ أجمع الكل على مراجعة هذا القانون لمعينة مواطن الخلل ورفع الإختلالات حيث أرسلت الهيئة إقتراحات للحكومة لوزارة العدل عن مختلف النقاط التي لا بد إعادة النظر فيها وعلى سبيل المثال إعادة النظر في مفهوم "الموظف العام". وغيرها من مشاريع القوانين التي تنبثق منها أكثر من 60 تدبير أهمها قانون حماية المبلغين، قانون الحق في الوصول إلى المعلومة... تصريح السيد "طارق كور"، تصريح رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في تصريح مطول له لقناة الإذاعة الوطنية قبل أيام من تنصيب السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، تم الإطلاع عليه على الموقع: www.radioalgerie.dz

- التّظر في مدى فعالية الهيئة بتقييم صلاحياتها والبحث عن مركزها ضمن الهيئات التقليدية للرقابة، أو تلك الهيئات الخاصة بمكافحة الفساد كالديوان المركزي لقمع الفساد. خاصة أمام صعوبة معرفة أعمال الهيئة لعدم إمكانية الإطلاع على التقرير السنوي الذي تُعدّه بسبب عدم نشره.
- الكشف عن أهم الانتقادات الموجهة لإختصاصات الهيئة ومحاولة التّوصية لتفاديها في النّصوص المنتظرة بخصوص السّلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.
- البحث عن مواطن الضعف والخلل التي لازمت الهيئة والتي كانت الدافع في إعادة صياغتها من طرف المؤسس الدستوري بصلاحيات أخرى وتحت تسمية جديدة "السّلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته"، لماذا إعادة تكييفها من هيئة إستشارية إلى هيئة رقابية؟
- ترتبط أهمية الموضوع بأهمية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي ارتقت إلى هيئة دستورية، في محاولة لتثمين العمل الدستوري هذا.
- ترتبط أهمية الموضوع بالأهمية البالغة التي يحضى بها موضوع الوقاية من الفساد ومكافحته وأكبر دليل على ذلك التّصريحات المتزايدة حول مشاريع تعديل القوانين خاصة قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، وانتظار ميلاد العديد من القوانين أهمها، المتعلقة بحماية المبلغين، حق اللّجوء إلى المعلومات، وحوالي 7 نصوص تنظيمية متعلقة بالسّلطة العليا للشفافية⁽⁵¹⁾.
- البحث عن مدى تنفيذ الجزائر لالتزاماتها في إطار اتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد، ومدى وجود إرادة سياسية حقيقية في مسaire ما بلغته الدّول في مجال مكافحة الفساد.
- تهدف الدّراسة إلى ايجاد إستراتيجية وطنية شاملة بأقل من النّقائص والثّغرات، تبنى على أساس التّخلي عن ثقافة اللّاعقاب واللامبالاة في متابعة ملقّات الفساد، وتشديد العقوبات.
- استجابة الإستراتيجية الوطنية للوقاية من الفساد لمقتضيات إتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد قصد مسaire الدّول التي حققت أشواطاً كبيرة في مجال مكافحة الفساد.
- تطبيق الإستراتيجية الوطنية في مناخ يتميّز بالاستقلالية بعيداً عن تأثيرات السّلطة التنفيذية، بتكريس استقلالية الهيئة المتخصصة في مكافحة الفساد، وكذا استقلالية القضاء.
- التركيز على ضرورة استكمال إعداد النّصوص القانونية التي تفتقرها المنظومة القانونية خاصة ما تعلق بحماية المبلغين وتبسيط الإجراءات الإدارية، وحق الولوج للمعلومات.

⁽⁵¹⁾ - حسب تصريح الوزير الأول في لقاء جمعة بالحكومة بمناسبة تنصيب السيدة "سليمة مسراتي"، رئيسة السّلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا أعضاء مجلس السّلطة، www.elbilad.net.

- الإرتقاء بالهيئة من هيئة وقائية استشارية إلى سلطة عليا للشفافية ذات إختصاص رقابي مع أمل أن تصبح ذات إختصاص قمعي مستقبلا يخولها توقيع عقوبات، وكذا تقوية علاقتها بالاحص مع القضاء،
- تهدف الدّراسة إلى التقييم والمعاينة لمواطن الخلل المتعلقة بالهيئة والمتعلقة بمكافحة الفساد وتقديم توصيات لغرض إزالتها واستدراكها في القوانين اللاحقة.

- تهدف الدّراسة إلى إثراء موضوع الفساد بمختلف الدراسات ومختلف التجارب المقارنة واستخلاص أهم التدابير التي لا زلنا لم نبلغها بعد.

- الهام المشرّع بالدراسات المتخصصة قصد الإستفادة منها نحو منظومة قانونية خالية من النقائص والثغرات والعيوب، وذلك عبر الاستشارات التي قد تباشرها السلطة العليا للشفافية مع الأساتذة الجامعيين كما فعلت سابقا الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته عند إعدادها لمشروع الإستراتيجية الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والمقدم للسلطة العليا للشفافية لتكملة المهمة.

للخوص في تفاصيل الموضوع إنصبت دراستنا على الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كجزء عملي من الإستراتيجية الوطنية المرسومة في قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، بالتّمعن وتمحيص المنظومة القانونية المرتبطة بها لغرض البحث عن:

أين تكمن مواطن الخلل والضعف للإطار القانوني للهيئة والحصيلة العملية المتدنية لها في مكافحة الفساد التي كانت الدّافع لتحويلها إلى سلطة عليا للشفافية؟

انتهجنا في دراستنا لكل ما يطرحه الموضوع من مسائل تفصيلية المنهج الوصفي، المنهج التحليلي، والمنهج المقارن كونها أدوات علمية مساعدة وملائمة للموضوع محلّ الدّراسة.

للإجابة على الإشكالية استُهلّت الدّراسة بتبيان مقتضيات إستراتيجية مكافحة الفساد، التي استدعت ضرورة أن تكون رؤية جديدة لتجاوز أكبر عقبة تحاول الجزائر تخطيها في إطار التغيير قصد تصوّر جديد لمهام الإدارة وهيكلها، بإقرار سياسة انفتاحية سواء كبناء ذاتي هيكلي أو كعلاقة وكل ما يخصّ المورد البشري فيها، باستقراء كل التدابير التي جاء بها قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، فضلاً عن ذلك محاولة الجزائر تخطي عقبة الفساد، بتعزيز البنية المؤسساتية سيما إنشائه لهيئة متخصصة كجزء من استراتيجية مكافحة الفساد، حيث خُصنا بشيء من التفصيل في نظامها القانوني (الباب الأول).

أطردنا الدّراسة بالبحث عن مختلف الوسائل والسّبل والتّدابير التي منحت للهيئة بغرض الوقاية من الفساد ومكافحته وبشيء من التحليل والتّقييم، سواءً تلك المتعلّقة بصون نزاهة الموظّف العام، بما فيها صون الدّمة المالية للموظّف العام، أو تلك الخاصة بتقويم سلوك هذا الأخير والتي تكتسي الطابع الوقائي، كما تطرقنا إلى كيفية إتصال الهيئة بالجريمة وعلاقتها بالقضاء، والتأكيد على ضرورة إشراكها جهات أخرى مساهمة لتفعيل دورها في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته (الباب الثاني).

الباب الأول

عن مقتضيات إستراتيجية مكافحة

الفساد حسب القانون رقم 01-06

تُعتبر الدّولة الجزائرية كغيرها من الدّول يقلقها ما يطرحه الفساد من مشاكل ومخاطر على إستقرارها وأمنها، ما من شأنه تقويض مؤسّساتها وضرب قيمها، وما يزيد من توترها، الصّلات القائمة والمتنامية بشكل سريع بين مختلف أشكال الفساد، وما لها من آثار وخيمة على إستقرارها، وكذا مساسه بنوعية أداء هياكلها تجاه المواطن بإعتباره الطّرف المعني بالدرجة الأولى بالحصول على الخدمة العامّة في ظلّ إحترام حقوقه وحرياته الأساسيّة.

لذا فإنّ تعقّد ظاهرة الفساد وإمكانية تغلغلها في كافة جوانب الحياة تقتضي تبني إستراتيجية تقوم على الشّمولية والتكامل لمكافحة هذه الظّاهرة. فهذه الأخيرة كمفهوم نظري لها أبعاد وأهداف، ترمي إلى تقويم وتغيير وتصويب كل ما تم التّخطيط له، فهي تسعى إلى أن تسود الشّفافية ومحاسبة المخطئين والمنحرفين عن إلزاماتهم تجاه الدّولة مهما كان موقعهم إدارياً أم سياسياً أو إقتصاديّاً، لا وبل أبعد من ذلك فبعدها الشّمولي يدعو للتّغيير وإصلاح ما يكتنفه الغموض ويشوبه النقص ومعالجة ما خلفه الفساد من آثاره الوخيمة في القطاعات المختلفة للدولة.

إنّ نجاح سياسات الدّولة في أي مجال مرهون بمدى قابليتها لتبني تلك المفاهيم النّظرية وتحويلها لمفاهيم قانونية ثم السعي وراء تجسيدها من الناحية العملية، بإعتماد مجموعة من الوسائل المادية والبشرية. وكذا استبدال مفاهيم حديثة متطورة بدلاً من مفاهيم تقليدية ضعيفة وغير فعالة، عليه وأمام العديد من المستجدات الدّاخلية والخارجية، التي صاحبها موجة آثار فساد سلبية، وجدت الجزائر أمام حقيقة مفادها ضرورة ترجمة إستراتيجية مكافحة الفساد التي تعني من الناحية النظرية عملية بناء المخططات ذات رؤية بعيدة المدى وبرامج عمل في قطاعات مختلفة إقتصادية، سياسية، إدارية، ... إلى هدف حقيقي هو الوقاية من الفساد ومكافحته.

بإسقاط ذلك على الواقع الذي عاشته الجزائر في الآونة الأخيرة نجد أنّها وبعد جملة من الظروف التي مرت بها فقد أعادت النظر في إستراتيجية مكافحة الفساد وهذا برسمها خطة في إطار قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، حيث صاغت نصّاً متخصصاً في المجال لأول مرة، وكان لذلك دوافع وأسباب ومبررات قصد رؤية جديدة لاستراتيجية مكافحة الفساد (الفصل الأول) سيما الرّغبة في الالتحاق بركب الدّول المتقدمة في مجال مكافحة الفساد أين أرغمت الجزائر بواقع يملي ضرورة تعزيز بنيتها المؤسّساتية كمطلب إستراتيجي بتدعيم أطرها القانونية في المجال بإنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إستجابة لالتزاماتها في إطار إتفاقيات دولية مصادق عليها في مجال مكافحة الفساد (الفصل الثّاني).

الفصل الأول

رؤية جديدة لإستراتيجية مكافحة الفساد

التنظيم الإداري بوجه عام لكونه نظاماً إستحدثه الإنسان لتحقيق أهداف، ما كان بإمكانه كفرد أن يحققها، يحتاج إلى إعادة النظر المستمرة لغايات تطوير وسائله وأساليبه ونماذجه وإجراءاته لتكون الإدارة في حالة من التكيف المستمر مع البيئة، مواكبا لاحتياجاته، سائراً في ركب تطوره غير متخلف عن عصره، لئلا يفقد مبررات وجوده.

تعدّ الجزائر من الدول التي كان لها نصيب من المعوقات السياسية والإقتصادية والإجتماعية سيما الإدارية منها، حيث عانت من كل الأمراض التي خلفتها آثار الفساد المدمرة، فكانت لها مبررات حقيقية دفعها لوضع إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، ولعلّ أهم هذه المبررات ضعف الإطار القانوني السابق المتعلق بمكافحة الجريمة وفي مقدمته قانون العقوبات، فضلاً عن بروز العديد من معوقات تنفيذ الاستراتيجيات السابقة التي عدّت محاولات فاشلة، أمام تسلّط آثار الفساد نظراً لمجموعة من العوامل الداخليّة، والتي كانت الدافع في ضلوع إترافات من كبار المسؤولين في الدولة بخطورة ظاهرة الفساد، والتّسريع لتشخيص الوضع في البلاد والصّرخة الكّبرى نحو الإصلاح (المبحث الأول).

كل ذلك قصد البلوغ إلى بناء قانوني يطمح إلى تصوّر جديد لمهام الإدارة وهيكلها، في إطار ما تضمّنّه قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الذي جاءت أحكامه تتماشى ومضمون إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، من خلال الإهتمام بإقرار سياسة إنفتاحية للإدارة أي كمؤسسة وضرورة مراجعة ما تعلق بالتّخلف الإداري والبيروقراطية التي أصبحت معاناة المواطن اليومية، والإهتمام من جهة أخرى بالموارد البشري داخل الإدارة سواءً ما تعلق بالموظّف أو حتى المواطن بإقرار سياسة إنفتاحية للإدارة كعلاقة، كلّ ما تعلق بضرورة تطوير معايير الإلتحاق بالوظيفة وتنمية الكفاءات وكلّ ما تعلق بنجاعة العمل الإداري سواءً بتحديث أساليبه، أو تحسين الخدمة للمواطن وإصلاح علاقة هذا الأخير بالإدارة (المبحث الثاني) لتشكّل هذه في مجملها أهداف الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد، سواءً كانت محاولة بلوغها بموجب بنود واردة في قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، أو حتى بعض القوانين المتفرقة التي تتحد معها من حيث الغاية والهدف.

المبحث الأول

مبررات صياغة إستراتيجية جديدة لمكافحة الفساد

رغم الطّموح الحاصل دوماً، والتردد الوارد أحياناً، إلا أنّ الجزائر تجاوزت الصّعب، واكترت للواقع، واقتنعت بمبررات، فأعلنت عن تحديات، كلها أمور كانت الدّافع القوي لصياغة قانون متعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته سنة 2006، كإطار قانوني إستراتيجية مكافحة الفساد في الجزائر، لأول مرة كقانون خاص في المجال، تعد تجربة أولى من نوعها في المنظومة القانونية الجزائرية، فكان قانون من طابع خاص، وجاء كنتيجة حتمية لمأزق الفساد الذي تغلغل على مستوى دواليب الدّولة المختلفة وما ترتب عليه من مؤثرات مسّت جميع القطاعات العامّة، وعانى منه مختلف فئات المجتمع أين وجدت فيها الدّولة مواطناً للخلل وشخص المرض لأنّ أعراضه كانت بادية.

عليه تساءلنا عن إمكانية البحث عن طبيعة هذا القانون الذي ظهر كإطار تنظيمي يهّم المواطن والموظّف والإداري وكل شرائح المجتمع، العام منه والخاص، وما هي مختلف الأسباب والدّوافع لصياغة هذه الإستراتيجية الجديدة لمكافحة الفساد؟ ما الذي يجعل الجزائر تنفر عن كل ما هو قديم وتطمح التّحديث والتّغيير؟، وكيف أثرت هذه العوامل على الأوضاع السّياسية والإقتصادية خاصة الإدارية منها حتى أصبحنا ننادي بإستراتيجية⁽⁵²⁾ جديدة في إطار قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته؟ وتأمّل في أن يحدث ما تطمح إليه الشعوب وهو الإستغناء عن مبادئ المحسوبية والمحاباة وسيادة عنصر الارتشاء، وطالما أنّها تستحمل بالضرورة عبئ تنفيذ مضامين هذه الإستراتيجية بالتعاون مع هيئات أخرى.

ثمة مبررات لصياغة استراتيجية جديدة لمكافحة الفساد، انبثقت أساساً عن المعوقات التي اعترضت جهود الدّولة في مكافحة الفساد سواءً تلك المتعلقة بأسباب الفساد في الجزائر وآثاره التي أرهقت كاهل الدّولة (المطلب الأول) أو تلك المتعلقة بضعف الإطار القانوني المخصص لذات الغرض من جهة وظهور إترافات من كبار المسؤولين في الدّولة تنادي بضرورة التغيير والإصلاح وتأكّد ذلك خاصة بعد المصادقة المتتالية للعديد من الإتفاقيات في مجال الوقاية من الفساد إقليمياً وعالمياً (المطلب الثاني).

(52)- عرّف شتاتير وماينر الإستراتيجية قائلاً أنّها: "تلاحم المنظّمة ووضع أهدافها في ضوء القوى الدّاخلية والخارجية وصياغة السّياسات المحددة في تحقيق الأهداف وتأمين التطبيق الملائم لتحقيق أغراض وأهداف المنظّمة". انظر: الصيرفي محمد، الإدارة الإستراتيجية، دار الوفاء لنديا الطباعة والنّشر، الإسكندرية، 2008، ص 19.

المطلب الأول

معوقات تنفيذ الإستراتيجيات السابقة مبرر لصياغة إستراتيجية جديدة لمكافحة الفساد

لمن الأكيد أن تُحدِث كل المؤثرات والعوامل والظروف التي مرت بها الجزائر آثارها السلبية لتبسط المجالات الإقتصادية والإجتماعية والسّياسية والإدارية والتي من شأنها إضعاف القدرات المادية والمعنوية⁽⁵³⁾ للدولة، حيث سادت ثقافة تضييع وتبديد المال العام، وهدر الوقت، فضلاً عن الإهمال واللامبالاة في تسيير المرفق العام، إذ يمكننا الإشارة إلى مختلف أسباب الفساد بصفة عامة سواء منها السّياسية أو الإقتصادية، أو الإجتماعية (الفرع الأول) والتي كان لها آثار وخيمة في مجالات عدّة (الفرع الثاني)، التي تعد بمثابة معوقات لعملية تنفيذ كل مجهودات الدولة في مكافحة الفساد، فكانت الدّافع والمبرر للبحث عن تدابير ووسائل وسياسات جديدة في إطار قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته وبعض النّصوص المكملّة له⁽⁵⁴⁾، على أساس أن الفساد يعدّ المشكل الذي يجب أن تواجهه أية دولة كانت⁽⁵⁵⁾.

⁽⁵³⁾ - يقصد بالقدرات المعنوية تلك القيم والمبادئ الأخلاقية التي على الفرد التحلي بها سواءً كان مواطناً عادياً أو موظفاً في أجهزة الدولة مهما كان مركزه الوظيفي.

⁽⁵⁴⁾ - لأنّ المشرّع قد جاء بمجموعة من النّصوص التنظيمية المكملّة لقانون رقم 01-06، سيما تلك المتعلقة بهيئات مكافحة الفساد، وكذا بعض النّصوص التشريعية الأخرى المتعلقة بمكافحة وتمويل الإرهاب، تبييض الأموال:

- قانون رقم 01-05 مؤرخ في 6 فيفري 2005، يتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب أو مكافحتهما ج.ج. عدد 11، صادر في 9 فبراير 2005، معدل و متمم بالأمر رقم 02-12، مؤرخ في 13 فبراير 2012، ج.ج. عدد 08، صادر في 15 فيفري 2012، معدل و متمم بقانون رقم 01-23، مؤرخ في 7 فبراير 2023، ج.ج. عدد 8، صادر في 8 فبراير 2023.

- أمر رقم 06-05، مؤرخ في 23 أوت سنة 2005، متعلق بمكافحة التهريب، ج.ج. عدد 59، صادر في 28 أوت 2005، معدل و متمم بالأمر رقم 09-06 مؤرخ في 15 يوليو 2006، جريدة رسمية صادر في يوليو 2006.

- قانون رقم 04-09، مؤرخ في 5 أوت 2009، يتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الاعلام والاتصال ومكافحتها، ج.ج. عدد 47، صادر في 16 أوت 2009.

- مرسوم تنفيذي رقم 23-50 مؤرخ في 3 جانفي 2023، يتضمن إنشاء لجنة عملياتية لتنسيق سياسات وعمليات مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب وتحديد مهامها وتنظيمها وسيرها، ج.ج. عدد 2، صادر في 15 جانفي 2023.

هذا فضلاً عن قوانين إتفاقية أخرى كمصادقة الجزائر على العديد من الإتفاقيات في مجال مكافحة الفساد.

⁽⁵⁵⁾ - HENRI Brigitte, la corruption un mal endémique, Thèse de doctorat, Université Sophia-Antipolis, France, 2001, p.53.

الفرع الأول

خطورة الأسباب المشجعة للفساد مبرر لصياغة قانون خاص

الفساد ظاهرة معقدة ومركبة⁽⁵⁶⁾ يكتنف جوانبها الكثير من الغموض وترجع عوامل انتشارها إلى مجموعة من الأسباب والدوافع المتداخلة، والتي يصعب عمليا فصلها عن بعضها البعض⁽⁵⁷⁾ وعندما يصنّف تقرير منظمة الشفافية الدولية⁽⁵⁸⁾ الجزائر في المراتب المتقدمة من حيث مستويات الفساد من كل سنة، يعني أنّ الصورة لم تتغير بعد، وبإل يتوقع العديد من انفجار إجتماعي ذو وحدة عالية. بالنظر إلى الاختلالات الكبيرة داخل المجتمع الذي انقسم إلى طبقتين بعد اختفاء الطبقة الوسطى، وتوسع دائرة الفقر وسط الجزائريين، وإزدياد الثراء الفاحش لبعض الفئات وصعود امبراطوريات مالية عديدة في ظرف قياسي، لها ذراع طويل داخل أجهزة الحكم⁽⁵⁹⁾. عليه ترجع الأسباب الأساسية للفساد⁽⁶⁰⁾ إلى شبكة

⁽⁵⁶⁾- تردّد بعض الصّحف الجزائرية أن "الحقرة" ومظاهر "الفساد" كانت ومازالت بعد 29 سنة، من الأسباب التي ثار ضدها الجزائريون في أحداث أكتوبر 1988، حيث أن من بين الشعارات التي تردّدت بقوة ألسنة الشباب المتظاهرين في 15 أكتوبر 1988 كانت ترتكز أساسا على المطالبة بوقف "الحقرة" والفساد اللذان كانوا يعيشان داخل أجهزة الدولة، لكن بعد مرور 29 سنة من تلك الأحداث الأليمة وما تبعها من محاولات لإصلاح وترميم وجه النظام، ماتزال المطالب تتصدر واجهة مطالب الجزائريين سنة 2017، وما يزال نفس السؤال يطرح من قبل الجزائريين، خصوصا حول مدى فاعلية الإصلاحات التي ولدتها تلك الأحداث باتجاه تكريس العدالة الإجتماعية في توزيع الثروة وانهاء مظاهر الفساد والرّشوة التي كانت سببًا في موجات الغضب الشعبي عبر ولايات الوطن باستمرار وبدون استثناء. انظر: بودهان موسى، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، منشورات المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والاشهار (ANEP)، الروبية، 2009، ص 68.

⁽⁵⁷⁾- حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013، ص 69.

⁽⁵⁸⁾- منظمة الشفافية الدولية انشأت عام 1995 مقرها "برلين" شعارها "الإتحاد العالمي ضدّ الفساد"، هي منظمة غير حكومية مهمتها أن تزيد من فرص ونسب مساءلة الحكومة، وتقييد الفساد المحلي والدولي، وهي تمثل حركة دولية لمحاربة الفساد فهي تأمن بمحاربة الفساد بشكل مستمر بمشاركة كل المعنيين حكومة، مجتمع مدني، قطاع خاص، ووسيلتها في ذلك أن تجمع في فروعها المحلية الأفراد المعروفين بالنزاهة في المجتمع المدني وفي عالم التجارة والأعمال وفي الحكومات، للعمل في تحالف من أجل إصلاح النظام، ومبدأ المنظمة في ذلك عدم تسمية أسماء أو مهاجمة أفراد بعينهم، وانما تركز على بناء نظم تحارب الفساد، كما أنّ المنظمة تلعب دورا هاما في زيادة الوعي العام بمخاطر الفساد في الكثير من البلاد وتؤمن المنظمة كذلك أن هناك الطرق علمية يستطيع من خلالها كل رجل أو امرأة على إختلاف أعمارهم القيام بدور فعال في هذه المؤسسة العالمية الفريدة. انظر: محمد خالد المهايبي، "آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري"، بحوث وأوراق عمل الملتقى العربي الثالث بعنوان آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري المنعقد بالرباط، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2009، ص 109.

⁽⁵⁹⁾- بودهان موسى، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، مرجع سابق، ص 68.

⁽⁶⁰⁾- عن أسباب الفساد أنظر:

معقدة من العوامل الإدارية والإقتصادية والقانونية والإجتماعية والسياسية⁽⁶¹⁾، التي تتوحد معا في مركب واحد تتداخل عناصره وأبعاده، بحيث يصعب التمييز بينها تمييزا واضحا من الناحية العملية⁽⁶²⁾، اجتمعت فكانت مبررا ودافعا لصياغة إستراتيجية جديدة لمكافحة الفساد، إذ أمكن اجمال هذه الأسباب⁽⁶³⁾. فيما يلي:

أولا: الأسباب التاريخية

ساعدت البيئة التاريخية على نمو ظاهرة الفساد⁽⁶⁴⁾ واتساعها في الجزائر، ولا ريب أن تفشي الآفة في الجزائر ليست وليدة الصدفة بل هي نتاج لتطورات تاريخية ساهمت في بروز هذه الظاهرة أين كانت الظروف مهيئة لإستقبال المشكلة⁽⁶⁵⁾. خاصة فترة ما قبل الإستقلال التي تعد كمصدر أولى وأساسي لتوارث الأجيال اللاحقة لهذه الفترة، ثقافة المكر والتحايل والصراع على كسب المصالح دون الإكتراث للشرعية والمشروعيتها. بعدها شجع الاحتلال الفرنسي⁽⁶⁶⁾، نمو وإنتشار الفساد في الجزائر خاصة بتكوين طبقة بيروقراطية تمكنت من السيطرة على دواليب الإدارة والحكم وبعدها بروز دعاة الادمج

⁽⁶¹⁾- للمزيد من التفصيل عن الحقرة كسبب من أسباب الفساد. انظر: بودهان موسى، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، مرجع سابق، ص 69.

⁽⁶²⁾- لقد اختلفت الآراء وتباينت وجهات النظر بين رجال القانون وعلماء الإقتصاد والسياسة والاجماع في تفسير ظاهرة الفساد وفي إبراز خلفياتها وأسبابها ومنطلقاتها ولكل منهم مبرراته وتحليلاته غير أنه يمكن ايجاد القواسم المشتركة التي تجمع بين هذه الآراء والمتمثلة في أسباب نشوء ظاهرة الفساد في المجتمعات والتي إنتشرت بشكل بارز ما أدى إلى عموم الفوضى وتفشي الفساد. انظر: المرجع نفسه، ص 38.

⁽⁶³⁾- في هذا المجال العلامة ابن خلدون في القرن 14 ميلادي، وكأنه يحلل عصرنا الحالي قائلا: "أن أسباب الفساد هو الولع بالحياة المترفة بين أفراد الجماعة الحاكمة، وقد لجأ أفراد الجماعة الحاكمة إلى الممارسات الفاسدة لتغطية النفقات التي يطلبها الترف". حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 70.

⁽⁶⁴⁾- أصبح موضوع الفساد يهم جميع المجتمعات، بما فيها المجتمعات الأكثر ديموقراطية

CARTIER-BRESSON Jean, « corruption, libéralisation et démocratisation », Tièrs-monde, Tome 41, n°161, 2000, P.10.

⁽⁶⁵⁾- بن مرزوق عنتر، عبدوا مصطفى، معضلة الفساد في الجزائر، دراسة الجذور والأسباب والحلول، دار النشر جيطلي، برج بوعراج، 2009، ص 64.

⁽⁶⁶⁾- تلفت الإشارة إلى أن إنتشار ظاهرة الفساد وتعسف الحكام الأتراك في الجزائر أحد الأسباب الرئيسية للاحتلال الفرنسي في الجزائر، المرجع نفسه، ص 64.

ولم تترك لنا فرنسا إلا الأمراض والمفاسد⁽⁶⁷⁾، وجدت فيما بعد ثقافة فاسدة موروثه للشعب تمسّ بحقوقهم الأساسية⁽⁶⁸⁾. يبحث عن الإستقرار مهما كانت الطريقة.

لقد كان للوجود الاستعماري نفوذاً وآثاراً واضحة⁽⁶⁹⁾ للعيان ليست في الجزائر فقط، بل في دول العالم الثالث برمتها ودول القارة الإفريقية على وجه الأخص، إذ يبدو ذلك من خلال ظهور مختلف الثغرات والنزاعات الإقليمية والطائفية والقبلية والعشائرية على حساب قوة الشعور بالإنتماء القومي والوطني⁽⁷⁰⁾، بالتالي فضعف الولاء الوطني لدى العاملين في إدارة الدول النامية ومنها الجزائر ولنمو الولاءات الأسرية والقبلية والطائفية فإن فكرة النفع العام والملكية العامة زالت غامضة وغير محترمة تماماً من قبلهم⁽⁷¹⁾.

عليه أمكن القول أنّ الفساد⁽⁷²⁾ هو قيمة موروثه من جراء تواجد المستعمر في أيّ دولة، ولعلّ ما شهدته وتشهده الدول العربية من فساد وخراب ودمار الذي جعلها تتراجع سنوات للوراء، خير دليل على أثر العوامل الأجنبية وتأثيرات ردود الأفعال وضغوطات القوى الخارجية، لذا نجد هذه الثقافة الفاسدة

⁽⁶⁷⁾- بن مرزوق عنتر، معضلة الفساد في الجزائر، دراسة الجذور والأسباب والحلول، مرجع سابق، ص 65.
⁽⁶⁸⁾- يعد مفهوم حقوق الإنسان من المفاهيم الشائكة - لأنه واسع في مضمونه خطير في آثاره، فهو واسع لأنه يشمل على مجموعة كبيرة من الحقوق سواء المدنية أو السياسية أو الإجتماعية أو الإقتصادية، وأغلب النظم والتنظيمات القانونية والسياسية قد نظمت هذا الموضوع وهو خطير لأنه يتدخل في حياة الإنسان اليومية وفي نشاطاته المختلفة وعلاقاته الفردية والذهنية بالآخرين وبالسلطة القائمة على أمر الجماعة، وأي إنكار لحق من تلك الحقوق في النهاية هو إنكار لوجود الفرد ولكرامته ونفي لشرعية وجود الدولة نفسها. ونظرا لخطورة حقوق الإنسان وسمعتها وجدت صعوبة في وضع تعريف محدد لهذا المفهوم فكانت تعريفات مقارنة فقط لمزيد من التفصيل أنظر: بن عثمان فوزية، "حقوق الإنسان العالمية وخصوصية الفعل الوطني في حمايتها"، المجلة الأكاديمية للبحث العلمي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، المجلد 05، العدد 01، 2012، ص 181.

⁽⁶⁹⁾- للتفصيل في أصول التدخل العثماني ومرحلة الإستعمار الفرنسي انظر: حيمر فتيحة، ظاهرة الفساد في الجزائر (1989-2013)، دراسة وصفية تحليلية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص تنظيم سياسي وإداري، كلية العلوم السياسية والإدارية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2014، ص 143.

⁽⁷⁰⁾- إذ بعد عام 1960 ظهر إنقسام واضح في القارة الإفريقية، القسم الأول يشمل البلاد الناطقة بالإنجليزية (anglophone) القسم الثاني يتضمن البلاد الناطقة بالفرنسية (francophone). المرجع نفسه، ص 144.
⁽⁷¹⁾- المرجع نفسه، ص 144.

⁽⁷²⁾- وعادة ما يظهر ضعف الإنتماء أو الولاء للوطن في ضعف المشاركة السياسية والتي تعتبر سبباً ونتيجة في آن واحد لإنتشار مظاهر الفساد، وبذلك تنشر صفة سلبية والإتكال وعدم تحمل المسؤولية كميزات للثقافة السياسية السائدة: بن مرزوق عنتر، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، دراسة ميدانية لولاية برج بوعريج، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة الموارد البشرية، كلية العلوم السياسية والاعلام، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2008، ص 68.

الموروثة عن المستعمر سببًا في ظهور أسباب أخرى مساعدة على الفساد سياسية إقتصادية وإدارية وإجتماعية، كما كانت السبب في فشل محاولات الإصلاح التي انتهجتها الجزائر منذ الإستقلال، إذ أنّ هذه الأسباب من شأنها أن تكون في كل مرة دافعا للتخلص من هذه الموروثات المتقدمة، والرغبة في تهيئة وسط اجتماعي أحسن يتناسب ومقتضيات السياسة الجديدة المعدة لمواجهة ظاهرة الفساد في الجزائر.

ثانيا: الأسباب السياسية

إنّ الفساد يتعلق بمجمل الإنحرافات المالية ومخالفات القواعد والأحكام التي تنظم عمل المؤسسة السياسية في الدولة⁽⁷³⁾ لذا تعتبر العوامل السياسية من أهم العوامل التي تساعد على ظهور الفساد ونموه وانتشاره بما توفره من بيئة مناسبة لتنشئ هذه الظاهرة⁽⁷⁴⁾. فالدول التي تعرف فسادًا في نظامها السياسي⁽⁷⁵⁾ هي أكثر الدول التي تعرف معدلات مهمة في ترتيب مؤشرات الفساد، ويمكن الإشارة إلى أهم هذه العوامل السياسية المشجعة للفساد فيما يلي:

1. الإستبداد السياسي

يمكن النظر إلى النظام السياسي⁽⁷⁶⁾. بإعتباره مفهوما واسعا يشمل التّنظيمات والمؤسسات التي مهمتها تنظيم أمور الدولة⁽⁷⁷⁾ غير أنّ هذه النّظم طغى عليها عنصر الإستبداد، والذي يعد وسيلة النّظم الوحيدة للإستمرارية والبقاء في دول العالم الثالث أين يمثل الجيش الممارس الفعلي للسلطة وتعتبر الدولة في الأنظمة الإستبدادية ملك خاص للحاكم أو السلّطة الحاكمة، وقد أعطيت عدة تعاريف

(73)- مصلح عيبر، عزمي الشعبي، علي جرباوي، محمد ابوزايد، سامي الكيلاني، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الإنتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، فلسطين، 2007، ص73.

(74)- بقشيش على، إشكالية تأثير الفساد الإداري على برامج التنمية وتطبيق آليات الحكم الرأشد في البلدان النامية مع الإشارة إلى حالة الجزائر، أطروحة لنيل دكتوراه في العلوم، فرع التّنظيم الإداري والسياسي، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2012، ص45.

(75)- فقد ارتبطت حياة النّظام بمدى توفر الربح النفطي الذي يسمح بتسيير الاقتصاد، سد ثغرات النّظام المختلفة ...، لكن بإنخفاض أسعار النفط توقف البرنامج الإنمائي للدولة وإنكشفت العيوب. مجبور فائزة، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، فرع التّنظيم والسياسات العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تزي وزو، 2015، ص56.

(76)- فنشاط الأحزاب السياسية مثلا ومناهجها له أثر بالغ الأهمية على الإدارة، فقد تدفع بها إلى التّقدم وحسن الأداء كما قد تكون عبئا ثقيلاً عليها. فهي تستطيع أن تستخدم نفوذها وتأثيرها في مواجهة الجهاز التشريعي والتنفيذي. فيرم فاطمة الزهراء، الموظّف العمومي ومبدأ حياد الإدارة العامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2004، ص77.

(77)- المرجع نفسه، ص45.

للإستبداد إلى درجة أن الكثير من الباحثين يستعمله كمرادف للفساد، حيث يعتبرون الإستبداد أحد المعالم الرئيسيّة للنّظم التسلطية⁽⁷⁸⁾.

لذلك يقصد بالحكومة الإستبدادية، تلك التي لا تخضع في حكمها للقانون، ولا تقيد في تصرفاتها بأحكامه، وما تقوم به من تصرفات وما تصدره من قرارات إنّما هو نابع عن إرادتها الحرة وتلبية لرغباتها ومصالحها الذاتية، بالتّالي مصطلحها تتغير بتغير مصلحة صاحب السيادة، دون مراعاة مصالح الغير⁽⁷⁹⁾. في نفس السياق وصف "عبد الرحمن الكواكبي" المستبد وعدوانه وتطاوله قائلاً: "المستبد عدو الحق، عدو الحرية وقاتلها... والمستبد إنسان مستعد بالطبع للشّر لا يفعل الخير إلا مرغماً" اعتبر أيضاً أنّ "المستبد يود أن تكون الرعية كالغنم ذرّاً وطاعةً، كالكلاب وتذلّلاً وتملقاً"⁽⁸⁰⁾.

إنّ الفساد الذي تشهده اليوم جل الدّول العربية وعلى رأسها الجزائر يعد بنظرنا نتيجة طبيعية للأنظمة الإستبدادية المعمول بها في هذه الدول، وإن كان ذلك النّظام يتمتع بخلفية تاريخية جلمها تراكمات الموروث السّياسي لأساليب إدارة الحكم السّياسي والشأن العام⁽⁸¹⁾.

⁽⁷⁸⁾- بن مرزوق عنتر، عبدوا مصطفى، معضلة الفساد في الجزائر دراسة في الجذور الأسباب والحلول، مرجع سابق، ص4. إنّ صفة الاستبداد صفة للحكومة مطلقة العنان التي تتصرف في شؤون الرعية كما تشاء بلا خشية حساب ولا عقاب محققين. انظر: محمد حليم مام، ظاهرة الفساد السّياسي في الجزائر دراسة وصفية تحليلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السّياسية والعلاقات الدولية، فرع التّنظيم السّياسي والإداري، كلية الحقوق والعلوم الإقتصاديّة، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2003، ص46.

⁽⁷⁹⁾- أمّا الحكومة الديكتاتورية نوعاً من أنواع النّظم التسلطية، لذا تعرف: "مصطلح أطلق على كل من يصل إلى السّلطة بطرق غير شرعية، ولا يستمد سلطته من الإدارة الشّعبية لا من شخصه بالإعتماد على كفاءه وقدراته الذاتية أو على قوة أنصار أو حزبه، أو المذهب الذي يستند اليه، أو من أسباب أخرى ناتجة عن الظروف السّياسية والإجتماعية والإقتصاديّة المحيطة بالدّولة والشعب عموماً، علماً أنّ الديكتاتورية قد لا تكون فردية بل جماعية تتم من خلال فئة مدنية أو عسكرية".

أيت شعلال نبيل، مقومات بناء دول القانون، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السّياسية، جامعته الحاج لخضر، باتنة، 2013، ص ص56، 58.

⁽⁸⁰⁾- بن مرزوق عنتر، الرّقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، دراسة ميدانية لولاية برج بوعريج، مرجع سابق، ص69.

⁽⁸¹⁾- حيث يعود الأمر إلى وقوع أول إنقلاب سياسي على مبدأ التداول على السّلطة السّياسية من طرف "معاوية بن أبي سفيان" الذي إستولى على الخلافة السّياسية أولى فعالياته من بعده، بمعنى أن الموروث السّياسي للدولة الأموية ينطبق على ممارسات الأنظمة السّياسية الحاكمة والحال كذلك في ثقافة الدول والمرفق العاماليوم، إذ لا زالت تنهل وتقيس مشروعيتها من ثقافة القبيلة والعشيرة أين نشهد عملية تسييس المرفق العام من الحزب الحاكم أو أحزاب المعارضة وهذا كدعم لسياسة تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة. حيمرفتيحة، ظاهرة الفساد في الجزائر (1989-2013)، دراسة وصفية تحليلية، مرجع سابق، ص144.

في ظلّ هذه النّظم التي تعتمد على تسلط الحاكم ينتشر الفساد سواءً على مستوى القمة (فساد القمة) أو على مستوى النّخبة (فساد النخبة) وهو توهم فئة المحيطين بالحاكم، حيث يحرصون على دعم تسلط النّظام وقهر الشعب والبطش بالمعارضة، وعلى إستمرار سيطرة الحزب الواحد، في ظلّ الحكم الإستبدادي فيسود المجتمع حالة من الفقر وتدني مستوى المعيشة وضعف النّظام القانوني والرّقابي، بالتّالي إنتشار الفساد في كافة الأجهزة وتصبح الوظائف العامّة أقصر الطرق في تحقيق المكاسب والثراء والثروة من خلال الرّشوة والإختلاس⁽⁸²⁾.

لذلك فحين يغيب الحكم الصالح، بل حينما يغيب وتلغى المشاركة الفعلية وتهدر قيمة الحوار، تختل يومئذ منظومة القيم، وينتشر الفساد بكل أنواعه من خلال توظيف كل من يوالى الرئيس وبغضّ النّظر عن كفاءته. وفي ذلك يقول "محمد العربي فلاح": "لقد وضع الناس الحكومات من أجل خدمتهم ولكن الإستبداد قلب الموضوع، فجعل الرّعية خادمة للرعاة فقبلوا وقنعوا"⁽⁸³⁾.

بات مُؤكّداً أنّ تسلّط الفئة الحاكمة وسوء إستغلال السّلطة⁽⁸⁴⁾ يعني غياب دولة القانون، بالتّالي القضاء على الشفافية والمساءلة وكذا فشل كل محاولات ومحاولات الإصلاح، والتي هي من حتميات ومقتضيات بناءً إستراتيجية مناهضة للفساد.

2. عدم الإستقرار السياسي

الإستقرار السياسي حسب "ايكستين" هو: "إستمرارية الأبنية الحكومية عبر فترة طويلة من الزمن وقدرة الحكومة على إصدار القوانين أو تعهدات إيجابية بالإضافة إلى تخفيض درجة العنف السياسي إلى أدنى حد ممكن، قدرة النّظام السياسي على إتخاذ القرارات التي تتناسب مع المطالب المقدمة إليه وعلى تنفيذها"⁽⁸⁵⁾.

الملاحظ أنّه تعاني أغلب الدّول النّامية من التغيير السريع في عناصر السّلطة الحاكمة (السّلطة التنفيذية)، وذلك نتيجة الإنقلابات العسكرية والاعتقالات والحروب الأهلية والحركات الانفصالية

⁽⁸²⁾- حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 90.

⁽⁸³⁾- بن مرزوق عنتره الرّقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، دراسة ميدانية لولاية برج بوعريج، مرجع سابق، ص 69. نقلاً عن: محمد العربي فلاح، آفة الشعوب ونظمها، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 145.

⁽⁸⁴⁾- يقصد بنطاق السّلطة الرسمية إن الحق في إتخاذ القرار وحرية التصرف والقوة في إصدار الأوامر للأخريين والزامهم بتنفيذها يكون كبيراً وواسع المجال في قيمة الهرم التّنظيمي. عمروصفي عقيلي، الإدارة المعاصرة، دار زهوان للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص 329.

⁽⁸⁵⁾- فيرم فاطمة الزهراء، الموظّف العمومي ومبدأ حياد الإدارة العامّة في الجزائر، مرجع سابق، ص 77.

والاضطرابات المتكررة التي تتعرض لها هذه الدول، هذا بالإضافة إلى الانقسامات الداخلية الحادة لأسباب عرقية، قبلية، دينية، ولغوية، مع عجز النظم السياسية القائمة على تسوية التوترات الناشئة لعدم الإستقرار السياسي⁽⁸⁶⁾.

على الرغم من تبني الجزائر نظام التعددية الحزبية الذي فتح مجالاً واسعاً للمشاركة الشعبية في الحياة السياسية، إلا أنّ ذلك نتج عنه عدم إستقرار سياسي أثر بشكل واضح على أجهزة الإدارة وتنظيماتها، حيث أنّ التغيير السريع في عناصر السلطة الحاكمة لاسيما الموظّفين أدى إلى عدم التنسيق بين القرارات السياسية السريعة والقرارات السياسية البطيئة، وهذا نتجت عنه فوضى إدارية⁽⁸⁷⁾ أدت إلى استبعاد الموظّفين غير المرغوب فيهم سياسياً، حيث يعمل كل وزير جديد على تطهير الإدارة من الموظّفين غير الموالين للقائد الإداري، بالتالي إفتقار الإدارة للكفاءات البشرية المؤهلة وإن هذه الشهادات وإن وجدت فهي لا تعني أكثر من أداة أو وسيلة دخول للإدارة دون أن تربط بأي مدلول للخبرة والكفاءة والإختصاص⁽⁸⁸⁾، فكانت عوامل تمهّد لاستمرار بيئة غارقة في الفساد.

3. ضعف الحكومات الجزائرية المتعاقبة

إنّ عدم الإستقرار السياسي الذي سبق الحديث عنه من شأنه إفراز حكومات ضعيفة غير قادرة على الصمود بل يسودها ثقافة التسرع والتخلف وسوء التقدير، الذي ترثه الحكومات المتواجدة على الساحة عن حكومات سبقتها، فغياب التقييم والمراجعة لما توصلت إليه الحكومات من نتائج ميدانية سواءً أثناء مرحلة توليها الحكم أو في فترة إنتهاء مهامها، يؤلّد غياب الاحساس بالمسؤولية أو الخوف من المحاسبة لأنّه حقا لا توجد مفاضلة أو مقارنة بين حكومة انقضت وحكومة قادمة، وبإصبحنا نألّف

⁽⁸⁶⁾- حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 90.

- ويعد الإستقرار السياسي من وظائف الدولة الحديثة انظر: ساحلي مبروك، أزمة الفساد والتنمية في العالم العربي، دراسة حالة الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2015، ص 115.

⁽⁸⁷⁾- عدم الإستقرار السياسي له تأثير سلبي على أجهزة الإدارة العامة ونشاطها يظهر في:

- أنّه في ظل النظام السياسي غير المستقر فإنّ الهيكل التنظيمي للإدارة العامة يكون غير مستقر، حيث تلغى وتدمج الوزارات ونفس الأمر بالنسبة لباقي مؤسسات وأجهزة القطاع العام.

- في ظل عدم الإستقرار السياسي يتم الانتقام من العناصر الإدارية غير المرغوب فيها سياسياً فيما يقوم كل مسؤول عن توليه السلطة بتطهير الجهاز الإداري من الموظّفين الغير موالين له وتعيين الموالين له.

- عدم الإستقرار السياسي يعني عدم إستقرار السياسة الإدارية نظراً لعدم وجود خطة تنمية إدارية مستقرة، اد تتغير بتغيير المسؤولين (سياسة فرض قطيعة مع المرحلة التي تسبقه).

أنظر: حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد في الجزائر، مرجع سابق، ص 90-91.

⁽⁸⁸⁾- فيرم فاطمة الزهراء، الموظّف العمومي ومبدأ حياد الإدارة العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 78.

مُعتقد أن النتيجة واحدة، وأنه لا جديد ولا تغيير في أوضاع عشناها ولا زلنا نعيشها، أوضاعا تسوء ولا تتحسن.

إنّ ضعف الحكومات يُشكّل أحد الأسباب السياسيّة المساهمة بقسط كبير في إنتشار الفساد وأنّساعه، ويتّضح ذلك الضّعف من خلال اتّسام معاملاتها بالغموض بدل الشّفافيّة وعدم إتباع الإجراءات والنّظم الموضوعية في التّعيينات في الوظائف، هذا إلى جانب قصور الرّقابة على أنشطة الدّولة بدل فاعليتها، وهذا ما تؤكده كل الدّراسات⁽⁸⁹⁾، فغياب الصرامة الجدية وحلول محلها الضّعف واللامبالاة وغياب روح المسؤولية تترتب عن إنتشار الفساد في جميع قطاعات الدّولة، ويظهر هذا الضّعف في غياب الإرادة السياسيّة، وتراجع الرّغبة في مكافحة الفساد، فترتب عنه ضعف الإطار القانوني المتعلق بمكافحة الفساد.

4. غياب الإرادة السياسيّة

يرتبط نجاح مكافحة الفساد أصلا بالإرادة السياسيّة، فغياب هذه الأخيرة يعني عدم فاعلية المنظومة القانونيّة والمنظومة المؤسّساتية في الدّولة والموجهة للغرض، حينها تكون الفائدة منعدمة من تشريع نصوص ووضع مؤسّسات وهيكل شكلية لا فعلية.

وما عدم إتخاذ الدّولة إجراءات وقائية وعقابية صارمة بحق عناصر الفساد⁽⁹⁰⁾ إلا بسبب إنغماسها بذاتها أو بعض أطرافها في قضايا فساد خطيرة، وهذا ما يعكس ضعف الإرادة والنية الصادقة لدى قيادتنا السياسيّة في مجال مكافحة الفساد⁽⁹¹⁾.

عليه يعدّ ضعف الحكومات من خلال غياب الإرادة السياسيّة وقلة الإهتمام بمكافحة الفساد من أهم العوامل على الإطلاق المساعدة على إنتشار الفوضى وسوء التّسيير وما يتبعه من سوء التّحكم في الإنحرافات والخروقات لمختلف القوانين تشكّل حقّا عائقا أمام التّنمية، لذا يمكن إعتبار صياغة إستراتيجية جديدة لمكافحة الفساد في إطار القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته قفزة نوعيه في مجال الإهتمام بموضوع مكافحة الجريمة وضرورة تبني مبدأ العقوبة فحتى وإن كان هو مجرد نص قانوني إلا أنّه أمكن النّظر إليه من زاوية ايجابية وإعتبارها بدايات الإهتمام بموضوع مكافحة

(89)- حيمر فتيحة، ظاهرة الفساد في الجزائر (1989-2013)، دراسة وصفية تحليلية، مرجع سابق، ص 149.

(90)- العناصر والأطراف الفاعلة في إرتكاب جرائم الفساد تتعدد بتعدد النشاط الإنساني لذا نجد أطراف فاعلة على المستوى المحلي وأخرى على المستوى الدولي. للمزيد من التفصيل انظر: المرجع نفسه، ص 180 وما يليها.

(91)- المرجع نفسه، ص 150.

الفساد حتى وإن كان صياغة هذه القوانين جاء كنتيجة حتمية لمتطلبات دولية أملت تداعيات المجتمع الدولي الرامي لمكافحة الفساد.

5. خرق مبدأ الفصل بين السلطات

يعد ضعف أداء السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية من العوامل الأكثر تسببا في إنتشار الفساد⁽⁹²⁾. لذا من الأسباب السياسية لتفشي ظاهرة الفساد في الجزائر، هو إنتهاك مبدأ الفصل بين السلطات⁽⁹³⁾، إذ تمارس السلطات الثلاث مهامها دون إحترام مبدأ الإستقلالية الواردة في الدستور. وإنّ مبدأ الفصل بين السلطات والذي نادى به مونتسكيو والذي يقوم على مبدأ أساسي هو "السلطة توقف السلطة"، فإذا لم يحترم ويصان، كان ذلك منفاذاً كبيراً لسيطرة السلطة التنفيذية على زمام الأمور، بالتالي إنفلات وتحصن الكثير من أعوان الإدارة من العقاب والمتابعة في حالة إرتكابهم لأحد الأفعال الفاسدة⁽⁹⁴⁾.

ومن أهم الأطراف الفاعلة للفساد على المستوى المحلي ذوي المناصب التشريعية والقضائية والتنفيذية، وهذا الأمر بديهي بحكم النفوذ المترتبة عن المناصب التي يشغلونها، هذا ما يمثل الدافع القوي لضرورة اعتماد تدابير محكمة لمراجعة المنظومة العقابية في كل مرة⁽⁹⁵⁾.

⁽⁹²⁾- مصلح عبير، عزمي الشعبي، على جرباوي، محمد ابو زايد، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، مرجع سابق، ص 37. عن ضرورة الفصل المتوازن بين السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية في العراق عدل: نبيل جعفر عبد الرضا، محمد جاسم عواد، "إستراتيجية مقترحة لمعالجة الفساد في الإقتصاد العراقي"، مجلة الإدارة والإقتصاد، كلية الإدارة والإقتصاد، جامعة البصرة، 2020، ص 6.

⁽⁹³⁾- حيث جُسد المبدأ بموجب الباب الثاني من دستور 1996، حيث حدد فيه إختصاصات كل من السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية وعدد مهامها من المادة 84 إلى 177 حفاظا على عدم تداخل الإختصاص بين هذه السلطات وضروري إستقلاليتها، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، سالف الذكر.

⁽⁹⁴⁾- حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 78.

⁽⁹⁵⁾- للمزيد من التفصيل على أطراف الفساد ارجع ل: حيمر فتيحة، ظاهرة الفساد في الجزائر (1989-2013)، دراسة وصفية تحليلية، مرجع سابق، ص 180 وما يليها.

ثالثا: الأسباب الإقتصادية

تعد العوامل الإقتصادية⁽⁹⁶⁾ من أهم الأسباب التي أدت إلى تفسّي الفساد في الجزائر ما يفسرها إقتصاديا، كون الإقتصاد الجزائري ومنذ الثمانينات من القرن الماضي يعاني أزمة حادة تسببت فيها⁽⁹⁷⁾ عدة عوامل، عليه يمكن أن نستعرض بعض الأسباب الإقتصادية⁽⁹⁸⁾ للفساد فيما يلي:

1. توسع الدور الإقتصادي للدولة

بطبيعة الحال النّظام الإقتصادي السائد في أي مجتمع دور هام ومؤثر في إنتشار الفساد وتغلغله في أوساط المجتمع، وبمنظرة عامة قد تخلت الجزائر عن النّظام الاشتراكي إثر الإصلاحات الإقتصادية⁽⁹⁹⁾ الجذرية في نهاية الثمانينات والتي تبنت بموجها النّظام الرأسمالي بموجب دستور 1989، فرغم الوجه الإيجابي للنظام آنذاك، إلا أنّه تبين فيما بعد عدة مساوئ له، ومن سلبياته أن المنافسة الحرة التي ينادون بها تتحول في الحقيقة إلى منافسة غير مشروعة، تؤدي تدريجيا إلى اختفاء وافلاس كثير من المنافسين ونشوء نوع من الإحتكارات والهيمنة على السوق، الأمر الذي يعني أن البعض فقط يتسنى له تحقيق مصالحه الخاصة والبعض الآخر لم يتحقق له ذلك، فتبدأ المعركة بين المؤسسات، بإستخدام

⁽⁹⁶⁾- عن العوامل الإقتصادية المؤدية للفساد بالتفصيل عدك: محمد حليم مام، ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر، دراسة وصفية تحليلية، مرجع سابق، ص 62.

⁽⁹⁷⁾- أزمة الديون الخارجية التي وصلت تقديراتها عام 2000 إلى 30,4 مليار دولار أمريكي.

- أزمة السكن التي بلغت في نفس السنة حوالي 940,000 وحدة سكنية.

- أزمة الشغل (البطالة)، والتي بلغت حسب تقديرات عام 1998 حوالي 82,02%، وإن كانت نسبتها قد انخفضت منذ سنة 2003، حيث قدرت ب 23,7% وعام 2004 وصلت إلى 17,7%، وعام 2005 إلى 15,3% وعام 2006 13,3%.

أزمة الفقر نتيجة تدني المستوى المعيشي في أوساط الجزائريين فحسب إحصائيات عام 1995 والتي قام بها البنك الدولي بالتعاون مع الديوان الوطني للإحصائيات فإنّ عدد السكان الجزائريين الذين يعيشون دون الحد الأدنى لمستوى الفقر يقدر بنسب 22,6% من السكان الجزائري أي ما يمثل 6,36 مليون شخص. هذا وان كان المركز الجزائري للدراسات والتحليل الخاصة بالسكن والتّمنية كشف أيضا أن نسبة الفقر في الجزائر قد تقلصت إلى أقل من كتاب 6% عام 2006. حيمر فتيحة، ظاهرة الفساد في الجزائر (1989-2013)، دراسة وصفي تحليلية، مرجع سابق، ص 152.

⁽⁹⁸⁾- عن الأسباب الإقتصادية للفساد أنظر: بن مرزوق عنتر، الرقابة الإدارية مدونة في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، دراسة ميدانية لولاية برج بوعريج، مرجع سابق، ص 96.

⁽⁹⁹⁾- للمزيد من التفصيل في الإصلاحات الإقتصادية في الجزائر، أنظر: علي حمزة، فعالية السياسة النقدية والمالية في ظل الإصلاحات بالجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإقتصادية، تخصص نقود ومالية، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التّسيير، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2002. وعن النّظام الإقتصادي في الجزائر قبل الإصلاحات وبعد مرحله الإصلاحات. أنظر: علاوة العلال، سياسات الضبط والإستقرار حسب النمذجة غير الهيكلية، حالة الإقتصاد الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الإقتصادية، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التّسيير، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2007.

كافة الوسائل في سبيل تحقيق أهدافها الأمر الذي يؤدي إلى ظهور وانتشار الفساد بمختلف صوره، من رشوه وتدليس أو غش تجاري، ودفع العملات إلى من بيده سلطة القرار للتأثير على الأسواق، بل أكثر من ذلك أنّ بعض الشركات⁽¹⁰⁰⁾ والمؤسسات الكبرى إستطاعت بشكل أو بآخر تسخير واستصدار تشريعات قانونية لصالحها⁽¹⁰¹⁾.

بتبني النظام الليبرالي أخذت بذلك سلوكيات الموظّفين الحكوميين تتبدل وتتغير وأضحوا يتخبطون بين الهجرة إلى الخارج والتحول إلى المؤسسات والشركات الخاصة، أو البقاء في الوظيفة العامة، في ظل هذا التّخبط والتنازع كان الخاسر الوحيد هو الأداء والسلوك الوظيفي عند الذين اعترتهم الكثير من الإنحرافات والمظاهر السلبية من الغياب والتمارض، وعدم الإنضباط والإلتزام وغيرها من السلوكات الفاسدة الأخرى⁽¹⁰²⁾.

وقد ترتب عن الأسباب الإقتصادية عدة نتائج سلبية هامة أهمها: ظهور الطبقة، إنخفاض مستويات الأجور في القطاع الحكومي ومن ثم يقبل الموظّفون تقاضى الرشاوي لتحقيق التوازن مع الإنفاق الخاص والإسراف في المال العام وتبذيره، التّضخم الوظيفي، المساومة على الملكية العامة وهذا ما يُروّج له النظام العالمي الجديد⁽¹⁰³⁾.

2. إعتقاد الجزائر على الربع البترولي

إن وجود قاعدة موارد طبيعية كبيرة في المجتمع تؤدي إلى توفر ثروة طبيعية كبيرة تغري المسؤولين بممارسه أعمال الفساد بصورة أكبر منها في المجتمعات ذات الموارد المحدودة، فالأرباح الخيالية الناجمة

⁽¹⁰⁰⁾ - تأثير الشركات المتعددة الجنسيات تأثيراً كبيراً على الإدارة العامة في الدولة التي تنشط بها هذه الشركات العملاقة، فإرتفاع درجة المنافسة الدولية في الوقت الراهن جعل من الرشاوي ودفع العملات والتجانس الإقتصادي أدوات فاعلة للحصول على الصفقات في مختلف المجالات. أنظر: حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 88.

⁽¹⁰¹⁾ - المرجع نفسه، ص 86.

⁽¹⁰²⁾ - حيمر فتحة، ظاهرة الفساد في الجزائر (1989-2003)، دراسة وصفية تحليلية، مرجع سابق، ص 156.

⁽¹⁰³⁾ - فالفق وتدني الدخول الفردية، وانعدام الرعاية الإجتماعية كلها تشجع على إرتكاب الفساد ولكن نلاحظ كثيراً من البلدان لجأت إلى رفع أجور عمالها وموظفيها عدة مرات، ولكن لم يؤدي إلى التقليل من السلوكات الفاسدة، ففي الجزائر لجأت الحكومة إلى رفع الأجور عدة مرات كان آخرها الزيادات التي أقرتها في جانفي 2008، ولكن رغم ذلك في الفساد الإداري مستشري في مختلف مناحي ومستويات الأجهزة الإدارية. أنظر: بقشيش علي، إشكالية تأثير الفساد الإداري على برامج التنمية وتطبيق آليات الحكم الرأشد في البلدان النامية مع الإشارة إلى حالة الجزائر، مرجع سابق، ص 47. حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 87. وأن هذه الأجور تعرضت للتغيير والتعديل في سنتي 2022، و2023 على التوالي.

عن الإستثمار بالموارد الطبيعيّة الإستراتيجية التّفطية حققت أرباح مالية للشركات الأجنبية، مما حفّز على دفع الرّشاي لبعض المسؤولين للفوز بإمتميازات التعاقد فيها⁽¹⁰⁴⁾.

الأمر الذي جعل تلك التّعمة التّفطية نقمةً على بلادنا، إذ وبدلاً أن توجه الثروة لخدمة المجتمع وتنميته، توجه لجيوب قلة من ذوي النفوذ فيه، والتي سماها الرئيس "محمد بوضياف" "بالمافيا المالية السياسيّة"⁽¹⁰⁵⁾.

لقد ساهم الرّيع البتروفي في خلق عقلية ريعية لدى النخبة الحاكمة، ولد الفئة التكنوقراطية وجعلها نظرة خاصة بهم للعائدات الرّيعية دون أي جهد وتحقيق مكاسمهم بكل الطرق مهما كانت مشروعة أو غير مشروعة، إكتسبت بذلك الطبقة السياسيّة تلك العقلية، إذ تراجع الفكر العقلاني لديها وصعدت قيم الشّطارة والنّهب والاحتيال⁽¹⁰⁶⁾.

3. استيراد تجارب تنمية غربية

إنّ الدّول المتقدّمة حققت أشواطاً في مجال التّنمية على مختلف المستويات، وعلى درجتها تسعى الدّول التّامية الالتحاق بها، غير أنّ فكرة جلب واستيراد سياسات تنمية ظهرت بالدّول المتقدّمة قد لا تتماشى أصلاً مع ايدولوجيات وأوضاع الدّول المتخلفة سواءً الإقتصاديّة أو حتى في المجالات السياسيّة والإدارية والإجتماعية، الدليل على ذلك هو ما خلفه تبني النّظام الإقتصادي الجديد من آثار سلبية على المجتمع الجزائري، لذا فإنّ أية سياسة تنمية لا بد أن تخضع للدراسة والتقييم والتّخطيط والإتّوّن ثقافة التبعية والتقليد التي تشجع على التّخلف والرّكود الذي يتوطّن فيه الفساد.

4. سوء توزيع الثروة والموارد الإقتصاديّة وأثره على المواطن

يترتّب عن سوء توزيع ثروات وخيارات الدّولة عدة مشاكل سكانية قد تكون في الغالب الدافع للارتشاء والإختلاس بالتّالي ظهور معاناة على مختلف الأصعدة ولهذه العوامل عدة صور كتدني المستوى المعيشي للسّكان، الفقر والبطالة، الطّبقيّة وغيرها.....⁽¹⁰⁷⁾.

بغرض التّخفيف من حدّة التّوترات الناتجة عن الظّروف الإقتصاديّة السيئة حاولت الجزائر إجراء تعديلات دورية في منظومتها القانونيّة، قصد تحقيق توزيع عادل لثرواتها بما يحقق العدالة

(104) - بقشيش علي، إشكالية تأثير الفساد الإداري على برامج التنمية وتطبيق آليات الحكم الرّاشد في البلدان التّامية مع الإشارة إلى حالة الجزائر، مرجع سابق، ص 47.

(105) - بن مرزوق عنتر، عبدو مصطفى، معظلة الفساد في الجزائر الأسباب والجذور والحلول، مرجع سابق، ص 80.

(106) - محمد حليم مام، ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر، دراسة وصفية تحليلية، مرجع سابق، ص 67.

(107) - حاحة عبد العالي، الآليات القانونيّة لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 88.

والمساواة التي هي مبادئ دستورية، إلا أنّها في الغالب محاولات فاشلة إذ لازالت تعاني الكثير من المشاكل الاجتماعية التي سببها سوء توزيع الثروة الاقتصادية.

رابعاً: الأسباب الإدارية

سبق الحديث عن عدة أسباب وعوامل مؤثرة بشكل مباشر أو غير مباشر على توسع ظاهرة الفساد في أيّ مجتمع، سواءً كانت سياسية أو اقتصادية أو إجتماعية⁽¹⁰⁸⁾ لتُضاف إليها أسباب أخرى إدارية لا غنى عنها، وتكون النتيجة المنتظرة من فساد الأوساط السابقة إذ أن فساد السياسة والاقتصاد والمجتمع له أثره على الخدمة العامة من حيث الأداء سواءً على مستوى الأفراد أو المؤسسات لذا يمكن اجمال الأسباب الإدارية⁽¹⁰⁹⁾ في نمطين هما:

1. أسباب متعلقة بالموظف العام

ثمّة عدة أسباب مرتبطة بالموظف من شأنها أن تحفزه إلى ارتكاب إنحرافات أو إنتهاكات غير مرغوب فيها كالأسباب الوراثية التي تتعلق بمجموع الدوافع المتعلقة بالحاجات الأساسية للإنسان فغيابها يعني التوتّر والقلق والبحث عن مصدر آخر لها غير مشروع، هذا فضلاً عن تراجع العامل الديني والأخلاقي، إذ يُمثل الدين عاملاً مهمّاً في دفع الفساد والحد من إنتشاره بما يمثل الدين من رقيب داخلي ذاتي.

2. أسباب متعلقة بالوظيفة العامة والمرفق العام

العديد من العوامل والأسباب تتداخل لخلق بيئة عمل تساعد على إنتشار الفساد الإداري داخل المرافق العامة كالتضخم الإداري⁽¹¹⁰⁾، وما له من آثار سلبية كتداخل الاختصاصات وكذا سوء التنظيم، والتسيير وتعقّد الإجراءات الإدارية من حيث هي وسيلة فعّالة لتحقيق أهداف المنظمات الإدارية والأفراد

⁽¹⁰⁸⁾ - بودهان موسى، النّظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، مرجع سابق، ص38.

⁽¹⁰⁹⁾ - حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص70 وما يلها.

للتفصيل فيها عدل: صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الإجتماعية والاقتصادية، مرجع سابق.

عادل عبد العزيز السن، "مكافحة أعمال الرّشوة"، بحوث وأوراق عمل الندوات والورشات المنعقدة في شرم الشيخ، القاهرة، الرباط عام 2008، حول مكافحة الفساد في الوطن العربي، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2009، ص436.

أنظر: نور طاهر الأقرع، "إستراتيجيات مواجهة الفساد المالي والإداري"، مجلة العلوم القانونية، دار الآفاق العربية للنشر والتوزيع، العدد 1، 2014، ص183 وما بعدها.

⁽¹¹⁰⁾ - حيث تكلف المنظمات الإدارية بأعباء ووظائف تفوق امكاناتها البشرية والمادية، الأمر الذي يعجز معه العاملان عن إنجاز الأعمال وتأخيرها واضطرارهم إلى الاساليب الملتوية لا نجازها في وقت أقصر وبجهد أقل من بين هذه الأساليب تقديم الرّشوة التي تعد من أبرز مظاهر الفساد انظر: عادل عبد العزيز السن، "مكافحة أعمال الرّشوة"، مرجع سابق، ص436.

العاملين على السواء وتعقدتها وجمودها يؤدي إلى التسيق والمماطلة، التّأخير في اقتضاء المعاملات الإدارية بالإضافة إلى ضعف الرقابة والمساءلة وإنعدام الموضوعية في طرق التوظيف، فضلاً عن عدم مواكبة سياسة الأجور للظروف الإقتصادية ومتطلبات المعيشة بصوره يجعلها عاجزة على توفير الحد الأدنى من مستلزمات العيش الكريم للموظفين، وعدم وجود قوانين تتأقلم مع كل هذه الأوضاع والمشاكل، ويؤكد البعض على أنّ من بين الأسباب الكامنة وراء الفساد الإداري هو نقص المعرفة الوثيقة بالعمل الإداري لدى المديرين وتخلف القيادات⁽¹¹¹⁾ الإدارية⁽¹¹²⁾ والتي تعد من أهم العوامل التي تؤدي إلى الوجه السلبي للإدارة، بحيث يفترض أن يتحلّى القائد الإداري بصفات مميزة⁽¹¹³⁾.

خامساً: الأسباب الإجتماعية والثقافية

أصبحت الكثير من الأعمال والسلوكيات التي يدخل تحت مسمى الفساد سلوكاً عادياً يمارسه الموظف ويتقبله المواطن⁽¹¹⁴⁾، بالتالي ثمة أسباب إجتماعية وأخرى ثقافية تهيئ بيئة ملائمة للمفسدين حيث تؤثر بشكل مباشر على تصرفاتهم. المجتمع المتخلف وعلاقات أفرادها السلبية وعاداتهم وتقاليدهم

⁽¹¹¹⁾ - قال الإمام علي رضي الله عنه: واختر للوظيفة الأكفاء، وسبع عليهم الأرزاق، فإنّ في ذلك قولهم على تحصين أنفسهم، وغنى لهم عن تناول ما تحت أيديهم وحجة عليهم أن خالفو يتضح أنّه منذ الأزل كان التأكيد على ضرورة إعتقاد الكفاءة كمعيار لتقلد الوظيفة، وضرورة الإهتمام بالأجر والآن ذلك حجة في الإنحراف والمخالفة، انظر: بن مرزوق عنتر، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، دراسة ميدانية لولاية برج بوعريج، مرجع سابق، ص 73.

⁽¹¹²⁾ - حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 76.

للمزيد عن الأسباب الكامنة وراء الفساد الإداري. أنظر: فتحي بن حسن السكري، "أسس وأساليب مقاومة الفساد الإداري"، بحوث وأوراق الملتقيات والندوات حول الفساد الإداري والمالي في الوطن العربي، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2008، ص 156 وما بعدها.

⁽¹¹³⁾ - الصّفات المميزة للقائد الناجح عملية نسبية تختلف من وظيفة قيادية إلى أخرى وتتوقف على عوامل متداخلة لكن هناك صفات أساسية لابد التحلي بها ويتميزون بمبادئ هامة مثل أنّهم يتعلمون باستمرار، يسارعون في تقديم الخدمة، أنّهم يشعرون بطاقة إيجابية، أنّهم صدقوا بالآخرين، أنّهم يعيشون حياه متوازنة، أنّهم يرونه الحياة مغامرة أنّهم متكاملون مع غيرهم، أنّهم يدرّبون أنفسهم على تجديد الذات. للمزيد من التفصيل في الموضوع انظر: رجب السيد عيد، "المهارات الإدارية في القيادة وأثارها في مكافحة الفساد"، بحوث وأوراق عمل مؤتمر بعنوان تنمية المهارات القانونية والإدارية للقيادات ودورها في مكافحة الفساد، المنعقد في دولة الإمارات العربية المتحدة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2012، ص 17 وما بعدها.

⁽¹¹⁴⁾ - انظر: عادل عبد العزيز السن، "مكافحة أعمال الرّشوة"، مرجع سابق، ص 435. للتفصيل في الأسباب الإجتماعية والثقافية للفساد، انظر: محمد حليم لمّام، ظاهرة الفساد السّياسي في الجزائر، دراسة وصفية تحليلية، مرجع سابق، ص 71 وما يليها.

المتوارثة تفرض نفسها على المنظمات من خلال التّعاملات اليومية، كما أنّ التركيبة الإجماعية⁽¹¹⁵⁾ الأسرية لدى أغلبية المواطنين وأخلاقهم وقيمهم الفطرية والدينية علاقة وثيقة بإنتشار الفساد والمفسدين. فنجد عندئذ الأفراد يمارسون إنحرافات وتجاوزات للقوانين تقليلا لمشاعر الضغط والفتور⁽¹¹⁶⁾.

لذا فإنّ إنتشار الولاءات الأسرية والقبلية والجهوية على حساب المصلحة العامّة⁽¹¹⁷⁾، أسباب إجماعية وثقافية تؤدّي إلى الفساد، كالجهل وتدني المستوى التّعليمي والثّقافي للأفراد⁽¹¹⁸⁾، وإحتقار العمل⁽¹¹⁹⁾، بالإضافة إلى ضعف الولاء الوطني والحسّ الوظيفي⁽¹²⁰⁾ وغيابه⁽¹²¹⁾، التّمسك بعادات وتقاليد فاسدة في العمل.

هي أسباب⁽¹²²⁾ إدارية وأخرى سياسيّة وإقتصادية وإجماعية وثقافية إجمعت لتُشكّل بيئة داخلية وخارجية ملامحها الفساد ولّدت الحاجة للتّشخيص وتحديد مواقع الخلل والعطب لمختلف

⁽¹¹⁵⁾ - حيث يؤكد (Andvigad and Moene) في دراستهما عام 1999، وجود علاقة فردية بين الفساد وغياب التوازن والعدل الإجماعي، ما يولد الظلم وعدم المساواة لدى قطاعات مختلفة في المجتمع، ومن ثم الحقد والكراهية إتحاف الفاسدين الذين يمثلون والظلم الإجماعي: حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 79.

⁽¹¹⁶⁾ - لتظهر مختلف الآفات الإجماعية كالمخدرات مثلاً نجد الجزائر سنة 2004، أصدرت قانون خاص وهو: قانون رقم 04-18، مؤرخ في 25 ديسمبر 2004، يتعلق بالوقاية من المخدرات والمؤثرات العقلية وقمع الاستعمال والاتجار غير المشروعين بها، ج.ج. عدد 89، صادر في ديسمبر 2004.

⁽¹¹⁷⁾ - وهناك من العوامل المشجعة على إنتشار هذه الانحرافات سيما ما تعلق بتأثيرات "العائلة الممتدة" التي تجعل الفرد يقدم خدماته لهؤلاء الأفراد الذين تربطه به صلات خاصة، وكذا "التماسك الأسري" الذي يؤثر سلبيًا ويمارس ضغوطا على قرارات الموظف بإعتباره فردا من الأسرة لإصدار قرارات تخدم مصالح العائلة، إذ يجد نفسه ملزما برد الجميل. حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص.ص 80-81.

⁽¹¹⁸⁾ - محمد خالد المهايبي، "آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري"، مرجع سابق، ص 177.

⁽¹¹⁹⁾ - تولّدت لدى الجزائريين نظرة إحتقار وازدراء تجاه المهن اليدوية، بل وحتى تجاه الوظائف الإدارية البسيطة نتيجة رغبتهم في العمل في الوظائف ذات الطابع الإشرافي، ولعلّ هذا مرتبط أساسا بسمة عزة التّفنّس وأن تلك الوظائف تمس شخصيته، مما ترتب عنه شعور بكره الوظيفة بالتّالي عدم الإلتزام بالواجبات. حيمر فتيحة، ظاهرة الفساد في الجزائر (1989-2013) دراسة وصفية تحليلية، مرجع سابق، ص 159.

⁽¹²⁰⁾ - المرجع نفسه، ص 159.

عن ضعف الإلتزام للوطن انظر: بن مرزوق عنتره الرّقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، دراسة ميدانية لولاية برج بوعريّج، مرجع سابق، ص 72.

⁽¹²¹⁾ - صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كعمق لعمليات التّنمية الإجماعية والإقتصادية، مرجع سابق، ص 135.

⁽¹²²⁾ - نالت مسألة البحث عن أسباب إنتشار الفساد الكثير من الإهتمام في دراسة المتخصصين في المجال، أثري الموضوع من جوانب عدة الإدارية والسياسية والإقتصادية والإجماعية ومن زوايا مختلفة داخلية وأخرى خارجية، قصد تشخيص الظاهرة، والبحث عن سبل معالجتها والتخفيف من آثارها.

الأثار والنتائج التي خلفتها بقصد بناء سياسة عامة جديدة لمكافحة الفساد لها مبرراتها التي توجي بخطورة الوضع حقا.

الفرع الثاني

تعدد آثار الفساد

لا يمكن الحديث عن الوقاية من الفساد ومكافحته، بمجرد وضع نصوص قانونية إنما لابد أن تنبني هذه الأخيرة على تخطيط محكم وتدبير مسبق، يتعلق بالنظر في مختلف الأسباب الحقيقية للفساد، والتي فتحت أبواب ونوافذ لفئات جعلت من الأموال العامة مصدراً لثرائهم وجعلت المجتمع بصفة عامة يتخبط في مشاكل ومعوقات في الحياة العامة السياسية والإقتصادية والإجتماعية، فما خلفه الفساد من آثار وخيمة كان السبب في إعادة صياغة إستراتيجية جديدة لمكافحة الفساد في إطار قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، فما هي تلك الآثار⁽¹²³⁾ المعيقة لعملية الوقوف ضد تنامي ظاهرة الفساد في الجزائر.

أولاً: الآثار السياسية للفساد في الجزائر

وهي تمثل النتائج السياسية السلبية في الجزائر، إن للفساد مظاهر وآثار سلبية⁽¹²⁴⁾، في جميع المجالات⁽¹²⁵⁾ بما فيها الجانب السياسي ولعل أهمها:

⁽¹²³⁾ - من الآثار المترتبة عن الفساد فقدان ثقة الأفراد في المؤسسات الإدارية أنظر:

BARON Jean Godeaux, « L'importance du phénomène de la corruption », Actes du colloque sur la corruption nous concerne tous, du 4 décembre 2001, institut d'études sur la justice Louvain, la neuve, Belgique, 2002, p.p. 28-29.

⁽¹²⁴⁾ - إلا أنه هناك من يرجح أن للفساد آثار إيجابية وهذا ما يراه أنصار "المدرسة الوظيفية" ويسمونه في هذه الحالة بالفساد المنتج.

- يقول كولين ليز (Colin Lyes) في السياق: أن من الخطأ الافتراض بأن نتائج الفساد سيئة تماما فهو له دور إيجابي في القضاء على الروتين العقيم وتوفير الحواجز الشخصية القوية للبيروقراطية".

- يذهب كارل فريدريك (Carlsfarirdrick) إلى أن الفساد يخفف من حدة التوترات بطريقة غير قانونية. أنظر: بن مرزوق عنتر، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإدارية في الإدارة الجزائرية، دراسة ميدانية لولاية برج بوعريج، مرجع سابق، ص 77.

⁽¹²⁵⁾ - L'effet de la corruption voir: MOUZOU Aicha, BAAR Abdelhamid, BORAS Boudalia, « la corruption financière entre la théorie et les mécanismes juridiques internationaux de sa lutte », journal of contemporary Business and Economic studies, Université ibn Khaledoun de Tairt, vol 5, N°2, 2022, p.121.

1. فقدان الشرعية السياسية لنظام الحكم

يُعد مبدأ الشرعية⁽¹²⁶⁾ أهم مؤشرات إستقرار الأنظمة السياسية وثباتها وصمودها لأنه يخلق أحسن صور رضا وقبول المجتمع بنظام الحكم ومساندته ودعمه لحكوماته.

فالفساد قد يضعف الشرعية أو يفقدها، ويترب عنه، إمّا أن يبادر السياسي المهتم بالفساد إلى الإستقالة من منصبه⁽¹²⁷⁾ وما له من أثر على عدم الإستقرار السياسي في الدولة، أو أن يفتح الباب على مصرعيه أمام محاولات تغيير النظام الحاكم بطرق غير قانونية بالتالي حدوث اضطرابات وإنتشار الفوضى واللامن⁽¹²⁸⁾، إذانّا منها بطفوح كيل الظلم والفساد بها⁽¹²⁹⁾، ثم زعزعة الثقة بالنظام السياسي بسبب تعرض مصالح المواطنين للضياع والسلب والتهمب، وتزايد الهوة بين الحاكم والمحكوم⁽¹³⁰⁾، وبالتالي فتح قنوات الفساد أمام أنظمة الحكم الفاقدة للشرعية.

2. إضعاف العمل السياسي وتشويهه

إنّ شيوع الفساد يؤدي إلى إضعاف العمل السياسي وتشويهه من خلال إنتشار الفوضى السياسية⁽¹³¹⁾، حيث تعطل الدساتير والقوانين والأنظمة الأمر الذي يشجّع على عدم الإلتزام بأحكام

⁽¹²⁶⁾- يؤدي الفساد إلى إضعاف شرعية الدولة وكفاءتها مما يوجد حالة من التسيب والعشوائية والخروج من حكم القانون. فأزمة الشرعية يمثل هذا العامل السياسي مفتاحا أساسيا لفهم مختلف الأزمات، والمشكلات التي عرفها النظام السياسي الجزائري إذ أنه منذ الإستقلال ضلّت مسألة شرعية السّلطة في الجزائر مطروحة وبعدة. انظر: عادل عبد العزيز السن، "مكافحة أعمال الرّشوة"، مرجع سابق، ص 441.

أنظر محمد حليم لمام، ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر، دراسة وصفية تحليلية، مرجع سابق، ص 44.
⁽¹²⁷⁾- ولعلّ أبرز أمثلة عن ذلك فضيحة (وترغيت) التي اطاحت بنظام حكم الرئيس الأمريكي نيكسون والحزب الجمهوري، ثم فضيحة الرئيس الأمريكي كلينتون التي أدت إلى عودة الحزب الجمهوري بقيادة الرئيس بوش الأب ثم بوش الابن وأمثلة أخرى كنظام ماركس في الفلبين، وموبوتو في الزائير، نرويفا في كولومبيا، وبرلكسوني في إيطاليا، وبنناظيربوتو في باكستان... إلى غير ذلك من الأمثلة لنظم سياسة فقد مصداقيتها بسبب فضائح الفساد المختلفة. انظر: بقشيش علي، إشكالية تأثير الفساد الإداري على برامج التنمية وتطبيق آليات الحكم الراشد في البلدان التّامية مع الإشارة إلى حالة الجزائر، مرجع سابق، ص 51.
⁽¹²⁸⁾- كالإضطرابات التي عرفتها الجزائر في مطلع التسعينات، أو تلك التي عرفتها ولازالت تعرفها الدول العربية منذ مطلع 2011، حيث اصطلح على هذه الثورات الشعبية (بالربيع العربي) كسوريا، ليبيا، مصر، تونس، الأردن، فكلها كانت السّبب في عموم ظاهرة الفساد في أقطارها.

⁽¹²⁹⁾- قد يصل إلى الحد إلى اندلاع حروب أهلية واقليمية.
أنظر: بن مرزوق عنتر، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد في الإدارة الجزائرية، دراسة ميدانية لولاية برج بوعرييج، مرجع سابق، ص 84.

⁽¹³⁰⁾- حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 100.
⁽¹³¹⁾- وقد تؤدي هذه الفوضى إلى أقصاها كظاهرة الإرهاب حيث جاء على لسان الرئيس عبد العزيز بوتفليقة في خطاب عام 2000 القاها في جامعة هواري بومدين ما يلي: "إن الفساد الذي فكك أو أصر الدولة، وسفه قيم الحكم وأربك مسيرة التنمية

القوانين واللوائح وتصبح لغة القوة وفرض أمر الواقع وسيلة لإنتراع الحقوق، وتصبح لغة العنف هي المعترف بها والحاسمة في المنازعات السياسية، وعادة ما يلجا إلى الاعتقالات لمنع أي ممارسة سياسية أو ديمقراطية حقيقية⁽¹³²⁾. إذن من شأن الفساد إضعاف كل الأعمال السياسية وتشويهها ويظهر ذلك من خلال عده مظاهر هي:

أ. إضعاف قوة الحكومة

وهذا الضغط يؤثر على المستويين الداخلي والخارجي⁽¹³³⁾.

1.أ. على المستوى الداخلي

إنّ خطورة آثار الفساد يؤدي إلى وجود حكومة ضعيفة، يقل فيها الإهتمام بإعلاء شأن القانون والنظام والإنضباط، وتهاون فيه الرقابة والمتابعة، ويصبح المناخ مؤهلاً لإنتشار الفساد⁽¹³⁴⁾، ويترتب عنه عزوف المواطن عن دولته والبحث عن مصادر أخرى غير مشروعة لتأمين حياته، أو الاستنجد بالهجرة كمفر لمعاناته في نظره، أملاً في إيجاد الأفضل.

2.أ. على المستوى الخارجي

إن إنتشار الفساد في أي دولة يؤدي إلى إنكماش دورها ومركزها أمام القوى الخارجية، نتيجة إتسامها بالضعف الذي يعتري نشاطاتها السياسي داخليا وخارجيا، وفقدانها للشرعية وعدم إستقرارها وفشل نشاطاتها الحزبية وقراراتها اللاعقلانية⁽¹³⁵⁾، ممّا يضعف من موقف الدولة أمام القوى الخارجية.

الإقتصادية والإجتماعية، وصرف مفاهيم العمل والكد والنزاهة والتفاني، قد ولد في النهاية ظاهرة الإرهاب البشعة والمدمرة". عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح، مرجع سابق، ص 147.

⁽¹³²⁾- فالمجتمع الذي تفتش فيه الفساد يكون معرضاً بنسبة كبيرة للعنف والفساد لقد بيّنت دراسة أجريت عام 1985 في 56 دولة، أن هناك علاقة طردية بين عدم المساواة الإجتماعية والإقتصادية والعنف السياسي، فأعمال العنف تزايدت في الدول التي شهدت مستويات أعلى من عدم المساواة في توزيع الدخل. انظر: حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 101.

(¹³³- Les effets politiques de la corruption voir: MOUZAOUI Aicha, BAAR Abdelhamid, BORAS Boudalia, Op-Cit, p.122.

⁽¹³⁴⁾- حيمر فتيحة، ظاهرة الفساد في الجزائر (1989-2003)، دراسة وصفية تحليلية، مرجع سابق، ص 166.

⁽¹³⁵⁾- إنّ الدولة تتضمن سلطات ثلاثة هي المسؤولة عن إنتقال السياسات واتخاذ القرارات تخضع لمنهج العقل والمنطق بعيداً عن العشوائية واللاموضوعية والارتجال لأنّ الأمر يتعلق بمصلحة الدولة، التي ينبغي أن تتخذ القرارات بالخضوع إلى الاستشارة وإشراك كل من له الحق في التدخل لرسم هذه القرارات ولا تتخذ بإستقلالية مبنية على الأهواء والمصالح. فهذا النوع من السلوكيات أدت إلى فشل العديد من القرارات بخصوص رسم سياسات مكافحة الفساد لأنها بنيت وفق إيديولوجيات أطراف جعلوا منها منافذ لهم للنهب وخدمة المصالح الشخصية لا المصلحة العامّة، هذا يمثل صور فساد القمّة (الفساد الكبير).

إنّ الفساد الداخلي للدولة له امتداد خارجي حيث يفقدها موقفها وهيبتها في السّاحة الدّولية فيتراجع إقتصادها وتتهرب عنها الإستثمارات الأجنبيّة، وعزوف السّواح عنها، فضلاً عن عدم حصولها على تأييد في المحافل الدّولية، وهذا ما يؤثر في علاقاتها الدّولية سواءً كانت سياسية أم إقتصادية⁽¹³⁶⁾.

ب. إضعاف المشاركة السياسيّة

إنّ تشوّه العمل السياسيّ في الدّولة يؤدّي إلى نفور الكثير من الأطراف المعنيّة بالمشاركة في العمليّة السياسيّة، سواءً تعلق الأمر بأطراف المجتمع المدني من أحزاب سياسيّة واعلام وجمعيات، أو حتى المواطن الذي لم تمهد له بعد قنوات تفتح له أبواب المشاركة، وهذا يعني فقدان الثقة سواءً في الأشخاص المتقلدة مناصب في مؤسّسات الدّولة، أو جميع الهيئات والمرافق التّابعة للقطاع العام، فاسحين بذلك المجال للفئات التي ترغب في اثناء ذمتها وتقوية رصيدها المادي.

ج. إضعاف الإستقرار السياسيّ

يؤثر الفساد تأثيراً بليغاً على استقرار الأنظمة السياسيّة⁽¹³⁷⁾ في العالم بما فيها الجزائر التي عرفت مثلاً مجيئ خمسة رؤساء منذ سنة 1992، أما الوزراء فحدث ولا حرج، الأمر الذي يعكس صراحة كثرة الصراعات والخلافات التي هي في الغالب تنبع من تضارب المصالح الخاصّة، إنّ عدم الإستقرار السياسيّ والفساد توأمان لا يفترقان وعمليتان متلازمتان في الدّول التي تعاني من عدم الإستقرار السياسيّ نجدها تعاني من إرتفاع معدّلات الفساد الإداري⁽¹³⁸⁾.

د. إضعاف المناخ الديمقراطيّ

تعشّش الفساد في أي دولة بمختلف صوره من شأنه أن يؤدي إلى إضعاف وتشويه المناخ الديمقراطيّ في المجتمع⁽¹³⁹⁾، إن لم يكن القضاء عليه كلياً بسبب إستبداد الحاكم وسلطته المطلقة

⁽¹³⁶⁾- فعلى سبيل المثال فإنّ للفساد تأثير بليغ على التّجارة الدّولية، للتفصيل في الموضوع أنظر:

DELLEUR Philippe, « Commerce international et corruption », Revue après demain, n°370, janvier 1995, p.p. 18-20.

⁽¹³⁷⁾- عن الآثار السياسيّة للفساد عدل: عادل عبد العزيز السن، "مكافحة أعمال الرّشوة"، مرجع سابق، ص441. عن فعالية الحكومة وتحقيق الإستقرار السياسيّ أنظر: بن عبد العزيز خيرة، الحكم الراشد بين الفكر الغربي والإسلامي، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسيّة والعلاقات الدّولية، تخصص تنظيمات سياسيّة وإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014، ص184.

⁽¹³⁸⁾- حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص101.

⁽¹³⁹⁾- للمزيد من التفصيل أنظر: كريش نبيل، دوافع ومعيقات التحول الديمقراطيّ في العراق وأبعاده الداخليّة والخارجية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسيّة، فرع تنظيمات سياسيّة وإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسيّة والعلاقات الدّولية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2008.

وإستخدام عائدات الفساد لشراء أصوات التّأخين للنجاح في اعتراء عرش الحكم من أجل كسب الحصانة السّياسية والإستمرار في ممارسة التصرفات والأعمال غير المشروعة⁽¹⁴⁰⁾.

وفي الأخير نقول أنّ ثمة آثار الفساد⁽¹⁴¹⁾ في الوسط السّياسي ويرتبط أساسا بالطبقة الحاكمة، وهو في غاية من الخطورة، إذ تتراخى في محاربة الفساد وخلق نوع من التسامح الذي يضمن لهم البقاء والإستمرارية في ممارسة الفساد، فتشيع ثقافة الفساد في المجتمع وتكتسب مشروعية وحصانة مصطنعة⁽¹⁴²⁾. وهذا ما يمثل حالات مستعصية قد لا يتجرأ أحد على مواجهتها ليأمن حياته.

ثانيا: الآثار الإقتصادية للفساد في الجزائر

و هي النتائج السلبية للفساد في المجال الاقتصادي، تتمثل أهم الآثار الإقتصادية⁽¹⁴³⁾ في الزيادة المباشرة في التكاليف، وتأتي هذه الزيادة نتيجة لعدد من الآثار المتسلسلة للفساد الذي يؤثر على أداء الإقتصاد الوطني لأي بلد كان ونموه⁽¹⁴⁴⁾، إذ يؤثر سلباً على استقرار البيئة الإستثمارية العامة، كما يؤدي إلى زيادة تكلفة المشاريع، ويحد من إمكانيات نقل التكنولوجيا والمهارات ويضعف الأثر الإيجابي لحوافز الإستثمار بالنسبة للمشاريع المحليّة والأجنبية، فضلاً عن هروب الأموال وإستثمارها، في الخارج لغياب التنافس الشّريف⁽¹⁴⁵⁾ ولعل أهم هذه الآثار نبرزها فيما يلي⁽¹⁴⁶⁾:

(140)- حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 101.

(141)- يذهب بترايغن إلى إعتبار الفساد هو الشر الأساسي في عصرنا. أنظر: بن مرزوق عنتر، الرّقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، دراسة ميدانية لولاية بوعريج، مرجع سابق، ص 83.

(142)- بقشيش علي، إشكالية تأثير الفساد الإداري على برامج التنمية وتطبيق آليات الحكم الرّاشد في البلدان النّامية مع الإشارة إلى حالة الجزائر، مرجع سابق، ص 53.

(143)- عن الآثار الإقتصادية للرشوة عدل: عادل عبد العزيز السن، "مكافحة أعمال الرّشوة"، مرجع سابق، ص 438. عن أثر الفساد الإداري والمالي على النمو الإقتصادي انظر: محمد خالد المهياي، "آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري"، مرجع سابق، ص 42.

نورطاهر الأقرع، "إستراتيجيات مواجهة الفساد المالي والإداري"، مرجع سابق، ص 184 وما يليها.

(144)- للتفصيل في آثار الفساد أنظر: صوشة حمزة، دمدوم رضا، "دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد السّياسي في تونس قبل وبعد 2011"، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، المجلد 6، العدد 2، 2021، ص 312 وما يليها.

(145)- مصلح عيبر، عزمي الشعبي، علي جرباوي، محمد أبوزايد، النّزاهة والشفافية والمسائلة في مواجهة الفساد، مرجع سابق، ص 75.

(146)- Les effets économiques de la corruption voir: MOUZAOUI Aicha, BAAR Abdelhamid, BOARAS Boudalia, Op-Cit, p.120.

1. إضعاف النمو الاقتصادي

يرى البعض أنه: "... يؤدي الفساد إلى إضعاف النمو الاقتصادي..."⁽¹⁴⁷⁾، حيث ينسب الفساد لظاهرة الإستخدام غير الأمثل للموارد وضياع الأموال العامّة، نتيجة إنتشار السرقة والابتزاز والرشوة وتوظيف موارد الدولة لتحقيق أهداف خاصة فيؤثر سلبيًا على الدّخل القومي من خلال تراجع معدلات الإدخار والإستثمار، زيادة التكاليف، وإنخفاض حجم الإيرادات العامّة⁽¹⁴⁸⁾، فيجعل عملية التحكم في الإقتصاد الوطني أمرًا مستعصيا، وله أثره على دور إقتصاد الدولة على المستوى الخارجي، علمًا أنه يؤثّر الفساد على قرارات المؤسّسات المالية الدوليّة كالبنك العالمي وصندوق النقد الدولي من خلال الغاء أو إيقاف القروض والمنح للدول الأكثر فسادا، والتي لم تقم بإدخال إجراءات جديّة لمكافحة الفساد⁽¹⁴⁹⁾.

2. إضعاف ميزانية الدولة

حيث يؤثّر الفساد على ميزانية الدولة ويظهر من خلال:

أ. إنخفاض حجم الإيرادات العامّة

يشكل إنخفاض حجم الإيرادات العامّة أشد صور لإنخفاض ميزانية الدولة، ويظهر ذلك من خلال بعض التصرفات مثل:

- التهرب من الضرائب والرسوم الجمركية: يساهم التهرب الضريبي⁽¹⁵⁰⁾ في تكوين النشاطات الإقتصادية غير القانونية، أو ما يسمى بالإقتصاد الخفي، الذي يعمل من خارج القانون وخارج سيطرة

⁽¹⁴⁷⁾ - بن مرزوق عنتر، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، دراسة ميدانية لولاية برج بوعرييج، مرجع سابق، ص 79.

⁽¹⁴⁸⁾ - يضعف الفساد من التنمية الإقتصادية لأنّ الموارد التي ينبغي أن توجه للمشروعات العامّة أصبحت توجه إلى المشروعات الخاصة.

- عن أثر الفساد الإداري والمالي على النمو الإقتصادي. أنظر: محمد خالد المهايبي، "آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري". بقشيش علي، إشكالية تأثير الفساد الإداري على برامج التنمية وتطبيق آليات الحكم الرشيد في البلدان النامية مع الإشارة إلى حالة الجزائر، مرجع سابق، ص 55.

⁽¹⁴⁹⁾ - المرجع نفسه، ص 55.

⁽¹⁵⁰⁾ - تحتل الضرائب أهمية كبيرة في العديد من دول العالم كونها أحد مصادر الإيرادات التي تعتمد عليها الدولة في رسم سياساتها المالية، ويقاس نجاح النظام الفرنسي بمدى قدرته على تحقيق أكبر حصيلة مالية ممكنة تكفل للدولة القيام بأهدافها التنموية. أنظر: نبيل جعفر عبد الرضا، محمد جاسم عواد، "إستراتيجية مقترحة لمعالجة الفساد في الإقتصاد العراقي"، مرجع سابق، ص 9.

نماذج حول التهرب الضريبي في لبنان: فاديا قاسم بيضون، الفساد أبرز الجرائم الأثار وسبل المعالجة، منشورات الحلبي الحكومية، بيروت، 2013، ص 330.

الضريبة مما يحرم الدولة من إيرادات مهمة للخزينة⁽¹⁵¹⁾، فتخسر الحكومات دخولا ضخمة من الإيرادات المالية المستحقة لخزينة الدولة بسبب الرشاوي التي يتقاضاها موظفو الدولة حتى يتجاهلون جزء من الإنتاج أو الدخل أو الواردات في تقييمهم للضرائب المستحقة على هذه الأنشطة الاقتصادية.

- تهريب رؤوس الأموال: من شأن تهريب رؤوس الأموال أن يضعف مصادر الإيرادات العامة، بحيث توجه أموال العامة إلى الخارج، ففي الجزائر نمت امبراطوريات حققت مالا يعد ولا يحصى من الأرباح هربت إلى البنوك الأجنبية لا تسأل عن مصدرها خاصة خلال العشرية السوداء⁽¹⁵²⁾.

ب . إرتفاع حجم الإنفاق العام

من أهم عوامل إضطراب ميزانية الدولة وإضعافها مالي⁽¹⁵³⁾:

- تحمل الكثير من أعباء أعوان المؤسسات العمومية.
- الإفراط في الانفاق العسكري.
- كثرة التكاليف الإدارية.

ج . إضعاف الإستثمار الوطني والأجنبي

حيث هناك علاقة بين تفشي الفساد ومستوى الإستثمار في الاقتصاد القومي، كما أنه في الوقت الذي تسعى فيه الدول النامية ومنها الجزائر إلى استقطاب موارد الإستثمار الأجنبي لما تنطوي عليه من نقل المهارات والتكنولوجيا، وعصرنة الطاقة الإنتاجية المحلية⁽¹⁵⁴⁾، فإن الفساد أثر على مناخ الإستثمار وازدياد تخوف المستثمرين الأجانب من الإستثمار في بيئة استثمارية يتحكم فيها الفساد ولا تخضع لمعايير

(151) - فاديا قاسم بيضون، الفساد أبرز الجرائم الأثار وسبل المعالجة، مرجع سابق، ص 54.

(152) - وقد قدر الباحثون في جامعة ماساشوسيتس أنه تهريب الأموال من 30 دولة إفريقية خلال الفترة (1970-1996) قد بلغا 187 مليار دولار، وهو ما يفوق مديونيات هذه الدول متجمعة...، وأحد العوامل التي تقف خلف هذا السلوك في افريقيا كان عدم الإستقرار السياسي.

انظر: حيمر فتيحة، ظاهرة الفساد في الجزائر (1989-2003)، دراسة وصفية تحليلية، مرجع سابق، ص 170.

(153) - تنفق الدولة الكثير من أموالها على أعوانها كحرص الحدود الذي تمنع التهريب والاتجار في السلاح والمخدرات، ونفقات الجمارك والشرطة والسجون والقضاء، وعلاج مرض الإدمان... وغيرها، دون فعاليتها في تحقيق مهامها ورغم الدور السلبي لها في مجال مكافحة الفساد. بقشيش علي، إشكالية تأثير الفساد الإداري على برامج التنمية وتطبيق آليات الحكم الرشيد في البلدان النامية مع الإشارة إلى حالة الجزائر، مرجع سابق، ص 54.

(154) - حيمر فتيحة، ظاهرة الفساد في الجزائر (1989-2003)، دراسة وصفية تحليلية، مرجع سابق، ص 172.

وقوانين وتشريعات واضحة وشفافة فعالة، بالتالي عزوف المستثمرين على استثمار أموالهم في مثل هذه البلدان⁽¹⁵⁵⁾.

ثالثا: الآثار الاجتماعية السلبية للفساد في الجزائر

لا يخلّف الفساد نتائج سياسية وإقتصادية وإدارية سلبية فحسب، بل وله آثار جدّ وخيمة على المجتمع⁽¹⁵⁶⁾ وإن جئنا لتحليل الوضعية لخلصنا القول أنّ أكبر مشكل يطرحه موضوع الفساد هو فساد المجتمع والفرد، وهذا مؤثّر للخراب والدّمار، ويمكن الإشارة إلى أهم هذه الآثار⁽¹⁵⁷⁾:

1. إنهيار القيم الأخلاقية

وأراه قمّة ما يُخلّفه الفساد فهدر القيم الأخلاقية للمجتمع يعني فساد الفرد، وفساد الفرد يعني حتمًا فساد المجتمع، وهذا ما يؤدي بالضرورة إلى دولة يسودها الفوضى والاستقرار والأعدالة وتحل محلها الصّراعات والجرائم ومختلف التّصرفات الفاسدة⁽¹⁵⁸⁾. فإنّ هيار القيم والأخلاق يؤدي إلى إنهيار وزوال الحضارات والمجتمعات البشرية وقيل: "إنّما الأمم الأخلاق ما بقيت، فإن ذهب أخلاقهم ذهبوا"⁽¹⁵⁹⁾.

إنّ الفساد يؤدي إلى خلخلة القيم الاجتماعية، وإلى الإحباط وانتشار اللامبالاة والسلبية بين أفراد المجتمع، وبروز التعصب والتطرف في المجتمع، كرد فعل لانهيار القيم وعدم تكافؤ الفرص، إنتشار عدم المهنية وفقدان قيمة العمل⁽¹⁶⁰⁾ لأنّ الفساد يضرّب بالقيم النبيلة ويصبح العمل والاجتهاد والتّمسك

⁽¹⁵⁵⁾ - بقشيش علي، إشكالية تأثير الفساد الإداري على برامج التنمية وتطبيق آليات الحكم الرّاشد في البلدان النّامية مع الإشارة إلى حالة الجزائر، مرجع سابق، ص 54.

⁽¹⁵⁶⁾ - عن الآثار السلبية للفساد في جانبه الاجتماعي. أنظر: مصلح عيبر، عزمي الشعبي، علي جرباوي، محمد ابوزايد، التّزاهة والشفافية والمسائلة في مواجهة الفساد، مرجع سابق، ص 77. عادل عبد العزيز السن، "مكافحة أعمال الرّشوة"، مرجع سابق، ص 440.

⁽¹⁵⁷⁾ - Les effets sociaux de la corruption voir: MOUZAOUI Aicha, BAAR Abdelgamid, BOURAS Boudatia, op, cit, p.121.

⁽¹⁵⁸⁾ - وفي هذا السياق يقول (August Cunt) بأن: "فساد الأخلاق والسّلوّك يؤدي إلى فساد شامل في مختلف فروع الحياة الاجتماعية وقد يؤدي ذلك إلى تقويض أركان المجتمع". بن مرزوق عنتر، الرّقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، دراسة ميدانية لولاية برج بوعريّج، مرجع سابق، ص 82.

⁽¹⁵⁹⁾ - حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 106.

⁽¹⁶⁰⁾ - حيمر فتيحة، ظاهرة الفساد الإداري في الجزائر (1989-2013)، دراسة وصفية وتحليلية، مرجع سابق، ص 176.

بالأخلاق الحميدة والقيم السّامية ومبادئ الدّين عنصر متخلف لدى هؤلاء⁽¹⁶¹⁾ بالتّالي سيادة الشّك في فعالية القانون وقيم الثّقة والأمانة وكسر كل مجهودات التنشئة الإجماعية.

2. الاخلال بمبدأ العدالة الإجماعية

يترتب عن الفساد "التّفاوت الطبقي والصّراع الإجماعي"، حيث تصعد فئات إجماعية جديدة إلى قمة الهرم الإجماعي، مما يخلق لهم واجهة إجماعية ونجومية مُزيّفة، فالفساد يزيد من سلطة الأثرياء ويوسّع الفجوة بين الطبقات، ويؤثر سلبيًا على الشريحة الفقيرة من المجتمع ويزيد من نسبة المهتمشين سياسيًا وإقتصاديًا واجتماعيًا إذ تؤدي إلى صراع طبقي وحقد اجتماعي تتوج بإضرابات وتوترات إجماعية عرفتها الكثير من التّجارب في العالم⁽¹⁶²⁾.

3. إضعاف الأمن والأمان لدى الأفراد

عادة ما يؤثر الفساد على الإستقرار الإجماعي بمختلف نواحيه، فإنّ خلق الفساد عدم إستقرار سّياسي وانتشار إضرابات ومافيا، وثورات شعبية من شأنه إنتهاك الأمن والعيش في اللاطمأنينة والخوف والرّعب، ومن ثم فقدان الأمل والثقة في الدّولة ونظامها، فتندم حينها ظروف العيش وتنهار الطموحات والأهداف، ويطغى التفكير السلبي والنظرة التشاؤمية لمناحي حياة الفرد والجماعة.

4. تقليص الفرص المتاحة للعمل

من النتائج السلبية للفساد تقليص الفرص المتاحة للشغل، خاصة أمام ذوي الكفاءات المهنية حيث تختفي الموضوعية والعدالة في تقلد مناصب العمل، هذا الأمر يؤدي في الغالب إلى تفشي ظواهر الإنحراف والمشاكل الإجماعية بمختلف معانها وأبعادها من ذلك الفقر والجهل، الأمراض، السرقة، الهجرة، والإغتصاب والقتل... وغيرها من المظاهر السلبية⁽¹⁶³⁾.

رابعاً: الآثار الإدارية السلبية للفساد في الجزائر

لمن الأكيد أنّ الإدارة تتصدر قائمة المعرضين لخطورة ما يخلفه الفساد، كونها العنصر الحيوي الشامل والدائم الذي يتواجد في مختلف المجالات والمستويات في الدّولة، لذا يعتبر الشيخ الدكتور يوسف القرضاوي أنّ: "الفساد الإداري يؤدي إلى خراب المؤسسات وتفاقم خسائرها السنوية وشيوع ألوان النصب والسرقات المكشوفة والمقنعة لأموال الشعب، وانتشار الرّشوة باسمها الخاص وباسم

⁽¹⁶¹⁾ - بقشيش علي، إشكالية تأثير الفساد الإداري على برامج التنمية وتطبيق آليات الحكم الرّاشد في البلدان النّامية مع الإشارة إلى حالة الجزائر، مرجع سابق، ص56.

⁽¹⁶²⁾ - المرجع نفسه، ص56.

⁽¹⁶³⁾ - حيمر فتيحة، ظاهرة الفساد في الجزائر (1989-2018)، دراسة وصفية تحليلية، مرجع سابق، ص176.

العمولات والهدايا والتستر على صفقات مربية يكسب أفراد من وراءها ملايين، ويخسر الشعب من وراءها الملايين...⁽¹⁶⁴⁾.

يبسط الفساد بآثاره على الإدارة ليمس بأساليب التّنينم الإداري للمرفق العامّة، فضلاً عن مساسه بالعمل الإداري، بالتّالي عموم الفساد الإداري⁽¹⁶⁵⁾. وعليه يمكن الإشارة باختصار إلى: أهمّهما⁽¹⁶⁶⁾:

1. المساس بالتّنينم الإداري

يؤثر الفساد على تلك الأساليب التي تقوم عليها الإدارة الحديثة بالشّيء الذي يجعل نشاطها سلبي⁽¹⁶⁷⁾، خاصة ما تعلق بالتّخطيط الذي هو الأمر الذي تبدأ بها كل الأمور القيادية والإدارية فالتحضير للتّخطيط المسبق العقلاني هو الدليل الذي يبين للمرء أين يجب أن يذهب، وكيف يمكن أن يصل إلى هناك، ويعد أهم وظائف الإدارة العامّة في أية دولة، كما يمسّ الفساد بالتّنينم فإنتشار الفساد في الإدارة من شأنه إعدام كل هذه النشاطات والوقوف ضدّ أي تطوير أو تغيير إداري، ويمس أيضاً بالرقابة، حيث يصعب الفساد من مهمة الرّقابة التي تمارسها الأجهزة الرقابية ذات الطابع الإداري، إذ تمارس الرّقابة على البعض فقط، كما يضعف الفساد دورها في التوجيه والإشراف كونها تلعب دور

⁽¹⁶⁴⁾ - بن بن مرزوق عنتر، الرّقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، دراسة ميدانية بولاية برج بوغريج، مرجع سابق، ص 81.

⁽¹⁶⁵⁾ - على الرغم من أن بعض المختصين يروا أن الفساد السياسي هو أحد مظاهر الفساد الإداري إلى أن آخرون يرون أن مظاهر الفساد السياسي تشمل على فساد مالي وإداري تدخل في منظومة التّنينم السياسي. أنظر: مصلح عبير، عزمي الشعبي، علي جرباوي، محمد ابوزايد، النّزاهة والشّفاية والمسائلة في مواجهة الفساد، مرجع سابق، ص 73.

⁽¹⁶⁶⁾ - لأنه سنفصل في بعض المشاكل الإدارية في مواضيع أخرى في الدراسة لذلك أجملنا الحديث عن هذه الآثار الإدارية باختصار وبشكل عام.

⁽¹⁶⁷⁾ - وتعد الرّشوة أكثر الآثار البارزة للفساد الإداري داخل الإدارة وتعد من أخطر الجرائم التي تعاني منها دول العالم لأثيراته السلبية على الجانبين الاقتصادي والاجتماعي في الدّول، أنظر:

ZAGAIYOUVA, Anastasiya, « Les défis de la corruption dans les pays en transitions » **Revue d'études et de critique sociale**, n°25, Ben Aknoun, Alger, 2008, p.13.

إلى جانب الرّشوة فإنه تعد جرائم الصفقات العمومية أكثر أنواع الجرائم إنتشاراً وإستعمالاً في مجال العقود الإدارية. GAUDMET Yves, Traite de droit administratif, droit administratif général, 16^{ème} Édition, LGDJ, Paris, 1996, p.664.

للتفصيل عن الصفقات العمومية أنظر:

LARGIERT Jean, CONTE Philip, Droit pénal des affaires, 11^{ème} Édition, Armand colin, Paris, 2004, p.265.

المؤطر بين المرفق العام والمواطن، ولا نجاح للعمل الإداري في ظل هدر وتهميش هذا العنصر التّوحيجي⁽¹⁶⁸⁾.

2. المساس بالعمل الإداري

لا يقلّ العمل الإداري أهمية عن التّنظيم الإداري، لا وبل العلاقة بينهما علاقة تفاعل، إذ لا يمكن إيجاد عمل إداري ناجح إلا إذا كان قد تم وفق معايير وأساليب التّنظيم الإداري الحديث، بالتّالي العمل الإداري بدوره لم يسلم من تلك النتائج التي يفرزها الفساد في الإدارة العامّة والتي أهمّها:

أ. تعقيد العمل الإداري

قد يتعقد العمل الإداري لعدة أسباب ليصبح حينها الفاصل بين المواطن والمرفق العام وقد يفضي إلى أشد وأصعب المشاكل الإدارية⁽¹⁶⁹⁾، وهي فقدان الثقة بين الفرد والدولة، حينها قد تصعب مسألة جبرها وتجاوزها. فهناك عدة عوامل تثير تعقيد العمل الإداري، كتعقيد الإجراءات، هاجس المواعيد، الروتين السلبي، عدم وضوح وغموض القوانين، وغيرها من العوامل التي تجعلنا أمام عمل إداري معقد وغامض بدل عمل واضح وشفاف.

ب. إغفال المصلحة العامّة

إن كل الأعمال الإدارية من المفروض أن تؤدي وفق معايير المصلحة العامّة، غير أنّ تغلغل الفساد في الإدارة يجعلها تُؤدّي مراعاة للمصلحة الخاصة بإعتماد وسائل وتصرفات غير مشروعة.

ج. المساس بأخلاقيات العمل الإداري

أسوء ما يمكن أن يكون عليه العمل الإداري أن يفتقر للقيم الأخلاقية التي يقوم عليها العمل الإداري، حينها يتصور فقدان كل القواعد التي تحكمه، حيث تسود نظرة اللامبالاة والإهمال وعدم الإكتراث للقواعد القانونية ولا الدينيّة أو الأخلاقية وهذا إن دلّ على شيء إنما يدلّ على فساد الموظّف بالتّالي فساد العمل الإداري وفساد الإدارة، وتصبح فيها إدارة تنعدم فيها النزاهة، الأمانة، السر المهني، ويحل محلها المكر والخيانة وحب الذات.

⁽¹⁶⁸⁾ - للتفصيل في مدى تأثير الفساد على التّنظيم الإداري أنظر: السيد رجب السيد، "المهارات الإدارية في القيادة وأثارها في مكافحة الفساد"، بحوث وأوراق عمل المؤتمر العربي حول تنمية المهارات القانونية والإدارية لقيادات ودورها في مكافحة الفساد المنعقد في دولة الإمارات العربية المتّحدة، منشورات المنظّمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2012، ص.ص 41-45.

⁽¹⁶⁹⁾ - عن تعريف الفساد الإداري أنظر:

JOHNSTON Michael, « A la recherche de définition vitalité politique et corruption », Revue international de sciences social, Paris, 1996, p.327.

لا يقتصر الفساد على جانب واحد من جوانب الحياة وهنا تكمن خطورته⁽¹⁷⁰⁾ إن آثار الفساد أوسع من أن تنحصر في مجال واحد إذ يعدو لأن يشمل جل المجالات الإقتصادية والسياسية والإدارية والإجتماعية، سيما الأخلاقية منها التي نجزم القول أنّها السبب الرئيسي في بروز كل أنواع الفساد سياسي وإقتصادي وإداري واجتماعي، ويشمل كل المجتمعات المتقدمة منها والمختلفة⁽¹⁷¹⁾.

المطلب الثاني

ضعف الإطار القانوني لمكافحة الفساد كحتمية لصياغة إستراتيجية جديدة في

إطار قانون رقم 06-01

تواجه الدول جملة من المتغيرات بمثابة تحديات يجب مجاهاها والتغلب عليها، تتطلب إعادة صياغة العلاقة والأدوار بطريقة جديدة وتطبيق ثقافة لم تعهد من قبل، وتنظيم إجراءات مبنية على قيم الشفافية والموضوعية والحيادية⁽¹⁷²⁾، دون إغفال المسألة والمحاسبة وأن تُبنى هذه الإستراتيجيات الموجهة لمكافحة الفساد على التطوير والتغيير والإصلاح إذ هي السبيل للمعالجة الفنية لجوانب التخلف الإداري الذي يعود إلى أزمة فنية في التنظيم تنعكس في تعقد الإجراءات وبدائية الاساليب وتسبب الرقابة، والسعي نحو تحقيق الكفاءة في الإدارة لمعالجة مختلف مظاهر الفساد⁽¹⁷³⁾. فلدواعي تفشي مختلف مظاهر التخلف الإداري ولضعف وقلة النصوص القانونية الفعالة في مجال مكافحة الفساد، لا وبل فشلها في تحقيق أهداف صياغتها وخضوعها لمتغيرات داخلية وخارجية، كُنّا بحاجة ملحة للإسراع في تشخيص مواطن الخلل والإعتراف بضرورة الإصلاح (الفرع الأول)، حيث ظهرت هذه الإرادة السياسية في المصادقة على الإتفاقيات الدولية في المجال (الفرع الثاني)، كانت السبب في صياغة استراتيجية وخطة جديدة يعاد النظر فيها لمختلف الموارد البشرية والمؤسسية لإصلاح ما يمكن

(170) - مصلح عيبر، عزمي الشعبي، علي جرباوي، محمد ابوزايد، النزاهة والشفافية والمسائلة في مواجهة الفساد مرجع سابق، ص73.

(171) - إلا أنّ آثارها تكون أشد وطأة على الدول التي هي في طريق النمو، إذا ما قارنها بالدول المتقدمة أنظر:

La lutte contre la corruption, www.oecd.org.

(172) - صالح بن رحيل بن رشود العنزي، أثر تعزيز الشفافية في مكافحة الفساد الإداري بالمنظمات العامة مع التطبيق على المملكة العبية السعودية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص الفلسفة في الإدارة العامة، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية، المملكة العربية، السعودية، 2012، ص5.

(173) - الصبري في محمد، الإصلاح والتطوير الإداري كمدخل للحكومة الإلكترونية، دار الكتاب القانوني، الاسكندرية، 2007، ص12.

تصويبه، تُرجم في قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁽¹⁷⁴⁾، الذي يعد كسياسة عامة لمكافحة الفساد (الفرع الثالث).

الفرع الأول

الإسراع لتشخيص الوضع والإعتراف بضرورة مكافحة الفساد

تزامنت هذه الفوضى التي عرفتها الدولة الجزائرية من وراء الدوافع والأسباب المختلفة المدمرة للفرد والمجتمع والدولة، مع ما خلفه الفساد من تخلف في المستويات المعيشية والتنمية والرقي مع إزدياد خطورته. حينئذ تسود ثقافة البحث عن الإثراء، ولا يهتم مصدره، أين يظهر الإهتمام بالمصلحة الخاصة، ولا يهتم الصالح العام.

عليه لا يمكن إيجاد بديل للسياسات الموجودة الموجهة لإيقاف الظاهرة والتخفيف من حدتها، إلا إذا تم تشخيص المرض ومعاينة العطب كخطوة أولية، للسعي لبناء إستراتيجية جديدة في المجال، ثم أن مكافحة الفساد لا يعني وجود قوانين وأجهزة للقيام بالمهمة بمعزل عن الإعتراف أنه ثمة نية واردة تدعو إلى ضرورة التصدي لأعمال الفساد كمرحلة ثانية، فنجاح هذه الإستراتيجية مرهون بمدى الإعلان الصريح والواضح للمجاهمة العملية للظاهرة.

أولاً: تشخيص الوضع بالإعتراف بخطورة الفساد

لا يمكن رسم إستراتيجية وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ولا يمكن إدراك ضعف المنظومة القانونية إلا بالدراسة والتخطيط والتحليل لمختلف الآثار التي خلفتها مختلف أشكال الفساد في الدولة فتشخيص الداء يسهل من عملية إيجاد الدواء.

1. تشخيص الظاهرة بمعاينة الخلل

إن تشخيص المشكلات المؤثرة بشدة على أداء الدولة أصبح أمراً ملجأً يستدعي جراحة قيصرية لوضع اليد على هذه المشكلات، تحت أي ظرف من الظروف تمهيدا لاستئصالها واعادة بث الروح في الإدارة العامة⁽¹⁷⁵⁾، وعلى المهتمين والمسؤولين بهذا الشأن طرح التساؤلات في عملية التشخيص لإيجاد الحلول المطلوبة:

- فهل المنظومة الإدارية للدولة قادرة بالفعل على مواجهة التحديات؟
- هل الهيكلية التنظيمية قادرة على تحقيق التنمية وتوفير الرفاهية للمواطن؟
- هل تتمتع القيادات الإدارية بالرؤية الإستراتيجية؟

(174) - قانون رقم 01-06، سالف الذكر.

(175) - كامل بربور، إستراتيجية الإصلاح في الإدارة العامة، دار المنهل اللبناني، بيروت، 2012، ص 225.

- هل تطبيق وتجسيد مبدأ الفصل بين السلطات وكذا النظام اللامركزية الإدارية من حيث النصوص والممارسات قادره على تأمين التنمية المحلية وتقديم خدمة جديدة ومتميزة وعصرية للمواطنين؟
 - هل العنصر البشري المنافس للسياسات العامة يتمتع بالمعارف والمهارات ومن القدرات التي تجعل منهم في مواقع مهيئة لقيادة أهداف الإستراتيجية المعتمدة في المستقبل؟
- كلها أسئلة وأخرى يجب أن تطرح وتناقش تمهيداً لرؤية مستقبلية لإستراتيجية هدفها الأساسي قمع الفساد والوقوف في وجه المفسدين.

حسب الاستاذ "عبد الوهاب قابة" فإن: "العقلاء المهتدون يقفون جميعاً على استشعار خطر ما يشيع ويذيع في البلاد من فساد أخلاقي وتفلت تربيوي وتفكك أسري وهمجية شرسة على الحياء واستئصال للبقية من العفة والطهر، ناهيك عن الفساد المؤصل لذلك أو المخطط له أو المشجع له الذي يعتبر أساساً لهذا البناء المتعفن الذي نرى بعض مظاهره ونكتوي بنار شره وبنتن ريحه"⁽¹⁷⁶⁾.

عندما تواجه الدولة أحداثاً خارجية أو داخلية كبيرة تعجز عن مواجهتها، تنتشر موجة من التساؤلات عن هذا العجز وكيفية معالجته وضرورة التهور بأجهزة الإدارة العامة لتصبح قادرة على التخلص من هذا العجز والوفاء بالتزاماتها تجاه الجمهور، أين تبدأ المطالبة بالإصلاح وتغيير النظام السياسي من خلال التعديلات الجديدة في نظام السياسة الخارجية والداخلية⁽¹⁷⁷⁾. لذا بدأت الدولة تتحرك لمعالجة الجذور السياسية التي تغذي الفساد السياسي والعجز الاقتصادي، وهناك مجموعة لا بأس بها من دول تستجيب لهذا النداء، وتقوم بعمل إيجابي لمكافحة الفساد كالجرائم منذ نهاية التسعينات⁽¹⁷⁸⁾.

حينها وجب أن لا تتردد السلطات وأصحاب المسؤوليات من النداء والإعلان والإعتراف بأنه ثمة خلل أصاب الدولة والمجتمع، ثمة وضع يدعو لضرورة إتخاذ مواقف صريحة وصارخة بالتغيير

⁽¹⁷⁶⁾- بودهان موسى، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، مرجع سابق، ص 43.

⁽¹⁷⁷⁾- بقشيش علي، إشكالية تأثير الفساد الإداري على برامج التنمية وتطبيق آليات الحكم الرشيد في البلدان النامية مع الإشارة إلى حالة الجزائر، مرجع سابق، ص 83.

⁽¹⁷⁸⁾- المكسيك على سبيل المثال، يتصدى الرئيس فوكس للفساد ويتعهد بتقوية المؤسسات الديمقراطية الأساسية تنفيذ إجراءات كبيرة من أجل تحقيق الشفافية على المستوى الحكومي ولعل سنغافورة وهونجكونج سجل قديم في الحرب على الفساد كافة مستويات المجتمع حتى أصبحت مثلاً يقتدى به، وتوصل عدة دول من منطقة البلطيق وأوروبا تقدمها في مجال تحقيق الحكومة الجديدة وسيادة القانون، وهي الخطوات التي ساهمت مساهمة ايجابية على رفع مستوى التنمية الاقتصادية، وكذلك أدركت كل من بتسو اناو وأغندا والمغرب المزاي التي تعود على الدولة عندما تسعى نحو النزاهة والحكومة الجديدة. صابر راشدي، "المجالات الإستراتيجية للتعاون الدولي في مكافحة الفساد"، أعمال الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، أيام 2 و3 ديسمبر 2008، ص 13.

والتعديل⁽¹⁷⁹⁾، ورفع شعارات جديدة يستنجد بها لتجاوز الأوضاع والسعي قُدماً لبناء سياسات ورسم خطط عمل غاياتها الوقاية من الفساد وتجسيد سبل وطرق مكافحته لتأمين حياة المواطن وضمان إستقرار الدولة واسترجاع هيبة القانون وسيادته.

2. مرحلة الإعتراف الصريح من القادة السياسيين بخطورة الفساد في الجزائر

لم يُكتب النَّجاح لأية إستراتيجية ضد الفساد لا تأخذ بعين الإعتبار الأسباب التي أدت إلى هذه الظاهرة وساعدت على نموها وتفشيها ولا تضع الآليات التي تساعد على مكافحته في مرافق ومناحي الحياة المختلفة، إلا إذا تضمنت إستراتيجيات مواجهة الفساد ومحاربتة حلولاً فعلية ومنطقية للأسباب التي أدت إلى تفشيهِ ونموهِ في المجتمع⁽¹⁸⁰⁾ وهذا ما يدعى بتشخيص الوضع ومعاينة الدوافع والأسباب التي تنتهي إلى الفساد.

الجزائر من الدول التي أعلنت حملات رسمية للإصلاح ومكافحة الفساد فقد يفسر لجوء النظام السياسي إلى سياسة المواجهة المباشرة للفساديين بتزايد الضغوط الداخلية وإرتفاع أصوات المعارضة والمطالبة بوضع حدّ للمرض، أو بفعل المطالب الخارجية وضغوط الهيئات المالية والدولية والمستثمرين الأجانب ومنظمات حقوق الإنسان، فكان تسارع السُّلطة في مطلع التسعينات⁽¹⁸¹⁾ إلى بدايات الإعتراقات الصريحة من القادة السياسيين بضرورة تحديد ما ينبغي الغاؤه وما ينبغي تبسيطه وما يلزم تعزيزه، بذلك يمكن الإشارة بإيجاز إلى أهم المراحل الحاسمة التي عاشتها الجزائر بإيجاز:

أ. مرحلة حكم بوضياف

هذه المرحلة تميزت بتطوراتها وتحولاتها الكبيرة والسريعة والخطورة في نفس الوقت، مرحلة حاولت فيها الجزائر الإنتقال من نظام سياسي أحادي إلى تعددي ديمقراطي، لكن الشيء الذي وقع أثناء هذا

⁽¹⁷⁹⁾- إذ أنّ الصراع ضدّ الذهب أدى إلى تقوية تأثير الإصلاحات لمختلف القطاعات، أنظر:

PYMAN Mark, "La corruption dans le secteur de la defense, corruption et prédation," naqd, Revue d'étude et de critique social, n°25, 2008, p.92.

⁽¹⁸⁰⁾- مصلح عيبر، عزمي الشعبي، علي جرباوي محمد أبوزايد، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، مرجع سابق، ص 75.

⁽¹⁸¹⁾- محمد حليم ملام، ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر الأسباب والآثار والإصلاح، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2011، ص 257.

مرحلة التسعينات يسميها البعض المرحلة الإنتقالية الخاصة (1996-1989) بن مرزوق عنتر، عبدوا مصطفى، معضلة الفساد في الجزائر، الجدور الأسباب والحلول، مرجع سابق، ص 75.

التغيير لم يكن منتظرا، حيث دخلت في دوامة من العنف والصراعات الخطيرة كادت تذهب كيان الدولة نهائيا⁽¹⁸²⁾.

إنّ ما يميّز هذه المرحلة هو أن الفساد لم يعد مثل ما كان عليه في السابق، بكونه وسيلة لإبعاد الخصوم في العهد البومديني، أو وسيلة للإثراء كما هو عليه الحال في المرحلة الشاذلية، وإنّما أصبح في هذه المرحلة ظاهرا للعيان⁽¹⁸³⁾.

لذا جاءت كل هذه الحملات والإعترافات بالفشل نتيجة عدم وجود جوّ شفاف وملائم، وعدم وجود دعم سياسي حقيقي واردة حقيقية لمكافحة الظاهرة.

ب. مرحلة حكم بوتفليقة

بتقلّد الرئيس الراحل "عبد العزيز بوتفليقة" للسلطة عدنا لنسمع مرةً أخرى إقرارات صريحة جديدة ضدّ الفساد والمفسدين، سواءً في المحافل الدّولية وحتى الدّاخلية، بعد مأزق الفساد الذي وقعت فيه الجزائر لسنوات عدة، إذ وجاء في كلمة الرئيس أنّ: "الفساد أضرب بالبلاد أكثر مما أضربها الإرهاب". وفي كلمة أخرى له: "... الجزائر دولة مريضة بالفساد... دولة مريضة في إدارتها مريضة ممارسة المحاباة، مريضة بالمحسوبية، والتعسف بالنفوذ والسّلطة وعدم جدوى الطّعون والتّظلمات مريضة بالإمّيازات التي لا رقيب عليها ولا حسيب، مريضة بتبذير الموارد العامّة بنهبها بلا ناه ولا رادع..."، ويضيف الرئيس: "... هذه الأعرض أضعفت الرّوح المدنيّة"⁽¹⁸⁴⁾، وأبعدت القدرات وهجرت الكفاءات، ونقرت أصحاب الضّمير، وتشوّهت مفهوم الدّولة، وغاية الخدمة العمومية... هل هناك كارثة أكثر من ذلك..."⁽¹⁸⁵⁾.

⁽¹⁸²⁾ - بوقنور اسماعيل، التّمنية الإدارية ومعضلة الفساد الإداري (دراسة حالة الجزائر 1991-2006)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السّياسية، تخصص تنظيم سياسي وإداري، كلية الحقوق والعلوم السّياسية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2007، ص 114.

⁽¹⁸³⁾ - ظهرت هذه الفترة المافيا السّياسية والمالية، قد نسجت خيوطها في هذا المناخ، وفي هذه الأجواء تمت مضاربة عظمى لا مثيلا لها على العقار، واستحوذ النافذين على أراضي البناء والمحلات التجارية ولم تسلم من النهب حتى الحدائق العمومية ومكاتب الحزب، والمنظمات التابعة له في الولايات، المرجع نفسه، ص 114.

⁽¹⁸⁴⁾ - جاءت كلمة الرّئيس في شهر أكتوبر 1999 لدى افتتاحه معرض الجزائر الدولي، لما طرح الرئيس في جملة من أجل استفتاء حول الوفاق المدني في سبتمبر 1999 وضعية الفساد الشائكة وأصر على ضرورة أخلاقيات الإدارة والإقتصاد الجزائري. أنظر براهيمي عبد الحميد، "دراسة حالة الجزائر"، مرجع سابق، ص 839.

أنظر: سعادتي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السّياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011، ص 3.

⁽¹⁸⁵⁾ - محمود عبد الفضيل، "مفهوم الفساد ومعايير"، مرجع سابق، ص 83.

في هذه المرحلة عرفت الجزائر حالة من الإستقرار، وإنخفاض ملحوظ في حدّة العنف وبدأت ملامح الأزمة الوطنية في الانجلاء، خاصةً بعد إعتقاد الرئيس بوتفليقة الحل السّياسي الذي يعتمد على الحوار والعفو عن المتسببين في أعمال إرهابية⁽¹⁸⁶⁾، بالرغم من السلبيات والنتائج اللّامرغوب فيها في بعض الأحيان والتي كانت نتيجة حتمية لعمق آثار الفساد الوخيمة يمكن إعتبار هذه المرحلة من الفترات المهمة للإعلانات الصّريحة والمباشرة للإصلاح ومكافحة الفساد والتي يمكن النظر إليها من الزاوية الإيجابية كخطوة أولية نحو مجابهة الفساد والوقوف في وجه المفسدين في تاريخ الجزائر.

ج . مرحلة حكم عبد المجيد تبون

عرفت هذه المرحلة بمرحلة ما بعد الحراك الشعبي، إذ أن الإحتجاجات المستمرة⁽¹⁸⁷⁾ تعبر لا شك عن فشل العمل المؤسّساتي وعن ما نسميه أزمة الثقة وما يعرف بأزمة المشروعات، التي يمكن أن تواجهها الأنظمة السّياسية وهو حال الواقع الجزائري الذي عرف الحركات الاحتجاجية كسبيل لتحقيق مطالب مجتمعية، والتي يلعب فيها المجتمع المدني حركة محورية من خلال هذه الإحتجاجات، والمتعلقة بتأثيره على عملية صنع السّياسات العامّة، من خلال ردود أفعال حكومية لا تستهدف تلبية هذه المطالب المطروحة، فكلّما وجدت مطالب سوسيو إقتصادية إلا وتقابلها استجابة سياسية وهو المؤشر ذاته

(186) - بوقنوراسماعيل، التّمنية الإدارية ومعضلة الفساد الإداري (دراسة حالة الجزائر 1991-2006)، مرجع سابق، ص 117.
 (187) - عرفت الجزائر العديد من الإحتجاجات الشعبية ما بعد الإستقلال بداية من احتجاجات 1890 وهي أول محطة للمطالبة بالتغيير، عن مسار الحركات الإحتجاجية والإصلاحات في الجزائر ما بين سنة 2011 حتى 2019: يناير 2011، إنطلاق الإحتجاجات على الظروف المعيشية وارتفاع معدل البطالة، فبراير 2011، رفع حالة الطوارئ المفروضة منذ 1993، سنة 2012 إصلاحات سياسية مست القوانين العضوية للإنتخابات والأحزاب، في مارس 2014، خروج "حركة بركات" للشوارع داعية إلى مظاهرات مناهضة للسلطة وتطالب بالإنتقال الديمقراطي، نوفمبر 2014، مرض رئيس الجمهورية السيد " عبد العزيز بوتفليقة" بجلطة دماغية ونقله للعلاج في فرنسا، سبتمبر 2015 عزل مدير جهاز الاستخبارات بعد تغييرات واسعة في قيادات الجيش، يناير 2016، تصويت البرلمان على التعديلات الدستورية منها الإعتراف باللغة الأمازيغية كلغة ثانية وتحديد فترة رئاسية ب 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، مايو 2017، فوز جبهة التحرير الوطني والتجمع الوطني الديمقراطي بأغلبية المقاعد البرلمانية، فبراير 2019 الإئتلاف الحاكم في الجزائر يرشح "بوتفليقة" لولاية رئاسية خامسة، 22 فبراير 2019 انطلاق المسيرات عبر الوطن مطالبة بالتغيير ورفض ترشح الرئيس "بوتفليقة" للعهدة الخامسة مع محاسبة الفاسدين، 11 مارس 2019 إعلان الرئيس عبد العزيز بوتفليقة انسحابه من الإنتخابات الرئاسية، 19 مارس 2019 اقتراح المؤتمر الوطني للخروج من الأزمة التي تعيشها الجزائر، 15 جوان 2019، انعقاد الندوة الوطنية لفعاليات المجتمع المدني، 12 سبتمبر 2019 تعديل القانونين العضويين المتعلق بنظام الانتخابات والسلطة الوطنية المستقلة للإنتخابات، 6 ديسمبر 2019، انطلاق أول مناظرة تلفزيونية في الجزائر تم فيها تقديم أسئلة لكل مترشح للإنتخابات، 12 ديسمبر 2019 إجراء الانتخابات الرئاسية وإعلان السلّطة الوطنية المستقلة عن فوز المترشح عبد المجيد تبون رئيس للجمهورية بفوزه بأغلبية الأصوات المنتخبة، 22 فيفري 2021، معاودة الحركة الإحتجاجية لسابق عهدا المتمثل في مسيرات سلمية كل جمعة وثلاثاء إلى أن هدأت الأوضاع تدريجيا. مغراوي لقمان، " دور فواعل المجتمع المدني في الجزائر: دراسة تحليلية لتداعيات الحراك الشعبي في الجزائر على أداء وفاعلية المجتمع المدني 1989-2020"، مجلة مدارات سياسية، مركز المعرفي للأبحاث والدراسات، الجزائر، المجلد 5، العدد 1، 2021، ص 367.

لاستمرار وبقاء الحركات الاحتجاجية وهو ما حصل سنة 2019، حيث عرفت الجزائر بتاريخ 22 فيفري 2019 تفاقماً للأزمة السياسية (أزمة المشروعية)، نظراً لسحب الثقة والمصادقية من النظام السياسي بمختلف مكوناته ومؤسساته، لقمع تفشي ظاهرة الفساد بكل أنواعه وتدهور الأوضاع الإجتماعية من البطالة وتفاقم أزمة الهجرة غير الشرعية لدى الشباب الجزائري، مقابل ذلك غياب رئيس الجمهورية عن الساحة الوطنية والدولية، كذلك ضعف المؤسسات التشريعية والقضائية مقابل هيمنة السلطة التنفيذية على مركز صناعة القرار، أدى كل ذلك إلى خروج الشعب الجزائري بمختلف فئاته وفاعلية لإيجاد حلول وبدائل لإجراء انتخابات حرة ونزيهة ومحاسبة الفاسدين تحت مسمى "العصاة"

في هذا السياق استنجدت السلطة الجزائرية بعد عودة رئيس الجمهورية إلى أرض الوطن من مستشفى "سويسرا" بالخبير الدبلوماسي "الأخضر الإبراهيمي" في محاولة منه لإدارة الأزمة السياسية في الجزائر والحفاظ على السيادة الوطنية، خاصة وأن الشعب الجزائري مارس أسلوب الضغط من خلال المطالبة بتطبيق المادة 102 والمادة 02 من الدستور آنذاك، فكانت زيارته ذات هدفين الأول تقديم حلول سياسية للإستجابة لمطالب الشعب الجزائري والذي أطلق عليه بمصطلح "الحراك الشعبي"، أما الهدف الثاني هو طمأنة الدول المتنافسة للحفاظ على تبعيتها، ولقد استمرت الأوضاع السياسية بالرغم من محاولة الطبقة الحاكمة امتصاص غضب الشعب الجزائري، إلا أنّها ولأول مرة تخسر رهان الحفاظ على الوضع القائم واستمرار النظام السياسي، استجابة لمطالب المتظاهرين في شوارع العاصمة، ومختلف ولايات الوطن منددين "لا للعهد الخامسة" والمطالبة برحيل النظام وحكومته وإجراء انتخابات حرة ونزيهة.

أصبح النظام السياسي الجزائري في أزمة سياسية مزدوجة (شرعية ومشروعية) وبالرغم من المحاولات التي قدمها النظام فإنّ أي مشروع سياسي ديمقراطي لا يستند إلى شرعية الشعب فهي مرفوضة، ولا يمكن تطبيق أي حل سياسي من غير تنظيم انتخابات حرة ونزيهة تشرف على مراقبتها لجنة وطنية مستقلة ذات شرعية سياسية⁽¹⁸⁸⁾.

وبتاريخ 11 مارس 2019 قدّم رئيس الجمهورية "عبد العزيز بوتفليقة" رسالة طويلة للشعب الجزائري تضمنت إجراء الانتخابات المقررة في 18 أبريل 2019 وهدفها الاستجابة إلى مطالب الشعب، وقدم إقتراح حول تشكيل "ندوة وطنية جامعة مستقلة" وهي هيئة تتمتع بكل السلطات لإعداد الإصلاحات الجديدة تضم مختلف الفاعلين في المجتمع المدني الجزائري، حيث تتولى مهمة تحديد تاريخ

(188)-مغراوي لقمان، "دور فواعل المجتمع المدني في الجزائر: دراسة تحليلية لتداعيات الحراك الشعبي في الجزائر على أداء وفاعلية المجتمع المدني 1989-2020"، مرجع سابق، ص 365.

إجراء الانتخابات الرئاسية، وتنتهي مهامها قبل نهاية سنة 2019، وسيعرض مشروع الدستور للإستفتاء الشعبي، وبعد نهاية رسالته للشعب تم تعيين وزير الداخلية "نور الدين بدوي" وزير أول خلفا للوزير الأول "أحمد اويحي" كمطلب من مطالب الشعب الجزائري، حيث استمرت التعبئة الشعبية في الإحتجاجات ضدّ الرئيس عبد العزيز بوتفليقة، بالرغم من إعلانه عدم ترشحه للعهدّة الخامسة، وتواصلت المسيرات عبر شوارع ولايات الوطن في 13 مارس 2019، فقد خرج أساتذة التعليم العالي والطلبة في مسيرات إحتجاجية بساحة البريد المركزي بالجزائر العاصمة، لتلتحق بذلك مختلف النقابات المستقلة من أجل دعم الحراك الشعبي الذي يطالب بتقديم رحيل النظام وأتباعه، وقد كانت شعارات ذات دلالات ومضامين تعبر عن تغيير الطاقم الحكومي والمطالبة برحيل كل الوجوه السّياسية وحتى لرجال الأعمال ومحاسبهم في إطار تطبيق دولة الحق والقانون، وقد التحق بالمسيرة الطلبة والأساتذة، الإتحاد الوطني لمنظمات المحامين معبرة عن رفضها الإجراءات التي أعلنها رئيس الجمهورية "عبد العزيز بوتفليقة" كونها غير مشروعة واعتبارها بأنّها إجراءات غير دستورية.

ما يلاحظ في هذه الفترة الحساسة التي تمر بها الجزائر من أزمات سياسية هو موقف الجيش باعتباره فاعلا رئيسي، مارس دورا محوريا في إدارة الدولة والتحكم في التفاعلات السّياسية بقيادة نائب وزير الدفاع ورئيس الأركان الراحل "قايد الصالح"، فقد تبين دوره في الحفاظ على أمن وإستقرار الدولة، وقد أكد ذلك في عديد من المرات في خرجاته المختلفة للنواحي العسكرية عبر مختلف ولايات الوطن، كما أنّه منذ بداية الأزمة أصدر عدة بيانات لموقفه تجاه المطالب الشعبية والحفاظ على أمن واستقرار الدولة من التهديدات الخارجية في محاولة استغلال الوضع القائم في صالح أعداء الوطن، وبالرغم من كل ذلك بقي الحراك مستمرا من خلال التظاهر السلمي وكذا التأطير الشرطي الذي ابتعد عن القمع الممارس سابقا وهو ما نلمسه من خلال واقع المسيرات السلمية من جهة والخطابات الرسمية من جهة أخرى، وهو ما يمكن اعتباره أولى مكاسب الحراك، لكن دونما وصول إلى استجابة كلية للمطالب المطروحة، والتي يعبر عنها الشارع في مسيراته، كما ظهرت مختلف اللقاءات التي عقدت على غرار الندوة الوطنية لفعاليات المجتمع المدني التي إنعقدت بتاريخ 15 جوان 2019، مبادرة لتقديم إقتراحات للخروج من الأزمة السّياسية التي تعيشها البلاد منذ 22 فيفري 2019، بهدف تحقيق المطالب المشروعة للشعب، وتضمنت هذه المبادرة التي تم طرحها في الندوة الوطنية التي احتضنها المجلس الوطني المستقل لمستخدمي التدريس للقطاع ثلاثي الأطوار⁽¹⁸⁹⁾.

(189) - مغراوي لقمان، "دور فواعل المجتمع المدني في الجزائر: دراسة تحليلية لتداعيات الحراك الشعبي في الجزائر على أداء وفاعلية المجتمع المدني 1989-2020"، مرجع سابق، ص 366.

- دعوة تنصيب شخصية وطنية أو هيئة رئاسية توافقية تشرف على المرحلة الانتقالية.
 - تنظيم الانتخابات الرئاسية المقبلة وذلك لمدة ستة أشهر كأقصى تقدير.
 - تشكيل حكومة كفاءات وطنية.
 - تنصيب هيئة مستقلة للإشراف على الانتخابات والإعلان عن نتائجها، مع ضمان آليات الرقابة.
 - فتح حوار وطني شامل مع مختلف فعاليات المجتمع المدني.
- كما دعت المبادرة التي وقعت لها أكثر من 71 نقابة وجمعية وطنية على تقديم مقترحات للخروج من الأزمة السياسية، وما من شأنه المساهمة في ضمان الديمقراطية وبناء مؤسسات شرعية ذات مصداقية، والحد من انتشار الفساد وضرورة ضمان حرية ممارسة الحقوق والحريات الفردية والجماعية، وإحترام مرافقة العملية السياسية بهدف إرساء الثقة بين مؤسسات النظام السياسي ومجتمعه.

إنّ أول ما نجح فيه الحراك هو التأثير المباشر على عدم انتخاب الرئيس بوتفليقة لعهدة خامسة أو عهدة أخرى بناءً على الدستور الجديد وهو الأمر الذي لم يكن ليتم لولا دخول هيئة الأركان على الخط ومساندة مطالب الحراك، إذ كان له تأثير مباشر على مسألة التداول على السلطة وتحديد لها من خلال عهدة رئاسية واحدة قابلة للتجديد مرة واحدة، ويكون التطبيق الفعلي لها مؤشراً نحو بناء نظام ديمقراطي رشيد وبالتالي تكون تلك ضمانة دستورية نحو تكريس الفعل الديمقراطي والتي تبقى بحاجة لتفعيل نموذج إيجابي يمكن تحقيقها، ومن جهة أخرى يمكن اعتبار الفعل الحكومي الحالي تعبيراً عن مقاومة جديدة للتغيير، ويكون المؤشر هنا اعتماده على تغيير الحقائق الوزارية ومسؤوليها كما حصل في آخر تعديل وزاري بتاريخ 21 فيفري 2021، وهو التعديل الذي قلص من عدد الدوائر الوزارية وأدخل كفاءات جديدة على الطاقم الحكومي ونفس الأمر كان قد حدث في التعديل الوزاري الجزئي بتاريخ 23 يونيو 2020، وهو ما يمكن اعتباره سعيًا حثيثًا للتكيف مع مستجدات البيئة المحلية التي تشهد حراكًا كثيفًا ومستمرًا لظالما يعبر عن رفض كل الأعمال الحكومية، ما يجعل الحكومة والنظام السياسي برمته في ارتباك مستمر وتضائل لقدرته على تسيير أزمة الحراك الشعبي⁽¹⁹⁰⁾.

لذا تميزت فترة حكم الرئيس "عبد المجيد تبون" بالخصوصية لما سبقه من مطالب شعبية وبحركة نوعية في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته نتج عن ذلك قرارات جد هامة، ولعل أهمها تلك التعديلات الخاصة ببعض القوانين والأجهزة الموجهة لمكافحة الفساد، نذكر أهمها تعديل قانون الإجراءات

(190) - مغراوي لقمان، "دور فواعل المجتمع المدني في الجزائر: دراسة تحليلية لتداعيات الحراك الشعبي في الجزائر على أداء وفاعلية المجتمع المدني 1989-2020"، مرجع سابق، ص 364.

الجزائية وإنشاء جهاز جديد يتعلق الأمر "بالقطب الجزائري المالي"، وكذا إعادة عرض الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بثوب جديد تتمثل في "السّطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته" في التعديل الدستوري لسنة 2020، وخصها بقانون خاص وهو القانون رقم 08-22، والذي تضمن تغييرات جذية مقارنة بالنظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في إطار قانون الفساد رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

3. الإرتقاء بالإعتراف إلى تكريس إرادة سياسية فعلية لمحاربة الفساد

إنّ نقطه البداية في معالجة المشكلة مهما كان نوعها يقتضي بالضرورة الإعتراف بوجود آثارها السلبية فإنّ نجاح إستراتيجية مكافحة الفساد مرتبطا أساسا بضرورة قيام القيادة السياسية بالإعتراف بوجودها وبعدهم التستر على الأشخاص المتورطين فيها مهما كانت رتبهم ونفوذهم، إذ عادة ما يساعد هذا الإعتراف على وضع خطط إستراتيجية فعالة قادرة على مكافحته وصياغتها قوانين رديعة كفيلة بالتقليل من حدتها، والعمل على تطبيقها بكل حزم وعدالة وهذا ما يتطلب ضرورة توفر الإرادة السياسية، ذلك أن وجود القوانين الخاصة بمكافحة الفساد لا تكفي ما لم توجد هناك إرادة سياسية حازمة تشجع على متابعة تنفيذ تلك القوانين على جميع أفراد المجتمع بعدالة وموضوعية، خاصة بعد أن أثبت الواقع الجزائري أنّ أزمة الفساد التي تعيشها البلاد ليست أزمة قوانين وتشريعات بقدر ما هي أزمة متابعة وتطبيقات⁽¹⁹¹⁾.

لذلك فإنّ المطلوب هو إلزام سياسي حقيقي بأسس العمل السياسي والإداري والإقتصادي، وكذا القوانين وتحكيمها وعدم تجاوزها وقد يقول البعض كيف نخلق الإلتزام السياسي ونحن نعرف أنّ السياسة والفساد توأم؟، إن الجواب على ذلك هو أن يدرك المخلصون ورؤساء الأجهزة ذات الشأن السياسيين أن مصالحهم، مصلحة الوطن بالإلتزام بالأسس الموضوعية للتوظيف، والترقية وغيرها، وليس باختراقها، وتنطبق ضرورة الإلتزام بالتشريعات في مجالات عدة سيما على مسألة المقصرين في الأداء والمتجاوزين للقوانين، إذ يجب أن لا يفلت من القانون أي شخص، لأن السلوك التّنظيمي للعاملين يعتمد على مدى شعورهم بوجود نظام موضوعي للمساءلة ينطبق ويطبق على الجميع⁽¹⁹²⁾.

عليه فإنّ نجاح أي برنامج إصلاحي في الجزائر اليوم، لا بد أن يتضمن تغييرا ذاتيا حقيقيا شاملا مدعما من طرف القيادة السياسية العليا في الدولة، ولا يعني هذا التغيير حسب تصورنا تدويرا في

⁽¹⁹¹⁾- بن مرزوق عنتر، معضلة الفساد وإشكالية الحكم الرشيد في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية كلية العلوم السياسية والاعلام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2003، ص 366.

⁽¹⁹²⁾- الصيرفي محمد، الإصلاح والتطوير الإداري كمدخل للحكومة الإلكترونية، مرجع سابق، ص 71.

المناصب أو تغيير للوجوه والقيادات بقدر ما يعني بدرجة أكبر تغيير في الأساليب والمناهج والسياسات المتعلقة بتسيير نظام الحكم، ويشترط في ذلك إرتكازه على مفاهيم واضحة للسياسات التي تريد الدولة اتباعها، بدل أن يكون مجرد حلول ترقيعية مؤقتة لأزمات عاجلة⁽¹⁹³⁾.

كما أنّ مكافحة الفساد لا يمكن أن تجري بصورة فورية أو انتقامية ودون تخطيط ودراسة، بالأخص تعاون الجهات المستفيدة من الفساد ومقاومتها بكل الجهود، لذلك يجب العمل على مكافحة الفساد بترو وتصميم، وبصورة تدرجية وموضوعية⁽¹⁹⁴⁾. إذا ما توافرت الإرادة السياسية لمكافحة الفساد الإداري، وما يترتب عليها من دعم ومساندة في هذا الشأن، للقيام بالإصلاحات الإدارية المطلوبة، فإنه يلزم أن تترجم هذه الإرادة وهذه الإصلاحات في صورة أنظمه واضحة ومؤسسات معينة⁽¹⁹⁵⁾.

ثانيا: معاينة المنظومة القانونية ورفع شعار الرغبة في الإصلاح

تشير العديد من الأدبيات ذات العلاقة بمقاربة موضوع الفساد وأبعاده الإدارية والمالية إلى وجود علاقة بين كافة التشريعات المطبقة وظهور مشكلة الفساد، إذ كلما كانت التشريعات متخلفة أو مجحفة أو منحازة لطبقات أو فئة، أو حزب كلما كانت دافعة إلى ظهور الممارسات الإدارية والمالية الفاسدة، كما أنّ القوانين التي لا تستجيب بكفاءة عالية إلى أحداث المستجدات الاقتصادية العالمية والمعلوماتية تبقى متخلفة معرقله ودافعة إلى ممارسات فاسدة لتتمكن من إدارة المال والأعمال⁽¹⁹⁶⁾.

قد يبدو غريبا إن قلنا أنّه ثمة أسباب قانونية تدفع للفساد، إلا أنّ هذه حقيقة تظهر جليا إما لعدم وضوح القوانين، أو عدم وجودها، وإن وجدت فيظهر الوجه السلبي لها من حيث تعطيل وعدم تطبيق الكثير منها مما يتولد عن ذلك ضرورة تفعيل قوانين موجودة، أو خلق قواعد وتدابير جديدة بأبعاد وأهداف⁽¹⁹⁷⁾، تسعى إلى إرادة سياسية قوية لتجسيد دولة القانون، لذا فضعف الإطار القانوني يعد من مبررات صياغة قانون متخصص في مكافحة الفساد، قد يأخذ عدة أوجه:

(193) - بن مرزوق عنتر، معضلة الفساد واشكالية الحكم الرشيد في الجزائر، مرجع سابق، ص 360.

(194) - بودهان موسى، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، مرجع سابق، ص 70.

(195) - عبد الرحمن بن أحمد الهيجان، "استراتيجيات ومهارات مكافحة الفساد الإداري"، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، جامعة الرياض، المجلد 12، العدد 23، 1997، ص 245.

(196) - رمضان السنوسي، عبد السلام بشير الدويبي، الفساد بين الشفافية والمساءلة، دار الكتب الوطنية، ليبيا، 2006، ص 59.

(197) - تهدف الإستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد إلى تحقيق الآتي:

- حماية النزاهة ومكافحة الفساد شتى صورته ومظاهره.

- تحصين المجتمع العراقي ضدّ الفساد بالقيم الدينية والأخلاقية والتربوية.

- توجيه المواطن نحو التحلي بالسلوك الجيد وإحترام النصوص الشرعية والنظامية.

1. غياب القوانين

في كثير من الأحيان ترد حالات وجود ثغرات قانونية تكون منفذا للأطراف الفاعلة للفساد أو تكون مخرجا للانفلات من العقاب رغم إنتهاكات واضحة، ليكون بذلك غياب التّصوص القانونية أو وجود الثغرات التشريعية بمثابة حماية وضمّانة للأصحاب المحترفة في إرتكاب أفعال الفساد. مثال ذلك يعد التّصريح بالممتلكات من أهم أدوات ترقب ذمّة الموظّف وأحد أهم قنوات الإثراء غير المشروع، ولا يعقل أن تبقى أية دولة دون تبني القواعد والأحكام القانونية المنظمة لمثل هذا الإجراء، لكن الجزائر مثلا لم تشهد مثل هذا النوع من القواعد القانونية إلا سنة 1997 بصدور الأمر رقم 97-04⁽¹⁹⁸⁾ المتعلق بالتّصريح بالممتلكات غير أنّ هذا النّص القانوني سرعان ما تم الغاءه ليعود إلى فترة الفراغ بهذا الشأن إلى أن تم إعادة النظر في الأمر بصدور قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، فهذا الغياب في مجال ضبط نزاهة الذمة المالية للموظف ثم التراجع عنه مرة أخرى أحسن دليل على غياب الرّغبة والإرادة السّياسية في مكافحة الفساد. بالتّالي فغياب القوانين هو بمثابة إباحة وترخيص من الدّولة لحصول إنتهاكات وإنحرافات لها آثار وخيمة على المجتمع كافة.

2. تضخم القوانين دون وضوحها

من بين أهم منافذ الفساد الإداري هو الإسراف والتبذير والتسرع في إصدار تشريعات وتداخلها ما يسميه البعض بالتلوث القانوني، حيث تنطوي على عيوب الصّيغة القانونية الشّكلية والموضوعية كالتناقض والغموض والنقص والتعارض بين القوانين، وكذا إكثار التعديلات على هذه التشريعات رغم حدوثها، كل هذا يؤدي إلى خلل في المنظومة القانونية وعجزها عن مكافحة والحد من الفساد⁽¹⁹⁹⁾.

- توفير المناخ الملائم لنجاح خطط التّنمية لاسيما الإقتصادية والإجتماعية منها.
- الاسهام في الجهود المبذولة لتعزيز وتطوير وتوثيق التعاون الاقليمي والعربي والدولي في مجال حماية النزاهة ومكافحة الفساد.
- تحقيق العدالة بين أفراد المجتمع.
- تشريع نصوص قانونية صارمة تساهم في ردع الفساد والمفسدين.
- توفير البيات ومنافذ وسيطة ومحايده بين المواطنين ومؤسسات الدّولة لغرض تقديم الشكاوى والتّظنر بها.
- وجود أجهزة اعلام مستقلة وتدريب الصحافة الإقتصادية أحد العناصر الرئيسية في ردع الفساد.
- أنظر: رافد حسون عبد، مبادئ الشفافية ونظم المساءلة لحماية النزاهة ومكافحة الفساد، هيئة النزاهة، مكتب تحقيقات الرصافة، العراق، د.س.ن، ص 28.
- (198) - أمر رقم 97-04 مؤرخ في 11 يناير سنة 1997، يتعلق بالتّصريح بالممتلكات، ج.ر.ج.ج عدد 3، صادر في 12 يناير 1997.
- (ملغى).
- (199) - حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 77.

فقد يرجع الإنحراف الإداري والمالي إلى سوء صياغة القوانين واللوائح المنظمة للعمل وذلك نتيجة لغموض مواد القوانين وتضاربها في بعض الأحيان، الأمر الذي يعطي الموظف فرصة للتهرب من تنفيذ القانون أو الذهاب إلى تفسيره بطريقته الخاصة التي قد تتعارض مع مصالح المواطنين⁽²⁰⁰⁾.

غالبا ما يركز القانونيين دراساتهم على أوضاع الإدارة ليخلصون إلى استنتاجات تصبو إلى تعديل قوانين وأنظمة إدارية غير أنّ هذه القوانين كثيرا ما تشكل عائقا، إذ يحدث الفساد غالبا بفضل التّضخم القانوني وتشابك النصوص القانونية وأحيانا قد توجد نصوص قانونية سليمة، ولكن تتجاهل الإدارة وجودها وتخترق أحكامها ومقتضياتها، وفي هذه الحالة ينتشر الفساد بشكل فضيع⁽²⁰¹⁾.

3. التعديل المستمر للقوانين

ونعني به عدم إستقرار القاعدة القانونية، صحيح أن إصدار تشريعات هي حاجة ملحة تتماشى وطبيعة المرفق العام⁽²⁰²⁾ بإعتبارها تخضع للقانون الإداري بطابعه المرن الذي يستدعي الاستجابة بإستمرار للمستجدات والمتغيرات الداخليّة والخارجية المحيطة بالمرفق العام، إلا أنّ الإفراط فيها قد يفتح الفرص لمن هو مستعد لإستغلالها، لأنّ الهدف الأساسي والعبارة من التشريع هو التنفيذ والتطبيق وليس أن تكون لنا نصوص قانونية شكلية وتجميلية. عليها من الأسباب التي دفعت المشرّع الجزائري يستجمع نواياه وقواه الراغبة في مكافحة الفساد في إطار قانون موحد دون وضع نصوص قانونية متفرقة ومتناثرة.

4. تعطيل وعدم تطبيق القوانين

الإشكال في كثير من الحالات في الدّول العربية قد لا يكون الضرورة في نقص النصوص القانونية التي ترصد عقوبات لأفعال الفساد في وجود عقوبات صارمة ضدّ المفسدين والفاستدين، لكنها تتمثل في

(200) - محمد خالد المهايبي، "آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري"، مرجع سابق، ص 41.

(201) - بن بن مرزوق عنتر، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، دراسة ميدانية لولاية برج بوعريش، مرجع سابق، ص 68.

(202) - طبيعة القانون الذي يحكم ينظم الإدارة العامّة ونشاطها هو القانون الإداري الذي يتسم بالمرونة وسرعة التطور تفوق التطور الاعتيادي في القوانين الأخرى ولعل ذلك يرجع إلى طبيعة المواضيع التي يعالجها ولا تتعلق بالمصلحة العامّة، وحسن سير ادارة المرافق العامّة، ومن أسباب سرعة تطور القانون الإداري أيضا أنه يتأثر بالعوامل الإقتصادية والإجتماعية والسياسية في الدول وهي عوامل متغيرة باستمرار. إن الأسباب السابقة لعدم تقنين القانون الإداري هي التي أدت إلى عدم وضوح وضبط بدقة السلوكات الفاسدة من عدمها، لأنّها غير محدده مسبقا في التقنيات الجزئية للقانون الإداري. انظر: حاجة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 77.

أن هذه النصوص معطلة أو لا يتم تفعيلها بشكل مناسب أو أنّها تُطبّق بشكل انتقائي نتيجة عدم إستقلالية وحياد جهاز العدالة⁽²⁰³⁾.

5. جمود وقصور الكثير من القوانين

إنّ السبب الرئيسي في إعادة النظر في إستراتيجية مكافحة الفساد⁽²⁰⁴⁾ وصياغة قانون متخصص في الوقاية منه ومجابهته، هو قصور القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد سواءً كان مصدرها جنائي أو إداري، فقصورها وعدم تنظيمها للسلوكات الفاسدة المستجدة التي ينفذ منها المحتالين والمتلاعبين والفاستدين مستغلين الفراغ أو السكوت القانوني عنها، كما قد تكون هذه القوانين والتنظيمات قديمة وغير مواكبة للواقع فتظل جامدة، بالإضافة إلى عدم سن التشريعات والأنظمة الصارمة المصحوبة بالإجراءات العقابية والردعية للحد من الفساد وتجريم كل صوره وأشكاله، ومتابعة تنفيذها لتتلاقى جوانب القصور والنقص وسد الثغرات فيها بما يتماشى والتحويلات والتغيرات في المجتمع ويواكب أساليب الإدارة الحديثة⁽²⁰⁵⁾.

نضرب على سبيل المثال القصور المعين في بعض النصوص القانونية، والتي كانت الدافع إلى صياغة قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، في مسيرة بحث عن إجراءات وتدابير حديثة في التقليل من حدة الظاهرة مجتمعة في الإستراتيجية الوطنية:

أ. قصور قانون العقوبات الجزائري

لقد شهدت المنظومة القانونية قصورا كبيرا سواءً تعلق الأمر بالشق الجزائي أو الإجرائي ويظهر هذا القصور أساسا في إنخفاض عدد الأفراد الذين يعاقبون بتهمة الفساد على الرغم من تفشي الظاهرة، ولهذا نجد في غالبية الدول فجوة كبيرة بين العقوبات المنصوص عليها قانونا والإجراءات والعقوبات المقررة، كما تتسم الإجراءات الإدارية التي يتم اتباعها عادة لمعاقبة الموظف العام الفاسد بأنّها بطيئة ومرهقة وغالبا ما تمنع العوائق السياسية والقانونية والإدارية التطبيق الكامل أو العاجل

⁽²⁰³⁾-حاجة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 78.

⁽²⁰⁴⁾- إن إستراتيجية محاربة الفساد تتطلب إستخدام وسائل شاملة ومتواصلة ومتنوعة، سياسية وقانونية وجماهيرية. أمير فرج يوسف، مكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة على المستوى المحلي والإقليمي والعربي والدولي في ظل إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2010، ص 19.

هذا يعني أن الإستراتيجية تخضع لمبدأ الشمولية يعني إذا استقرنا قانون رقم 06-01 نجده تحدث عن الجانب الإداري، الجنائي، أمور سياسية، إقتصادية، أي سياسة عامة تشمل العديد من المجالات، ربما هذه العمومية ترجع إلى أن الإستراتيجية في الأصل كمفهوم نظري من بين خصائصها، مبدأ الشمولية.

⁽²⁰⁵⁾- حاجة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 78.

- للعقوبات مع الملاحظة أن الكثير من الموظّفين الفاسدين يمارسون أعمال الرّشوة والفساد بطرق ملتوية لا يخرقون القوانين فهم يمارسون الفساد بالقانون⁽²⁰⁶⁾، نظرا لعدة أسباب منها:
- صعوبة ملاحقتها للتطور الحاصل والذي عرفته مختلف القطاعات على الصعيد الدولي لاسيما الإقتصادية منها⁽²⁰⁷⁾، مما أوجد نوع جديد من الجرائم⁽²⁰⁸⁾، فالنظام العالمي الجديد نتج عنه جرائم حديثة تستدعي أساليب جديدة لضبطها ومتابعتها.
 - الجزائر كغيرها من دول عالم الجنوب التي تبنت النهج الاشتراكي قامت بتغييرات على مستوى النظام الإقتصادي والسياسي بالانتقال إلى التعددية والتوجه نحو إقتصاد السوق فقد استجابت الجزائر للتطورات الدولية رغم العجز الذي كانت تعيشه⁽²⁰⁹⁾. على إعتبار أن الجزائر قد اختارت التوجه الليبرالي كان لزاما عليها إعادة النظر في منظومتها القانونية بما احتوته من مخلفات النظام الاشتراكي والاستعماري معا⁽²¹⁰⁾ فالتوجه الجديد يلزمها بنهج وسائل تختلف جملة وتفصيلا عن النظام السابق، غير أنّه لا يوجد نظام دون عيوب حيث ثبتت التجربة بروز جرائم جديدة كنتيجة حتمية للبنية القانونية لهذا النظام⁽²¹¹⁾.

⁽²⁰⁶⁾ - بشيش علي، إشكالية تأثير الفساد الإداري على برامج التنمية وتطبيق آليات الحكم الرّاشد في البلدان النامية مع الإشارة إلى حالة الجزائر، مرجع سابق، ص 49.

⁽²⁰⁷⁾ - حيث عرف الإقتصاد العالمي نظام عالمي جديد لما تخلى فيه المعسكر الاشتراكي عن النظام الشيوعي وتبني الليبرالية الغربية فكريا هيكليا ومؤسستيا، كما تخلى عن النظام الإقتصادي الاشتراكي الذي تسيطر فيه الدولة والقطاع العام على وسائل الإنتاج وعلى التجارة الخارجية، والتحول إلى إقتصاد السوق وعلى أثرها أدخل عالم الجنوب في دوامة من الفوضى والاضرابات التي أدت في بعض الأحيان إلى حروب أهلية ونزاعات امتدت لسنوات. أنظر: مجبور فائزة، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر، مرجع سابق، ص 66.

⁽²⁰⁸⁾ - حاحة عبد العالي، "مبررات إستقلالية قانون الوقاية من الفساد ومكافحته"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعه محمد خيضر بسكرة، المجلد 4، العدد 5، 2009، ص 86.

⁽²⁰⁹⁾ - مجبور فائزة، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر، مرجع سابق، ص 67.

⁽²¹⁰⁾ - حاحة عبد العالي، "مبررات إستقلالية قانون الوقاية من الفساد ومكافحته"، مرجع سابق، ص 86.

⁽²¹¹⁾ - وهذا ما يطلق عليه "بالعولمة"، للتفصيل أنظر: مجبور فائزة، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر، مرجع سابق، ص 67.

عن العولمة ظاهرة الفساد الاقتصادي. أنظر: بودهان موسى، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، مرجع سابق، ص 39.

عن العولمة الإقتصادية. عدل: كامل بربور، استراتيجية الإصلاح في الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 259.

أنظر كذلك: كرازي اسماعيل، العولمة والحكم نحو حكم عالمي ومواطنة عالمية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2012.

وهذا ما تصرّح به يوميا مختلف الحكومات المتبنية للأنظمة الليبرالية بل وتؤكد هياث داخلية متخصصة في مجال مكافحة الفساد، وأخرى دولية تهتم بتقرب ظاهرة الفساد، لذا وجدت الدولة الجزائرية رفقه العديد من دول العالم، تنتهج سياسة خلق نصوص قانونية جديدة ترسم معالم الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد⁽²¹²⁾. بعد معاينة قصور وعجز القوانين العقابية وإصلاح ما ترتب من نتائج عن مختلف الأسباب سواءً الداخليّة أو الدوليّة سالفه الذكر.

لذلك فإنّ الإصلاحات التي تبنتها الجزائر في نهاية الثمانينات والتسعينات نجد دافعها خارجي نظرا للضغوطات التي مارستها المؤسسات المالية العالمية في الجزائر، ودعوتها لتشجيع الخصخصة وإنسحاب الدولة من الحقل الإقتصادي، خاصة أمام رغبة الجزائر للانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة ففرض عليها الإنخراط في الأسواق العالمية المالية، ومن بين أهم الشروط التي تفرضها المنظمة على الدول تعديل المنظومة القانونية وفق القوانين المعمول بها على مستوى المنظمة سيما المتعلقة بتحرير التجارة الخارجية⁽²¹³⁾.

كلها أسباب ودواعي تقتضي ضرورة إعادة النظر في النصوص العقابية والمنظمة للجريمة، فهذا الإنفتاح على العالم الخارجي يستدعي توسيع نطاق الجريمة، لا وبل ظهور أوجه جديدة للنهب والاحتيال وعلى مستوى عالمي، مما يؤكد الحاجة للتقييم الدوري للأدوات القانونية وبالفعل أصبح في هذه الحالة القوانين القديمة عاجزة عن التآقلم مع الأوضاع الراهنة، فلم يكتفي المشرّع الجزائري بتعديل القوانين العقابية في كل مرة بل وصاغ قانون خاص لمكافحة الفساد وسع فيه نطاق الجريمة بإستحداثه جملة من جرائم لم تكن معروفة في ظل قانون العقوبات.

ب . قصور الإطار التشريعي للوظيفة العامّة

في قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته نجده تضمّن بعض الأحكام المتعلقة بالموظّف العام أو الوظيفة العامّة⁽²¹⁴⁾، محاولا سد تلك النقصان المتعلقة بقوانين الوظيفة العمومي

(212)- République algerien démocratique et populaire, discours de M^{er} Abdelaziz Boutaflika à l'occasion de l'installation de comité de la réforme des structures des missions de l'état, Alger, 25-11-2000.

والحاجة الملحة لهذه التغييرات التي أكدت خطابات رسمية في العديد من المناسبات لهذه التغييرات حيث جاء في خطاب للرئيس "عبد العزيز بوتفليقة" سنة 2000 أنّ المعطيات العلمية والتقنية والتكنولوجية والمحيط العام للأفكار تتغير وتتغير بذلك البيئة العالمية لذلك على الجزائر مساندة هذه التطورات.

(213)- مجبور فائزة، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر، مرجع سابق، ص.ص 66-67.

(214)- أمر رقم 03-06، مؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج، عدد 46، صادر في 16 يوليو سنة 2006.

وصعوبة التحكم في الوظيفة العامة كونها تشكل مجالا واسعا من الإدارة، لذلك يمكن إعتبار دوافع ومبررات صياغة قانون مكافحة الفساد، ذلك الضعف والجمود والقصور في النصوص القانونية للوظيفة العمومية، ويمكن أن نشير إلى بعض هذه المبررات. إن القانون الأساسي للوظيفة العامة مر بمراحل متباينة تخللتها عدة ثغرات وهفوات قانونية⁽²¹⁵⁾، والدليل على ذلك الكم الهائل من القوانين التي عرفتها الجزائر في مجال الوظيف العمومي منذ سنة 1992 إلى سنة 2006 بصدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وهو الأمر رقم 03-06.

ج . قصور القوانين الضريبية

كمثال عن القوانين في الجانب الإقتصادي والمالي يعتبر تعقد القوانين الضريبية وصعوبة فهمها أو التي تحتل أكثر من تفسير، مما يتيح لمفتشي الضرائب السلطة التقديرية في تطبيق القوانين الضريبية، ولهذا نجد العديد من الأفراد شغوفين للعمل في مصالح الضرائب والجمارك على الرغم من انخفاض مستويات الأجور، كما أنّ العديد من موظفي هذه المصالح تظهر عليهم مظاهر الرفاهية من خلال السكن الفاخر السيارات والمحلات التجارية رغم محدودية الأجر التي يتقاضوها، مما يدل قطعا على الفساد والرشوة في هذه الأوساط⁽²¹⁶⁾.

الفرع الثاني

المصادقة على الإتفاقيات الدولية في مجال مكافحة الفساد

يظهر الضعف القانوني للقوانين السابقة الموجهة للوقاية من الفساد ومكافحته في لجوء الدولة الجزائرية إلى الإنضمام لمختلف المواثيق الدولية التي إنعقدت في هذا الشأن سواء على المستوى العالمي أو الإقليمي، حيث كانت لهذه الإتفاقيات التأثير الواضح على تشريعات الدول الموقعة عليها، حيث أعدت لصياغة أغلب الإستراتيجيات الدّاخلية الموجهة للوقاية من الفساد ومكافحته، والتي حاولت من خلالها تكريس مختلف المبادئ التي جاءت في هذه الإتفاقيات.

أولا: إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته

صادقت الجزائر على هذه الإتفاقية على الصّعيد الإقليمي سنة 2003، والتي كان لها وقع على مضمون المواد التي صيغت في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته المكونة للسياسة العامة في مجال مكافحة الفساد، وكان ذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-137.

(215) - فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة، مرجع سابق، ص.ص 80-81.

(216) - بقشيش علي، إشكالية تأثير الفساد الإداري على برامج التنمية وتطبيق آليات الحكم الرشيد في البلدان النامية مع

الإشارة إلى حالة الجزائر، مرجع سابق، ص 84.

ثانيا: إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

لاحقا صادقت الجزائر على هذه الأخيرة سنة 2004، والتي كان الأثر واضحا لهذه الإتفاقية في قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، باستقراء أغلب النصوص من هذا القانون كانت مطابقة تماما لبنود هذه الإتفاقية، وقد صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-128⁽²¹⁷⁾.

ثالثا: الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد

في عام 2014 صادقت الجزائر على الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد، تكتيفا وتأكيدا لجهودها الرامية للوقاية من الفساد ومكافحته، وإثراءً للنصوص الداخليّة المخصصة لهذا الغرض والإستفادة من كل الخبرات والإجتهادات في المجال، إذ تشكل هذه المواثيق الدولية المرجعية في صياغة الإستراتيجيات الداخليّة المتعلقة بمكافحة الفساد، وقد صادقت الجزائر على هذه الإتفاقية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 14-249⁽²¹⁸⁾.

الفرع الثالث

المضمون القانوني لإستراتيجية مكافحه الفساد

يكن المضمون القانوني للإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في مجموعة من المفاهيم والأطر المنهجية التي تحدد فيما بعد محتويات الأقسام المختلفة التي تتكون منها الإستراتيجية التي تتضمن الرسالة القيمة التي تسعى الإستراتيجية إلى نشرها والرؤية الموضوعية الكفيلة بترجمة مضمونها، في قانون خاص موجّه للوقاية ومكافحة الفساد منظما مختلف التدابير والآليات الوقائية الرامية إلى ذلك.

أولا: لمحة وجيزة عن الإستراتيجية كمفهوم نظري

بناء على الإعتبارات والأسس الفكرية والمنهجية التي تنطلق منها الإستراتيجية كمفهوم نظري واسقاطها على مفاهيم وأطر قانونية واقعية وحقيقية، يتضح لنا أن التّخطيط الإستراتيجي يتضمن مفهومين أساسيين الأول يتعلق بالإستراتيجية ذاتها (كخطة) والأهداف التي تتوخى الإستراتيجية تحقيقها

⁽²¹⁷⁾- ألحت إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على ضرورة مكافحة الفساد بإتباع سياسة وقائية، فالآليات التي إعتدتها الإتفاقية لا تتعلق بقانون العقوبات بقدر ما تتعلق بالوقاية من الفساد.

LABDRDE Jean Paul, "Criminalité financière et droit pénal international", Petites affiches, n°112, 18 juin 2008, p.61.

⁽²¹⁸⁾- للمزيد من المعلومات عن هذه الإتفاقيات راجع الموقع:

United Nations convention against corruption, www.Unodc.org.

الموضوعة من قبل الدولة، والثاني الخاص بالعمليات التي تجري بواسطتها وضع الإستراتيجية يعني بها الوسائل المادية والبشرية⁽²¹⁹⁾.

لذا تنشأ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في نهاية المطاف إعداد إطار إستراتيجي متكامل الأبعاد لمكافحة الفساد، مع تصميم خطة عمل قابلة للتنفيذ، ترسم الأدوار المختلفة التي ينبغي أن يؤديها الأطراف الفاعلة المكونة للمنظومة الوطنية، وهو الأمر الذي تتبناه وكاتجاه عام جميع شرائح المجتمع سيما مؤسسات الدولة دون إستثناء، وبالأخص مؤسسات الرقابة والهيئات المتخصصة في مجال مكافحة الفساد بإعتبارها من الأطراف التي تعد شريك رئيسي وفعال في إعداد الإستراتيجية الوطنية وخطتها التنفيذية⁽²²⁰⁾، بإعادة النظر فيما يجب أن يكون عليه القطاع العام والخاص بتدعيم المشاركة والشفافية والمساءلة وخلق تدابير وقائية لتكريس ذلك، وكذا خلق أجهزة متخصصة في مجال مكافحة الجريمة هذه الأخيرة التي تستلزم إعادة التنظيم في شقيه التجريم والعقاب بالتركيز على الجانب الوقائي كأسلوب حديث لمكافحة الفساد بعد فشل السياسة العقابية لدى أغلب الدول والتجارب عدّة في ذلك، وكذا ضرورة تعزيز التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد الذي يفرض نفسه في المجتمعات الحديثة، وفي هذا السياق تنبثق أهداف الإستراتيجية من الأهداف المحورية التي نشدها قانون مكافحة الفساد وهو قانون رقم 01-06 الذي صدر سنة 2006 في إطار سياسة التغيير والرغبة في بلوغ الأفضل من حيث الوقاية ومكافحة الفساد.

بالرجوع إلى قانون رقم 01-06 المتضمن للسياسة الوطنية في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، وباستقراء القانون كمجموعة من المواد القانونية نجده تضمن سياسة عامة ومن جوانب عدة ولعل أهمها الإهتمام بالموارد البشرية كتدبير لتحديث الإدارة العامّة وترشيدها بإعتباره عصب ومحرك للإدارة، كما إهتم بالموارد المؤسّساتي بإنشائه للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كجهاز مختص في المجال والتي يعد بحد ذاتها هدف إستراتيجي بالنظر إلى السياسة الوطنية المعتمدة في قانون رقم 01-06 المتضمن للسياسة الوطنية في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.

إنّ تعقد ظاهرة الفساد وإمكانية تغلغلها في كافة جوانب الحياة تقتضي تبني إستراتيجية تقوم على الشمولية والتكامل لمكافحة هذه الظاهرة، على أن يسبق عملية التبني عملية تحديد مفهوم الإستراتيجية

⁽²¹⁹⁾ - الصبري في محمد، الإدارة الإستراتيجية، دار الوفاء لنديا الطباعة والنشر، الاسكندرية، 2008، ص 19.

⁽²²⁰⁾ - إنّ هناك دول قد أوكلت مهمة إعداد إستراتيجية مكافحة الفساد لذوي الإختصاص، وأكثر الناس إختصاصا هو الأكثر قربا من قضايا الفساد. لذا نجد مثلا الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد في اليمن هي المسؤولة عن وضع هذه السياسات وتنسيق الأدوار بين مختلف الأطراف المعنية المشاركة والفاعلة في مجال مكافحة الفساد.

بين الرؤية النظرية التي تعني عملية التخطيط إنطلاقاً مما هو موجود في الواقع بسطر أهداف يرجى تحقيقها وبلوغها في المستقبل على أن تجمع خصائص السياسة الناجحة والشاملة، وبين الرؤية القانونية التي تعني أن القانون كوثيقة يبقى أمراً نظرياً ما لم يتم تحقيق الغاية من صياغتها وهذا على أساس أن الجزائر وجدت نفسها أمام حتمية لإعادة النظر في إستراتيجية مكافحة الفساد وهذا بعد فشل محاولاتها السابقة من جهة وكذا واقع المشاكل التي تعاني منها مختلف أجهزة الدولة لاسيما الإدارة على وجه الخصوص فضلاً عن مسيرتها المجتمع الدولي وما حققه في مجال مكافحة الفساد.

عليه فالحديث عن إستراتيجية مكافحة الفساد في الجزائر يعني الحديث عن قانون مكافحة الفساد على أساس أن المشرع قد وضع الخطوط العريضة لهذه الإستراتيجية ومضمونها ومحتوياتها ضمن هذا القانون الأساسي وهو قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ولكن هل يكفي هذا القانون لأن يصلح كاستراتيجية كافية للوقاية من الفساد ومكافحته؟، فما هي دواعي وضع هذا القانون؟ وما طبيعة هذا القانون؟ وما هي النقاط الجوهرية التي توحى حقا إلى الدعوة لمكافحة الفساد في الجانب الإداري منه كون الإدارة هي محور الاختلالات؟ وأين يتوطن وبكثرة الفساد بمختلف أشكاله وصوره؟

ثانياً: سن قانون رقم 01-06 كقانون خاص للوقاية من الفساد ومكافحته

في سياق إلزام الجزائر بإجراء إصلاحات جدية في كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية، احتلت مسألة مكافحة الفساد مكانة متميزة ضمن إهتمامات السلطات العليا في الدولة⁽²²¹⁾، قصد الإلتحاق بركب دول العالم التي جاءت بالعديد من قوانين مكافحة الفساد سيما بعضها المصادقة على اتفاقيات دولية في المجال.

جاء قانون مكافحة الفساد في الجزائر كنداء صارخ وإعتراف واضح في وقت حاسم كنا فيه بحاجة لقرار صارم في خضم أوضاع سياسية وإقتصادية وإدارية وإجتماعية استدعت تشخيصاً لما أصابها وتغييراً لحالاتها كانت تدعو لمزيد من الموضوعية في معالجتها والابتعاد عن الشكليات في معاملاتها.

⁽²²¹⁾ - وبعد تفتن المجتمع الدولي والدول الوطنية من بينها الدولة الجزائرية إلى جسامته مخاطر هذه الآفة تم التكفل برسم إستراتيجيات وسياسات دولية وإقليمية ووطنية للوقاية من الفساد ومكافحته. بوجطوا عمر، "مدى مطابقة النظام القانوني للوقاية من الفساد في الجزائر مع احكام الإتفاقية الدولية للوقاية من الفساد ومكافحته"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 19، 2008، ص 51.

هي مسيرة قانونية جديدة في إستراتيجية متعددة الجوانب⁽²²²⁾، صيغت في قانون رقم 01-06، موجهه لمكافحة الفساد، بإعتماد معايير وتدابير وقائية وأخرى قمعية ردعية مأخوذة من اتفاقيات دولية وتجارب عالمية لدول مختلفة مناهضة للفساد بكل أنواعه، هذه السياسات الحديثة التي يغلب عليها الطابع الوقائي والتحسيبي أكثر منه عقابي وزجزي كوسيلة هادفة تتوجب بلوغ نتائج ايجابية.

إنّ كون قانون مكافحة الفساد يعدّ ضمن أولويات إهتمامات الدولة، ومما تضعه الدولة في اعتباراتها واقتناعاتها بضرورة صياغة وإنتهاج سياسة موحدة⁽²²³⁾، على جناح السرعة، وجعله كهدف ذي أولوية لحماية المجتمع من ظاهرة الفساد، وترتيب المسؤوليات إزاء العواقب الوخيمة للفساد وعاقبة الإفلات من العقاب، وما له من آثار على الإستقرار الإقتصادي والإجتماعي والسياسي، لذا نجد أنّ الدولة لازالت تحاول وبإستمرار التحكم في هذه الإستراتيجية والالمام بمقتضيات الأوضاع التي تسود المجتمع، والإتيان بما هو مطلوب وما ينجم وفق تغيرات البيئة الداخليّة وما يحيط بها.

عليه بادر المشرّع إلى تعديل القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته مرتين على التوالي في 2010⁽²²⁴⁾، و2011⁽²²⁵⁾، بحثا عن الافضل ولتعزيز تلك التدابير الرامية لمكافحة الفساد المعلن عنها سنة 2006 في إطار القانون رقم 01-06، وتكملة ربما للنقائص التي تمت معاينتها في ذات القانون، وما هذا إلا دليل على تتبع المشرّع الجزائري وإهتمامات القادة السياسية لاحتياجات المنظومة الوطنية على الأقل من حيث الجانب التشريعي منه وتهيئة لتنفيذها وتكريسها من الناحية العلمية، ثم مبادراته للتعديل الدستوري الذي مسّ ما تعلق بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته مرتين في تعديل 2016، وتعديل 2020 ثم إصدار القانون رقم 08-22 المتعلق بالسلطة العليا للشفافية.

1. دور الصياغة التشريعية الرشيدة في رسم إستراتيجية مكافحة الفساد بموجب قانون خاص للقانون دور أساسي، حيوي ومتطور في تنظيم المجتمع والدولة في كافة المجالات المدنية والإجتماعية والإقتصادية والسياسية والمؤسسية، تنظيما محكما رشيدا بصورة تضمن تحقيق قيم وأهداف السلم والأمن الإجتماعيين والإستقرار والإنسجام والتضامن الإجتماعي، وتوفر عوامل

⁽²²²⁾- والتي لها مصادر مختلفة، كمصادر عامّة تتمثل أساسا في قانون العقوبات ومصادر متخصصة مثل قانون حماية الأملاك العمومية والأشخاص، وقانون النقد والقرض وقانون مكافحة التخريب والإرهاب والقانون المتعلق بتبييض الأموال وتمويل الإرهاب، وقانون مكافحة التهريب وغيرها. أنظر: المرجع نفسه، ص 52.

⁽²²³⁾- إذ أنّه ينصرف إلى معالجة جزء من الاختلالات الإدارية والمؤسسية التي تختلف بكل المقاييس بيئية مواتية لنمو الفرص التي تمكن الفساد من الإنتشار والتوسع على جميع المستويات.

⁽²²⁴⁾- أمر رقم 05-10 المؤرخ في 20 فيفري 2006، يتمم قانون رقم 01-06، ج.ج.ج، العدد 50، صادر في 1 سبتمبر 2010.

⁽²²⁵⁾- قانون رقم 15-11، مؤرخ في 2 أوت 2011، المعدل والمتمم للقانون رقم 01-06، ج.ج.ج، عدد 44، صدر في 10 أوت 2011.

ومقومات توازن أداء سلطات ومؤسسات ومرافق الدّول والإدارة العامّة، بصورة منتظمة ومتواصلة في ذلك بالقدر اللازم لتأسيس دولة القانون⁽²²⁶⁾، والحكم الراشد في الدّولة المعاصرة حتى يضطلع القانون بهذه العمليات والوظائف وتحقيق أهدافها وقيمها لا بد من صياغة نصوص تشريعية وتقنين منظومة قانونية شاملة ومحكمة وفعالة منهجيا وموضوعياً⁽²²⁷⁾.

أ. من الناحية الشكلية

يتطلب في الصّياغة التشريعية وفي تقنين المنظومة القانونية في الدّولة المعاصرة أن تتوفر على العديد من الشروط والإجراءات والتقنيات المنهجية الجديدة التي تحقق في النّص التشريعي كافة عناصر ومقومات ومزايا الدّقة والموضوعية والإيجاز والبساطة والإحاطة والوضوح والسهولة في الفهم والتفسير والتّطبيق القضائي والإداري العادل، وكذا عناصر ومقومات عمليات التقنين المنهجي والمنطقي الشّامل والكامل والمتناسق والمتكامل في البناء المنهجي للنص التشريعي.

ب. من الناحية الموضوعية

إن عملية صياغة النّص التشريعي الرشيدة تقترن بمزايا وقيم النّص التشريعي الرشيد والعادل وذلك من حيث القدرة الكاملة على الإحاطة الشاملة للمشاكل الإجتماعية والسياسية والإقتصادية والأمنية بحل علني قانوني نهائي، من حيث وجوب تشبع الصّياغة التشريعية بعمق الحياة الإجتماعية الواقعية وبتطلعات وانشغالات وطموحات المجتمع والمواطنين في الزمان والمكان ففي ظل المتغيرات والتحوّلات المستجدة لا بد من اضطلاع السّلطة التشريعية بدورها الوظيفي الهام الأصيل في صياغة النّص التشريعي صياغة تضمن تحقيق أهداف وقيم المصلحة العامّة وضمان حماية وترقية حقوق وحرّيات الإنسان والمواطن في إطار دوله القانون والحكم الراشد، فقبل أن ننتظر من القضاء أن يصدر أحكاما قضائية عادلة ومن الإدارة العامّة حسن تطبيق القانون في التّعامل مع المواطنين ومع المصلحة العامّة لا بد من اضطلاع المشرّع بعملية حسن صياغة النّص التشريعي الرشيد العادل.

2. محتويات قانون رقم 01-06

يتضمن قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته بالإضافة إلى الدّيباجة، أحكام عامة تحدد أهداف هذا القانون في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته من حيث تقنين وسائل الحماية

⁽²²⁶⁾- للمزيد من التفصيل عن مسار نظام الدّولة القوية، أنظر: عو ابدي عمار، "المشروع الوطني لإقامة نظام الدّولة القوية"، مجلة الفكر البرلماني، مجلة متخصصة صادرة عن مجلس الأمة، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، عدد 4، 2003، 41-

- الوقائية العلاجية والمعاصرة من هذه الآفة العامّة والعالمية⁽²²⁸⁾. وتضمن قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على عدة مواد من 01 إلى 75 يتكون من خمسة أبواب:
- الباب الأول: جاء كأحكام عامة خاصه بالوقاية من الفساد ومكافحته حيث تضمن الهدف الأساسي من هذا القانون وحدد بعض المصطلحات الخاصة في هذا المجال كالفساد⁽²²⁹⁾، الهيئة⁽²³⁰⁾، الديوان⁽²³¹⁾.
 - الباب الثاني: خصّصه للتدابير الوقائية في القطاع العام كتلك المتعلقة بالتوظيف والتّصريح بالممتلكات، مدونات قواعد سلوك الموظّف، ما تعلق بالشفافية، بالإضافة إلى التّدابير الوقائية في القطاع الخاص.
 - الباب الثالث: تناول فيه ما تعلق بالنّظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، بموجب تميم الأمر رقم 04-10 للقانون رقم 01-06 أضاف المشرّع الباب الثالث مكرر خصه لإنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد في المواد 24 مكرر و24 مكرر1.
 - الباب الرابع: خاص بالتجريم والعقاب وأساليب التحري، حيث قام بنقل بعض المواد من قانون العقوبات وأعاد تنظيمها في قانون رقم 01-06، واستحدث بعض الجرائم الأخرى التي لم يسبق وأن نظمها قانون العقوبات⁽²³²⁾.

⁽²²⁸⁾ - عن مضمون النّص التشريعي ارجع ل: بوجطوا عمر، "مدى مطابقة النّظام القانوني للوقاية من الفساد في الجزائر مع أحكام الإتفاقية الدولية للوقاية من الفساد ومكافحته"، مرجع سابق، ص 66.

⁽²²⁹⁾ - الفساد: كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون.

⁽²³⁰⁾ - الهيئة: يقصد بها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

⁽²³¹⁾ - الديوان: الديوان المركزي لقمع الفساد.

⁽²³²⁾ - المادة 7/01 تلغى الأحكام المخالفة لهذا القانون لاسيما المواد 119، و119 مكرر و121 و122 و123 و124 و125 و126 و126 مكرر، و127، و128، و128 مكرر، و128 مكرر، و129، و130، و131، و133، و134 من الأمر رقم 66-156، مؤرخ في 8 يونيو 1966، يتضمن قانون العقوبات، ج.ج.ج عدد 49، صادر في 11 جوان 1966، المعدل والمتمم.

وحسب المادة 72 تعوض كل إحالة إلى المواد الملغاة في التشريع الجاري به العمل بالمواد التي تقابلها في هذا القانون وذلك بما يأتي:

- المادة 119 و119 مكرر من قانون العقوبات الملغيتان تعوضان بالمادة 29 من هذا القانون.
- المادة 121 من قانون العقوبات الملغاة تعوض بالمادة 30 من هذا القانون
- المادة 122 من قانون العقوبات الملغاة تعوض بالمادة 31 من هذا القانون.
- المواد 123 و124 و125 من قانون العقوبات الملغاة تعوض بالمادة 35 من هذا القانون.
- المواد 126 و127 و126 مكرر و127 و129 من قانون العقوبات تعوض بالمادة 25 من هذا القانون،
- المادة 128 من قانون العقوبات تعوض بالمادة 32 من هذا القانون.
- المادة 128 مكرر من قانون العقوبات تعوض بالمادة 26 من هذا القانون.
- المادة 128 مكرر1 من قانون العقوبات تعوض بالمادة 27 من هذا القانون.

- الباب الخامس: أعده للتعاون الدولي واسترداد الموجودات التي تعد من الأهداف الرئيسية التي نادت بها الاتفاقيات الدولية خاصة إتفاقية الأمم المتحدة وإتفاقية الاتحاد الإفريقي، كالتعاون القضائي، وكيفية تقديم المعلومات وتدابير استرداد الممتلكات وغيرها.

3. أهداف القانون

جلّ الدّول التي صاغت قوانين داخلية لمكافحة الفساد، حددت الأهداف المحورية التي تشكل إطارًا عامًا تنبثق منه الأهداف الرئيسية للإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، التي تتمحور أغلبها في:

- صياغة منظومة قانونية فعالة، وتطوير آليات إدارية ومؤسسية واضحة في تعزيز المساءلة والوقاية من الفساد ومنع ممارسته.
- وضع إجراءات واضحة ودقيقة لتحديد قضايا الفساد والتحقق بشأنها وتعقب مرتكبيها.
- خلق بيئة مجتمعية تناصر قيم النزاهة والشفافية وتحصر على المساءلة والمحاسبة وتناهض أي ثقافة متسامحة مع الفساد.
- بناء هيئات متخصصة تؤدي أدورا في جهود مكافحة الفساد⁽²³³⁾.

المشروع الجزائري في إطار القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، حدّد الهدف من هذا القانون الذي يرسم الإطار العام للإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد حيث يهدف أساسا هذا القانون إلى ما يلي:

- دعم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته.
- تعزيز النزاهة والمسؤولية والشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص.
- تسهيل ودعم التعاون المساعد، والتقنية من أجل الوقاية من الفساد ومكافحته.

جاءت الأهداف المحددة في القوانين الداخليّة للدول المتعلقة بمكافحة الفساد من حيث الصّياغة، موافقة تماما للأهداف المحددة في الإتفاقيات الدولية في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته حيث نجد إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد⁽²³⁴⁾، أكّدت في مادتها الأولى أغراض هذه الإتفاقية⁽²³⁵⁾، المطابقة تماما لما جاء في المادة الأولى من قانون رقم 01-06، إذ تتمثل في ترويج وتدعيم التدابير الرامية

- المادتين 71-72، قانون رقم 01-06، سالف الذكر.

⁽²³³⁾ - وهذا ما نص عليه قانون رقم 39، الصادر بتاريخ 5 ذي الحجة 1427 الموافق لـ 25 ديسمبر 2006 المتعلق بمكافحة

الفساد في اليمن، www.yen.gov.jo

⁽²³⁴⁾ - إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مصادق عليها بتحفظ، بمرسوم رئاسي رقم 128-04، سالف الذكر.

⁽²³⁵⁾ - المادة 01، المرجع نفسه.

إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجع، وكذا ترويج وتسيير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع مكافحته، بما في ذلك في مجال استرداد الموجودات، وتُضيف الإتفاقية إلى أنّ من أغراضها تعزيز النزاهة والمسائلة والإدارة السليمة للشؤون والممتلكات العمومية.

في حين إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، فقد وسعت من هذه الأهداف في مادتها الثانية⁽²³⁶⁾، لتشمل أيضا تشجيع وتعزيز قيم الدّول بإنشاء الآليات اللازمة في افريقيا لمنع الفساد وضبطه والمعاقبة والقضاء عليه، وعلى الجرائم ذات الصلة في القطاعين العام والخاص، كما أكدت هي الأخرى على ضرورة تعزيز وتسهيل وتنظيم التعاون فيما بين الدّول من أجل ضمان فعالية التدابير والإجراءات الخاصة بمنع الفساد والجرائم ذات الصلة في افريقيا وضبطها والمعاقبة والقضاء عليها، كما ركزت ذات الإتفاقية أنّ الغرض من إستراتيجية مكافحة الفساد هو تعزيز التّنمية الإجتماعية والإقتصادية عن طريق إزالة العقبات التي تحول دون التمتع بالحقوق مهما كان طبيعتها إقتصادية أو إجتماعية أو مدنية أو سياسية، فضلاً عن الإهتمام بتوفير الظروف المناسبة لتعزيز الشفافية والمسائلة في إدارة الشؤون العمومية.

هذه الاتفاقيات الدولية حددت الإستراتيجيات الخاصة بمكافحة الفساد بعد عملية دراسة ومعاينة ما بلغته دول عدة في العالم من مراتب متقدمة جدا من الفساد، الذي أصبح يهدد المجتمع الدولي، فجاءت تحدد الأهداف بالتركيز على الغرض من وضع هذه الإتفاقيات، وكذا الإهتمام بعملية تشجيع وتدعيم الوسائل المادية والبشرية المسخّرة للتقليل من الظّاهرة.

بالتمعن فيما جاء في هذه القوانين الإتفاقية المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته نلاحظ أنّ المادة 01 من قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، جاءت مطابقة تماما لما جاء في نص المادة 01 من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من حيث الصياغة. فهل هذا يعني أن صياغة مثل هذه القوانين يستدعي بالضرورة نقل نصوص قانونية موجودة ومهيئة مسبقا.

هذا المبدأ لا يتوافق مع تلك المبادئ التي تتضمنها مقتضيات صياغة أي إستراتيجية من الناحية النظرية أين وجدنا أنّ التّخطيط الإستراتيجي يستدعي بعض العمليات السابقة على تحديد الأهداف وإعداد الخطة والبرامج المناسبة، ويتعلق الأمر بضرورة دراسة ومراجعة البيئة الداخليّة للدولة، وبعبارة أخرى عملية تحديد الأهداف تسبقها عملية تشخيص المشاكل والأوضاع التي تكون عليها الدّولة من خلال الدراسة والتحليل والتقييم فقد تكون خطة إستراتيجية لمكافحة الفساد في وسط إجتماعي أو دولة معينة ناجحة، لكن هذا لا يعني بالضرورة ملائمتها ونجاحها في دولة أخرى فهل هذا يوحي إلى أن

⁽²³⁶⁾ - المادة 02، إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، مصادق عليها بمرسوم رئاسي رقم 06-137، سالف الذكر.

الدولة الجزائرية تتوقف إرادتها في عمليات استيراد نصوص قانونية تجميلية وظاهرية توجه لمغالطة الرأي العام فقط؟ أم أننا لازلنا في مرحلة أولى لم نصل إلى تقييم هذه السياسة المستحدثة في منظومتنا القانونية؟

ثالثا: طبيعة قانون رقم 01-06

إنّ قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، هو نص تشريعي جاء في سنة 2006 بعد مصادقة الجزائر على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2004، وكذا إتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، عليه جاءت السياسة الوطنية لمكافحة الفساد كتتويج لمشاركتها في تنسيق الجهود الدولية في مجال كبح الظاهرة.

إقتناعاً من الدولة الجزائرية أن الفساد لم يعد شأناً دولياً وإنما شأناً محلياً يستدعي إعادة النظر في منظومتها التشريعية وآلياتها الداخلية المكلفة بمهمة الرقابة والمكافحة، عليه تم وضع إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد لأول مرة في إطار قانون واحد يحاول المشرع الجزائري أن يرسم بطاقة تشخيص للخلل والعطب المشخص والمعاین في الجزائر، إذ سبق وأن أصدرت الجزائر قوانين متفرقة مختلفة لضبط قطاعات إقتصادية وإجتماعية وسياسية وإدارية تتماشى مع كل وضع يستدعي التنظيم، لكن لم تشهد سياسة عامة لمكافحة الفساد إلى غاية وضع قانون رقم 01-06 لذا أردنا أن يكيف هذا النص القانوني بإعتماد أهم خصائصه ومميزاته نورد أهمها فيما سيأتي:

1. الطابع العام لقانون رقم 01-06

أسلفنا الحديث أن قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، هو بمثابة مولود جديد في سياستنا العامة، على أساس أنه لأول مرة في مجال مكافحة الفساد تم وضع إستراتيجية موحدة يُصَرَّح فيها في إطار قانون واحد، هو ذو طابع عام على أنه تضمن مجموعة من الأحكام المختلفة. إذ نوع المشرع في موادها المواضيع التي نظمها، وجعل مكافحة الفساد مهمة تعني جميع المستويات، فهي تستدعي إتخاذ تدابير وقائية في القطاع العام والقطاع الخاص وحتى القضاء. فأسرد أحكام قانونية تتعلق بالوظيف العمومي وأهم المبادئ التي لا بد أن تبني عليها الوظيفة العامة، ولعل التصريح بالملكيات ومدونات قواعد سلوك الموظفين من آليات تحقيق ذلك، كما ألح على إتخاذ التدابير اللازمة لتعزيز الشفافية والمساءلة والعقلانية في تسيير الأموال العمومية في مجال إبرام الصفقات العمومية، إهتم أيضا بالجانب المالي إذ ركز على ضرورة تدقيق معايير المحاسبة المعمول بها في القطاع العام والخاص. وإهتم حتى بالجانب الإقتصادي إذ نص على أحكام تتعلق بمنع تبييض الأموال وعلى مزيد من التشديد من عمل المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية في المجال.

جزء هام من أحكام هذا القانون خصه للهيئات المتخصصة للوقاية من مكافحة الفساد ويتعلق الأمر بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والديوان المركزي لقمع الفساد، إضافة إلى أن مكافحة الفساد تستلزم اعاده النظر في التجريم والعقاب وهو ما جاء مفصلا في قانون رقم 01-06 وربما عجز الدّول في وضع حد نهائي لهذه الظاهرة كان الدّاعي للجوء إلى التعاون الدولي في للاستفادة من تجارب الدّول في المجال، وهذا ما ألح عليه القانون السّالف الذّكر، هذا الطابع المتنوع للمواضيع المعالجة في إطار القانون رقم 01-06، منها ذات طابع إداري وأخرى تدابير في المجال المالي، الإقتصادي، وحتى السّياسي توجي إلى شمولية هذا القانون بالتّالي الطابع العام له.

هذا القانون إذا يتميز بأنّه تقنيّ شامل وكامل لكافة جرائم الفساد ولكافة العقوبات المقررة لها بالإضافة إلى أنّه جامع لسائر التّدابير والآليات الإجماعية والإقتصاديّة والقانونية والقضائية الوقائية والعلاجية لبلورة وتجسيد الإستراتيجية الوطنية للوقاية من مخاطر الفساد ومكافحته⁽²³⁷⁾.

إنّ نجاح التّخطيط الإستراتيجي في تحقيق أهدافه متوقّف على توفر مجموعة من الشروط منها ضرورة توفر قاعدة المساهمة الواسعة في كل المجالات الإجماعية والسّياسية والإقتصاديّة والإدارية، ففي التّمنية الإدارية لا بد من تطبيق فلسفة إدارية تفتح المجال لكل لإبداء الرّأي والمشاركة في تحمل المسؤولية في كل العمليات الإدارية وتتوفر هذه الشروط في معظم الدّول المتقدمة كقاعدة أساسية لنجاح التّخطيط مهما كان مجاله⁽²³⁸⁾.

2. الطابع الإصلاحي لقانون رقم 01-06

إنطلاقا من الطابع العام وشمولية قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، يستشف خاصية أخرى من خصائص هذه الإستراتيجية الوطنية، أنّها ذات طابع إصلاحي كون الدّولة الجزائرية أرادت تغيير سياساتها في المجال محاولةً منها تطوير وتحديث أساليب وآليات الوقاية من الفساد ومكافحته، فعملية التغيير والتطوير هي العناصر الأساسية للإصلاح بصفة عامة والإصلاح الإداري بصفة خاصة.

ضف إلى ذلك أن إنتهاج المشرّع الجزائري في صياغته للأحكام القانونية لهذا النّص التّشريعي منهج الأخذ بعين الإعتبار كل القطاعات ومحاولة ضبطها لهي دليل على الطابع الإصلاحي المرغوب به في إطار هذه الإستراتيجية المُعدّة والمرسومة لإعادة النّظر في الأهداف، فنية البحث عن الجديد وعمّا هو حديث

⁽²³⁷⁾ - بوجطوا عمر، "مدى مطابقة النّظام القانوني للوقاية من الفساد في الجزائر مع أحكام الإتفاقية الدولية للوقاية من الفساد ومكافحته"، مرجع سابق، ص 65.

⁽²³⁸⁾ - الصيرفي محمد، الإدارة الإستراتيجية، مرجع سابق، ص 113.

لجبر الضرر هو إصلاح لما كان موجود والذي أضحى غير صالح فثبت عجزه وقدمه بالتالي عدم صلاحيته في بيئة جديدة تتخللها أوضاع مغايرة ومتباينة تستدعي التغيير والإصلاح.

3. الطابع الوقائي لقانون رقم 01-06

لعلّ أهم الملاحظات التي يمكن إبدائها لقارئ قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر، هو الطابع الوقائي لهذا القانون الجديد، هذه الخاصية تُستشفّ من تسمية القانون في حد ذاته يتبيّن أسبقية مصطلح "الوقاية" على مصطلح "المكافحة"، ولعلّ هذا الأمر المنطقي جدا على اعتبار أن الوقاية هو إجراء سابق على الملاحقة والمتابعة أو بالأحرى المكافحة وربما يمكن أن نبرّر ونرجح الطابع الوقائي لقانون رقم 01-06 من زاويتين:

- أن السياسة الوقائية كسبيل لمكافحة الفساد، هي السياسة التي نادت بها إتفاقيات مكافحة الفساد سيما إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وكذا إتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، وقد ألزمت الدول المصادقة عليها بضرورة إنتهاج الأساليب الوقائية كإنشاء هيئات وقائية لمكافحة الفساد، التي ركزت على أنّ يكون دورها وقائي في العديد من بنودها، كما ركزت على الدور التحسيبي والتوعوي كأسلوب حديث للوقاية من الفساد، وماله من دور في نشر ثقافة مناهضة للفساد ونبذ مُنقّديه.

- يمكن تبرير الطابع الوقائي لقانون رقم 01-06 إنطلاقاً من قناعات الدول على عدم فاعلية النصوص العقابية الردعية والزجرية التي لم تثبت نجاعتها في الحد من الجريمة، لذا لم يبقى أمام الدولة سوى أن تُغيّر من طبيعة معاملتها مع المجرم والجريمة.

4. الطابع الإداري لقانون رقم 01-06

لم يكن قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته قانوناً عاماً ووقائياً فحسب بل هو هادف لإصلاح جانب هام من الإدارة العامّة، فكان له نصيب من الأحكام القانونية المتعلقة بمحاولة إعادة ضبط وبعث الموارد البشرية والمؤسّساتية لمنع الفساد في المؤسّسات والهيئات العمومية ويظهر ذلك في:

- ركّز المشرّع في قانون رقم 01-06 على مجموعة من التدابير المتعلقة بتحسين الخدمة العامّة بوجه عام، سواءً لجهة الموظّف أو لجهة المواطن⁽²³⁹⁾.

(239) - ومثال ذلك ما جاء في المادة 03 المتعلق بضرورة اعتماد معايير موضوعية في التوظيف المبنية على الجدارة والانصاف والكفاءة، أو تلك المتعلقة بالتّصريح بالامتلاكات ومدونات قواعد السلوك، والضمان الخدمة العمومية إلخ على ضرورة اشراك المواطنين في إتخاذ القرارات الإدارية والزامية تبسيط مختلف الإجراءات الإدارية.

- كما إهتم المشرّع في قانون رقم 01-06 بالجانب المؤسّساتي لإصلاح الإدارة ورفع نوعية الأداء من خلال التدابير الوقائية داخل المؤسسات والهيئات العمومية⁽²⁴⁰⁾.

- ارتباط قانون مكافحة الفساد بإصلاح الإدارة كونها عنصر حيوي في جميع القطاعات، وإذا تعلق الأمر بالإصلاح فإنّه تشكل الإدارة محور الإصلاحات، كونها هي المسؤولة عن حماية القيم الأساسية للخدمة العامّة، وتعزيز الثقافة الإدارية القائمة على إحترام حقوق المواطن⁽²⁴¹⁾.

كلها تدابير وعوامل توجي إلى عزم المشرّع في تصور جديد لمهام الإدارة وهياكلها في ظل القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

5. الطابع الجنائي للقانون رقم 01-06

أسلفنا الدّكر أن قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته في شق منه وقائي الطابع كونه أشار في العديد من محتوياته إلى تدابير وقائية رامية لمكافحة الفساد، في حين شق منه ذو طابع جنائي إذ تضمن جانب مكافحة ووقف جرائم الفساد، فجاءت في محتوياته أحكام تتعلق بالجريمة والعقوبة وأساليب التحري والكشف عن الجرائم، فضلاً عن إقرار التّعاون الدّولي في إطار مكافحة الجريمة، عليه يظهر الطابع الجنائي في القانون رقم 01-06 في إعادة تنظيم المشرّع للجريمة والعقوبة في إطاره.

⁽²⁴⁰⁾- ولعل أهم هذه التدابير هو إنشاء جهاز متخصص في مجال مكافحة الفساد وهو الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وتكليفها على أنّها سلطة إدارية مستقلة مهمتها السّهر على ممارسة الإدارات والمؤسسات العمومية مهما على أكمل وجه بعيد عن أفعال الفساد.

⁽²⁴¹⁾- ودليل إهتمام الجزائر بالخدمة العامّة، نجد أنّها صادقت على إتفاقية جد هامة في المجال ونخص بالذكر: الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامّة والإدارة، المعتمدة بأديس ابابا بتاريخ 31 جانفي 2001، مصادق عليه بمرسوم رئاسي رقم 12-415، مؤرخ في 11 ديسمبر 2012، ج.ر.ج. عدد 68، صادر في 16 ديسمبر 2012.

المبحث الثاني

الإهتمام بالموارد البشري والمؤسساتي تصور جديد لمهام الإدارة في استراتيجية مكافحة الفساد

إستراتيجية مكافحة الفساد من حيث هي إستجماع للقوى بوضع أهداف محدّدة كخطوة مبدئية لبلوغ حقيقة عملية ممكنة، تستدعى بالضرورة تفحص البيئة الداخليّة التي تحتوي في ثناياها كل صور العطب وتكييفها مع مختلف العوامل الخارجية حتى نجعل مسألة التطبيق والتنفيذ صحيحة، وضمن الإطار المرغوب فيها، فإستخدام التّخطيط والابتعاد عن العشوائية هو العنصر الأهم، إذ لا بد من الإيمان بالدراسة والبحث وجمع المعلومات وتوفير الكوادر البشرية الجيدة، لذا تسعى الجزائر تبني تصوّر جديد لمهام الإدارة وهيكلها، وإيجاد بديل مفادّه إقرار سياسة إنفتاحية للإدارة كبناء ذاتي، بتجاوز مشاكلها ومحاولة تنشيطها، قصد إصلاح ما يمكن إصلاحه لدرء خطر الفساد بعدما أصبحت هنالك حتمية مسلم بها وهي ضرورة الالتحاق بركب الدّول المحققة أشواطاً متقدمة في مجال مكافحة الفساد (المطلب الأول).

كما أكد القانون رقم 01-06 على ضرورة الإهتمام بالموارد البشرية والتأكيد على الجانب المؤسساتي. بل وأكد على أولوية تصور إدارة جديدة خالية من المفسدين إدارة حديثة بحدثة الأطر التنظيمية لمختلف الوظائف والصّلاحيات وبناء قواعد عالية الفعالية في تسيير مختلف أجهزتها وهيكلها، تشكل في مجملها الأهداف التي انطلق منها المشرّع لصياغة إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد تفاديا للسلوكيات غير السوية، التي تشوب الإدارة التقليدية وإقرار إنفتاح الإدارة في علاقاتها سواءً ما تعلّق بتحسين الخدمة العمومية، أو بتحسين وضع الموظّف أو علاقته بالمواطن⁽²⁴²⁾ (المطلب الثاني).

المطلب الأول

إقرار سياسة انفتاحية للإدارة - كبناء ذاتي -

إنّ خلق أفق إداري حداثي محوّراً كان ولا زال مجدولاً في أعمال مسؤوليات الدّولة، غير أنّ أمر تحقّقه مرتبط أساساً بضرورة تشخيص واقع الإدارة الجزائرية بذاتها، أين هي مواقع الخلل للوصول إلى وصفة لعلاج الداء بعيداً عن تلك الانطباعات الشكلية أو الحلول الوهمية التي لا تنبثق من قاعدة

⁽²⁴²⁾ وهذا ما دعت إليه المادة 08 من الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامّة والإدارة التي صادقت عليه الجزائر بعنوان "تحديث الخدمة العامّة والإدارة العامّة" التي تنص على:

- 1- تقوم الإدارة العامّة بتسهيل إدخال إجراءات ونظم حديثة ومبتكرة في تقديم خدماتها.
- تسهر الإدارة على إستخدام التكنولوجيا الحديثة لدعم وتحسين نوعية الخدمة العامّة التي تقدمها.
- 3- تقوم الإدارة العامّة بتبسيط إجراءاتها وتسهيل شكلياتها المتعلقة بالوصول إلى الخدمات وتقديمها.

أساسية وصلبة، تضيفي إلى نتائج إيجابية، لذا بات حتمياً الإهتمام بهذه الإدارة كذات تحتاج إلى إعادة النظر في مشاكلها قصد تحديثها (الفرع الأول)، وكذا ضرورة تنشيط الإدارة العمومية بالتخلي عن بعض الأساليب والسلوكات غير السوية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

واقع الإدارة العمومية في الجزائر

تختلف الإدارة العامة عن إدارة الخواص بأنها معنية أكثر برضى المواطنين عموماً، فهي لا تسعى للربح بل لتقديم الخدمة العامة⁽²⁴³⁾ بجودة عالية وبطريقة مرضية للمواطنين⁽²⁴⁴⁾، غير أنه تنطبع الإدارة العمومية في الجزائر في ممارستها اليومية بسلوكات تصب في مرمى التقليد والانغلاق، سواءً في علاقاتها الداخلية أو في علاقاتها مع جمهور المرتفقين⁽²⁴⁵⁾، كما تطغى على عمل الإدارة اليومي مجموعة من السلوكات الفاسدة كانت المصدر للدعوة المستمرة بضرورة إصلاح الإدارة الجزائرية⁽²⁴⁶⁾.

إنّ النظرة الشاملة والموضوعية لمكونات المنظومة الإدارية العامة في الجزائر، يسمح للمهتمين بهذا الشأن تحسس نقاط الضعف، لا وبل إيجاد المشكلات التي تحد في كفاءة وفاعلية هذه المنظومة بالشكل والمضمون، وبالتالي قصور في الرؤية المستقبلية للأمور، وأيضاً عجزها عن القيام لوظائفها لأجل تحقيق التنمية والرفاهية للمواطنين من خلال هذه المنظومة بشقيها المركزي واللامركزي⁽²⁴⁷⁾. بالتالي تطغى على

⁽²⁴³⁾- للإطلاع على هذه السلوكات: أنظر فتوح عبد الله الشاذلي، شرح قانون العقوبات، جرائم العدوان على المصلحة العامة، الكتاب الأول، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص.17.

⁽²⁴⁴⁾- الصيرفي محمد، الإصلاح والتطوير الإداري كمدخل للحكومة الإلكترونية، مرجع سابق، ص.75.

⁽²⁴⁵⁾- حضراتي أحمد، "إنطباعات حول واقع الإدارة العمومية بالمغرب"، مجلة طنجة، جامعة عبد الملك الشعدي، المغرب، العدد 3، 2003، ص.197.

⁽²⁴⁶⁾- عن تعريف المصلحة العامة أنظر:

RICCI Jean-Claude, Droit administratif, 4^{ème}Édition, Hachette, supérieur, Paris, 2004, p.86.

⁽²⁴⁷⁾- إذن ترتبط بتخلف الإدارة عدة مشكلات:

- مشكلات تتعلق بالرؤية المستقبلية.
 - مشكلات تتعلق بتكوين هيكلية الإدارة (المركزية واللامركزية).
 - مشكلات تتعلق بمكونات هيكلية الإدارة (من حيث العنصر البشري والتشريعات والأنظمة الإدارية زائد الإجراءات الإدارية).
 - الأنظمة الإدارية والإجراءات الإدارية.
 - مشكلات تتعلق بالمؤسسات العامة (من حيث الإستقلال المالي والإداري).
- للتفصيل في هذه النقاط إرجع ل: كامل بربر، إستراتيجية الإصلاح في الإدارة العامة، مرجع سابق، ص.225 وما يلها.

عمل الإدارة اليومي الإعتيادي مجموعة من السلوكيات الفاسدة كانت المصدر للدعوة المستمرة بضرورة إصلاح الإدارة الجزائرية.

أولاً: سيادة عنصر الإرثشاء

إنّ الموظف العام يتمتع بسلطات كبيرة بالإضافة إلى تقاضيه أجرا من الدولة، في المقابل يكلف بأداء أعمال وظيفته في نزاهة وجدية لتحقيق المصلحة العامة، إذ لا يجوز له أن يستعمل سلطات وظيفته لتحقيق مصلحته الشخصية أو مصلحة لغيره⁽²⁴⁸⁾، غير أنّ الواقع يثبت وجود تجاوزات، إنحرافات، لتمثل أوجه مختلفة من الفساد داخل الجهاز الإداري⁽²⁴⁹⁾.

عليه تبقى الرشوة⁽²⁵⁰⁾ أهم عنصر يطبع سلوك الإدارة في علاقتها مع المواطنين، وهي ظاهرة لا تنفرد بها الجزائر فحسب، بل وتعاني منها اغلب الدول بما فيها المتقدمة منها، وعلى مر العصور، بإعتبارها سلوك غير قانوني تنهي عنه الديانات السماوية وجرمها القانون الوضعي، وندد بها الفكر الإنساني⁽²⁵¹⁾. لذا لا تخلو النصوص القانونية الخاصة بمكافحة الفساد من التأكيد في كل مرة على ضرورة التقليل من الآفة التي أصبحت تتطلب استنزاف إمكانيات مادية ومعنوية هائلة في أجندة الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بعدما طغى هذا المرض على المعاملات اليومية على نحو يؤدي إلى إقصاء الطبقة البسيطة والتي تبتعد عن المساومات والمحسوبية في الحصول على الخدمة.

ثانياً: التّخلف الإداري

يتمثل التّخلف الإداري في عدم قدرة الإدارة ممثلة في التّنظيم الإداري في ترجمة الأهداف المكونة لوظيفة الدولة إلى سياسات ثم تخطيطها من خلال وظيفة التّخطيط وصيها في برامج محددة، ومن بعد تحقيقها في الواقع، من أجل مواجهة مشاكل كل الجهاز في القيام بالعمليات والخدمات المكلف بها هذا

⁽²⁴⁸⁾ - حمدي رجب عطية، جرائم الموظّفين المقررة بنزاهة الوظيفة وبالمال العام، دراسة تطبيقية مدعمة بأحكام محكمة النقض، القاهرة، 2006، ص.1.

⁽²⁴⁹⁾ - وتمثل الرشوة أخطر صور الفساد على الإطلاق، للتفصيل فيها أنظر:

-VERON Michel, Droit pénal des affaires, 6ème Édition, Dalloz, Paris, 2005, p.64.

-LARGUIER Jean coute, Droit pénal spécial, 11ème Édition, Dalloz, Paris, 1996, p.p. 266, 267.

-VERON Michel, Droit pénal spécial, 8ème Édition, Amand colin, Paris, 2000, p.288.

⁽²⁵⁰⁾ - تعرف الرشوة أنها عبارة عن تحويل أو إنحراف بالسلطة العامة لخدمة الأغراض الشخصية، أنظر:

GOSENES Win, « Réglementation nationales et internationales de la corruption, conséquences pratiques pour les entreprises et programmes de mise en conformité », Revue de droit des affaires en internationales, n°1, forum européen de la communication, Paris, 1999, p.20.

⁽²⁵¹⁾ - حضراتي أحمد، "إنطباعات حول واقع الإدارة العمومية بالمغرب"، مرجع سابق، ص.198.

الجهاز الإداري⁽²⁵²⁾. جاء التخلف الإداري في الجزائر بعدة معاناة كبيرة وأضحى يلحق الأذى بالتنمية الإدارية ذاتها وتتكلس وتغدو بذلك سيادة اللامبالاة والإهانات المتبادلة واللاكفاءة وتعميم التفاهة، بالتالي إدارة شبه أمية ومُسرفة⁽²⁵³⁾.

وتظلّ مسألة التخلف الإداري هذه نسبية بالقدر الذي تتطلبه المجتمعات من حاجات وخدمات، ولكن ذلك لا يمنع من القول أنّ الدول التأمية هي الأكثر تخلفا في المجال الإداري من الدول المتقدمة لعمق مشاكلها وصعوبة تدير وسائل ومتطلبات التنمية الإدارية⁽²⁵⁴⁾، والجزائر إحدى الدول التي عانت من المشكلة، خير دليل على ذلك هو الطموح للوصول إلى مكثرات حديثة لتسيير الإدارة العمومية⁽²⁵⁵⁾.

ثالثا: البيروقراطية

تُعبّر البيروقراطية كمفهوم إصطلاحي عن ضخامة التنظيم الإداري الذي يؤدي إلى عرقلة الإدارة، يحد من سيرها العادي والوظيفي، وهي تختلف باختلاف المجتمعات والتنظيمات، وتشكل البيروقراطية الإدارية معاناة يومية للمواطن الذي يصعب عليه إحتراق البنيات في ظل تعقد الإجراءات وتعدد الوظائف، وحسب تعبير أحد الباحثين في الميدان، فالإدارة لها صورة سيئة عن نفسها، غارقة في عوائق تقليدية عتيقة ومفارقات تاريخية قوية وسط واقع جاف، لا يعرف التغيير المناسب في الوقت المناسب، وتضع الإدارة نفسها فوق الأشخاص وخارج اللعبة الإجتماعية، حيث ضعف الخدمة وانتشار اللامبالاة واتباع سياسة الكم على حساب الكيف (الجودة) وهنا خرق قاعدة الشخص الملائم في المكان الملائم بسبب غياب تنظيم عقلائي⁽²⁵⁶⁾.

⁽²⁵²⁾ - حيمر فتيحة، أثار الفساد الإداري على فعالية النظام السياسي الجزائري (1989-2007)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2007، ص 25.

⁽²⁵³⁾ - ساقور عبد الله، "الحكم الموسع بين المفهوم والآليات في المجتمع الجزائري، بلدية عنابة نموذجاً"، بحوث وأوراق عمل الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد وإستراتيجية التغيير في العال النامي، جزء 2، جامعة فرحات عباس، سطيف، يومي 8-9 أبريل 2007، ص 195.

⁽²⁵⁴⁾ - حيمر فتيحة، أثار الفساد الإداري على فعالية النظام السياسي الجزائري (1989-2007)، مرجع سابق، ص 25.
⁽²⁵⁵⁾ - يرى الدكتور السيد علي شتا أن من بين الأسباب الكامنة وراء الفساد الإداري، هو نقص المعرفة الوثيقة بالعمل الإداري لدى المديرين وتخلف القيادات الإدارية. حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 76.

⁽²⁵⁶⁾ - حضراتي أحمد، "إنطباعات حول واقع الإدارة العمومية بالمغرب"، مرجع سابق، ص 200.

رابعاً: سوء التسيير

إن التسيير في مجال الوظيفة العامة له مدلولان:

- المدلول الأول يحتوي على مجموع القرارات والإجراءات الفردية والجماعية التي ينبغي إتخاذها في الأمد القصير للتحكم في عملية تسيير الموارد البشرية على مختلف مستوياتها وأشكالها وأهدافها.
- أما المدلول الثاني فيستهدف ضمان الانسجام بين مختلف القطاعات التابعة للوظيفة العامة والتنسيق بينها على مستويات ثلاث، على المستوى المالي، على المستوى القانوني وعلى المستوى السياسي⁽²⁵⁷⁾.

يكاد ينصرف الذهن عند ذكر لفظة "التسيير" باقترانها بمرادف "سوء" وكأن هناك تلازم عضوي بين الكلمتين "سوء التسيير"، وكأن عدم ذكرهما تعبير عن إختلال المعنى، وخصوصاً في دول العالم الثالث، والجزائر لا تشكل إستثناءً لذلك، حيث يتم تسخير إمكانيات الإدارة ووسائلها لخدمة أغراض خاصة، ولعل هذا العنصر الأخير هو الذي يميز عدم تحقيق النجاح في تسيير الشؤون العمومية بنفس الحماس والدرجة المحققة أثناء تسيير المسؤولين لمشاريعهم الخاصة⁽²⁵⁸⁾.

إنّ فعالية التنظيم الإداري للمجتمع يستوجب العمل على ترقية ثقافة تسيير جديدة تحكمها معايير ومبادئ وقيم جديدة منها المردودية والإنتاجية والقدرة التنافسية، والكفاءة التقنية والإحترافية، هو مَثْمَنُ العمل والطريق المتفق لمحاربة التبذير والرّشوة والفساد⁽²⁵⁹⁾. إن أهم ما يميز تسيير الوظيفة العامة⁽²⁶⁰⁾ من الناحية التقنية والفنية هو بقاءه أسيراً للمنظور القانوني والمحاسبي، الذي سرعان ما أثبت حدوده بحيث:

(257)- تتمثل هذه المستويات:

- على المستوى المالي علماً بأن أجور الموظّفين تشكل حصة الأسد في مجموع نفقات التسيير للدولة والجماعات المحلية.
- على المستوى القانوني إنطلاقاً من طبيعة الوظيفة العمومية وإعتباراً لكون ممارستها مظهر من مظاهر ممارسة الحقوق المدنية للمواطن، وهي تفترض وجود إطار قانوني مرجعي ووطني يضمن حظوظاً متساوية لجميع المواطنين.
- على المستوى السياسي، لأنّ الوظيفة العمومية من المؤسسات الوطنية التي تستدعي تمثيلاً متواصلاً على مستوى الحكومة، يشارك بصفة مباشرة في رسم السياسة العامة للدولة في هذا الميدان ويسهر على تطبيقها.
- بن فرحات مولاي لحسن، إدارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012، ص42.

(258)- حضر اتى أحمد، "إنطباعات حول واقع الإدارة العمومية بالمغرب"، مرجع سابق، ص202.

(259)- بودهان موسى، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، مرجع سابق، ص42.

(260)- فعن عملية التسيير داخل المؤسسات الصناعية والتجارية الخاصة وإختلافه بالتسيير في مجال الوظيفة العامة أنظر:

- لا يمكن أن نحصر تواجد الإنسان ونشاطه في الإدارة، في أرقام تزيد وتنقص حسب التطورات.
- لا يمكن أن تقتصر وظيفة التسيير على تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية والتعليمات الجافة بدون أية مراعاة للبعد النفسي والاجتماعي للقرارات المرتبطة بمصير الأفراد والجماعات وعلاقتهم بالإدارة والخدمة العمومية⁽²⁶¹⁾.

عليه يمكن إجمال بعض المبادئ والقواعد التي تدخل في سياق عملية التسيير فيما يلي:

1. أسس التسيير

إن نجاح الوظيفة العامة مرهون بمدى الإستجابة لقواعد ومبادئ الإدارة العامة⁽²⁶²⁾ والتي تركز على أربع عمليات رئيسية هي:

أ. التّخطيط

إنّ التّخطيط الجيد للعمل، هو الأمر الذي تبدأ به كل الأمور القيادية والإدارية، فالتحضير المسبق العقلاني هو الدليل الذي يبين للمرء أين يجب أن يذهب وكيف يمكن أن يصل إلى هناك بالإتجاه الصحيح، وإدراك حقيقة كسب الوقت على المدى الأبعد فيبدأ الإنجاز بالتحسن⁽²⁶³⁾ بالتالي تقديم أفضل خدمة، فالتّخطيط⁽²⁶⁴⁾ الغير الملائم هو السبب الأساسي للإدارة السيئة، لأنّه بدون التّخطيط الفعّال لا يمكن التّخلص من مضيعات للوقت.

يعد التّخطيط إذن من أهم وظائف الجهاز الحكومي على الإطلاق، إذ يمثل الآلية التي يمكن من خلالها تحديد أهداف المجتمع، وبالتالي الوسائل التي يمكن من خلالها تحقيق هذه الأهداف، كلنا ندرك أهمية التّخطيط في تفعيل دور الجهاز الإداري في تحقيقه للأهداف المناط به، إلا أنّه يمكن القول بأن

JEAN François Aubay, Management publicK introduction générale, Edition Dalloz, Paris, 1996, p03.

⁽²⁶¹⁾- بن فرحات مولاي لحسن، إدارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية في الجزائر، مرجع سابق، ص43.

⁽²⁶²⁾- للتفصيل في مسألة مدى تأثير العولمة على مهمة التخطيط، التّنظيم، التوجيه، الرقابة والتقييم، أنظر: بن فرحات مولاي

لحسن، إدارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية في الجزائر، مرجع سابق، ص90 وما بعدها.

⁽²⁶³⁾- السيد رجب السيد عيد، "المهارات الإدارية في القيادة وأثارها في مكافحة الفساد"، مرجع سابق، ص45.

⁽²⁶⁴⁾- لا يقتصر التفكير الإبداعي على عمليات إتخاذ القرار ولكنه يمتد ليشمل التخطيط حيث يجب أن تكون الخطط المعدة

مسبقا مرنة وفعالة وقادرة على استيعاب التغييرات والتجديدات في مختلف المواقف لكي يتيح الفرصة للمبدعين لإستخدام المساحات المتاحة في الخطة لتطويرها بإبداعاتهم وتفكيرهم المبدع لذلك يجب أن تكون السيناريوهات المعدة مسبقا تتضمن كافة التطورات والاحتمالات والملابسات التي تم من خلالها توزيع الأدوار والمسؤوليات وإعطاء الصلاحيات وتفويض السّطات، المرجع نفسه، ص93.

إنتشار ظاهرة الفساد بالإضافة إلى المعوقات الإدارية الأخرى قد جعلت من التخطيط⁽²⁶⁵⁾، عملية صورية أو شكلية في كثير من الأجهزة وبالتالي أضعفت دوره في التنمية الإدارية وبالأخص دول العالم الثالث⁽²⁶⁶⁾. عليه فإنّ الوقوف أمام الآلية التي تمارس بها عملية التخطيط في الدولة يتضح أنّه كان لابد أن تكون أجهزة وطنية مستقلة تقوم بالعملية وأجهزة محلية مرتبطة بها، كما هو الحال في الدول المتقدمة، إلا أنّ الواقع يثبت غياب مثل هذه الأجهزة، وإن وجدت كانت هناك فجوة واضحة بينها وبين الأجهزة المعنية بالميزانية والمالية، مما يؤدي إلى خلل كبير في الخطط الشاملة المعتمدة فضلاً عن عدم تجسيد الأهداف المسطرة.

أمكن القول أنّ إنتشار الفساد في الجهاز الحكومي ككل قد أثر تأثيراً بالغاً على وجود أجهزة التخطيط⁽²⁶⁷⁾ في الجهاز الإداري وأدائها، حتى باتت هذه الأجهزة بموظفيها وميزانياتها تمثل عبئاً على الدول التي توجد فيها وذلك لأنّها ليست سوى مجرد إضافات إدارية لا معنى لها إطلاقاً سواءً من حيث تحقيق أهداف التنمية الشاملة أو الإدارية أو من حيث إمكانية تحقيق الفعالية⁽²⁶⁸⁾.

ب. التنظيم

يُعتبر التنظيم⁽²⁶⁹⁾ المرحلة الأولى من مراحل عملية الرقابة الإدارية، حيث يهدف إلى ترتيب الأداء الفعلي ترتيباً منطقياً منتظماً من خلال توضيح العلاقات بين العاملين في المستويات الإدارية المختلفة، مع تنسيق الأعمال وتحديد المسؤوليات الإدارية المختلفة، وتحديد مسؤولية كل شخص وفق ما يملكه من سلطة⁽²⁷⁰⁾.

(265) - عن التخطيط انظر: عبد الرحمان بن أحمد الهيجان، الفساد وأثره في الجهاز الحكومي، مجموعة مؤلفين أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية بعنوان مكافحة الفساد، الأكاديميون للنشر والتوزيع، عمان، د.س.ن، ص 557.

(266) - المرجع نفسه، ص 556.

(267) - للمزيد من التفصيل عن التخطيط أنظر:

- ذبيح ميلود، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013، ص.ص 24-25.

(268) - عبد الرحمان أحمد الهيجان، الفساد وأثره في الجهاز الحكومي، مرجع سابق، ص 558.

(269) - بالتنظيم الإداري يرتبط أساساً بالمساواة أمام القانون، تطوير الرواتب وتحسين الظروف المعيشية، تطوير نظام تعيين الموظفين وترقيتهم، تدوير المسؤولين الكبار أو التداول على المناصب ومسئولتهم وسرعة القرار أثر تقرير الرقابة لأنّ الردع يستلزم السرعة، تحديد أعمال الأعوان والتعريف بالإجراءات والإعلام بها.

أنظر: فتحي بن حسن السّكري، "أسس وأساليب مقاومة الفساد الإداري"، مرجع سابق، ص 159.

(270) - بن مرزوق عنتر، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، دراسة ميدانية لولاية برج بوعريج، مرجع سابق، ص 20.

إنّ التّنظيم لا يقل أهميةً عن التّخطيط، لقد دأبت الدّولة على إنتهاج أساليب يمكنها من خلالها تنظيماً أجهزتها الإدارية سواءً على المستوى الوطني أو على المستوى الفردي بالنّسبة لكل جهاز، هذه الجهود تضمنت العديد من الخطوات في مجال مراجعة الأنظمة والقوانين⁽²⁷¹⁾، والإهتمام بالموظّف وظروف عمله، وكذا ما تعلق بالخدمة من حيث الجودة والفعالية بما يجعلها قادرة على التّجاوب مع متطلبات عصرها وتحقيق مبدأ الكفاية والفعالية في أدائها، وبما يحقق في الوقت نفسه رضا المستفيد من الخدمات التي تحققها هذه الأجهزة.

غير أنّ الواقع يقرّ بوضوح عجز الدّولة على أن تتحرر من ريق الأنظمة والإجراءات العميقة والمعطّلة لنشاط الجهاز الحكومي، بل أن الإصرار على بقاء التّنظيم الإداري⁽²⁷²⁾ على ما هو عليه من سوء حال مردّه في واقع الأمر إلى وجود المنتسبين لهذا التّنظيم الذين يستفيدون من هذا الواقع مادياً ومعنوياً، فتطويل الإجراءات وتعقيدها على سبيل المثال يعد مورداً مادياً ومعنوياً للكثير من موظفي الجهاز الإداري، حيث يستغلون هذه التّعقيدات لتقديم خدمات لأشخاص مقابل تحقيق مكاسب مادية ومعنوية لهم، كما أنّ البقاء على التّنظيم القديم الذي أكل منه الدّهر وشرب تمثّل لكثير من العاملين فرصة اختراق هذه الأنظمة وتجاوزها في مأمّن عن أي محاسبة أو رادع⁽²⁷³⁾.

إنّ التّنظيم الفعّال الذي يتضمن هياكل تنظيمية مرنة تناسب فيها الإتصالات بسلاسة وتشبع منها اللامركزية وتفويض السّلطة والمشاركة في إتخاذ القرارات، تمنح مساحة أفضل وتبيّن فرص أكثر للإبداع والابتكار وانتشار ثقافة تنظيمية⁽²⁷⁴⁾ عن طريق تصوير وتنمية الأفراد من خلال إتاحة الفرصة لهم لأداء العمل بحرية واكتساب الخبرة والإستقلالية في إتخاذ القرارات وتشجيع التنافس⁽²⁷⁵⁾.

(271) - عبد الرحمان بن أحمد الهيجان، الفساد وأثره في الجهاز الحكومي، مرجع سابق، ص 558.

(272) - التّنظيم الفعّال هو جمع وإعداد أهم الأمور التي تساعد في إنجاز الأعمال كتّنظيم مكان العمل، المعاملات، المراسلات، حفظ الملفات، ... أنظر: السيد رجب السيد عيد، "المهارات الإدارية في القيادة وأثارها في مكافحة الفساد"، مرجع سابق، ص 45.

(273) - عبد الرحمان بن أحمد الهيجان، الفساد وأثره في الجهاز الحكومي، مرجع سابق، ص 560.

- عندما تسود الإدارة ويفتقد التّنظيم وتتضارب الإختصاصات، يصعب إنجاز المهام والمعاملات الإدارية مما يجعل الطريق مفتوحاً أمام ظهور بعض الموظفين الفاسدين.

أنظر: حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 73.

(274) - يقصد بالثقافة التّنظيمية: تتألف المنظّمة من هياكل وسياسات وثقافات وأن هذه المكونات قد ترتبك في البيئات سريعة التغيير، ويلاحظ أن الهياكل والسياسات تتغير بصعوبة، إلّا أنّ الثقافة التّنظيمية تكون أكثر صعوبة في التغيير. إن إهتمام المنظمات بتوفير ثقافة عالية يدعم العاملين للوصول إلى مستويات الأداء المتميز.

السيد رجب السيد عيد، "المهارات الإدارية في القيادة وأثارها في مكافحة الفساد"، مرجع سابق، ص 93.

(275) - المرجع نفسه، ص 93.

ج . الرقابة

تهدف عملية رقابة الأداء إلى التأكيد من مدى كفاءة الأداء من خلال مقارنة الأداء الفعلي بالمعدلات التي وضعت عند التخطيط، مع إظهار رأي إختلاف بينهما، وبالتالي يمكن بذلك إكتشاف أي إنحرافات أو أخطاء تقع أثناء العمل، مما يسهل من عملية معالجتها وتصحيحها، وبذلك تتجنب المنظمة خسائر كانت ستعرض لها لولا فعالية عملية الرقابة⁽²⁷⁶⁾.

إختلف المختصون في تعريف الرقابة إلا أنهم اتفقوا على أنه لا يكون عمل ما محل رقابة إلا إذا إستند إلى وجود علاقة مسؤولية بين الرقيب والمراقب، يؤكدها واجب تقديم الحساب الذي يعد جوهر أي مهمة رقابية، وهذا الواجب هو حق لمن فوض المسؤولية عبر تلقي تقرير رقابي تتوفر فيه المصادقية على أن يكون المراقبون مستقلون ويتمتعون بالموضوعية والكفاءة⁽²⁷⁷⁾. وتتم الرقابة عبر مسار محدد كغيرها من العمليات الفنية، فهي إجراء فني يتطلب وجود عناصر إجرائية وجملة من القيم والقناعات والمواقف والسلوكيات التي تحدد بصورة كافية طبيعة المسؤولية وديمومتها⁽²⁷⁸⁾.

2. مظاهر سوء التسيير في الإدارة الجزائرية

يرتبط سوء التسيير أساسا بسيادة مظاهر الفساد الإداري والذي يتولد عنه الظلم الإجتماعي⁽²⁷⁹⁾ الذي أصبح إحدى المميزات الرئيسية للإدارة العامة في معاملاتها مع الأفراد، والأسوأ في ذلك أن الإدارة العامة هي المنوطة بالحفاظ على المال العام والتصرف فيه، وهي بمثابة الوكيل أو النائب في ذلك، فلنا

⁽²⁷⁶⁾ - بن مرزوق عنتر، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد في الإدارة الجزائرية، دراسة ميدانية لولاية برج بوعريج، مرجع سابق، ص 20.

⁽²⁷⁷⁾ - ذبيح ميلود، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مرجع سابق، ص 24.

⁽²⁷⁸⁾ - المرجع نفسه، ص 24.

⁽²⁷⁹⁾ - إن الظلم الاجتماعي لم يكن وليد اليوم، بل يمتد بجذوره إلى ممارسات الإدارة المخزنية، والتي شخصها ابن خلدون واليوسي كلا من جانبه، فقد جاء في:

— مقدمة ابن خلدون: "ولا تحسبن الظلم إنما هو أخذ المال أو الملك من يد مالكة من غير عوض ولا سبب كما هو مشهور، بل الظلم أهم من ذلك، وكل من أخذ ملك أحد أو غضبه في عمله أو طالبه بغير حق وفرض عليه حقا لم يفرضه الشرع فقد ظلمه".

— أما اليوسي فقد كتب في رسالته الشهيرة إلى السلطان المولى إسماعيل يشخص فيها ظلم الحياة والتي جاء فيها: "فلينظر سيدنا فإن جباة مملكته قد فجرو ذبول الظلم على الرعية فأكلوا اللحم وشربوا الدم والمخ ... وهذا شيء شاهدناه لا شيء ضنناه ... فعلى السلطان أن يتفقد الجباة، ويكف أيديهم عن الظلم ...". أنظر: حركات إبراهيم، المغرب عبر التاريخ، ج.3، دار الرشاد الحديثة، المغرب، 1985، ص 447.

أن تتصور الأوضاع عندما تنقلب الأدوار كيف تصبح هذه المسؤوليات. ويظهر سوء التسيير من زوايا عدة:

أ. ضعف الرقابة

إذا كان الجهاز الإداري للدولة يقوم بصفة أساسية بمهمة تنفيذ السياسات والخطط التي تقرها السلطات، فإن ضمان سير الإدارة في الخط الصحيح، وقيامها بتنفيذ المطلوب على الوجه الأكمل يقضي بإخضاع مختلف الوحدات القائمة بالعمل الإداري لرقابة فعالة، سيما أن الحفاظ على المالية العامة للدولة من أهم دواعي الرقابة على أعمال الإدارة العامة أو الجهاز الإداري للدولة، عليه الأمر يستدعي إخضاع نشاط هذا الجهاز لرقابة متصلة ومستمرة وأياً كانت السلطة أو الجهة التي تتولى الرقابة، فإنه ثمة دواعي عديدة للإهتمام بالوظيفة الرقابية على أعمال الجهاز الإداري⁽²⁸⁰⁾. إن ضعف الرقابة والتهاون في المعالجة يفقد الموظف روح المسؤولية وتنتشر اللامبالاة وتدفعه إلى الوساطة والرشوة في تعاملاته⁽²⁸¹⁾، بالتالي حسن التسيير للقطاع العام يستدعي حقا الرقابة⁽²⁸²⁾.

ب. الروتين الإداري

يطبع الإدارة الجزائرية في معاملاتها اليومية روتيناً إدارياً⁽²⁸³⁾، والذي يعني كثرة المعوقات في طريق إنسانية العمل، حيث الإجراءات الإدارية المطولة والبطيئة يكون سبباً في إعاقة الخدمة العامة وعدم وصولها للمواطنين والمستحقين في الوقت المناسب فضلاً عن المعاناة النفسية للمنتفع بالخدمة العامة⁽²⁸⁴⁾.

⁽²⁸⁰⁾ - عبد الفتاح الجبالي، هناء عبّيد، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، القاهرة، 2010، ص 54.

⁽²⁸¹⁾ - سعادي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، ص 116.

⁽²⁸²⁾ - رقابة التسيير في القطاع العام وبداية المحاسبة التحليلية في الإدارة ليس بمودة! بل هي ضرورة: أنظر:

JAZIRI Raouf, " L'analyse des couts de l'enseignement supérieur, ver une gouvernance accrue des Universités tunisiennes", Actes du colloque international sur la bonne gouvernance et les stratégies de changement dans le tiers monde, T2, Université de Ferhat Abass, Sétif, 8-9 avril 2007, p 161.

⁽²⁸³⁾ - يعرف (Michel Crozier) الروتين الإداري بأنه: "... مجرد تكرار لسلوكات معينة ...". أنظر:

MICHEL Crozier, le phenomene bureaucratique, Edition seiul, Paris, 1963, p 61.

⁽²⁸⁴⁾ - كما أنّ الروتين الإداري له وجه إيجابي فإعتباره عملية تكرار العمل فإنه قد يقلل من الجهد الذهني للموظف ويسعى إلى تجنب العمل الفوضوي وزيادة الفاعلية في إنجاز الأعمال.

أنظر: حيمر فتيحة، ظاهرة الفساد في الجزائر (1989-2013) دراسة وصفية تحليلية، مرجع سابق، ص 121.

إنّ الروتين الإداري غالبًا ما لا يكون سببه تكاسل الموظّفين، بل أسباب تنظيمية تتمثل في تعدد الجهات اللازمة لمروور المعاملات علمها، الأمر الذي يستغرق وقتًا طويلا دون أن يكون هناك أسباب منطقية لذلك مثل كثرة التصديقات المطلوبة على الوثائق وفي أماكن مختلفة⁽²⁸⁵⁾.

ج . تضخّم الجهاز الإداري

تعدّ الجزائر من الدول التي عرفت توسّعًا في القطاع الحكومي منذ منتصف التسعينات، استجابة للزيادة المفرطة في حجم الطلب على الخدمات العامّة غير أنّ عملية التوسع هذه تجاوزت حدود المعقول، الأمر الذي أدّى إلى تضخم الجهاز الإداري من خلال الزيادة الكبيرة في عدد الموظّفين العموميين مع الثبات النسبي لحجم النشاط الذي تقوم به⁽²⁸⁶⁾.

لذا فإنّ أحد المظاهر السلبية في الأجهزة الحكومية من وجهة نظر المواطن، هي الأعداد الكبيرة للموظّفين دون أن يكونوا عاكفين على العمل، بل ينشغلون في أمور أخرى، ضف إلى ذلك أنّه قد لا تتوافر في بعض الموظّفين القدرات المطلوبة لإنجاز المهام المنوطة بهم، حيث لا يستطيعون إتخاذ القرارات وقد لا يكون القصور راجعا لعدم الكفاءة، بل عدم الرّغبة في العمل بسبب نقص الرواتب والشعور بالظلم وعدم الكفاية، مما إنعكس سلبيًا على سمعة الجهاز الإداري.

عليه يترتب عن هذا التّضخم الإداري⁽²⁸⁷⁾ آثار سلبية سواءً بالنسبة للموظف أو الأداء الوظيفي⁽²⁸⁸⁾، لأنّ هذا الشكل في التّسيير يجعل الموظّف يخرق كل الواجبات وينفلت عن الرّقابة فضلًا عن أن الأداء الوظيفي يصبح عرضة للمساومات والرشاوي، لأننا أصبحنا نهتم بالكم لا النوع، نهتم بالشكليات والرسميات بدل الإهتمام بالكفاءة والجدارة والفعالية التي تعد قوام العمل الإداري.

د . تجاوزات الموظّف لواجباته الوظيفية

تُعرّف الوظيفة العامّة بشكل عام بأنّها: "كيان نظامي تابع للإدارة الحكومية، ويتضمن مجموعة من الواجبات والمسؤوليات توجب على شاغلها إلّتزامات مهنية مقابل تمتعه بالحقوق والمزايا الوظيفية".

(285) - الصيرفي محمد، الإصلاح والتطوير الإداري كمدخل للحكومة الإلكترونية، مرجع سابق، ص 76.

(286) - حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 72.

(287) - ولقد عبر في وقت مضى الرئيس السابق 'الشاذلي بن جديد' عن وجود فائض كبير من الموظّفين الذي يفوق الإدارة الجزائرية بقوله: "أنا أعتقد أن من أهم أسباب البروقراطية هو وجود عدد الموظّفين في المؤسسة أكبر من العدد الذي تتطلبه فعلا إلّتزامات العمل فيها".

أنظر: حيمر فتيحة، ظاهرة الفساد في الجزائر (1989-2013) دراسة وصفية تحليلية، مرجع سابق، ص 119.

(288) - إلّا أنّ آثارها تكون أشد وطأة على الدول التي هي في طريق النمو، إذا قارناها بالدول المتقدمة. أنظر:

فالوظيفة العامة تمثل مجموعة من الحقوق والواجبات⁽²⁸⁹⁾، وأنه لكي يتمتع الموظف بحقوقه لا بد أن يلتزم بالواجبات التي يتطلبها أداءه لوظيفته، هذه الواجبات في مجملها تشكل إطاراً أخلاقياً لأدائه وسلوكه المتصل بالوظيفة العامة، وهذه الواجبات منها ما هو مطلوب من الموظف أثناء تأدية عمله، ومنها ما هو مطلوب منه حتى خارج ساعات العمل⁽²⁹⁰⁾.

غير أنّ إنتشار الفساد في الأجهزة الإدارية وعدم الإلتزام بالواجبات هو السمة الغالبة داخل هذه الأجهزة. لعل أهم ما يترتب عن ضعف الرقابة وسوء التسيير هو تجاوز الموظف لكل الواجبات وخرق النصوص القانونية والتعليمات بالشكل الذي يؤثر على أداء الوظيفة العامة ومسار الخدمة العامة، حتى أصبح المواطن ينفر عن الإدارة ويعزف عن التعامل معها وهي الأمور التي تدفع الدولة إلى الرغبة في مراجعة استراتيجياتها لمكافحة هذه الظاهرة التي طغت على الإدارة العمومية ومن أهم هذه التجاوزات نذكر منها:

هـ. عدم الإلتزام بإستغلال الوقت الرسمي للعمل

أول ملاحظة أو وصف يمكن إطلاقه على عمل الجهاز الإداري في الجزائر هو عدم إحترام الأوقات الرسمية للعمل ويترب عن ذلك:

- التغيب: الذي يعني الانقطاع عن العمل لمدة معينة سواءً كان هذا الانقطاع بعذر قانوني أو بدون عذر ويعد أحد مظاهر الفساد الإداري.
- التأخر عن العمل: وهو تغيب الفرد عن عمله لمدة معينة أو هو عدم الحضور إلى العمل في المواعيد المحددة⁽²⁹¹⁾.

و. غياب الصرامة والجدية في العمل

يبدو أن الموظف في الإدارة الجزائرية لم يبلغ النضج الوظيفي الذي يستدعي الحرص على المال العام ولم يستوعب بعد أن الوظيفة العامة مبنية على المصلحة العامة، لا وبل غابت الصرامة والجدية في العمل واستولت على ذهنيته الاستهانة بالملكية العامة وبالوظيفة العمومية من خلال بعض المظاهر نذكر منها:

⁽²⁸⁹⁾- من حقوق وواجبات الموظف ارجع ل: عادل عبد العزيز السن، "المهارات القانونية للقيادة، حقوق وواجبات الموظف العام، التحقيق الإداري"، مرجع سابق، ص229.

⁽²⁹⁰⁾- عبد الرحمان بن أحمد هيجان، الفساد وأثره في الجهاز الحكومي، مرجع سابق، ص560.

⁽²⁹¹⁾- حيمر فتيحة، ظاهرة الفساد في الجزائر (1989-2013) دراسة وصفية تحليلية، مرجع سابق، ص120.

- إنعدام دافع العمل بجد وإخلاص: الدافع هو الحاجة التي تدفعه إلى القيام بسلوك معين يسعى إلى تحقيق هدف معين يساهم في إشباع هذه الحاجة، وينقل الفرد من حالة عدم التوازن أو عدم الراحة التي يشعر بها إلى حالة من التوازن أو الراحة مرة أخرى.
- الإهمال: ولعل أهم مظهر له هو إتكال بعض الموظّفين على البعض الآخر للقيام بأعمال كل منهم وإنتشار الفوضى في المكاتب⁽²⁹²⁾، بالتالي عدم خضوع العمل من حيث الأداء للمقاييس القانونية والعلمية والعملية بل استبدلت بالعشوائية، والفوضوية، والكلالسيكية.
- اللامبالاة: اللامبالاة هو الضد للجدية والصرامة في العمل حيث عدم اكتراث الموظّف بنوعية أدائه ولا مواعيد انجازاته فيصطدم ذلك مع طموحات المواطن المرتبطة أساسا بفعالية الخدمة وإستمراريتها.
- مخالفة القوانين والتّنظيمات: إنّ تسرب مرض فساد الموظّف في الإدارة العامّة مرده مخالفته وعدم إحترامه لمختلف النّصوص القانونية المنظّمة للوظيفة العامّة داخل الجهاز الإداري والتي استبدلت بالمحسوبية والولاءات الوهمية بين طبقات الموظّفين داخل الجهاز الإداري، حتى أصبح الموظّف بحد ذاته لا يمكن مواجهته موظفاً آخر يعلوه درجة بنص قانوني، فما بالك بإحترام القانون في العلاقة بين الموظّف والمواطن ونحن نجدها غائبة حتى بين إدارة وإدارة أخرى، فعدم إحترام القانون ووجود فراغات قانونية وعدم وجود إجراءات جزائية صارمة كلها عوامل أفقدت الوظيفة العامّة هيبتها وقيمها.

الفرع الثاني

ضرورة تنشيط الإدارة بإعادة النظر في مشاكلها

إنّه لمن دواعي صياغة الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في إطار قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الدعوة إلى تنشيط الإدارة الجزائرية، ومحاولة الخروج من المأزق المعيش، بالتّخلي عن تلك المبادئ الكلاسيكية والموروثة للأفعال والقيم والمعتقدات التي تطبع الإدارة، أين جعلتها إدارة سلطوية، تقليدية، غير متخلقة، إدارة متخلقة لا ترقى إلى نبل رضى المواطن، وبلوغ غاية وجودها. بالتالي فاستراتيجية مكافحة الفساد تستدعي ضرورة التّخلي عن بعض المبادئ والدّهنيات التي ما كان لها إلا نشر الفساد واللامسؤولية داخل الإدارة العمومية.

أولاً: التراجع عن الطابع السلطوي للإدارة العمومية

رغم أنّ أنظمة التّوظيف في جميع دول العالم تُحرّم على الموظّف إساءة استعمال السّلطة الوظيفية إلا أنّنا قد نجد في ظل إنتشار الفساد أن هناك جانب من الموظّفين الذين يسيؤون استعمال

⁽²⁹²⁾-حيمر فتيحة، ظاهرة الفساد في الجزائر (1989-2013) دراسة وصفية تحليلية، مرجع سابق، ص.ص 123-124.

السُّلطة بما يمكنهم من حرمان المواطنين من حقوقهم دون توقيفهم أو الحيلولة دون توقيع الجزاءات عليهم على الرغم من إرتكابهم للمخالفات النظامية، بل أن الإخلال بواجبات الموظف يدفع إلى أن يستغلوا النفوذ الذين يتمتعون به من جراء مراكزهم الوظيفية للحصول على منفعة لهم، أو لطرف آخر مقابل فوائد مادية ومعنوية⁽²⁹³⁾.

لا تقتصر آثار الفساد في الجهاز الإداري⁽²⁹⁴⁾ على مجرد الإخلال بعملية التخطيط أو التنظيم والظعن في فعالية ونزاهة مبدأ الجدارة والإخلال لواجبات الوظيفة العامة، بل إن الأمر يتعدى ذلك إلى الإنحراف بمقاصد القرار عن تحقيق المصلحة العامة.

إنّ عملية إتخاذ القرار ينبغي أن تستند إلى معايير واضحة تراعي الجوانب السياسية والإقتصادية والاجتماعية والتقنية، ويجب أن تراعي المصلحة العامة، إلا أنه في ظل إنتشار الفساد يصعب تحقيق ذلك إن لم يكن مستحيلا، إذ أنهم يحققون مكاسب ذاتية على حساب المصلحة العامة⁽²⁹⁵⁾.

كما أنّ تسلط الإدارة الجزائرية يرتبط أساسا بالمركزية الشديدة في التسيير، وهي نتيجة حتمية لتطبيق مبدأي الرقابة الوصائية والشرعية، مما أدى إلى مركزية إتخاذ القرارات والتسيير داخل المؤسسات والإدارات العمومية، بالإضافة إلى المركزية الشديدة من قبل الإدارات العليا التي تمارس الرقابة الوصائية على أعمال المرافق التابعة لها، وفي مجال التوظيف والترقية وغيرها وهذا ما يتطلب إجراءات معقدة ومطولة في تنفيذ أعمالها مما يؤدي إلى تضيق الوقت والجهد، عكس المؤسسات الخاصة التي يكون فيها التفويض والمشاركة هما القاعدة، والمركزية هي الإستثناء⁽²⁹⁶⁾.

فأصبحت بذلك أعمال الموظف مرتبطة بمدى قدرته على الدفاع عن مصالح جماعات ذات نفوذ ينتمي إليها، فالإدارة السلطوية أو المتسلطة هي مركز قوى لمختلف هذه الجماعات التي تعمل في مستويات مختلفة⁽²⁹⁷⁾.

⁽²⁹³⁾- عبد الرحمان بن أحمد هيجان، الفساد وأثره على الجهاز الحكومي، مرجع سابق، ص 561.

⁽²⁹⁴⁾- Les effets de la corruption voir: MOUZAOUI Aicha, BAAR Abdelhamid, BORAS Boudalia, Op-Cit, p.p. 118-131.

⁽²⁹⁵⁾- فلقد أثبت الكثير من نتائج الدراسات المتعلقة بالقرار الإداري في الجهاز الحكومي أن الكثير من المشكلات الراهنة التي تعاني منها حكومات ومجتمعات اليوم إنما مردها في واقع الأمر إلى الإنحراف بمقاصد القرار وتجاهل المصلحة العامة. عبد الرحمان بن أحمد هيجان، الفساد وأثره على الجهاز الحكومي، مرجع سابق، ص 562.

⁽²⁹⁶⁾- بن فرحات مولاي لحسن، إدارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 44.

⁽²⁹⁷⁾- فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 64.

لذلك تقوم قاعدة تجاوز السلطات على أنّ المسؤول الحكومي لن يستطيع القيام بأي شيء بصفته الرسمية بدون تفويض قانوني وفي الواقع، تخبر هذه القاعدة المسؤولين أن المطلوب منهم ليس مجرد الإلتزام ببيان السياسات وإنما هم ملزمون بالامتثال للقوانين فقط.

وخلال معظم فترات تاريخ العالم، كان أولئك الذين يملكون السلطة والإمتيازات يستخدمون القانون لخدمة مصالحهم، وكانت مصالحهم تحافظ عادة على المؤسسات التي تشكل أساس سلطتهم وإمتيازاتهم، وهكذا استخدم القانون ليمنع التغيير لا ليشجعه.

والحقيقة تثبت أن الوظيفة الإدارية لا ترتبط فقط بموضوع السلطة إنّما أيضا بالمسؤولية ومسألة تنظيمها داخل المنظمة، وهي من الأمور الجوهرية التي يجب عرضها وتوضيحها في مجال التنظيم الإداري، فعندما نقول "مدير"، فهذا يعني حقا وقوة في إصدار الأوامر والتعليمات، واتخاذ القرارات ومسؤولية محددة ناجمة عن ذلك، ومن دون ذلك لا يمكن تنفيذ وتسيير العمل⁽²⁹⁸⁾.

غير أنّ الأصول العلمية والقانونية في مجال الإدارة تفيد بديهية مردها إلى عدم التعسف في استعمال هذه السلطات والإمتيازات التي يتمتع بها الموظف العام، لأنّ ذلك يشكل خرقا للقواعد القانونية، وإنهائكا لحقوق الموظف، ومساسا بكيان الخدمة العامة، وبالتالي عموم الفوضى والممارسات الفاسدة، لذا لا بد أن تتضمن الإستراتيجية الوطنية توجهها إلى الوقاية من هذه التصرفات قصد التخلي عن التسلط كصفة ملازمة لمقدم الخدمة العامة في الجزائر.

ثانيا: إعادة الهيكلة

يسعى قانون رقم 06-01 المتعلق بمكافحة الفساد إلى إعادة هيكلة الأجهزة الإدارية بوجه عام من خلال مختلف التدابير التي نادى بها في مجال الوظيفة العامة، وجاء ببعض الأجهزة المتخصصة لمكافحة الفساد وهما الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، والديوان الوطني لقمع الفساد.

تصدر التشريعات والقوانين التي تحدد السياسات ويتم بموجبها إنشاء الأجهزة التي تترجم هذه التشريعات إلى خطط وبرامج عمل، وعلى مستويات مختلفة، ويجب أن يكرس القائمون في إدارة هذه الأجهزة وقتا كافيا لتوضيح المشكلة بين هيكلة الجهاز بوحداته، والوظائف المختلفة فيه وبين مساهمتها في تحقيق الأهداف المتوخاة⁽²⁹⁹⁾.

إذن تصحب عملية إعادة هيكلة الأجهزة الإدارية ضرورة تحديد الأهداف لتسهيل تطبيق مختلف البرامج والسياسات الوطنية على مستوى هذه الأجهزة.

(298) - عمروصفي عقيلي، الإدارة المعاصرة، مرجع سابق، ص 222.

(299) - الصيرفي محمد، الإصلاح والتطوير الإداري كمدخل للحكومة الإلكترونية، مرجع سابق، ص 72.

ثالثا: تقليص الحجم الوظيفي

إنّ تكليف المنظمات الإدارية بوظائف تفوق قدراتها وإمكاناتها المادية والبشرية يعد أحد الأسباب التي ينجم عنها عجز وقصور في إنجاز المعاملات، إذ يضطر نتيجة ذلك بعض الزبائن إلى الأساليب الملتوية لإنجازها، بوقت أقصر وبجهد أقل، ومن هذه الأساليب الرشاوى التي تعتبر الوجه البارز للفساد⁽³⁰⁰⁾.

رابعا: استبدال الإدارة التقليدية بالإدارة الحديثة

1. عصنة الإدارة

لا يمكن إرجاع السبب في الفساد إلى تدني كفاءة الموظف واللامبالاة التي تعيشها الإدارة فحسب، إنّما ترجع أيضا إلى عدم توفر الإمكانيات والوسائل الضرورية للقيام بالمهام على أكمل وجه ومزاولة الأعمال الإدارية بآلات يمكن القول عنها أنّها بدائية، بالنظر إلى التطور العلمي والتكنولوجي الذي يشهده العالم، والذي يتميز بالسرعة والدقة، أين أدّى هذا التطور إلى تراجع أساليب التسيير وأشكال تقديم الخدمة العمومية التقليدية وظهور نمط جديد في التسيير يرتكز على إستغلال الأجهزة الرقمية والانترنت وظهور ما يسمى بالحكومة الرقمية أو الإلكترونية⁽³⁰¹⁾.

وقد استعملت عدة مصطلحات للإشارة إلى تحسين العمل الإداري مثل التنمية والتطوير، الإصلاح، التغيير، التخطيط، التحديث والعصنة، إلّا أنّ هذه الأخيرة تعتبر أكثر المصطلحات استعمالا وذلك لكونها ذات مدلول عام وشامل⁽³⁰²⁾.

(300) - حيمر فتيحة، ظاهرة الفساد في الجزائر (1989-2013) دراسة وصفية تحليلية، مرجع سابق، ص 160.

(301) - تهدف الحكومة الإلكترونية إلى رفع الخدمات الحكومية للمواطن، وحتى القطاع الخاص، تعزيز فعالية الحكومة داخليا، توسيع مشاركة المواطن في عملية إتخاذ القرار، تطوير وتنمية المجتمع بسرعة وفعالية بإستخدام تقنيات المعلومات والاتصالات، حيث تلقى الحكومة الإلكترونية اليوم إجماعا كواحدة من المبادرات الإصلاحية السياسية في الإدارة الحكومية، وتعرف الحكومة الإلكترونية على أنّها: "أسلوب للاستفادة الجيدة من تقنيات المعلومات والاتصال من أجل تحقيق الفعالية والكفاءة للجهات الحكومية، خفض التكاليف وتسهيل تقديم الخدمات الحكومية".

- مجبور فائزة، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر، مرجع سابق، ص 185.

(302) - بن فرحات مولاي لحسن، إدارة الكفاءات ودورها في عصنة الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 71.

- إنّ تحديث الإدارة⁽³⁰³⁾ من المتطلبات الأساسية للشفافية والتي ترمي إلى ضرورة إحداث تطوير إداري في إدارة المنظمات، وأن هذا التطور لا يجوز معاملته بصورة منفصلة عن الجانب البشري ولا بد إحداث تنسيق مستمر بين الإدارات المعنية⁽³⁰⁴⁾ لتكون بذلك:
- إدارة قوية: قادرة على العمل قائمة على الاحترافية، تحركها دوافع المصلحة الإجتماعية والإقتصادية، تتصف بالإستقرار والرزانة والإستقلالية، وتتخذ مع هذا موقفا حياديا في مختلف الأماكن تجاه التغيرات والتصرفات السياسية⁽³⁰⁵⁾.
 - إدارة عصرية⁽³⁰⁶⁾: تؤدي مهامها بأقل تكلفة وتكون ملائمة مع محيطها السياسي والإقتصادي والاجتماعي⁽³⁰⁷⁾.
 - إدارة قادرة: فالهدف الإستراتيجي في تنمية الإدارة، هو إقامة إدارة عامة ديناميكية فاعلة ومرنة، قادرة على تأمين النمو الإجتماعي والإقتصادي للبلد وفي الوقت عينه تأمين الاحتياجات الإجتماعية الأساسية والتقييد بمبادئ الحكم الجيد⁽³⁰⁸⁾.
- إن عصرية الإدارة ليس بالأمر الهين، ولا بالشئ السهل، إنّما ذلك مرهون بجانب كبير من المتطلبات والتحديات.

⁽³⁰³⁾- تحديث الإدارة يتطلب تطوير أنظمة إدارة المعلومات بالتوسع في استخدام الحاسب الآلي في الأجهزة أو المنظمات الحكومية فرض على المنظمات اليوم خططها وأساليبها، فيما يتعلق بتوفير المعلومات واسترجاعها، وكما كانت المعلومات المتوافرة في هذه الأنظمة كثيرة جدا، فإنّ إستراتيجية الإصلاح الإداري تقتضي تطوير أنظمة المعلومات بما يمكن الموظف والمواطن من الحصول على هذه المعلومات بصورة سريعة ودقيقة.

أنظر: عبد الرحمان أحمد الهيجان، إستراتيجيات ومهارات مكافحة الفساد الإداري، مرجع سابق، ص 243.

⁽³⁰⁴⁾- يسري الحسنات، واقع متطلبات الشفافية الإدارية لدى منظمات المجتمع المدني، ودور الجهات ذات العلاقة في تعزيزها، بحث مقدم كمتطلب لنيل درجة الدبلوم المهني المتخصص في إدارة منظمات المجتمع المدني، معهد التنمية المجتمعية، إدارة منظمات المجتمع المدني، الجامعة الإسلامية، غزة، 2013، ص 16.

⁽³⁰⁵⁾- فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 1.

⁽³⁰⁶⁾- تعد العصرية (la modernisation) مسعى متكامل ومتواصلا يمتد ليشمل التنمية الإقتصادية والإدارية والسياسية للعديد من الدول يرتكز في ذلك على مرجعيات الاستراتيجيات والوسائل المتبناة عبر السنين، غايته التحكم في توجيه التطور الإقتصادي وإعادة الإعتبار للمؤسسات، وتعزيز التنمية الإدارية، وصولا إلى تحديد المسؤوليات السياسية والقانونية للسلطات العمومية، والوقوف على قدرتها في التسيير بفعالية. بن فرحات مولاي لحسن، إدارة الكفاءات ودورها في عصرية الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 71.

⁽³⁰⁷⁾- فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 2.

⁽³⁰⁸⁾- كامل بربير، استراتيجية الإصلاح في الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 283.

لذا تعتبر عصرنه الوظيفة العامة من الإنشغالات الكبيرة للعديد من الدول، نظرا لمكانتها ودورها في المجتمع لا سيما من الناحية الإقتصادية وما تفرزه من إنعكاسات ايجابية على المدى القصير والطويل⁽³⁰⁹⁾.

2. متطلبات عصرنه الإدارة

إنّ عملية التّخلي عن الإدارة التقليدية قصد عصرنها، يتطلب عدة تحديات ومتطلبات يفرض على الدّولة أن تأخذها بعين الإعتبار، ونشير إلى أهمها على سبيل المثال:

أ. مواكبة المستجدات في الجانب التشريعي

تلزم الدّول من حين لآخر مراجعة الأطر التشريعية والتنظيمية والمالية التي تحكم عمل الأجهزة الإدارية، وذلك للتأكد من إجراء الإصلاحات التي تؤهلها بشكل أفضل لتكون قادرة على التّعامل مع المستجدات، إذ لا يمكن التقليل من أهمية مثل هذه التغيرات التي تساعد في تحقيق الأهداف بشكل أفضل⁽³¹⁰⁾.

إنّ صياغة السّياسات العامة والقطاعية، غالبا ما تشكو من نقص في الابتكار وضعف في القدرة على التّخطيط والبرمجة، وعدم تماشيها مع المتطلبات الفعلية، لذا يجب إعادة النظر وتحديث العديد من القوانين والإجراءات في ضوء المتغيرات والتطورات لأنّ عدم القيام بذلك يُمثّل نقصا في القدرة على صنع السّياسات الجديدة والحديثة⁽³¹¹⁾.

ب. تجاوب الإدارة العامة مع احتياجات المواطن

تبني الإدارة الحديثة على ثقافة الإحتكام لمبدأ العدالة والمساواة في مرحلة تقديم الخدمة للمواطن، ويقتضي ذلك:

ب.1. تحسين علاقة الإدارة بالمواطن

إن مبدأ التّجاوب مع احتياجات المواطن يتطلب الإنتقال من نظام بيروقراطي إلى نظام منفتح، ولهذا فإنّ تجاوب الإدارة العامة يجب أن يأخذ بمبدأ ربط الإدارة بالمواطنين، لهدف تأمين نوعية خدمات أفضل، وتسهيل الحصول على المعلومات وإعتماد الشفافية، وهذا يعني أن الإجراءات والتدابير الحكومية يجب أن تستجيب لحاجات المواطنين أخذا بعين الإعتبار الأولويات والموارد المتوافرة، وبناء

⁽³⁰⁹⁾- بن فرحات مولاي لحسن، إدارة الكفاءات ودورها في عصرنه الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص71.

⁽³¹⁰⁾- الصيرفي محمد، الإصلاح والتطوير الإداري كمدخل للحكومة الإلكترونية، مرجع سابق، ص74.

⁽³¹¹⁾- كامل بربر، استراتيجية الإصلاح في الإدارة العامة، مرجع سابق، ص279.

عليه، على المواطنين أن يعو آليات صنع القرار التي تعنيهم وتحدد حاجاتهم بغض النظر عن الخلفيات الإجتماعية والسياسية⁽³¹²⁾.

ب.2. تزويد الموظّفين بالصّلاحيات وتمكينهم من القيام بالمبادرات لتطوير الإدارة

يبقى الموظّف أداة للإصلاح، لذا لا بد من تحفيزه للتّفكير بالتّطوير، والقيام بتقديم الإقتراحات اللازمة لأنه على هامش مباشر مع المواطنين والأكثر معرفة بكافة المؤشرات على العمل وتلعب اللامركزية دورا مهما في هذا المجال، إذ تجعل الموظّفين شركاء معنيين بنجاح جهود الإصلاح، لا أن يروا فيها إجراءات تضيقية وتشكيكية بقدراتهم وأمانتهم⁽³¹³⁾.

ب.2.1. ضرورة تحقيق الإدارة العامّة للفعالية والفاعلية

إذا كانت العصرنة بمفهومها الواسع تعني عقلنة التّسيير وتكييف أدوات العمل المناسبة لتحقيق أهداف محددة مسبقا، فإنّ حداثة الإدارة مرتبط أساسا بضرورة ترشيد تسيير موارد قطاع الوظيفة العامّة وتقوية قدرة نشاط المؤسسات والإدارات العمومية بإدخال معطيات جديدة، ومعايير لقياس أداء ومردودية هذه الإدارات، عليه فالإدارة العمومية الجزائرية مطالبة اليوم بتحقيق هدف أساسي من أهداف العصرنة وهو جعل نشاطها أكثر فعالية وفاعلية⁽³¹⁴⁾. فالفعالية (Efficacité) تعرف بأنّها درجة تحقيق الأهداف مهما كانت الوسائل المستعملة، أما الفاعلية (Efficience) تعتبر تلك العلاقة بين النتائج المحصلة والوسائل المستعملة لتحقيقها بحيث ترتبط مباشرة بإنخفاض التّكلفة⁽³¹⁵⁾.

⁽³¹²⁾-كامل بربر، استراتيجية الإصلاح في الإدارة العامّة، مرجع سابق، ص 286.

⁽³¹³⁾- الصبر في محمد، الإصلاح والتطوير الإداري لمدخل للحكومة الإلكترونية، مرجع سابق، ص 74.

⁽³¹⁴⁾- بن فرحات مولاي لحسن، إدارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 78.

⁽³¹⁵⁾- الفعالية: تتحقق من خلال دمج الموارد البشرية مع الموارد المادية التي تملكها المنظّمة لتحقيق الإستخدام الأمثل لهذه الموارد مجتمعة، على إعتبار أن المورد البشري هو المسؤول عن تحقيق الفعالية، وهنا يبرز دور إدارة الكفاءات من خلال وظائفها بجعل المورد البشري مؤهلا، مدربا محفزا ولديه ولاء وإنتماء للعمل والمنظّمة، التي تصبح من خلاله قادرة على تحقيق أهدافها.

الفاعلية: إنّ الفعالية وحدها لا تكفي لتحقيق النجاح والمنافسة والبقاء للمنظمة، فتحقيق النتائج من خلال إستخدام كفو للموارد، يجب أن يكون بمستوى عالي من الجودة وبأقل تكلفة لتحقيق الرضا لدى عملاء المنظمة، أي أن تلي الخدمات المقدمة للزبائن واحتياجاتهم ورغباتهم وتوقعاتهم ومعاملتهم معاملة حسنة، وهنا يبرز دور تنمية الكفاءات.

أنظر: المرجع نفسه، ص 73.

أنظر: ذبيح ميلود، فعالية الرّقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مرجع سابق، ص 13 وما يليها.

ب.2.2. ضرورة تكييف الوظيفة العامة مع إنعكاسات العولمة

تعد العولمة⁽³¹⁶⁾ أهم الرهانات التي يجب التكيف معها، ولعلّ من أهم الأهداف التي تضمّنتها الصياغة القانونية للقواعد المتعلقة بالوظائف العمومي أو المتعلقة بمكافحة الفساد في القطاع العام هو تكييف عمليات الوظيفة العامة مع المعطيات والمتغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والعلمية والتكنولوجية الجديدة⁽³¹⁷⁾.

إن لظاهرة العولمة تأثيراً مباشراً على مهام الإدارة العامة التي أصبحت مطالبة بالتكيف والتكفل أفضل بمهام التخطيط، التنظيم، التوجيه، الرقابة والتقييم، مع اعتماد مهام جديدة مثل الضبط⁽³¹⁸⁾ كآلية حديثة ضرورية للتكيف مع مقتضيات البيئة المتغيرة⁽³¹⁹⁾. فالناظر إلى الوظيفة العامة، يجد أن مناخ عملها يختلف عما كان عليه في الماضي، ويعكس هذا المناخ أساساً واقع العالم الحالي على اعتبار أن الوظيفة العامة تمثل نظاماً منفتحاً على بيئته المحيطة به يأخذ منها ويعطيها، وبالتالي يتأثر بها ويؤثر فيها⁽³²⁰⁾.

إنّ الدولة الجزائرية سارت في سياق العديد من الدول نحو عصنة الإدارة العامة، وهذا ما يعكس أغلب الإصلاحات التي جاءت بها في مجال الوظيفة العامة، وحتى في قانون رقم 06-01 المتعلق بمكافحة الفساد⁽³²¹⁾، بل وصادقت على موثيق دولية في مجال تحسين الخدمة العامة تترجم كلها رغبتها في تفاذي الفشل أو الاخفاق والسعي وراء حداثة إدارية حقيقية. إنّ ما تقتضيه الإدارة ويحتاجه الموظف ويتطلبه المواطن، من حيث حسن الخدمة العمومية ورتقي العمل الإداري، لا يمكن حصره في أي حال في بضع كلمات، إنّما الأمر حقا يستدعي تحديات على مختلف الأصعدة تحت شعار العصنة وإدارة حديثة في

⁽³¹⁶⁾- إن العولمة (la mondialisation) تعني ذلك التواصل والتفاعل في الأنشطة الإنسانية الذي يتعدى الحدود التقليدية بين الدول والأقطار لاغياً بذلك حدود المكان وقيود الحركة والاتصال، بما يحقق أيضاً التخفيف من قيود الوقت والزمان حيث يمكن تعريفها بأنّها: "تصوراً مشتبكا متداخلاً للأسس التي يقوم عليها تنظيم العالم الواحد الواسع بلا حدود، المتفتح بلا حواجز وقيود".

بن فرحات مولاي لحسن، إدارة الكفاءات ودورها في عصنة الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 83.

⁽³¹⁷⁾- المرجع نفسه، ص 82.

⁽³¹⁸⁾- ونقصد بها السلطات الإدارية المستقلة التي استحدثتها الجزائر في السنوات الأخيرة لضبط قطاعات مختلفة.

⁽³¹⁹⁾- بن فرحات مولاي لحسن، إدارة الكفاءات ودورها في عصنة الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 90.

⁽³²⁰⁾- المرجع نفسه، ص 89.

⁽³²¹⁾- نجد أن قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته قد ركز على جانب هام من الإدارة العامة والدعوة لتحديثها ولعل أهمها أنّه خصص الباب الثاني للتدابير الوقائية في القطاع العام خاصة ما تعلق بالشفافية، النزاهة، الجدارة، التكوين، التحضير ...

كفاءاتها وأساليبها ونوعيتها⁽³²²⁾، إنطلاقاً من تحسين الخدمة وصولاً إلى تحديد المسؤوليات بغض النظر من هو المسؤول، هل موظفاً عادياً أو سامياً، هل هو الموظف أو المواطن.

خامساً: إسترجاع العامل الديني والأخلاقي

الحديث عن أخلاقيات الإدارة وتعالى الأصوات من أجلها في السنوات الأخيرة، مردُّه إنتشار مظاهر الفساد الإداري والإقتصادي والسياسي⁽³²³⁾ بشكل لافت للنظر⁽³²⁴⁾، نتيجة تراجع النظم التقليدية التي تحكم الإدارة، ولم تعد هذه الأخيرة ذات قابلية لتحقيق المبتغى، لذا ظهرت الحاجة الملحة لتكثيف القواعد المحددة للسلوك بالتركيز على أساليب كفيلة لتحقيق ذلك.

إنَّ ضعف أخلاقيات الوظيفة العامّة من أهم أسباب الفساد الإداري، إذ أن تغيب القيم والأخلاق من أهم عوامل التّخلف والضياع، فليست العبرة بإدراك القيم إنّما العبرة باتباعها، فالقيم موجودة ومعروفة، ولكن تغييبها تدريجياً وإهمالها في مواقف معينة كان سبباً في تعاسة الإنسان بدلاً من رفاهيته، وسبباً في تخلفه بدلاً من تقدمه ونهضته ورقيّه⁽³²⁵⁾. لذا يرى العديد من أنصار الشريعة الإسلامية بأنّ البشريّة لم يبق أمامها من ملاذ سوى الشريعة الإسلامية فهي الملجأ والمنجى الوحيد للإنسانية لأنّ المفاسد فيها مدفوعة والمصالح فيها مجلوبة⁽³²⁶⁾.

⁽³²²⁾-بعدما أصبح النهب ظاهرة لا تعرف لا الحدود السياسية ولا الإيديولوجية، ما عادا تعاريفها المذكورة في الزمان والمكان: Voir: ZAGAINOVA Anastarriya, "les défis de la corruption dans les pays en transition", corruption et Naqd, Revue d'étude et de critique sociale, N°25, 2008, p.13.

⁽³²³⁾-عن أشكال الفساد، أنظر:

HAMMACHE Souria, Op-Cit, p.178.

⁽³²⁴⁾- إن مفهوم الأخلاق هو مجموعة من المعايير والمبادئ التي تحكم سلوك الفرد أو الجماعات، والبعض الآخر يرى أنّه مجموعة من القواعد الأخلاقية والقيم المبدئية التي تحكم سلوك الفرد والجماعة بشأن الصّح والخطأ. كما أنّه تضع المعايير كما هو الأخلاق من جيد وسيئ في التصرف والأفعال وإن الأخلاق هو مجموعة من المبادئ غير المدونة تأمر وتنهى عن سلوكيات معينة تحت ظروف معينة، وهو إنعكاسات القيم التي تتخذها الأفراد كمعايير تحكم سلوكياتهم، ولم يخرج عن هذا الإطار في وصف الأخلاق.

محمد نصر محمد، الحماية الجنائية من الفساد، دراسة مقارنة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2015، ص223.

⁽³²⁵⁾- بن مرزوق عنتر، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة العامّة الجزائرية، دراسة ميدانية لولاية برج بوعريج، مرجع سابق، ص93.

⁽³²⁶⁾- محمد علي ابراهيم الخصبة، "الفساد المالي والإداري وسبل مكافحته"، بحوث وأوراق عمل الملتقى العربي الثالث بعنوان اليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري المنعقد في الرباط ماي 2008، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2009، ص154.

عليه نجد الجزائر من الدول التي دعت إلى ضرورة تبني هذه المبادئ الدينية والأخلاقية في المنظومة الوظيفية إذ ركزت عليها في إستراتيجيتها الموجهة بمكافحة الفساد سواءً في إطار قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، إذ حث على الدور الفعال للسياسة التحسيسية والإعلامية والتوعوية، وما تعلق بضرورة إعداد مدونات قواعد السلوك وما تضيفه من نزاهة وأمانة وروح المسؤولية للموظف العام، فضلاً عن أنّ كل المواثيق الدولية التي صادقت عليها الجزائر والمتعلقة بمكافحة الفساد قد أولت أشدّ الإهتمام بهذه السبل نظراً لدورها الوقائي والإيجابي في دفع الفساد وآثاره الوخيمة.

الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد أولت إهتماماً بهذا الجانب نتيجة فشل السياسات الردعية السابقة وبحثاً لها عن عوض فعال، مبعثه وقائيّ علاجيّ، يتسنى استرجاع العامل الدينيّ والأخلاقي في تسيير أمور الدولة بالتّحلي بها مواطناً كان أو موظّفاً عن طريق التشجيع على التوبة من المال الحرام⁽³²⁷⁾، التوعية والتحسيس بالتّحلي بالتعاليم الدينية والقيم الأخلاقية التي تصب في إطار تهذيب الحياة الإدارية وتخليق الحياة العامّة.

المطلب الثاني

إقرار سياسة انفتاحية للإدارة – كعلاقة-

إنّ إستراتيجية مكافحة الفساد لن تؤدي دورها الإصلاحي إلا بخلق آفاق أسس قيمية جديدة تفرضها واقع العلاقة الإدارية، ولن تكتمل الإستراتيجية كسياسة موجهة لمكافحة الفساد إلا بكسر الحاجز الذي يقف بين الإدارة والمواطن، عليه لا بد من حماية القيم الأساسية للخدمة العامّة وتعزيز الثقافة الإدارية التي تجمع بين طرفين رئيسيين الموظّف مقدم الخدمة والمواطن متلقي الخدمة. وهذا يستدعي الإهتمام بالموارد البشري من جهة سواءً ما تعلّق بالموظّف العام (الفرع الأول)، أو ما تعلّق بالعلاقة بين الموظّف العام والمواطن (الفرع الثاني)، والإهتمام بالعمل الإداري كونه الرّابط بين الموظّف والمواطن من جهة أخرى (الفرع الثالث).

لذا فقد تزايدت الدّعوة إلى تبني سياسات متطورة في مجال الوظيفة العامّة حيث أكدّ الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامّة والإدارة لسنة 2012 في مادته 03 إذ جاء فيها: "يهدف هذا الميثاق

(327) - لقوله تعالى: "إنما التوبة على الله للذين يعملون السوء بجهالة ثم يتوبون من قريب فأولئك يتوب الله عليهم وكان الله عليماً حكيماً، وليست التوبة للذين يعملون السيئات حتى إذا حضر أحدهم الموت قال إني تبت الآن ولا الذين يموتون وهم كفار أولئك اعتدنا لهم عذاباً أليماً"، سورة النساء، الآية رقم 17 و18.

عن التشجيع على التوبة من المال الحرام راجع: صالح جزول، آليات مكافحة جرائم تبييض الأموال في التشريع الجزائري والاتفاقيات الدولية، دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية، الإسكندرية، 2017، ص 540 وما بعدها.

إلى ما يأتي: تشجيع جهود الدول الأعضاء في تحديث الإدارة العامة وتعزيز القدرات من أجل تطوير الخدمة العامة⁽³²⁸⁾.

الفرع الأول

أثر فعالية الإهتمام بالموارد البشري على تحديث الإدارة العمومية وترشيدها

يبقى العنصر الإنساني هو الأهم في تحقيق الإصلاح الإداري، فالتشريعات والهيكل والوسائل لا تكفي لوحدها، بل يبقى الإنسان أو الموظف أداة أساسية للإصلاح⁽³²⁹⁾. فلقد أصبح القاموس الإداري يزخر في الآونة الأخيرة بعبارة "تسيير الموارد البشرية" محل عبارة "تسيير شؤون الموظفين"، ولهذا الحلول دلالة الخاصة كالإعتراف بفضل الطاقة والرأس المال البشري في التنمية هذا من جهة، ومن جهة أخرى فهو يدل على الرغبة في أنسنة العلاقات البشرية داخل صلب الإدارة الواحدة⁽³³⁰⁾. وتهدف إستراتيجية إدارة الموارد البشرية إلى توفير الكفاءة اللازمة والضرورية للمنظمة في الوقت المناسب، والعمل على تنميتها وتطويرها وتحفيزها لتكون قادرة على تحقيق متطلبات تنفيذ إستراتيجية المنظمة⁽³³¹⁾.

أولاً: حتمية إعتداد معايير موضوعية للالتحاق بالوظيفة العامة

إن تكليف من لا يحملون المؤهلات بوظائف قيادية رغم خبراتهم العلمية والإدارية المحدودة، يؤدي إلى إيجاد ضعف أصيل في أجهزة الدولة⁽³³²⁾، وانتشار مختلف أشكال الفساد، مما جعل إستراتيجيات

(328) - الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، المعتمد بأديس أبابا 31 يناير 2011، مصادق عليه بمرسوم رئاسي رقم 12-415، سالف الذكر.

(329) - الصيرفي محمد، الإصلاح والتطوير الإداري كمدخل للحكومة الإلكترونية، مرجع سابق، ص 74.

(330) - حضراتي أحمد، "إنطباعات حول واقع الإدارة العمومية بالمغرب"، مرجع سابق، ص 203.

(331) - تعرف إستراتيجية إدارة الموارد البشرية بأنها تلك الممارسة الجديدة والمعاصرة التي ترسم سياسية تعامل المنظمة الطويلة الأجل مع العنصر البشري وخاصة مع الكفاءات وتتماشى هذه الممارسة مع إستراتيجية الموارد البشرية المنبثقة عن إستراتيجية المنظمة وظروفها ورسالتها المستقبلية التي تطمح إلى تحقيقها، في ظل البيئة التي تعايشها وما تشمل عليه من متغيرات، بن فرحات مولاي لحسن، إدارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 69.

(332) - إذ يقول "كمال دسوقي": "الموظف الذي يشعر أنه معين في وظيفته لا لكفاءته وجدارته وإنما لدرجة قرابته، ونفوذ معارفه... لا يمكن أن ينظر إلى المصلحة العامة على أنها شيء ذو خطر أو أهمية، وإنما يتركز اهتمامه في تملق من ساعدوه في الحصول على وظيفته ورد الجميل إليهم، وهو ما قد يؤدي بدوره إلى ترقية أو تعيين قريب آخر، وهكذا تصبح المصالح الحكومية مغنم ومساعدات متبادلة بين القائمين عليها، لا مؤسسات إجتماعية تخدم الصالح العام وتغلبه على كل إعتبار".

أنظر: دسوقي كمال، سيكولوجيا الإدارة العامة وأخلاقيات الخدمة المدنية، مطبعة الإشعاع الفنية، الإسكندرية، 2000، ص 49.

- حيمر فتيحة، ظاهرة الفساد في الجزائر (1989-2013) دراسة وصفية تحليلية، مرجع سابق، ص 161.

- بن مرزوق عنتر، عبدوا مصطفى، معضلة الفساد في الجزائر، دراسة الجذور والأسباب والحلول، مرجع سابق، ص 83.

مكافحة الفساد تضع ضمن أولويات أساليب مكافحة الفساد، الحث على إلزامية تبني معايير موضوعية في الالتحاق بالوظيفة العامة بوضع الرجل المناسب في المكان المناسب.

إن تبني المعايير الموضوعية في التعيين للوظائف العامة من المبادئ التي أكدتها المواثيق الدولية في مجال مكافحة الفساد، والتي صادقت عليها الجزائر، إذ جاء في إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة 07 منها أنه: "1- تسعى كل دولة طرف، حيثما اقتضى الأمر وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، إلى اعتماد ترسيخ وتدعيم نظم لتوظيف المستخدمين المدنيين، وغيرهم من الموظفين العموميين غير المنتخبين عند الاقتضاء وإستخدامهم واستبقائهم وترقيتهم وإحالتهم على التقاعد تتسم بأنها تقوم على مبادئ الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية، مثل الجدارة والانصاف والأهلية".

وفي الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، جاء في مادته 19 التي وردت بعنوان 'التعيين' أنه: "2- يستند تعيين أعوان الخدمة العامة إلى مبادئ الكفاءة، والمساواة وعدم التمييز. تعتمد الدول الأطراف إجراءات انتقاء وتعيين في الوظائف العمومية على أساس مبادئ المنافسة والكفاءة والإنصاف والشفافية...".

إنعكست الدعوة إلى اعتماد هذه المعايير الموضوعية والشفافية في تقلد المناصب التي دعت إليها المواثيق الدولية على الإستراتيجيات الداخلية للدول في مجال مكافحة الفساد. إذ جاء الباب الثاني من قانون رقم 06-01 الخاص بمكافحة الفساد بعنوان "التدابير الوقائية في القطاع العام"، "التوظيف"، حيث نصت المادة 03 على: "تراعى في توظيف مستخدمي القطاع العام وفي تسيير حياتهم المهنية للقواعد الآتية:.. مبادئ النجاعة والشفافية والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والإنصاف والكفاءة"⁽³³³⁾.

من جهته قانون التوظيف العمومي أشار إلى إلزامية هذه المبادئ الموضوعية في التوظيف في الباب الرابع، الفصل الأول بعنوان "التوظيف"، حيث نصت المادة 74 منه على أنه: "يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية"⁽³³⁴⁾.

إن الحق في تولي هذه الوظائف العامة مضمون دستورياً إذ جاء في المادة 67 من الدستور: "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة باستثناء المهام والوظائف ذات الصلة بالسيادة

(333) - المادة 03، قانون رقم 06-01، سالف الذكر.

(334) - المادة 74، أمر رقم 06-03، سالف الذكر.

والأمن الوطنيين. يحدد القانون شروط تطبيق الحكم". وجاء في المادة 66 منه: "العمل حق وواجب"⁽³³⁵⁾.

يخضع الإلتحاق بالوظيفة العمومية إلى مقتضيات ضمان تنفيذ مهمة من مهام المرفق العام أي القيام بعمل تتطلبه المصلحة العامة⁽³³⁶⁾، وكل البنود المشار إليها أنفا تفسر ضرورة وجود مبادئ موضوعية مقررّة لتولّي الوظائف العمومية، ترتبط أساساً بمبدأ المساواة، والجدارة بين ملتحي الخدمة العامة، وهي من المبادئ التي ظهرت بظهور النظم الديمقراطية.

إنّ مبدأ المساواة⁽³³⁷⁾ في الإلتحاق بالوظائف العمومية هو مبدأ عام ذي قوة دستورية⁽³³⁸⁾، ويجد مجال تطبيقه في عدم التمييز بين الرجال والنساء⁽³³⁹⁾ على أساس الجنس، أو عدم المفارقة بين المواطنين على أساس الدين أو المعتقد أو الرأي السياسي⁽³⁴⁰⁾ فمبدأ المساواة⁽³⁴¹⁾ مبدأ عام يقضي بالمساواة بين

(335)- المادة 67، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، سالف الذكر.

(336)-مقدم سعيد، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 189.

(337)- للإشارة فإنّ تجسيد مبدأي المساواة والجدارة في تقلد الوظائف العامة في الدولة يتحقق سيما بشفافية أسلوب المسابقة والذي نظمه قانون الوظيف العمومي في مادة 80 من الأمر رقم 03-06، سالف الذكر التي تنص على: "يتم الإلتحاق بالوظائف العمومية عن طريق:

- المسابقة على أساس الاختبارات
- المسابقة على أساس الشهادات بالنسبة لبعض أسلاك الموظّفين
- الفحص المهني
- التوظيف المباشر من بين المترشحين الذين تابعو تكوين متخصصا منصوصا عليه في القوانين الأساسية، لدى مؤسسات التكوين المؤهلة".

(338)-مقدم سعيد، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، مرجع سابق، ص 189.

(339)- وهذا ما أكدّه الدستور الجزائري لسنة 1996، في مادته 68 التي جاء فيها: "تعمل الدولة على ترقية التناصف بين الرجال والنساء في سوق التشغيل".

كما أكد الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة التي صادقت عليه الجزائر بالمرسوم رئاسي رقم 12-415، سالف الذكر، على حق توظيف المرأة، حيث جاء في مادته 19 فقرة 3: "... دون المساس بالأحكام الأخرى للميثاق تعتمد الدول الأطراف إجراءات تشريعية وتنفيذية وإدارية لضمان حق توظيف النساء، والأقليات العرقية، والمعوقين والفئات الإجتماعية المهمشة والضعيفة".

(340)- بوخالفة غريب، شرح قانون الوظيفة العمومية، منشورات مكتبة إقرأ، قسنطينة، 2013، ص 7.

(341)- يرجع مبدأ المساواة إلى الثورة الفرنسية حين كان التوظيف يتم بالوراثة وشراء الوظائف أو بالمحاباة السياسية والعائلية، وعليه كان على الثورة الفرنسية إلغاء الفوارق بين المواطنين وإعلان مساواتهم أمام القانون وأمام الأعباء العامة، ومن ثم فتح أبواب وظائف الدولة للكافة دون تمييز بين الأفراد على أي أساس كان. أنظر: المرجع نفسه، ص 7.

الجنسين وبين الكفاءات والمؤهلات بالتّالي الحياد والإنصاف والعدل بين كل من له حق الترشح لتقلد المناصب العامّة.

يجد تحديث الوظيفة العامّة أساسه في مبدأ آخر لا يقل أهمية عن مبدأ المساواة، وهو مبدأ الجدارة⁽³⁴²⁾، إذ ينبغي أن يكون اختيار الموظفين قائماً على هذا المبدأ، وليس على أساس المحسوبية أو المصالح المتبادلة، وذلك لأنّ تحقيق مبدأ الجدارة من شأنه أن يعود على الفرد والإدارة والمجتمع بالنفع الكثير⁽³⁴³⁾. ومبدأ الجدارة يجعل من عملية اختيار الموظفين العامين والاحتفاظ بهم على أساس الصلاحية والكفاءة.

إن مبدأ الجدارة⁽³⁴⁴⁾ مرتبط أساساً بإجراء الامتحانات والمسابقات عند التوظيف، وهذا ما يكشف عن أكفأ العناصر من المتسابقين لشغل الوظائف العامّة، ويشكل أحسن وسيلة لفحص مؤهلات المتقدمين للوظائف العامّة⁽³⁴⁵⁾، إذ يجب أن يُحسن اختيار الموظفين لضمان إجادة أعمالهم وإلّا بادت بالفشل كل خطط الدولة في سبيل تحقيق مصالح الأفراد وإنهار تبعاً لذلك بناؤها⁽³⁴⁶⁾.

⁽³⁴²⁾ - مرسوم تنفيذي رقم 12-194، مؤرخ في 25 أفريل 2012، يحدد كفاءات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجرائها، ج.ج.ج.ج، عدد 26، صادر في 3 ماي 2012.

⁽³⁴³⁾ - عبد الرحمان بن أحمد الهيجان، "إستراتيجيات ومهارات مكافحة الفساد الإداري"، مرجع سابق، ص 241.

⁽³⁴⁴⁾ - مبدأ الجدارة حسب "أنور أحمد رسلان" هو: "الأسلوب الذي يقوم على اختيار الموظفين العموميين والاحتفاظ بهم في وظائفهم على أساس الجدارة أو الكفاية وحدها، وبغض التّنظر عن الآية رقم إعتبارات أخرى".

للتفصيل. أنظر: شمس الدين بشير الشريف، مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، فرع قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السّياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011، ص 13.

⁽³⁴⁵⁾ - ومن أهم خصائص مبدأ الجدارة:

- أن يقتصر التّعيين في الوظيفة على الأشخاص ذوي المقدرة.
- أن يكون تقدير هذه الجدارة على المرشحين بواسطة لجنة خاصة محايدة ومستقلة.
- أن يكون الاختيار عن طريق المسابقات.
- عدم التمييز بين المواطنين على أي أساس حزبي أو سياسي.
- الأخذ بمبدأ دائمية الوظيفة.
- حياد الموظفين سياسياً.

بوخالفة غريب، شرح قانون الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 8.

⁽³⁴⁶⁾ - للمزيد من التفصيل أنظر: سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992، ص 391.

يأتي هذا تأكيداً من المشرع على أنّ تلك المعايير الموضوعية في الإلتحاق بالوظيفة العامة المشار إليها في قانون رقم 01-06، ما هي إلا تدابير وقائية لظلوع الفساد في القطاع العام، وهي متطلبات تحديث الإدارة العامة ومن أهداف صياغة قانون خاص لمكافحة الفساد.

ثانياً: الحاجة إلى تنمية كفاءة الموظف

لا بد من الإهتمام بالجوانب الفنيّة البحتة المتعلقة بالموظف والوظيفة حتى يمكن اختيار أكفأ الموظفين علماً وخبرة بالعمل، ويتم إنجاز الأعمال بكفاءة وبكفاية عالية⁽³⁴⁷⁾، إذ يرجع الكثير من الباحثين ظهور الفساد إلى عدم الشعور بالإستقرار الوظيفي، وتولي غير الأكفاء للمناصب فيضعف من مركز هؤلاء الموظفين ويسهم في خلق موجة الإضطراب الإداري في محاولة الاستفادة الشخصية من مزايا المنصب بالتالي خلق حالة من الاضطراب الإداري ينتهي بالخلل في جميع أركان الدولة⁽³⁴⁸⁾.

لذا يعد التكوين والتدريب⁽³⁴⁹⁾ من العوامل الأساسية في تنمية كفاءة الموظف⁽³⁵⁰⁾ والدفع من حداثة الوظيفة العامة، وقد هدف المشرع الجزائري في صياغته للإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد إلى التركيز على هذا العامل، وهذا من خلال نص المادة 03 من قانون رقم 01-06 والتي جاء فيها: "تراعي في توظيف مستخدمي القطاع العام وفي تسيير حياتهم المهنية القواعد الآتية:... الإجراءات المناسبة لاختيار وتكوين المرشحين لتولي المناصب العمومية التي تكون أكثر عرضة للفساد:.....إعداد برامج تعليمية وتكوينية ملائمة لتمكين الموظفين العموميين من الأداء السليم لوظائفهم وإفادتهم من تكوين متخصص يزيد من وعيهم بمخاطر الفساد".

إن المادة 03 السالفة الذكر مطابقة لما جاء في المادة 07 من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث ألحت على أنّ تلتزم الدول الأعضاء في الإتفاقية على تدعيم وترويج أساليب التكوين والتدريب

(347)- فاديا قاسم بيضون، الفساد أبرز الجرائم، الآثار وسبل المعالجة، مرجع سابق، ص 67.

(348)- رمضان السنوسي، عبد السلام بشير الدويبي، الفساد بين الشفافية والمساءلة، مرجع سابق، ص 57.

(349)- يساعد التدريب في زيادة فعالية الموظف في أدائه الحالي:

للمزيد من التفصيل عن التدريب أنظر: زيد منير عبوي، التخطيط والتطوير الإداري، الراية، الأردن، 2008، ص 196 وما بعدها.

(350)- بركات سليم، الحكم الراشد من منظور الآلية الإفريقية للتقييم من طرف النظراء، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2008، ص 60 وما يليها.

للموظف العام من أجل تجنبه عن أفعال الفساد وإبقاء الوظيفة العامة وسيلة لخدمة الصالح العام⁽³⁵¹⁾.

يعد تطوير قدرات الموظف العام من أولويات تطوير الوظيفة العامة في الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة، إذ أشار إلى أنه على الدول القيام بوضع برامج علمية وشاملة ومستمرة لتطوير القدرات، وكذا التعاون مع مؤسسات البحث والتكوين وإستحداث مؤسسات للتدريب⁽³⁵²⁾، فضلاً عن توفير وسائل وظروف مناسبة لإستغلال المعارف الجديدة، كل هذا لتعزيز كفاءة الإدارة العامة⁽³⁵³⁾.

لم يقتصر النص على أهمية التدريب والتكوين ودوره في إنعاش الخدمة العامة، وتحسين مستواها في النصوص الخاصة بمكافحة الفساد، بل وأسرد المشرع العديد من النصوص القانونية في مجال الوظيف العمومي، حيث جاء في القانون الأساسي للوظيفة العامة وبالتحديد في المادة 104 منه: "يتعين على الإدارة تنظيم دورات التكوين وتحسين المستوى بصفة دائمة، قصد ضمان تحسين تأهيل الموظف وترقيته المهنية، وتأهيله لمهام جديدة..."، كما جاء في المادة 38 ما نصه: "للموظف الحق في التكوين وتحسين المستوى والترقية في الرتبة خلال حياته المهنية"⁽³⁵⁴⁾.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع قد سبق وأن أصدر نصاً تنظيمياً سنة 1996⁽³⁵⁵⁾ يتعلق بكيفيات تكوين الموظفين وتحسين مشوارهم وتجديد معلوماتهم، بعد أن عدل سنة 2004، وما هذا إلا دليلاً على الإهتمام الذي حظي به موضوع التكوين والتدريب⁽³⁵⁶⁾، إلا أن الأمر لا يتعلق بالنص إنما ما تحتاج إليه الوظيفة العامة هو الفعلية والجدية في تبني هذه الأساليب.

(351) - "... ب- تشتمل على إجراءات مناسبة لاختيار وتدريب أفراد لتولي المناصب العمومية... د- تشجيع على وضع برامج تعليمية وتدريبية لتمكين أولئك الموظفين من الوفاء بمتطلبات الأداء الصحيح والمشرف والسليم للوظائف العمومية وتوفير لهم التدريب المتخصص والمناسب من أجل إذكاء وعيهم بمخاطر الفساد الملازمة لأداء وظائفهم ويجوز أن تشير هذه البرامج إلى مدونات أو معايير سلوكية في المجالات التي تنطبق عليها..."

المادة 07/ب د، إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مصادق عليها بتحفظ بمرسوم رئاسي رقم 04-128، سالف الذكر.

(352) - كما هو الحال بالجزائر إذ تعد المدرسة العليا للإدارة "نموذجاً عن مؤسسات التكوين والتدريب".

(353) - المادة 21، الميثاق الإفريقي ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، مصادق عليه بمرسوم رئاسي رقم 12-415، سالف الذكر.

(354) - أمر رقم 06-03، سالف الذكر.

(355) - مرسوم تنفيذي رقم 96-92، مؤرخ في 3 مارس 1996، يتعلق بتكوين الموظفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم،

ج.ر.ج.ج، عدد 16، صادر في 6 مارس 1996، معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 04-17، مؤرخ في 22 جانفي 2004،

ج.ر.ج.ج، عدد 06، صادر في 25 جانفي 2004.

(356) - للمزيد من التفصيل عندما يجب أن تكون عليه الدورات التدريبية أنظر: عادل عبد العزيز السن، "دور الثقافة التنظيمية

والعدالة الإجتماعية في مكافحة الفساد"، بحوث وأوراق عمل بعنوان تنمية المهارات القانونية والإدارية للقيادة وآثارها في

مكافحة الفساد، الامارات العربية المتحدة 2011، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2012، ص 329.

إن تكوين وتدريب الموظف العام⁽³⁵⁷⁾، من حيث هي نشاطات إدارية أساسية عرفت عدة تعريفات فقهية، إذ يعرف التكوين على أنه "تلك الجهود الهادفة إلى تزويد الموظف بالمعلومات والمعارف التي تكسبه مهارة على أداء العمل وتنميته وتطوير ما لديه من مهارات ومعارف وخبرات مما يزيد من كفاءته في أداء عمله الحالي أو بعده، لأداء أعمال ذات المستوى أعلى وأكبر في المستقبل"⁽³⁵⁸⁾.

ويرى البعض الآخر أن تدريب⁽³⁵⁹⁾ الموظف العام يعني ذلك النشاط الفعال الذي يساهم في زيادة مهارة الأفراد في أداء أعمالهم لتنفيذ خطط وبرامج العمل الحالية والمستقبلية على أسس علمية وعملية بهدف رفع كفاءة المؤسسة وفعاليتها⁽³⁶⁰⁾، عليه فإن عملية تكوين وتدريب⁽³⁶¹⁾ الموظف العام تمثل نوعاً من الإستثمار البشري من خلال وضع الرجل المناسب في المكان المناسب⁽³⁶²⁾ بل أفضل استثمار متى كان

⁽³⁵⁷⁾-فالتدريب ينبغي أن يكون من بين المتطلبات الأساسية التي يجب أن تتوفر للموظف، وأن يكون التدريب شاملاً لجميع جوانب المهارات والمعارف والاتجاهات التي يحتاج إليها الموظف في عمله، كما يجب أن يكون التركيز على أخلاقيات التوظيف والمسؤولية العامة. عبد الرحمان أحمد الهيجان، "إستراتيجيات ومهارات مكافحة الفساد الإداري"، مرجع سابق، ص 241.

⁽³⁵⁸⁾- زكي محمد هاشم، إدارة الموارد البشرية، جامعة الكويت، 1989، ص 255.

⁽³⁵⁹⁾- أهمية التدريب ذو بعد تاريخي، إذ بعد نهاية الحرب العالمية الثانية، حاولت فرنسا إعادة بناء نفسها بسرعة عن طريق تدريب المسؤولين الإداريين والحكوميين في المدرسة الوطنية للإدارة.

« les grandes etapes de la reforme de l'état », la vie publique, 7-11-2012, sur <http://www.vie.publique.fr>

⁽³⁶⁰⁾- وعرف التدريب أنه تلك العملية المنظمة المستمرة التي تكسب الفرد معرفة، أو مهارة، أو قدرة، أو أفكار، وأراء لازمة، وأداء عمل معين، أو بلوغ هدف محدد.

للتفصيل عد ل: عبده عز الدين، عملية تدريب الموظف العام في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2002، ص 8.

⁽³⁶¹⁾- إذ يختلف التدريب عن التعليم، فيتركز الأول على زيادة القدرات والمهارات التي لها علاقة بعمل محدد يغلب عليه الجانب التطبيقي، ويعتبر الثاني زيادة في المعارف والمدارك التي لا ترتبط بالضرورة بعمل محدد ويغلب عليه الجانب النظري. أنظر: تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 22.

من خلال الاطلاع على مجموعة من المراجع نجدها لا تميز بين التدريب والتكوين، غير أن الواقع أن التدريب يشمل مجال التخصص ويكون دائماً أثناء الخدمة، بينما التكوين أوسع من التدريب وأن التكوين يكون قبل الخدمة وأثناء الخدمة، بالتالي يغلب على التدريب الجانب العملي التطبيقي بينما التكوين يغلب على الطابع النظري.

⁽³⁶²⁾- هادي محمود، "أسس الشفافية الإدارية وعلاقتها بمكافحة الفساد الإداري"، مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد 71،

جامعة بغداد، العراق، 2008، ص 84.

هادفاً، جاداً، ومُثمراً، وهذا ما يؤدي في النهاية إلى تحولات ايجابية في فلسفة الإدارة وفي طريقة عملها، لذا يعد التكوين⁽³⁶³⁾ أحد أهم العوامل المساعدة للقضاء على الفساد⁽³⁶⁴⁾.

ثالثاً: تشجيع نظام الحوافز كمؤشر لرفع كفاءة الموظف

إن الموظف لديه عدد من الحاجات المتنوعة الكامنة بداخله والتي يسعى إلى اشباعها، فعدم تحقيق الحاجة تجعله يشعر بتوتر وبحالة من عدم التوازن الداخلي وعدم الارتياح⁽³⁶⁵⁾ غالباً ما يكون هذا الدافع الحقيقي للحصول على أموال بصفة غير قانونية أمام عدم كفاية الرواتب، بالتالي سلوك الموظف مسلكاً آخر حيث الرشوة والهدايا بالتالي عموم الفساد في الإدارة العمومية.

إنّ غلق أبواب الفساد أمام الموظف العام يقتضي تبني سياسة تنفتح على تعميق تحفيز الموظف لتحسين الأداء بإتاحة مزيد من المرونة ومزيد من الإدراك والتفهم⁽³⁶⁶⁾ لاحتياجات الموظف وبالتالي ربط الحافز بالعمل شيء أساسي لنجاحه في تحقيق غايته، وهذا النجاح يتطلب أن يكون الحافز متكاملًا ومتوافقاً مع حاجة الموظف⁽³⁶⁷⁾.

(363) - تكمن أهمية التكوين فيما يلي:

- تطوير الأداء لرأس المال البشري.
- يحسن من قدرات الأفراد العاملين وينمي مهاراتهم.
- يساهم التكوين في تحسين المستوى الإقتصادي والاجتماعي للفرد العامل.
- يسمح التكوين للمؤسسة من مواكبة التطورات التكنولوجية والإدارية.
- يسمح التكوين للمؤسسة من معالجة نقاط ضعف الأداء مما ينعكس بنتائج إيجابية على مستوى الإنتاجية الكلية للمؤسسة بحيث يساهم في تطورها واستمراريتها.
- أثبتت بعض التجارب أن كلفة التكوين لا تكون أعلى من عوائده.
- كما أثبتت كذلك بعض الدراسات الميدانية أن القادة الأكفاء لا تتوافر عن طريق النمو التلقائي فقط، وإنما نتيجة للدور والمساهمة الكبيرة للتدريب المخطط وجهود المؤسسات نحو القيادات الإدارية، أنظر: بن فرحات مولاي لحسن، إدارة الكفاءات ودورها في عصنة الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 119.
- (364) - تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، مرجع سابق، ص 22.
- (365) - عمروصفي عقيلي، الإدارة المعاصرة، مرجع سابق، ص 391.
- (366) - محمد عبد الفتاح العشموي، "تجارب دولية في حماية المال العام، التجربة الماليزية، تجربة صندوق النقد الدولي"، أعمال الملتقى العربي الأول حول آليات حماية المال العام والحد من الفساد المالي والإداري، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، شرم الشيخ 3 و 7 ديسمبر 2006، ص 39.
- (367) - عمروصفي عقيلي، الإدارة المعاصرة، مرجع سابق، ص 390.

إنّ الحافز هو فرصة أو وسيلة (مكافأة، علاوة...) نوفرها أمام الفرد لثبته به رغبته ونخلق لديه الدافعية من أجل الحصول عليها واشباع حاجته، ففي الإدارة يكون السبيل للحصول على الحافز هو العمل بالأداء الجيد والسلوك السليم⁽³⁶⁸⁾، ولعل أهم ما يشمل عليه نظام الحوافز ما يلي:

1. الأجر أو الراتب

يتقاضى الموظفون في العديد من البلدان التامة رواتب زهيدة، فإذا كان الموظفون يتقاضون مرتبات تقل عما يتقاضاه أناسٌ تلقوا نفس التدريب في قطاعات أخرى من الإقتصاد، فلن يغري القطاع إلا من هم مستعدون للارتشاء. لذا تتطلب إستراتيجية مكافحة الفساد ضرورة إعادة النظر في أوضاع العاملين في القطاع العام، وذلك برفع مستوى الأجور والمرتبات وصرف المكافآت المناسبة، انسجاماً مع مستوى الأجور والمرتبات في القطاعات الإقتصادية الأخرى، وإلا فسوف يكون المتسابقون للعمل في الحكومة من غير الأكفاء وسيؤدي ذلك بدوره إلى إستمرار مشكلة الفساد⁽³⁶⁹⁾.

إنّ ارتباط عامل إنخفاض الأجور بازدياد نسب الفساد⁽³⁷⁰⁾ أدّى إلى المبادرة لإصلاح نظام الأجور⁽³⁷¹⁾ بشكل يحقق كفاية الموظف لاحتياجاته، ويضمن له عيشاً كريماً، مقابل ما يقدمه من خدمة، هو ما أدركته الدول من الموائيق الدولية في مجال مكافحة الفساد، التي لم تغفل تشجيع نظام الحوافز والدعوة إلى الرّفع من الأجور.

⁽³⁶⁸⁾ - وتنقسم الحوافز إلى 3 أنواع:

– الحوافز النقدية وتشمل: الراتب أو الأجر، الزيادات الدورية، المكافأة، المشاركة في الأرباح.
– الحوافز المعنوية وتشمل: فرص الترقية، إشراك العاملين في الإدارة (مثل الصوت في مجلس الإدارة)، ضمان العمل وإستقراره (الإستقرار الوظيفي)، توسيع العمل (إضافة مهام جديدة)، تحديد ساعات العمل (لتجنب التعب والإرهاق)، تحسين ظروف ومناخ العمل (يكون استعداد الفرد للعمل أحسن).

– حوافز الخدمات الإجتماعية ونعني بها الحوافز المباشرة أو ما يسمى بالتعويضات.

للتفصيل في الأمر عد ل: عمرو وصفي عقيلي، الإدارة المعاصرة، مرجع سابق، ص 395 وما بعدها.

⁽³⁶⁹⁾ - عبد الرحمان بن أحمد الهيجان، "إستراتيجيات ومهارات مكافحة الفساد الإداري"، مرجع سابق، ص 241.

⁽³⁷⁰⁾ - فلا خلاف أن النهب هو أحد الأسباب المهمة للفقر وعدم التطور في إفريقيا، كونه يمس كل القطاعات بآثار وخيمة على تقدم المجتمع وخاصة عرقلة محاربة الفقر فيه، أنظر:

ESOH Elame, corruption et gouvernance au Cameroun, Actes du colloque international sur la bonne gouvernance et les stratégies de changement dans le tiers monde, Tome 2, Université de Ferhat Abass, Setif, 8-9 avril, 2007, p.p.164-166.

⁽³⁷¹⁾ - الراتب أو الأجر: هو المبلغ الذي يتقاضاه الموظف شهرياً مقابل انقطاعه لخدمة الدولة وتكريس حياته العملية لأداء مقتضيات الوظيفة والقيام بأعبائها ومهامها، وهذا يعتبر المرتب أول حق مقرر للموظف مقابل أداء الخدمة. للمزيد من التفاصيل أنظر: بوخالفة غريب، شرح قانون الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 49.

إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ألحّت على أنّ تسعى الدّول إلى تشجيع عملية تقديم أجور كافية لموظفيها على نحو منصف ومراعي لمستوى النّمو الإقتصادي⁽³⁷²⁾. كما أشار الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامّة إلى ضرورة مراعاة انسجام للأجور وأن نعدل الموظّف العام ونُنصفه بمطابقة الأجر لمؤهلاته ومسؤولياته وأدائه⁽³⁷³⁾.

كان إصلاح الأجور⁽³⁷⁴⁾ من التّدابير الوقائية في القطاع العام التي نادى لها قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته إذ جاء في المادة 03 منه ما نصه: "تراعي في توظيف مستخدمي القطاع العام وفي تسيير حياتهم المهنية القواعد الآتية:....3- أجر ملائم بالإضافة إلى تعويضات كافية...".

وقد فصلّ المشرّع الجزائري في إصلاحاته المتعلقة بالأجور في القانون الأساسي للتوظيف العمومي 03-06، إذ يعد الراتب حق أساسي حسب المادة 32 من القانون إذ جاء فيها: "للموظف الحق، بعد أداء الخدمة، في راتب"، ثم جاء القانون بعدد المسائل التفصيلية المتعلقة بالأجر وذلك في المواد من 114 إلى 126⁽³⁷⁵⁾، وفي إطار الإصلاحات المتعلقة بالتوظيف العمومي بعد إصدار هذا القانون تمت الموافقة والمصادقة أيضا على إعادة النظر في الشبكة الوطنية للأجور⁽³⁷⁶⁾ بإعتماد شبكة جديدة للتخفيف من

⁽³⁷²⁾ - "تسعى كل دولة طرف... (ج) تشجع على تقديم أكور كافية ووضع جداول أجور منصفة، مع مراعاة مستوى النمو الإقتصادي للدولة الطرف المعنية"

المادة 07، إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مصادق عليها بتحفظ بمرسوم رئاسي رقم 128-04، سالف الذكر.
⁽³⁷³⁾ - "يكون لأعوان الخدمة العامّة الحق في إطار نظام أجور منسجم ومنسق في أجر عادل ومنصف يتطابق مع مؤهلاتهم ومسؤولياتهم وأدائهم وعهدهم". نص المادة 17، الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامّة والإدارة، مصادق عليها بمرسوم رئاسي رقم 12-415، سالف الذكر.

⁽³⁷⁴⁾ - من خلال وضع سياية سليمة لإصلاح هيكل الأجور، يضمن لجميع المواطنين العيش الكريم، ويحفظ كرامتهم الإنسانية. عادل عبد العزيز السن، "دور الثقافة التّنظيمية والعدالة الإجتماعية في مكافحة الفساد"، مرجع سابق، ص332.
⁽³⁷⁵⁾ - يتكون الراتب حسب المادة 119: "يتكون الراتب المنصوص عليه في المادة 32 من هذا الأمر من:

– الراتب الرئيسي

– العلاوات والتعويضات

يستفيد الموظّف، زيادة على ذلك، من المنح ذات الطابع العائلي المنصوص عليها في التّنظيم المعمول به"، أمر رقم 03-06، سالف الذكر.

⁽³⁷⁶⁾ - تنفيذا لأليات هذه الشبكة الجديدة تمت المصادقة على 5 مراسيم تتعلق بكيفية منح الزيادات الاستدلالية ومرتبات الموظّفين وكيفية توظيف الأعوان المتعاقدين والنّظام التأهيلي لهم إضافة إلى الشبكة الاستدلالية ونظم رفع الرواتب وتتمثل هذه المراسيم:

– مرسوم رئاسي رقم 07-304، مؤرخ في 29 سبتمبر 2007، يحدد الشبكة الاستدلالية لشبكات الموظّفين ونظام رواتبهم، ج.ج.ج، عدد 61، صادر في 30 سبتمبر 2007.

الظروف الصعبة التي يعمل بها الموظفون للنهوض بديمومة الدولة ومؤسساتها مع التأكيد على ما يتطلبه ذلك من ضرورة اعتماد نظام جديد لتصنيف الموظفين والأعوان العموميين.

بالتالي فإن إستراتيجية مكافحة الفساد تستدعي ضرورة وضع سياسة سليمة لإصلاح الأجور ولا يتحقق ذلك إلا بمراعاة بعض الشروط التي يمكن إجمالها فيما يلي:

- تكافؤ الأجور طبقاً للمؤهل والخبرة ومستويات التدريب ومعدلات الأداء والقضاء على التفاوت الشديد بينهما وعدم التحايل بسبل غير مشروعة للإبقاء على هذا التفاوت.
- وضع حد أدنى للأجور.
- وضع حد أقصى للأجور، بحيث تكون النسبة بين الحد الأقصى والأدنى منضبطة ومتوازنة ومستمرة بما يحقق العدالة الإجتماعية.
- أن ترتبط سياسة الأجور بشكل مباشر بالإنتاجية.
- ضم كل ما يحصل عليه الموظف من مزايا نقدية كالحوافز والأجر الإضافي وغيرها من المسميات إلى الأجر الأساسي، ليكون مبلغاً محددًا يتقاضاه الموظف دفعة واحدة⁽³⁷⁷⁾.

2. التعويضات

جاءت المادة الثالثة من قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، تشير إلى الأجر الملائم وكذا التعويضات الكافية كحوافز لمنع الفساد في القطاع العام، كما تؤكد المادة 119 من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظائف العمومي أن الراتب ينقسم إلى راتب رئيسي وقسم آخر يتعلق بالتعويضات.

إن هذه التعويضات يطلق عليها حوافز الخدمات الإجتماعية، أو الحوافز غير المباشرة، بسبب أن الموظف يحصل عليها بطريق غير العمل، ويقصد بهذه الحوافز أن تشبع حاجات الموظف وتُشعره أن الإدارة ترحم مصالحه الشخصية وتساعد على حل مشاكلهم الخاصة، وتشمل التعويضات خدمات

— مرسوم رئاسي رقم 07-306، مؤرخ في 29 سبتمبر 2007، يحدد النظام التعويضي للموظفين والأعوان العموميين الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، ج.ر.ج.ج، عدد 61، صادر في 30 سبتمبر 2007 (عملاً بالمادة 05 منه فإن مفعول هذا المرسوم يسري ابتداءً من 1 جانفي 2008)

— مرسوم رئاسي رقم 07-307، مؤرخ في 29 سبتمبر 2007، يحدد كيفيات منح الزيادة الاستدلالية لشاغلي المناصب العليا في المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر.ج.ج، عدد 61، صادر في 30 سبتمبر 2007. ومؤخراً بإلغائه للضريبة على الدخل، كما تمت مراجعة الأجور في سنة 2023.

(377) - عادل عبد العزيز السن، "دور الثقافة التنظيمية والعدالة الإجتماعية في مكافحة الفساد"، مرجع سابق، ص 332.

تقدمها الإدارة للموظف دون مقابل أو بمقابل بسيط، مثل مساعدة الموظف على إيجاد سكن مناسب، منح القروض، تقديم خدمات طبية، الضمان الإجتماعي...⁽³⁷⁸⁾.

3. الترقية

يقصد بالترقية رفع الموظف من وظيفته الحالية إلى وظيفة أخرى ذات مستوى أعلى، في السلطة والمسؤولية، وذلك بعد استيفائه لشروط الوظيفة المراد الترقية إليها. وتعتبر الترقية من المزايا الهامة التي يحصل عليها الموظف وأكثرها أثراً في تحسين مركزه من الناحيتين المادية والأدبية⁽³⁷⁹⁾، لذا هناك من صنفها من الحوافز المعنوية⁽³⁸⁰⁾.

إنّ الترقية من شأنها أن تشكّل حافزاً أمام الموظف يمنعه من ارتكاب أفعال الفساد لذا نجد أنّ الأمر رقم 03-06 المتعلق بالوظيف العمومي قد نظم ما تعلق بالترقية في الدرجات والترقية في الرتب في المواد من 106 إلى 111 من هذا القانون، وفي المادة 08 من نفس القانون إعتبر الترقية حق للموظف إذ جاء فيها: "للموظف الحق في الترقية في الرتب خلال حياته المهنية". كما أنّ الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة أشار إلى أهمية التنقل في التدرج المهني لموظفي الدولة⁽³⁸¹⁾. كل هذا دليل على دور الترقية في الوظيفة وما لها من آثار إيجابي على تحفيز الموظف العام وصونه عن اللجوء إلى الكسب غير المشروع.

4. المكافآت

من الحوافز المعنوية جد الهامة والذي لا بد منه للرفع من معنويات الموظف العام، تدعيمه بالمكافآت والأوسمة الشرفية، فهي من الوسائل التي لا تعتمد على المال في إثارة وتحفيز الموظف على العمل بوفاء وإخلاص ليحقق بذلك آمال وتطلعات الإدارة العامة. وقد أشار الأمر رقم 03-06 المتعلق بالوظيف العمومي إلى المكافآت في مادتيه 112 و113، تأكيدا عليها كتدابير وقائية في القطاع العام من شأنه التقليل من إنتشار الفساد في الإدارة العامة⁽³⁸²⁾.

⁽³⁷⁸⁾ - عمروصفي عقيلي، الإدارة المعاصرة، مرجع سابق، ص 400.

⁽³⁷⁹⁾ - بوخالفة غريب، شرح قانون الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 60.

⁽³⁸⁰⁾ - عمروصفي عقيلي، الإدارة المعاصرة، مرجع سابق، ص 396.

⁽³⁸¹⁾ - تنص المادة 22 من الميثاق على: "1- تعتمد الإدارة العامة مبدأ "التنقل" في إدارة التدرج المهني لأعوان الخدمة العامة .

2- يراعى التنقل متطلبات الخدمة العامة واحتياجات أعوانها".

الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، مصادق عليه بمرسوم رئاسي رقم 12-415، سالف الذكر.

⁽³⁸²⁾ - تنص المادة 112 من الأمر رقم 03-06 المتعلق بالوظيف العمومي على أنه: "يمكن أن يسلم الموظفون أوسمة شرفية ومكافآت في شكل ميداليات استحقاق أو شجاعة وشهادات وزارية".

لم يغفل الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة من الإشارة إلى نظام المكافآت، إذ ألحّ على أنّ تضع الدّول الأطراف نظاماً شفافاً وحيادياً لرصد الأداء المتميز والابتكار والتجديد في الخدمة، وضرورة مساندة الأنشطة الهادفة إلى تحسين الخدمة العامة⁽³⁸³⁾.

رابعاً: اعتماد سياسة التدوير الوظيفي

إلى جانب الأساليب السابقة الذّكر المساهمة في تطوير وتنمية الموارد البشرية، فإنّه يضاف إليها سياسة التدوير الوظيفي⁽³⁸⁴⁾. التي تعد عاملاً قوياً لتحديث وترشيد الإدارة العمومية، وهي من التدابير التي لم ترد في قانون رقم 01-06 الخاص بمكافحة الفساد، وهذا لا يقلل من الدور الإيجابي له في مجال الوقاية من الفساد إذ يقوم مبدأ التناوب أو التدوير الوظيفي⁽³⁸⁵⁾، على افتراض مُؤداه أن الأعمال المختلفة التي يقوم بها الموظفون قابلة للتداول، ومن الممكن أن يتم "تدوير" الموظّفين من عمل إلى آخر دون أن يحدث خللاً يذكر في العمل.

إن التدوير الوظيفي⁽³⁸⁶⁾، يعد مطلباً مهماً في مكافحة الفساد الإداري وخاصة في الجهات التي تعاني من إرتفاع معدلات الفساد نتيجة لإبقاء الشخص فيها لمدة طويلة⁽³⁸⁷⁾، ذلك أن بقاء المسؤول الإداري لفترة طويلة في الموقع نفسه يساعده على ارتكاب جرائم لتزايد معارفه، أما إنتقاله إلى منصب جديد من فترة إلى أخرى ستمكنه من العمل بنفسية جديدة⁽³⁸⁸⁾.

الفرع الثاني

إصلاح العلاقة بين الإدارة والمواطن

في إطار إقرار سياسة إنفتاحية للإدارة العامة في علاقاتها، فإنّه بالإضافة إلى ضرورة تحديث العمل الإداري والإهتمام بكل ما يخصّ الإدارة والموظّف فإنّه لا بد من تشجيع تلك الثقافة التي يجب أن يتشبع بها ليس المواطن فقط بل وحتى الموظّف العمومي وهذا في إطار ما يسمى بتحسين العلاقة بين المواطن

(383)- المادة 25، الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، مصادق عليه بمرسوم رئاسي رقم 12-415، سالف الذكر.

(384)- عن التدوير الوظيفي أنظر: عبد الرحمان بن أحمد الهيجان، "إستراتيجيات ومهارات مكافحة الفساد الإداري"، مرجع سابق، ص 243.

(385)- وهذا ما دعى إليه: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الفساد والحكم الرشيد، شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم، ورقة مناقشة رقم 03، مكتب السياسات الإنمائية، نيويورك، 1997، ص 69.

(386)- عن التدوير الوظيفي راجع: محمد خالد المهياي، "مكافحة أعمال الرّشوة"، مرجع سابق، ص 181.

(387)- عبد الرحمان بن أحمد الهيجان، "إستراتيجيات ومهارات مكافحة الفساد الإداري"، مرجع سابق، ص 243.

(388)- تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، مرجع سابق، ص 24.

والإدارة، حيث يلتزم الموظف بكل الإلتزامات المقابلة لحقوقه والتي يقوم بها في إطار تحديث العمل الإداري والتي رأيناها سابقاً ويجب أن يتزامن هذا مع إدراك المواطن لحقوقه وواجباته تجاه الإدارة قصد تحسين العلاقة بينه وبين الأخيرة.

أولاً: مضمون تنظيم العلاقة بين المواطن والإدارة

تختلف الإدارة العامة عن إدارة الأعمال بأنها معنية أكثر برضى المواطنين عموماً، فهي لا تسعى للربح بل لتقديم الخدمات العامة بجودة عالية وبطريقة عرضية للمواطنين⁽³⁸⁹⁾.

جاءت بعض التصوص الوطنية تؤكد على إحترام واجب حماية حريات المواطن وحقوقه المعترف بها دستورياً من قبل جميع المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية وأعوانها، إذ يجب على الإدارة أن تحترم الإنسان وتحفظ كرامته، ويجب أن تكون علاقاتها بالمواطن مطبوعة في جميع الأحوال باللطف والإحترام، وقد أشار المرسوم التنفيذي 88-131 المنظم للعلاقة بين المواطن والإدارة إلى ضرورة تجنب التعسف في ممارسة السلطة، إذ أن الإدارة ملزمة بأداء العمل الإداري في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، وإلا ترتب عن ذلك عقوبات جزائية ومدنية التي يتعرض لها المتعسف⁽³⁹⁰⁾.

إن الهدف من المرسوم رقم 88-131 سالف الذكر مثلاً، كما أشار إلى ذلك الأستاذ "شريف بن ناجي"، هو إعادة المصالحة الغائبة بين الإدارة والمرتفق من خلال ضبط إستراتيجية فعالة للحوار تقوم أساساً على مدقنات الحوار الإيجابي بين الإدارة والمرتفق، أمام عدم فعالية الإدارة التي نتجت عنها مشاعر يسودها الشك في الإدارة وعلاقة مرتبطة في بعض الأحيان بمزايدات قاسية وطرق حوار ضيقة⁽³⁹¹⁾.

عليه جاء هذا النص الهام بعدة تدابير لمكافحة الفساد مركزاً على جانبي الإدارة والمواطن كطرفي العلاقة التي تهم العمل الإداري إذ ركز على ضرورة التحسين الدائم لنوعية الخدمة المقدمة من طرف الإدارة للمواطن، سيما ما تعلق بتشديد إلتزامات صارمة على الإدارة التي يقوم عليها العمل الإداري والتنظيم الإداري بوجه عام، وكذا استدعائه وإعلامه قصد إشراكه في العمل الإداري فضلاً عن ترتيب جزاءات في حالة تعسف الإدارة وعدم مراعاة ما نص عليه القانون، لا وبل وضع وسائل الطعن تحت

(389) - الصيرفي محمد، الإصلاح والتطوير الإداري كمدخل للحكومة الإلكترونية، مرجع سابق، ص 75.

(390) - تنص المادة 05، مرسوم تنفيذي رقم 88-131، مؤرخ في 4 جويلية 1988، ينظم العلاقة بين الموظف والإدارة، ج.ر.ج.ج عدد 27، صادر في 27 جويلية 1988، أنه: "يترتب على كل تعسف في ممارسة السلطة تعويض وفقاً للتشريع المعمول به دون المساس بالعقوبات الجزائية والمدنية والتأديبية التي يتعرض لها المتعسف".

(391) - فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العام ومبدأ حياد الإدارة العامة في الجزائر، مرجع سابق، ص 69.

تصرف المواطن، عليه تضمن المرسوم التنفيذي 88-131 بشيء من التفصيل كيفية إصلاح العلاقة بين المواطن والإدارة، كتدابير لمكافحة الفساد وتجسيدها لمساعي إصلاح ما أصاب الإدارة من عيب وعطب.

ثانياً: الأحكام المتعلقة بتنظيم العلاقة بين المواطن والإدارة

أكدت كل المواثيق الدولية الخاصة بمكافحة الفساد على ضرورة مراعاة هذا الإحترام المفترض في العلاقة بين المواطن والإدارة، وهذا ما أكد عليه المشرع في قانون رقم 06-01، وبعض النصوص الأخرى المتفرقة وهذا الإحترام المتبادل يظهر في إحترام حقوق والتزامات كل طرف في العلاقة:

1. حقوق والتزامات المواطن تجاه الإدارة

تظهر حقوق المواطن تجاه الإدارة في النصوص القانونية حتى منها الدستورية التي توضح أن من حق المواطن أن تحترم حرمة التي على الإدارة حمايتها، حقه في الحفاظ على كرامته وضرورة جعلها مطلباً لا بد من بلوغه، كما للمواطن الحق في المشاركة في العمل الإداري بإطلاع على مختلف الوثائق والمعلومات الإدارية، له أن تقر له وسائل طعن تحت تصرفه لإجراء مختلف التظلمات فضلاً عن حقه في الإحتجاج أمام الإدارة بمختلف المنشورات والتعليقات والمطالبات بالتعويض في حالة تضرره. كل هذه الحقوق الغرض منها تجنب تعسف الإدارة وإنما المواطن عليه أن يُستقبل بإحترام وتؤدي له الخدمة في إطار القانون.

غير أنه من جهة أخرى يلتزم المواطن هو الآخر بمجموعة من الواجبات التي هدفها هو الحفاظ على العلاقة السوية بينه وبين الإدارة ويمكن تلخيصها في واجب إحترام الإدارة، كما عليه أن يتحلّى بالإنضباط والحس المدني، والإلتزام بالمساهمة في تحسين سير الإدارة عن طريق تقديم ملاحظات، اقتراحات، انتقادات، على أن تكون ببناء وهادفة.

2. التزامات الإدارة

إن إصلاح العلاقة بين الإدارة والمواطن تكون بالإحترام المتبادل بين الطرفين، لذا فإنه تلتزم الإدارة من الجهة المقابلة بمجموعة من الواجبات إن احترمت سيحصل المواطن على خدمة مُمارسة في إطار قانوني يحمي الطرفين، وقد أشرنا إلى إلتزامات الإدارة سابقاً وكيف لها أن تقوم بتحديث العمل الإداري قصد خدمة رقيقة من المرفق العمومي وتتمحور جُلّها حول ضرورة خضوع الإدارة للرقابة في إطار إحترام القانون والمواطن، كما تلتزم بإعلام المواطن بالقوانين والتنظيمات والوثائق والمعلومات الإدارية عن طريق النشر والإعلام، كما عليها بتسيط الإجراءات الإدارية دون تضخيم حجم الملفات

وتقليل الأجال، وكذا إلزام الإدارة بتحديث أجهزة الإستقبال وإعتماد كل الأساليب التي من شأنها تقديم الخدمة للمواطن في إطار إحترام حقوقه وحرّياته الأساسية⁽³⁹²⁾.

3. أثر الإخلال بالإلتزام

إن الإخلال والمساس بالحقوق ومخالفة الإلتزام في أية علاقة قانونية كانت، يُوقع صاحبه تحت طائلة المسؤولية، وهذا ما ينطبق على الموظف والمواطن. فالموظف العمومي إذا أخل بالإلتزامه في إطار عملة قد يتعرض لعقوبة تأديبية أو جنائية وفقاً للقانون الذي يخضع له، كما أن المواطن الذي أخل بالإلتزامه وألحق أضراراً بالإدارة أو الموظف فإنه قد يتعرض لعقوبات مدنية أو جنائية حسب درجة الخطأ والضرر، فإحترام كل طرف لحقوقه والتزامه هو من يرسم لنا علاقة وطيدة وحضارية بين الإدارة والمواطن.

الفرع الثالث

نحو نجاعة العمل الإداري بتحديث أساليبه

سبق وأن تحدثنا عن أن إقرار السياسة الإنفتاحية للإدارة كعلاقة يستدعي الإهتمام بالطرف الأول في العلاقة الإدارية وهو الموظف أو المورد البشري وما له من أثر في ترشيد الإدارة العامة، إلا أن مسألة تحديث الإدارة لا يرتبط بالمورد البشري وحسب، إنما لا بد من إعطاء الأولوية للطرف الثاني في العلاقة الإدارية وهو المواطن كونه متلقي الخدمة العامة لذا لا بد من إعادة النظر في معايير ومقاييس تبنى عليها هذه العلاقة والتراجع عن الأساليب التقليدية التي ثبت عدم نجاعتها وكانت السبب في فقدان الثقة بين الإدارة والمواطن، بهذه الأساليب نحقق سيولة العمل الإداري، وحتى لا يكون العمل الإداري حاجزاً بين الموظف والمواطن وبه يلحق وصمة العار على الإدارة العامة.

إن نجاعة العمل الإداري يتحقق بتحديث أساليبه، وهذا بالإهتمام بتفاصيل كيفية تقديم الخدمة العامة للمواطن، بدءاً من ضرورة تحسين جهاز الإستقبال، إلى تبسيط الإجراءات والتوفيق بين

⁽³⁹²⁾- حيث يتم تنفيذ أو إنجاز الإستراتيجية الموجه لمكافحة الفساد عن طريق:

- تحديد النمط أو الأسلوب القيادي الذي سوف يتبع في عملية إنجاز الإستراتيجية.

- تحديد الهيكل التنظيمي للمستويات الإدارية (الوظائف، الإدارات، الأقسام، ...) اللازم لتنفيذ الإستراتيجي.

- تحديد نظام الرقابة الذي يعمل على دعم وضبط عملية تنفيذ الإستراتيجية.

- تحديد الوسائل التكنولوجية والأدوات التقنية الهامة في تنفيذ الإستراتيجية.

- إدارة الموارد البشرية وتحديد الكفاءات اللازمة وتنميتها وتحفيزها لتكون قادرة على تنفيذ الإستراتيجية. أنظر: مؤيد سعيد

سالم، أساسيات الإدارة الإستراتيجية، دار وائل للنشر، عمان 2005، ص 35.

مختلف الأطراف المعنية بالخدمة العامة سواءً الموظف أو المواطن متلقي الخدمة، أو حتى داخل الجهاز الإداري ويظهر ذلك من خلال ما يلي:

أولاً: تحسين جهاز الإستقبال

عادةً ما يتعرض المواطنين أصحاب الحق عند الاستفادة من الخدمة لسوء المعاملة، والتلاعب والاستهزاء بهم، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة سخط وتذمر المواطنين خاصة عندما يحسّون بأنهم يتعاملون مع أجهزة إدارية تعمل على التعالي عليهم والانعزال عن مصالحهم وتطلعاتهم الأساسية وهذا هو الفساد بعينه⁽³⁹³⁾. لذا يعدّ الإستقبال بمثابة بطاقة تعريف للإدارة، بموجبها يحكم المواطن على الإدارة، وإنطلاقاً من أول اتصال معها، فإستقبال المواطنين أصبح يشكّل حجر الزاوية داخل الإدارة العمومية وعنصر أساسي من عناصر الإهتمام بقضايا المواطنين وبمتاعهم اليومية.

لا يقتصر الإستقبال على الابتسامة النمطية، بل يتعدّها إلى الإتصال الحسن والحميمي، وإلى الحوار الشفاف والجاد بواسطة خلايا في عين المكان، مكلفة بإستقبال وإعلام المواطنين وتحت إشراف عناصر تتوفر فيهم شروط الكفاءة والديناميكية المهنية وسعة الصدر، وتبعاً لذلك فالإستقبال يفترض رابطة إنسانية بين طرفين، أحدهما زائر للإدارة، والآخر موظف تابع لهذه الأخيرة، وتجمع بينهما رابطة الإهتمام وتبادل الأفكار والمعلومات، وقد يعني الإستقبال كذلك إبداء النصح بتزويد مرتفق الإدارة بنصائح وإرشادات وتقديم الحلول الأولية وتوجيه المرتفق نحو المصالح التي يمكن أن تقضي حاجته⁽³⁹⁴⁾. وبناء على هذا فالإستقبال الإداري مدرسة للحياة الاجتماعية، ومصالحة حيوية وضرورية للمواطنين، وإنّ جهاز الإستقبال الإداري بهذه الأهمية ينبغي أن يعتبر بمثابة مؤسسة وسيطة لخلق شراكة إدارية مع المواطنين ليشعروا أن المرافق العامة منهم وإلهم، وينبغي أن تعزز الأجهزة الإستقبالية بأساليب التوعية، التفسيرية ووسائل الاعلام المتاحة، وعلى الوحدات الإستقبالية أن تراعي مبدأ المساواة بين كل المرتفقين للإدارة العمومية والتعامل معها تعاملأ مبنياً على الحياد ودون تمييز بين المواطنين بسبب الجنس أو العلاقات العائلية والمحسوبية⁽³⁹⁵⁾.

⁽³⁹³⁾ - حيمير فتيحة، ظاهرة الفساد في الجزائر (1989-2013) دراسة وصفية تحليلية، مرجع سابق، ص 123.

⁽³⁹⁴⁾ - حضر اتي أحمد، "إنطباعات حول واقع الإدارة العمومية بالمغرب"، مرجع سابق، ص 206.

⁽³⁹⁵⁾ - ففي المغرب كان الوزير الأول قد وعد بأحداث وحدات إدارية مختصة في إستقبال المواطنين والإنصات إلى مشاكلهم وإرشادهم ومساعدتهم داخل مختلف الإدارات الترابية والمصالح اللامركزية معبراً عن حرصه في إعتقاد هذه الوحدات الإستقبالية في غضون أجل سنة واحدة. المرجع نفسه، ص 206.

إن تحسين جهاز الإستقبال له أثره الإيجابي على العمل الإداري في تأدية غرضه تجاه المواطن، فسوء معاملة هذا الأخير يؤدي به إلى العزوف على القطاع العام، واللجوء إلى مصالح أخرى بحثاص عن النوعية والجودة وحيث المعاملة الحسنة.

رغم أن قانون رقم 01-06 لم ينص صراحةً على هذا الأسلوب في تحسين العمل الإداري، إلا أنه يفهم ضمناً من مختلف التدابير الوقائية الأخرى التي تدعو للشفافية والنزاهة والمسؤولية في القطاع العام، وما يؤكد على هذا الإهتمام فإن الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة أشار إلى ضرورة ضمان توفير خدمات ذات نوعية ومبتكرة تلبى احتياجات جميع المستخدمين⁽³⁹⁶⁾، وكذا الإلتزام بالحياد والإنصاف، واحترام الشرعية في تقديم الخدمات العامة⁽³⁹⁷⁾، والغرض هو إرساء وتعزيز الثقة بين أعوان الخدمة العامة والمستخدمين⁽³⁹⁸⁾.

أبعد من ذلك جاءت المادة 04 من الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة بعنوان "إحترام حقوق الإنسان ومبدأ الشرعية" كواجب ملقى على عاتق الإدارة العمومية فجاء فيها: "1- ينبغي للإدارة العامة وأعوانها إحترام حقوق الإنسان وكرامة جميع المستخدمين وسلامتهم.

2- يجب تقديم الخدمات العامة طبقاً للقوانين والنظم والسياسات العمومية السارية.

3- يجب أن تتطابق قرارات الإدارة العامة مع الأطر القانونية والتنظيمية السارية".

تلتزم الإدارة حسب المواد 08 و09 من المرسوم التنفيذي رقم 88-131، المنظم للعلاقة بين المواطن والإدارة، أن تستقبل الأخيرة المواطن أحسن إستقبال ويجب عليها حسب المادة 12 تحديث أجهزة الإستقبال وعليها لابد من:

أ . إقامة هياكل ملائمة للإستقبال

جاء في المادة 12 الفقرة 2 من المرسوم رقم 88-131 السالف الذكر: "... ويجب عليها أن تستقبلهم أحسن إستقبال، وفي هذا الإطار يجب أن تعمم إقامة هياكل ملائمة لإستقبالهم". بالتالي على الإدارة أن تنظم هياكل الإستقبال من حيث تجهيزها بالأدوات اللازمة حتى يمكنها التكفل بالمواطن منذ دخوله المصلحة أو الهيئة في أحسن الظروف الممكنة.

(396)- المادة 02 فقرة 2، الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، مصادق عليه بمرسوم رئاسي رقم 12-415، سالف الذكر.

(397)- المادة 03 فقرة 3، من قانون رقم 01-06، سالف الذكر.

(398)- المادة 07 فقرة 5، القانون نفسه.

ب . تزويد هياكل الإستقبال بأعوان مختصين

لا بد من تزويد أجهزة الإستقبال بأشخاص أكفاء متخصصين ومؤهلين للقيام بإستقبال المواطن وإرشاده إذ يمثل أداة للتنسيق بين طرفي العلاقة، وبذلك يسهل من مهمة الإدارة من جهة من حيث تقديم توضيحات للمواطن وتسهيلات حول الإجراءات التي يمر بها الإداري، ومن جهة أخرى فهو عون للمواطن إذ به يعزف عن التعقيد والروتين ويحل محله أداء الخدمة العامة في أحسن وجه. عليه تؤكد المادة 13 فقرة أولى من المرسوم المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن، ضرورة تزويد هياكل الإستقبال بالوسائل البشرية والمادية حتى تتكفل بالمواطن، توفر له أحسن الظروف، وتضيف المادة 14، منه أنه يُختار المأمورون الذين يكلفون بالإستقبال من بين المستخدمين المعروفين بكفاءتهم المهنية وخصالهم الإنسانية.

ثانيا: تبسيط الإجراءات الإدارية

إن محاربة الفساد على مستوى الإدارة كعلاقة مع الجمهور يقتضي محاربة التماطل والتقاعدس في الأجهزة الإدارية، وقطع دابر التعقيد الإجرائي والتأخير في إنجاز المهام والرفع من مستوى وجودة الخدمات المطلوبة، وبالتالي إشباع الحاجيات في الوقت المناسب داخل أجل معقول للبت في دراسة الملفات⁽³⁹⁹⁾. إن تبسيط الإجراءات الإدارية يعني التخفيف من الشكليات والأجال والقيود والتعقيدات المختلفة التي سئم منها المواطن لذا فقد حرصت معظم القوانين الداخلية لمكافحة الفساد على الإشارة إلى هذا الإجراء خاصة ما تعلق بتسهيل عملية الحصول على المعلومة.

لذا جاء في نص المادة 11 من قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على: "الإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية، يتعين على المؤسسات والإدارات والهيئات أن تلتزم أساسا: ...بتبسيط الإجراءات الإدارية...".

يقابل هذا النص المادة 10 من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي أكدت على ضرورة تبسيط الإجراءات الإدارية من أجل تيسير وصول الناس إلى السلطات المختصة التي تتخذ القرارات الإدارية⁽⁴⁰⁰⁾.

(399) - حضراتي أحمد، "إنطباعات حول واقع الإدارة العمومية بالمغرب"، مرجع سابق، ص 207.

(400) - جاء في هذه المادة 10 من قانون رقم 06-01، السالف الذكر، على: "تتخذ كل دولة طرفا، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ومع مراعاة ضرورة مكافحة الفساد ما قد يلزم من تدابير لتعزيز الشفافية في إدارتها العمومية، بما في ذلك ما يتعلق بكيفية تنظيمها وإستغلالها وعمليات إتخاذ القرارات فيها، عند الاقتضاء. ويجوز أن تشمل هذه التدابير ما يلي: ...ب) تبسيط الإجراءات الإدارية عند الاقتضاء من أجل تيسير وصول الناس إلى السلطات المختصة التي تتخذ القرارات...".

كما جاءت المادة 08 من الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة بعنوان "تحديث الخدمة العامة والإدارة العامة" ونوهت في مضمونها إلى: "...3- تقوم الإدارة العامة بتبسيط إجراءاتها وتسهيل شكاياتها المتعلقة بالوصول إلى الخدمات وتقديمها".

ولعل تبسيط الإجراءات الإدارية⁽⁴⁰¹⁾، يقضي بالدرجة الأولى إلى تسهيل الحصول على المعلومة، ويعد هذا الأخير دعامة لتكريس مبدأ الشفافية في الوظيفة العامة وفي التعامل مع الجمهور، وهذا ما يستشف من نص المادة 11 من قانون رقم 06-01، المتعلق بمكافحة الفساد التي تنص على: "الإضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العامة، يتعين على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أن تلتزم أساساً: بإعتماد إجراءات وقواعد تمكن الجمهور من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها وسيرها وكيفية إتخاذ القرارات فيها...".

الملاحظ أنّ هذا المبدأ في التعامل مع المواطن هو مبدأ مكرس دستورياً إذ جاء في المادة 55 منه: "يتمتع كلّ مواطن بالحق في الوصول إلى المعلومات والوثائق الإحصائيات والحصول على تداولها"⁽⁴⁰²⁾.

عن تسهيل الحصول على المعلومة⁽⁴⁰³⁾، جعله الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة من واجبات الإدارة العامة تجاه المواطن وفي إطار احترام حقوق الإنسان ومبدأ الشرعية وميز بين نوعين:

1. تسهيل الوصول إلى الخدمة العامة

إذ يجب على الدول الأطراف إدراج مبدأ الوصول المتساوي وغير التمييزي إلى الخدمات العامة في قوانينها ونظمها الوطنية.

- يتم تنظيم الإدارة العامة بطريقة تضمن للمستخدمين سهولة الوصول إلى خدمات عامة مناسبة.
- يتم تنظيم الإدارة العامة بطريقة تضمن جعل الخدمات في متناول المستخدمين.

⁽⁴⁰¹⁾- في المغرب مثلاً تم إحداث لجنة لتبسيط الإجراءات لدى وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري تتألف من ممثلين عن وزارات الاقتصاد والأمانة العامة للحكومية، وممثلين عن الإدارات المعنية فضلاً عن ممثل وزارة الوظيفة العامة بصفته رئيساً. أنظر: حضراتي أحمد، "إنطباعات حول واقع الإدارة العمومية بالمغرب"، مرجع سابق، ص 207.

⁽⁴⁰²⁾- المادة 51، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، سالف الذكر.

⁽⁴⁰³⁾- ففي مجال مكافحة الفساد "تقوم كل دولة طرف باقرار تدابير تشريعية وغيرها لإضفاء الفعالية على الحق في الحصول على أية معلومات مطلوبة للمساعدة في مكافحة الفساد والجرائم ذات الصلة" نص المادة 09، إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، مصادق عليها بمرسوم رئاسي رقم 06-137، سالف الذكر.

- يتعين على الإدارة العامة الإتسام بالتشاركية وضمان التّشريك الفعلي لكافة المتدخلين المعنيين بما في ذلك المجتمع المدني في تخطيط الخدمات العامة وتقديمها⁽⁴⁰⁴⁾.

2. تسهيل الوصول إلى المعلومات

- تقوم الإدارة العامة بتوفير المعلومات الضرورية للمستخدمين حول التدابير والإجراءات الشكلية المتصلة بتقديم الخدمة العامة.

- تقوم الإدارة العامة بإبلاغ المستخدمين بكل القرارات المتخذة بخصوصهم وبيان أسبابها وكذلك آليات الطعن القانونية المتاحة لهم.

- تقوم الإدارة العامة بوضع نظم وإجراءات اتصال فعلية، بقصد ضمان إعلام العموم حول الخدمات العامة وتحسين وصول المستخدمين إلى المعلومات وتلقي أداؤهم ومقترحاتهم وشكاويهم.

- تضمن الإدارة العامة أن تكون الإجراءات والوثائق الإدارية مصمّمة بطريقة سهلة ولغة مفهومة⁽⁴⁰⁵⁾.

إنّ تبسيط الإجراءات الإدارية وإشراك المواطن فيها من أوجه حداثة وعصرنة العمل الإداري حيث الإستغناء عن القيود والتعقيدات التي تقف حاجزا بين المواطن والإدارة.

وفي سبيل التّخلي عن سياسة التّعقيد والتركيب تلتزم الإدارة بما يلي⁽⁴⁰⁶⁾:

- عدم تضخيم حجم الملفات المطلوبة.

- تعجيل النّظر في الملفات وتقليص الأجل.

- إعتداد أساليب حديثة للتواصل بين الإدارة والمواطن.

- حلول الإدارة محل المواطن إن استدعى الأمر ذلك.

- ضرورة تفويض سلطة التصديق.

ثالثا: نجاعة العمل الإداري بإقرار سياسة تنسيقية وتعاونية

إنّ نجاح العمل الإداري يستدعي الإستغناء عن ثقافة الإستبداد والتّعسف في السّلطة وإيجاد بديلاً لها يحتكم للتنسيق والتّعاون بين الأطراف الفاعلة في الإدارة.

⁽⁴⁰⁴⁾- المادة 05، الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، مصادق عليه بمرسوم رئاسي رقم 12-415، سالف الذكر.

⁽⁴⁰⁵⁾- المادة 06، الميثاق نفسه.

⁽⁴⁰⁶⁾- وهو ما نضمته المواد 21 إلى 27 من مرسوم تنفيذي رقم 88-131، سالف الذكر.

1. إقرار سياسة تنسيقية

يتوقف تحديث العمل الإداري بخلق نسق إداري محكم، فالتسنيق يعد بمثابة تنظيم وترتيب هيكلية وتفاهم مشترك وهو بمثابة التوفيق بين نشاط الجماعة التي تعمل على تحقيق غرض مشترك وبتّ الانسجام بين أفرادها، بحيث يبذل كل منهما قصارى جهده لتحقيق الغاية المشتركة⁽⁴⁰⁷⁾. وإن عدم وجود تناسق ووضوح المسؤوليات هو ما يؤدي إلى تخلف العمل الإداري وظهور الفساد في الإدارة العامة⁽⁴⁰⁸⁾.

لذا يعدّ التنسيق من الوظائف الرئيسية الخمس المتمثلة في (التخطيط، التنظيم، التوجيه، التنسيق والرقابة)، التي تتكامل فيها العملية الإدارية وفقاً لمعطيات الفكر الإداري التقليدي والمعاصر. ولهذا يمكن القول أنّ وظيفة التنسيق على صعيد الفكر وعلى صعيد التطبيق لم تعطى الأهمية التي تستحقها، فبدلاً من أن يمارس التنسيق كوظيفة يومية ووقائية تصبح وظيفة علاجية وانفعالية، وهذا دون شك يضاعف من فعاليتها ويقلل من أهمية النتائج التي تترتب عليها، إما لكونها تأتي بعد فوات الأوان أو لكونها لم تمارس في الوقت وفي المكان وبالأسلوب الملائم والمناسب⁽⁴⁰⁹⁾.

التنسيق ينبغي أن يحتل مكانته في إطار العمليات الإدارية والتنموية⁽⁴¹⁰⁾، ويراد به: "تلك الجهود الرامية إلى تحقيق الانسجام بين الهيئات والمنظمات والتعاون والتفاهم بين قياداتها والمواءمة والترابط بين أنشطتها، وتعبئة الموارد والطاقت نحو أهدافها"، وبذلك يمنع الإزدواج والتكرار

(407) - حضر آتي أحمد، "إنطباعات حول واقع الإدارة العمومية بالمغرب"، مرجع سابق، ص 205.

(408) - إن عدم وجود تناسق ووضوح المسؤوليات، يؤدي بالمواطن لأن يجد نفسه مستضعفاً في باب موظف يرفض تسلم معاملته، تحت ستار أنه غير مختص، فيذهب المواطن إلى موظف آخر ليسمع الكلام نفسه أو كلام آخر يتلخص في جملة عد في اليوم أو الأسبوع الموالي لدراسة طلبك... وهذا التماطل والتأخر في إنجاز المهام المطلوبة هو الفساد ذاته. أنظر: حيمر فتيحة، ظاهرة الفساد في الجزائر (1989-2013) دراسة وصفية تحليلية، مرجع سابق، ص 163.

(409) - عامر خضير حميد الكبيسي، سبل التعاون والتنسيق بين القطاعات الحومية والأهلية لماذا وكيف؟، مكافحة الجرائم الاحتيالية، تعزيز التعاون بين الأجهزة الحكومية والجمعيات الأهلية، مجموعة مؤلفين أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2014، ص 11.

(410) - وفي هذا السياق يرى "حسن كريم" أن للحكم الصالح تسعة مبادئ يمكن أن تسهم في الحد من الفساد أي كان نوعه ومنها:

- حسن الإستجابة: يعني قدرة المؤسسات والآليات على خدمة الجميع دون استثناء.
- التوافق: يرمز إلى التوسط والتحكيم بين المصالح المتضاربة من أجل الوصول إلى إجماع حول مصلحة الجميع.
- أنظر: بن مرزوق عنتر، عبدوا مصطفى، معضلة الفساد في الجزائر، دراسة الجذور، الأسباب والحلول، مرجع سابق، ص 53.

والتداخل والتناقض والتضارب في أداء هذه الجهات وتعالج الثغرات والهفوات والانحرافات التي تتسبب في بعثرة الجهود أو ضياع الوقت أو الإضرار بمصالح الأفراد والجماعات وبالصالح العام⁽⁴¹¹⁾.

2. إقرار سياسة تعاونية

التعاون الإداري يجسد العلاقة القائمة بين الوحدات الإدارية المختلفة⁽⁴¹²⁾، وإنّ التحديث الحقيقي أو الفعلي للعمل الإداري لا يتحقق إلا بفرض هذا التعاون.

- إن التنسيق والتعاون هي أساليب حديثة لتسيير الهيكل الإداري ويترتب عنه النتائج الهامة:
- التوفيق في العلاقة بين المواطن والإدارة.
- التوفيق بين العلاقة داخل الجهاز الإداري.
- تجاوب الإدارة العامة مع احتياجات المواطن.
- اعتماد هيكلية إدارية فاعلة ومتناسقة.
- التوجه نحو خدمة المواطن وتحقيق النتائج الموجودة.
- علاقة الموظف بالدولة علاقة تنظيمية.
- المواطن بهذا الشكل هو الرقيب على الإدارة⁽⁴¹³⁾.

3. إحترام حقوق وواجبات طرفي العلاقة الإدارية

إنّ حداثة العمل الإداري يتحقق بخلق انسجام وتنسيق في إحترام حقوق أطراف العلاقة الإدارية، فلا ينبغي التركيز على حق المواطن تجاه الإدارة وإغفال حقوق الموظف، إنّما لا بد من أداء الخدمة العامة في ظل إحترام مختلف الحقوق المعترف لها للموظف في مختلف النصوص الدستورية والتشريعية والتنظيمية مقابل أدائه لمختلف الواجبات المفروضة عليه⁽⁴¹⁴⁾.

⁽⁴¹¹⁾ - عامر خضير حميد الكبيسي، سبل التعاون والتنسيق بين القطاعات الحكومية والأهلية لماذا وكيف ؟، مرجع سابق، ص12.

⁽⁴¹²⁾ - حضراتي أحمد، "إنطباعات حول واقع الإدارة العمومية بالمغرب"، مرجع سابق، ص205.

⁽⁴¹³⁾ - يرى "حسن كريم" أن للحكم الصالح تسعة مبادئ يمكن أن تسهم في الحد من الفساد أي كان نوعه ومنها:

— حسن الاستجابة: يعني قدرة المؤسسات والآليات على خدمة الجميع دون استثناء.

— التوافق: يرمز إلى التوسط والتحكيم بين المصالح المتضاربة من أجل الوصول إلى إجماع حول مصلحة الجميع.

بن مرزوق عنتر، عبدوا مصطفى، معضلة الفساد في الجزائر، دراسة الجذور، الأسباب والحلول، مرجع سابق، ص53.

⁽⁴¹⁴⁾ - للتفصيل في حقوق وواجبات الموظف العام إرجع لـ:

AUBIN Amanuel, *Droit de la fonction publique*, Edition Gualino, Paris, 2001, p.p.111.152.

DELAUBADERE André, *Traité de droit administratif*, Tom 2, LGDJ, Paris, 1984, p.17.

LARGUIER Jean, LARGUIER Anne Marie, *Droit pénal spécial*, 11^{ème} Édition, Dalloz, Paris, 2000, p.334.

4. الجمع بين أسلوب التّريغيب والتّرهيب

إنّ الاحتراف في الإدارة يتطلب بشكل متزايد إتخاذ قرارات عقلانية، والتّوجه نحو خدمة المواطن وتحقيق الأهداف والنتائج وإدارة مختلف الموارد بطريقة فاعلة في إطار إجراءات قانونية وإدارية⁽⁴¹⁵⁾، فالموظّف الذي يحترف العمل الإداري هو الذي يساهم بالدرجة الأولى في تحديث العمل بحد ذاته. إن نجاعة العمل الإداري لا يتحقق إلا بمكافحة الفساد في الوسط الإداري، ولا شك أن تحوّل نوعياً كهذا ستكون له فوائده السريعة⁽⁴¹⁶⁾ بممارسة تدابير ذات حدين:

أ. التّريغيب

حيث يعتبر رضا الفرد وانخراطه في العمل إحدى القيم الجوهرية التي تقود إلى تنمية الإدارة، وعادةً ما تلجأ هذه الإدارات إلى دعم تعزيز هذه القيمة الجوهرية لخلق توافق بين حاجات ومتطلبات العمل، وحاجات ومتطلبات العاملين، وغالباً ما يؤدي هذا التوافق إلى وجود منظمة فعالة قادرة على تحقيق أهدافها، وأفراد راضيين ومتحمسين في عملهم ولديهم شعور قوي بروح ملكية أعمالهم والفخر بها⁽⁴¹⁷⁾. ويمكن تدعيم أسلوب التّريغيب بالتّأكيد على نظام الحوافز، وتقريب الموظّف من روح المسؤولية قصد تفعيل أداءه داخل الجهاز الإداري كأسلوب وقائي من فساد الموظّف العام.

ب. التّرهيب

يتعين أن يكون سلوك الموظّف العام دائماً وفي كل الظروف بعيداً عن كل المآخذ، ذلك أن أي قصور في سلوك الموظّف العام المهني أو أي سلوك له غير لائق في حياته الشخصية من شأنه أن يلقي بظلاله على نزاهته وعلى الجهاز الذي يمثله، وكذلك على جودة وصدق العمل الذي يقوم به⁽⁴¹⁸⁾. لذا يعتبر الموظّف مسؤولاً من الوجهة المسلكية ويتعرض للعقوبات التأديبية إذا أخل عن قصد أو إهمال بالواجبات التي تفرضها القوانين والأنظمة، ويمكن أن تتحول الملاحقة التأديبية له إلى المحاكم الجزائية أو المدنية⁽⁴¹⁹⁾. فهذا الجانب من العقوبات التأديبية للموظف تشكل جانباً من الأسلوب التّرهيبى له،

(415)- كامل بربر، إستراتيجية الإصلاح في الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 291.

(416)- عامر خضير حميد الكبيسي، "إستراتيجيات مكافحة الفساد: ما لها وما عليها"، مداخلة في الملتقى العربي لمكافحة الفساد، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، أيام 21-29 نوفمبر 2006، ص 14.

(417)- وهذا ما يصطلح عليه بإدارة الذات، أنظر: السيد رجب السيد عيد، "المهارات الإدارية في القيادة وأثارها في مكافحة الفساد"، مرجع سابق، ص 39.

(418)- صبحي منصور، "مكافحة أعمال الرّشوة والفساد"، بحوث وأوراق عمل الملتقى العربي الثالث بعنوان آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، المنعقد في الرياض، ماي 2009، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2009، ص 223.

(419)- فاديا قاسم بيضون، الفساد وأبرز الجرائم، مرجع سابق، ص 303.

والذي قد يكون دافعاً للموظف للتميز⁽⁴²⁰⁾ في عمله. للترهيب فوائد كبيرة لأنّ كشف المفسدين سيكون رادعاً وعبرة لغيرهم ممن يفكرون مستقبلاً بممارسته⁽⁴²¹⁾، والتّضيق عليهم⁽⁴²²⁾. ويمكن القول أنّ أفضل أسلوب لتحديث العمل الإداري هو الجمع بين المزايا والعناصر الإيجابية لكل من التّرهيب والتّغيب⁽⁴²³⁾ لتحقيق الأهداف إذ أن اعتماد كل أسلوب على حدى برز فشله في العديد من المستويات.

⁽⁴²⁰⁾- على سبيل المثال فقد حرص جلاله الملك الأردني "عبد الله الثاني" على ترسيخ مبدأ "التميز" في الأداء الحكومي والشفافية فقد أمر جلالته بإنشاء جائزة تحمل إسم "جائزة الملك عبد الله الثاني" للتميز الأداء الحكومي والشفافية بهدف تعزيز دور القطاع العام في خدمة المجتمع الأردني بكافة قطاعاته وتعميق مبدأ النزاهة والشفافية في الأداء. أنظر: محمد علي ابراهيم الخصبة، "الفساد المالي والإداري وسبل مكافحته"، مرجع سابق، ص162.

⁽⁴²¹⁾- عامر خضير حميد الكبيسي، إستراتيجيات مكافحة الفساد: ما لها وما عليها، مرجع سابق، ص14.
⁽⁴²²⁾- أثبتت هيئة الشفافية الدولية أثبتت تدني مستويات الفساد في بعض الدول التسلطية مثل: سنغافورة، وإرتفاعها في بعض الدول الديمقراطية مثل إيطاليا واليونان.

أنظر: عادل عبد العزيز السن، "مكافحة أعمال الرّشوة"، مرجع سابق، ص444.
⁽⁴²³⁾- يمكن تدعيم أسلوب الترهيب بالتهديد بالعقوبات التي تؤدي إلى العزل أو فقدان المنصب، وهي أشد أنواع هذه العقوبات.

الفصل الثاني

تعزير البنية المؤسسية بهيئة متخصصة

لم تكن لاستراتيجية مكافحة الفساد من أهمية أو فعالية ما لم تضع في أولوياتها تعزيز البنية المؤسساتية الرامية إلى تهمين مجهودات الدولة في مكافحة الفساد، بتحويل هذه السياسات المرسومة في نصوص قانونية إلى واقع يفضي إلى إيقاف زحف آثار الفساد المختلفة. ولما كانت الأولوية في عملية الإصلاح تكون عادة بإعادة النظر في الهياكل المؤسساتية، بتدعيم هياكل موجودة أو إضافة هياكل جديدة⁽⁴²⁴⁾، فإنه على هذا النحو سار المشرع الجزائري بإستحداثه للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، إذ تعد إحدى التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته ذلك من أجل تعزيز النزاهة والمسؤولية والشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص.

حيث جاء ذلك مسيرةً للمجتمع الدولي وماحققه من أشواط في مكافحة الجريمة، وكذا إستجابةً لنصوص دولية حثت على ضرورة إنشاء الدول لهيئات مهمتها الوقاية من الفساد، وبإعتبار الهيئة جزء عملي تطبيقي من إستراتيجية مكافحة الفساد، فإن لهذا الجهاز نوع من الخصوصية فرضه عليه خصوصية وحساسية موضوع الفساد من جهة، وبإعتبار موضوع الفساد واسع وشائك ومعقد إن صح القول من جهة أخرى، فإذا كان المشرع الجزائري كيّف هذه الهيئة على أساس أنها سلطة إدارية مستقلة ودعمها بهياكل لغرض أداء مهامها تعيّن تبيان خصوصية الطبيعة القانونية للهيئة (المبحث الأول)، إذ أن المركز القانوني لسلطات الضبط الإقتصادي يثير عدة تساؤلات بمقارنتها مع النظرة التقليدية العامة للإدارة وفق للمفهوم التقليدي⁽⁴²⁵⁾.

زيادة على ذلك لم تقتصر دعوة هذه المواثيق والمؤسسات الدولية على إنشاء هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية وتزويدها بهياكل - كما كانت الحاجة الداخليّة صارخة لإحداثها - بل وألحت من جهة أخرى على ضمان الإستقلالية لهذه الأجهزة المنوط لها مهام الرقابة، فإن كانت تتوفر على قدر من الإستقلالية ما هي مظاهرها، وإن تبين العكس فما هي حدودها؟، فضلاً عن أن المجال الذي تختص الهيئة بضبطه جعل المشرع يتردد أحيانا في سرده للأحكام المنظمة للهيئة ويقع في فوضى في بعض الأمور تارة أخرى مما سمح لنا بتسجيل العديد من الملاحظات بشأنها (المبحث الثاني).

(424) - أوكيل محمد سعيد، "نحو إصلاح إداري مستقبلي فعال في الجزائر"، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، المجلد 8، العدد 1، 1998، ص 6.

(425) - ZOUAIMIA Rachid, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, Edition Houma, Alger, 2005, p 42.

المبحث الأول

الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

عزّزت هياكل الدّولة بهيئة وطنية متخصصة حيث جاء نص المادة 17 من القانون رقم 01-06⁽⁴²⁶⁾ بما يلي: "تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد، ومكافحته قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد"، والدّي جاء إستجابة للبنود الدولية المصادق عليها من الدّولة الجزائرية في المجال، بدايةً ما أشارت إليه إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أنّه: "تكفل كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات، حسب الاقتضاء، تتولى منع الفساد..."⁽⁴²⁷⁾، لاحقاً ما أكدته إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته: "تلتزم الدّول الأطراف باتخاذ الإجراءات اللازمة من أجل كفالة تخصيص سلطات أو وكالات وطنية لمكافحة الفساد والجرائم ذات الصلة..."⁽⁴²⁸⁾.

بالنّظر للنظام القانوني للهيئة تعيّن البحث في طبيعتها ومدى استقلاليتها (المطلب الأول)، وكذا النّظر في تشكيلتها وهيكلها، سيما ما جاء في المرسوم الرئاسي رقم 06-413⁽⁴²⁹⁾ غير أنّ المشرّع الجزائري قد عدّل من هياكل الهيئة سنة 2012 بمناسبة تعديله للمرسوم السابق الذكر، ففيما تتمثل هذه الهياكل التي وضعت قصد أداء الوظائف المخولة لها (المطلب الثاني).

المطلب الأول

التكليف القانوني للهيئة

كيّفت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته صراحةً في نص المادة 18 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته أنّ الهيئة "سلطة إدارية مستقلة..."، وكان هذا التكليف نظير بعض السّلطات الإدارية المستقلة حيث ورد تكليفها صراحةً في النّصوص المنشأة أو المنظمة لها. وأمام ما طرحه العبارة السابقة الذكر من صعوبات تعين البحث بشأن تكليف طبيعتها القانونية من

⁽⁴²⁶⁾ - للتفصيل في اهتمام المشرّع الجزائري بالخطورة الإجرامية والإرادة الاثمة. أنظر: عبيدي الشافعي، قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، ملحق بالنّصوص التطبيقية، الاتفاقيات الدولية والبروتوكولات المكملة لها التي صادقت عليها الجزائر بتحفظ، دار الهدى، الجزائر، 2008، ص 3.

⁽⁴²⁷⁾ - المادة 06 من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مصادق عليها بتحفظ بمرسوم رئاسي رقم 04-128، سالف الذكر.

⁽⁴²⁸⁾ - المادة 20 من إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته مصادق عليها بموجب مرسوم رئاسي رقم 06-137، سالف الذكر.

⁽⁴²⁹⁾ - مرسوم رئاسي رقم 06-413 مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، ج.ج.ج، عدد 74، صادر في 22 نوفمبر 2006، معدل ومتمم بمرسوم رئاسي رقم 12-64، مؤرخ في 7 فبراير 2012، ج.ج.ج، عدد 08، صادر في 15 فبراير 2012 (ملغى).

خلال مكانة وموقع هذه السلطات الجديدة بالنسبة للنظام المؤسسي للدولة، وكذا بالنسبة للصيغة الإدارية الجديدة الواردة في النصوص القانونية بالاستعانة في ذلك بفكرة السلطات الإدارية المستقلة الأخرى⁽⁴³⁰⁾ في الجزائر⁽⁴³¹⁾.

فبموجب نص المادة 18 المذكورة أعلاه يتجلى الطابع السلطوي للهيئة (الفرع الأول)، وكذا الطابع الإداري (الفرع الثاني)، فضلاً عن طابعها الإستقلالي بإعتبارها سلطة إدارية مستقلة (الفرع الثالث).

الفرع الأول

الطابع السلطوي للهيئة

على لجنة مكافحة الفساد أن تكون جزءاً من إستراتيجية أكبر تشمل إصلاحات أكثر أساسية، تشكل حلقة تكميلية لبرامج تطبيق القوانين⁽⁴³²⁾. فإن أي سياسة لمكافحة الفساد لن تجدي نفعاً إذا تُركت القوانين المقيدة والتدابير المزعجة التي من شأنها أن تُبقي حوافر الفساد على حالها، فعليه أصبحت الوكالة المستقلة التي تعمل في مكافحة الفساد تمثل مقترحا شعبيا للإصلاح في الدول النامية⁽⁴³³⁾ فضلاً عن أن السياسات العمومية هي التي تحدد بدقة الأهداف لأنها تعبير عن إرادة

⁽⁴³⁰⁾ - مثل المجلس الأعلى للإعلام، مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مجلس المنافسة،... وقد جاءت هذه السلطات كنتيجة لجملة من الظروف والأسباب خاصة ثقل التسيير وغياب المنافسة وقدرات التسيير المالي غير الكافية الناتجة بالأساس من ضعف الهيكلة.

BERRI Norddine, "Le règlement des différends devant l'autorité de régulation de la poste et des télécommunications", Actes du colloque national sur les autorités de régulation indépendantes en matière économique et financière, Université de Bejaia, 23-24 mai 2007. P 70.

⁽⁴³¹⁾ - بينما إستعمل المشرع الفرنسي مصطلح الوكالة "الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد":
L'agence française anticorruption est un service à compétence nationale, place auprès du ministre de la justice et du ministre chargé du budget, ayant pour mission d'aider les autorités compétentes et les personnes qui y sont confrontées à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt de détournement de fonds publics et de favoritisme. Article 1, loi n°2016/1691, du 9 décembre 2016, Op-Cit.

أما التشريع الأردني لسنة 2016 فكانت تحت تسمية "هيئة" حيث جاء في المادة 03 من القانون: "تنشأ في المملكة هيئة تسمى هيئة النزاهة ومكافحة الفساد....."، النزاهة ومكافحة الفساد رقم 13 لسنة 2016، متضمن قانون النزاهة ومكافحة الفساد بالأردن، السالف الذكر.

⁽⁴³²⁾ - سوزان روز أكرمان، الفساد والحكم، الأسباب، العواقب والإصلاح، ترجمة فؤاد سروجي، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، 2003، ص 289.

⁽⁴³³⁾ - المرجع نفسه، ص 287.

سياسية⁽⁴³⁴⁾، وبالتالي إرادة شعبية محضى. وبغرض تأكيد صرامة الإرادة السياسية، وصيانة المطالب الشعبية، وتفعيل مشاركة الشرائح المنادية لهيئة قوية للإصلاح⁽⁴³⁵⁾، فإنّ هذه النية الخالصة تجسّدت في منح الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته طابع "السّلطة" (Autorité)، وهو الأمر الذي إنفرد به المشرّع الجزائري عن غيره من التشريعات المنشأة لمثل هذه الهيئات الخاصة بمكافحة الفساد في منظوماتها القانونية⁽⁴³⁶⁾، إذ أن إضفاء طابع السّلطة على هذه الهيئة يثبت الرّغبة في الوقاية من الفساد ويشجّع مثل هذا النوع من الأجهزة في الدّولة على خلق بؤادر الإصلاح فعلا، حيث أن الطابع السلطوي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد يفرض عليها خصوصية وامتياز عن غيرها من الأجهزة في الدّولة المنوط لها مهمة الرّقابة ومكافحة الرّشوة وأعمال الفساد بوجه عام فخصوصية الهيئة تبرز من خلال طابعها السلطوي لما لمصطلح "السّلطة" من خصوصية وأهمية.

إنّ الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تتمتع بالطابع السلطوي بصريح عبارة نص المادة 18 من القانون رقم 06-01، فهل يتأكد ذلك بالنظر إلى الإختصاصات المخولة لها وهل يتحقق وصف "السّلطة" للهيئة؟

تعني السّلطة أنّها: "هي الحق في أن توجه الآخرين أو أن تأمرهم بالإستماع إليك وطاعتك والسّلطة تتطلب قوة غير أنّ القوة بلاسلطة ظلم وإستبداد، وهكذا فإنّ السّلطة تعني الحق".

أما السّلطة في مفهوم السّلطات الإدارية المستقلة، فهذا يعني أننا بصدد منظمات ليست ذات صفة إستشارية لإبداء الرأي فقط، وإنما يبرز المصطلح السّلطات الممنوحة لهذه المنظمات والتي تتمثل في سلطة إتخاذ القرار والعديد من الصلاحيات التي تتناسب وتتلاءم مع المهمة التي تضطلع بها. نجد المشرّع الفرنسي لم يطلق إسم السّلطات الإدارية المستقلة⁽⁴³⁷⁾ على كل الهيئات أو المنظمات الجديدة

(434)- مرضي مصطفى، "الحكم الراشد، متطلباته وعواقبه في ضوء التجربة الجزائرية"، بحوث وأوراق عمل الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، ج2، جامعة فرحات عباس، سطيف، يومي 08 و09 أفريل 2007، ص226.

(435)- فكما يقال: "النجاح له أكثر من أب في حين أن الفشل يتيم الأبوين"، كيمبرلي آن إليوت، الفساد والإقتصاد العالمي، ترجمة محمد جمال إمام، مركز الأهرام للترجمة والنّشر، القاهرة، 2000، ص317.

(436)- حيث أن المشرّع الجزائري سبق وأن أسس لهيئة مختصة لمكافحة الفساد ولكن لم يكيّفها تكييفاً معيناً، ويتعلق الأمر ب: "المرصد الوطني لمكافحة الرّشوة" بموجب: مرسوم رئاسي رقم 96-233، يتضمن إنشاء المرصد الوطني لمكافحة الرّشوة والوقاية منها، ج.ر.ج.ج، عدد 41، صادر في 2 جويلية 1996. و"لجنة التّصريح بالممتلكات" بموجب أمر رقم 97-04، سالف الذكر.

(437)- هي عبارة عن هيئات أو سلطات إدارية تختلف في بعض التّواحي عن الهيئات الإدارية التقليدية. يامة إبراهيم، الضبط الإداري بين الحفاظ على النّظام العام وضمان الحريات العامّة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015، ص68.

التي قام بإنشائها، وتحمل خصائص وصفات السلطات الإدارية المستقلة، ونفس الشيء بالنسبة للمشرع الجزائري حيث يطلق مصطلحات مختلفة لجنة، هيئة، خلية، سلطة، ... للدلالة على هذه السلطات الإدارية⁽⁴³⁸⁾، بالتالي هذه السلطات ليست مجرد هيئات إستشارية، تنحصر مهمتها في تقديم آراء، إنما تتمتع بسلطة إصدار قرارات يعود إختصاصها الأصلي للسلطة التنفيذية⁽⁴³⁹⁾، فإنشاء هذه السلطات الجديدة⁽⁴⁴⁰⁾ تعتبر بمثابة تحويل ونزع بعض الإختصاصات التي تعود أصلا للسلطة التنفيذية لفائدة هذه السلطات الجديدة⁽⁴⁴¹⁾.

إذ تعتبر الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته سلطة إدارية مستقلة، فإذا كان منح وصف السلطة للهيئات الإدارية المستقلة كان بناءً على أنها لا تقوم بمهمة التسيير وإنما الضبط للقطاعات المختلفة، كل سلطة في مجال تخصصها، فإن الهيئة سلطة ضبط شاملة ولقطاعات مختلفة عامة منها

⁽⁴³⁸⁾ - تتباين المصطلحات والتسميات التي أطلقها المشرع على السلطات الإدارية المستقلة المستحدثة حيث نجد مصطلح مجلس: كمجلس النقد والقرض، مجلس المنافسة أو لجنة كاللجنة المصرفية، لجنة الإشراف على التأمينات...، أو وكالة كالوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، أو سلطة كسلطة ضبط النقل، أو مصطلح هيئة كالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته... تعد في مجملها سلطات إدارية مستقلة فمنها ما كيف صراحة بنصوص قانونية ومنها ما استخلص تكييفها من إختصاصاتها ونية المشرع في إنشائها.

⁽⁴³⁹⁾ - ZOUAIMIA Rachid, "Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie", *Revue Idara*, n° 28, 2004, p 12.

واختصر البعض فكرة السلطات الإدارية المستقلة في أن ضبط القطاعات الإقتصادية المهمة الأساسية لها ويبرر ذلك من زاويتين:

أولاً: أن السلطة التنفيذية لا يمكنها القيام بمهمة الضبط، كون؟ أن هذه السلطة ليس لها موقع جيد يسمح لها بالتدخل في المجال الإقتصادي فبظهور هذه الهيئات تم السماح بوجود نوع من الفاصل بين السلطة التنفيذية والقطاع المراد ضبطه، مما يعطي شعوراً بنقص تدخل الدولة.

ثانياً: أن السلطة القضائية لا تستطيع القيام بالمهمة الضبطية كون هذه المهمة لا تتطلب فقط السلطة القمعية بل وأدوات وقائية، كما أنه وحتى في ممارسة السلطة القمعية أظهر القضاء نوعاً من القصور. للتفصيل أنظر: عيساوي عز الدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تزي وزو، 2005، ص 25.

⁽⁴⁴⁰⁾ - TEITGEN Colly, COLLIRDE (C.A), et TIMSIT (G), « Les .A.A.I: histoire d'une institution », PUF, Paris, 1988, p39.

⁽⁴⁴¹⁾ - وذلك بالأخص بتغيير مسار النظام الاقتصادي الإشتراكي إلى الاقتصاد الليبرالي، وتغيير دور الدولة في المجال الاقتصادي، وذلك بتحويل دور الدولة من دولة حارسة إلى دولة ضابطة.

ZOUAIMIA Rachid, les autorités administratives independantes et la regulation économique en Algérie, Op-Cit, p.6.

وخاصة مستعينة بعامل الوقاية والرقابة، فضلاً عن أنّها تعد سلطة بالنظر للقرارات التي تتخذها في إطار أداء مهامها⁽⁴⁴²⁾.

وعليه تحتفظ الهيئة الوطنية بطابعها السلطوي على غرار العديد من سلطات الضبط⁽⁴⁴³⁾، بالرغم من وجود نوع من القصور في مجال إصدار القرارات، ونحن قلنا عند التّعرض لمفهوم السّطة أن تحقق هذا المفهوم لا يعني فقط سلطة إتخاذ القرار، إنّما يشمل العديد من الصلاحيات التي تتناسب وتتلاءم مع المهمة التي تضطلع بها الهيئة. وإن كان هذا القصور نستشفه من خلال مقارنة الهيئة بباقي السّطات الإدارية المستقلة، إذ منح المشرّع لبعض منها، صلاحيات إتخاذ القرارات التّنظيمية في القطاع الذي يندرج في مجال تخصصها بينما إكتفى بمنح دور يغلب عليه الطابع الإستشاري للهيئة في المجال⁽⁴⁴⁴⁾. كما يتّضح إجحاف المشرّع في تعزيز الطابع السلطوي للهيئة في تقاعسه منح الهيئة سلطة قمعية، لأنّ هذا ما يتلاءم وطبيعة موضوع الفساد، وأنّ في مفهوم السّطة ضرورة الإلتزام بالاستماع والطّاعة لهذه الهيئة وتمتعها بالقوة، حتى يكون لهذه الهيئة دور فعال ودافع قوي للتصدي لظاهرة الفساد، في حين نجد بعض السّطات الإدارية المستقلة تتمتع بسلطة قمعية، ولا نقصد بذلك القمع الجنائي (الذي يمارسه القاضي الجنائي)، إنّما إستبدال العقوبات الجنائية بالعقوبات الإدارية، فتظهر الهيئات الإدارية المستقلة وهي تؤدي الوظيفة القمعية وكأنها تعطي درساً لكل أعوان القطاع، أي سوف تطبق نفس الشيء على كل من يرتكب تلك الأعمال⁽⁴⁴⁵⁾.

⁽⁴⁴²⁾- خاصة ما تعلق بتلقي التصريح بالملكات، وكذا الإستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد. أنظر: زوايمية رشيد، "ملاحظات حول المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تزي وزو، العدد 1، 2008، ص13.

⁽⁴⁴³⁾- يعرف الضبط "هي العملية التي من خلالها يقام التوازن بين الحقوق والإلتزامات الملقاة على كل طرف في السوق وهو التوازن المراد تحقيقه في السوق بين الأعوان الإقتصاديّين"

"la regulation est une réponse aux problèmes créés par le jeu spontané des marchés chaque marché ayant spécificités propres et pouvant donner lieu a une régulation particulière. DUMEZ (H) et JEUNE MAITRE (A), « les institutions de régulation des marchés, études de quelques modèles de référence. RIDE, n°1, 1999, p. 12.

⁽⁴⁴⁴⁾- لا ينحصر الطابع السلطوي للسّطات الإدارية المستقلة في إمتيازات السلطة العامة، التي تمكن من إتخاذ القرار الإداري، وتوقيع الجزاء من دون الرجوع إلى سلطة أخرى لإتخاذه، إنّما تمتد إلى تقديم الآراء والإقتراحات والتوصيات، وهو ما يعرف بسلطة التأثير أنظر:

GENTOT Michel, les autorités administratives indépendantes, collection clefs politiques, 2^{ème} Édition, Montchrestien, Paris, 1994, p.36.

⁽⁴⁴⁵⁾- عيساوي عز الدين، السّطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، مرجع سابق، ص25.

حيث لا تستعمل الهيئات الإدارية المستقلة السلّطة القمعية إلا بوجود مخالفات وانتهاكات فعلى خلاف القانون الجنائي الذي يُعرّف بدقة الجرائم والعقوبات، فإنّ الهيئات المستقلة لها هامش كبير في تقدير المخالفة والعقوبة التي تناسبها⁽⁴⁴⁶⁾.

وهذا الأمر تفتقر إليه الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، حيث لا نجد شيئا من هذا القبيل، سوى ما يتعلق بإلزامها للإدارات والمؤسسات والهيئات التابعة للقطاع العام أو الخاص أو من كل شخص طبيعي أو معنوي آخر بتقديم أية معلومات تراها مفيدة في الكشف عن أفعال الفساد⁽⁴⁴⁷⁾. فلا يمكن للهيئة في حالة رفض متعمد أو غير مبرر لتزويدها بالمعلومات أو الوثائق، توقيعها عقوبات إنّما لها إمكانية اللجوء أمام القضاء لغرض التقاضي، لأنّ هذا التصرف يعد جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة وهو معاقب عليه، بموجب المادة 44 من القانون رقم 06-01، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

بالرغم من وجهة نظر البعض التي مفادها، أن المشرّع حقا لا يتحكم في المصطلحات القانونية، إذ يعبر عن الجهاز تارة بمصطلح "هيئة"، وتارة أخرى بمصطلح "السلّطة" مما يؤدي إلى خلق نوع من الفوضى في كيفية صياغته والتعبير عن المصطلحات⁽⁴⁴⁸⁾، وبالرغم عن بعض النقائص التي إستخلصناها أثناء تحليلنا مختلف النصوص القانونية المنشأة لها والتي من شأنها أن تعتري سلامة التكييف السلطوي للهيئة بالنظر لإختصاصاتها الممنوحة لها، تبقى الهيئة سلطة إدارية مستقلة، على أساس أن إطلاق المشرّع وصف السلّطة على منظمة أو هيئة ما هو إلا ابتغاء منه بيان الطبيعة الخاصة لها وإخراجها من إطار إدارات الدولة التقليدية.

نقول هذا بعد أن إتضح جليا أن كل هيئات الضبط المستقلة تتمتع بسلطات حقيقية يعبر بها عن الأسلوب الحديث لتنظيم المجال الإقتصادي والمالي، خاصة بعد أن تدخل مجلس الدولة الفرنسي وإعترف للهيئات التي تمارس الحق في التأثير، بالطابع السلطوي لها، وإعتبر سلطة التأثير معيارا من معايير تحديد الطابع السلطوي لبعض الهياكل.

كما احتفظ المشرّع بالتكييف عند إعادة تنظيم الهيئة في إطار ما سمي بالسلطة العليا للشفافية في التعديل الدستوري لسنة 2020، أين أصبح الطابع السلطوي أكثر وضوحا على أساس توسيع مهامها في مجال متابعة الجريمة، إذ أصبحت ذات أهلية في توجيه إعدارات والقيام بتحريات إدارية وإمكانية

⁽⁴⁴⁶⁾- عيساوي عز الدين، السلّطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، مرجع سابق، ص 27.

⁽⁴⁴⁷⁾- المادة 21 من قانون رقم 06-01، سالف الذكر.

⁽⁴⁴⁸⁾- KHALLOUFI Rachid, « Les institutions de régulation », Revue Algérienne de sciences juridiques, économiques et politiques, Volume 41, N° 2, 2003, p 114.

توجيه الملفات ذات الوصف الجزائي مباشرة إلى القضاء عكس ما كان عليه في إطار الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

الفرع الثاني

الطابع الإداري للهيئة

إنّ إنتساب الطّابع الإداري للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد جاء استنادا إلى نص المادة 18 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته "الهيئة سلطة إدارية مستقلة" مما يزيل الشك بخصوص طبيعتها الإدارية، وهذا على غرار بعض السّلطات الإدارية المستقلة الأخرى، فإذا نظرنا إلى القوانين المنظمة لعمل هذه السّلطات أدركنا رغبة المشرّع الصريحة في إسباغ هذه الصفة - بما تحمله من دلالات - على الكثير من الهيئات التي أنشأها للإطلاع بمهام محدد خارج الإطار التقليدي لإدارات الدولة⁽⁴⁴⁹⁾.

حيث وبالرجوع إلى بعض النصوص المتعلقة بسلطات الضبط نجد تارة يكييفها صراحةً أنّها إدارية وتارة أخرى يتردد عن ذلك⁽⁴⁵⁰⁾. ولما كانت السّلطات الإدارية المستقلة مؤسسات جديدة في جل الأنظمة المقارنة، وكانت معظم السّلطات الإدارية تطرح إشكالات بالنظر لعدم إقرار المشرّع صراحةً أنّها ذات طابع إداري⁽⁴⁵¹⁾، فإنّه تبلورت النقاشات في الفقه والقضاء في مدى إعتبار هذه السّلطات ذات طبيعة إدارية من عدمه، بالإستناد إلى معايير قانونية في تحديدها الطابع الإداري لهذه السّلطات.

⁽⁴⁴⁹⁾ - حنفي عبد الله، السّلطات الإدارية المستقلة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 51.

⁽⁴⁵⁰⁾ - ظهر التكييف الصريح للطابع الإداري لبعض السّلطات، كمجلس المنافسة، وكذا الوكالتين المكلفتين بضبط القطاع المنجمي. وعلى عكس هذه السّلطات الإدارية السابقة الذكر، فإنّ باقي السّلطات لم يكييفها المشرّع صراحة، ومع ذلك تعد سلطات إدارية بالنظر إلى عناصر ومعايير عضوية وأخرى وظيفية، حيث سكت المشرّع في إعطاء تكييف صريح للجنة المصرفية كذلك لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، سلطة ضبط البريد والمواصلات، وكذا لجنة ضبط الكهرباء والغاز. أنظر: سعادي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، ص 17.

⁽⁴⁵¹⁾ - إذ أن المركز القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي يثير عدة تساؤلات بمقارنتها مع النظريّة التقليدية العامّة للإدارة وفق للمفهوم التقليدي.

ZOUAIMIA Rachid, Les autorités de régulations indépendantes dans le secteur financier en Algérie, Op-Cit, p.42.

إذ أن مثل هذه السلطة ثارت عدة نقاشات فقهية تتعلق خصوصا بصعوبة إدماجها في المنظومة القانونية سواء من حيث الجانب النظري أو الجانب التطبيقي

La difficile intégration théorique et pratique dans le système juridique voir: BERGEL (J.L), "pouvoir réglementaire et délégatoire de compétence normative", Droit prospectif N°16, 2001, p.2374.

ويعود هذا الإشكال إلى كون السّلطات الإدارية المستقلة ناشئة عن فعل الصدفة وليست عن مخطط تم وضعه صفة مسبقا، بحيث أنّها وضعت لحلّ مشكل معين في وقت معين.

أولاً: المعيار المادي

بالتالي فهذا المعيار يستند فيه الطابع الإداري للهيئات الإدارية بالنظر إلى وظائف هذه الهيئات، إذ أن أهدافها هو السهر على تطبيق القانون والتنظيمات في مجال اختصاصها. وذلك عن طريق إصدار قرارات تعتبرها إدارية⁽⁴⁵²⁾.

ثانياً: معيار المنازعات

يعود الفضل لمجلس الدولة الفرنسي في إبراز الطبيعة الإدارية لهذه السلطات⁽⁴⁵³⁾، فقد أقر مجلس الدولة الفرنسي الطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة، وذلك بالإعتماد على معيارين أساسيين:

- طرق الطعن في قرارات الهيئات الإدارية المستقلة.

- السلطات المخولة لهذه الأخيرة والمعترف بها للسلطات الإدارية التقليدية⁽⁴⁵⁴⁾.

أما فيما يخص المنازعات الخاصة بالسلطات الإدارية في الجزائر فإن الأعمال الصادرة من هذه السلطات تخضع لإختصاص القضاء الإداري⁽⁴⁵⁵⁾، وفي نفس درجة الأعمال الإدارية العادية، سواء بالرجوع إلى بعض النصوص القانونية المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة، أو بالعودة إلى القانون العضوي رقم 01-98 الخاص بإختصاصات مجلس الدولة⁽⁴⁵⁶⁾.

فماذا عن التكييف التشريعي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، فهل تعد هذه الهيئة ذات طابع إداري بالنظر للمعايير السالفة الذكر.

Voir: RENAUD (S), "Les autorités de regulation et le démembrement du pouvoir central", Droit prospectif, N16, 2001, p.2204.

⁽⁴⁵²⁾- آيت وازواينة، "دراسة نقدية في سلطات الضبط المستقلة: في شرعية سلطات الضبط المستقلة"، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، يومي 23 و24 ماي 2007، ص358.

أنظر كذلك: راشدي سعيدة، "مفهوم السلطات الإدارية المستقلة"، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط في المجال الإقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، يومي 23 و24 ماي 2007، ص414.

⁽⁴⁵³⁾- حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص49.

⁽⁴⁵⁴⁾- راشدي سعيدة، "مفهوم السلطات الإدارية المستقلة"، مرجع سابق، ص414.

⁽⁴⁵⁵⁾- وبالنسبة للقضاء الجزائري فإن مجلس الدولة تطرق إلى "الطابع الإداري" في قرار صادر عنه في قضية "يونيون بنك" (union bank) ضد محافظ بنك الجزائر، علماً أنه توصل في الأخير ضمن قراره هذا إلى إعتبار اللجنة المصرفية سلطة إدارية مستقلة. أنظر: سعادي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، ص154.

⁽⁴⁵⁶⁾- حسب قانون عضوي رقم 01-98، المؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر.ج. عدد 37، صادر في 1 جوان 1998، معدل ومتمم.

إنّ الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد لا تسهر على تطبيق وتكريس القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته فحسب، بل يمتد إختصاصها إلى أبعد من ذلك، إلى كل التصرفات التي من شأنها أن تدخل في مفهوم الفساد⁽⁴⁵⁷⁾، بالتالي السهر على تطبيق كل القوانين التجريبية والعقابية⁽⁴⁵⁸⁾، وهذا يعد فارقا بينها وبين السلطات الإدارية الأخرى، فموضوع الفساد أوسع من أن يحصر في مجال أو قطاع معين فهو أوسع من قطاع البريد والمواصلات أو قطاع التأمينات أو قطاع النقد والقرض... بل يشمل كل القطاعات العامة منها والخاصة، وبالتالي تعزيز النزاهة والشفافية في تسيير القطاعين بما يضمن التطبيق الفعلي والصارم للقوانين.

إنّ الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تتمتع بمهام تقتضي إتخاذ قرارات إدارية⁽⁴⁵⁹⁾ سواءً تلك المتعلقة بشأن التصريح الكتابي (الذي مدته 3 سنوات) لمن إنقضت مدة عامين من إنتهاء منصبه لدى مؤسسات سبق أن تولوا مراقبتها والإشراف عليها، الواردة في المادة 01 من الأمر رقم 07-01

(457) - On peut ranger la corruption en deux catégories principaux:

Petite corruption: la corruption sera de la petite corruption lorsque les Actes illicites de particuliers ou des organisations qui ne font pas directement intervenir l'état, Elle concerne l'échange de somme d'argent plus modestes ou de faveurs moindres par des personnes occupant des postes moins importants.

Grande corruption: la corruption sera de la grande corruption lorsqu'elle intervient dans le secteur public, généralement sous deux formes, la première, entre deux acteurs ou plus (organisation ou personnes) ; et la seconde, entre un ou plusieurs acteurs dans les secteurs publics ou privé. Elle intervient de manière confidentielle lors des négociations de haut niveau et est inconnue du grand public. Voir: **AOUICHAT Hayet**. Op-Cit, p.1157.

voir: **DABIH Miloud, DABIH Hatem**, « le fleau de corruption ; évolution, mécanismes de lutte et prospectives » **Revue des études juridiques et politiques**, Université Omar Telidji de Laghouat, volume 6 n°2 juin 2020, p.283.

(458) - ففانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 06-01 فهو قانون مكمل لقانون العقوبات يعكس السياسة الجنائية للمشرع الجزائري للوقاية من الجريمة ومكافحتها كلما تعلق الأمر بسلوك ضار يشكل خطرا أو ضررا للمجتمع، في إطار المهمة الكبرى لقانون العقوبات المتمثلة في القضاء على الظاهرة الإجرامية اعتمادا على معيار الخطورة الإجرامية التي اعتنقها المشرع الجزائري. عبيدي الشافعي، قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، ملحق بالنصوص التطبيقية، الاتفاقيات الدولية والبروتوكولات المكملة لها التي صادقت عليها الجزائر بتحفظ، مرجع سابق، ص36.

(459) - إن سلطات الضبط ذات ولاية إصدار قرارات، هذه القرارات قد تكون قرارات فردية، منها ما يتعلق بمراقبة الدخول إلى السوق، ومنها ما يتعلق بالسلطة التأديبية، ومنها ما يظهر في شكل قرارات تنظيمية.

FAVOREU Louis et LOÏC Philip, la grande décision du conseil constitutionnel, Dalloz, Paris, 1995, p.723.

يقصد بالسلطة التأديبية أن الهيئات الإدارية المستقلة تتصدى مباشرة لكل خرق للقواعد المراد ضبطها بواسطة توقيع العقوبات فتسمح بعودة التوازن.

Voir: **FRISOU_ROCHE (M.A)**, « le droit de la régulation », D n°7, 2001, p.614.

المتعلق بحالات التنافي، بما فيها سلطات الضبط، وكذا قراراتها المتعلقة بالتصريح بالملتمكات أو الخاصة بالاستعانة بالنيابة العامة والمتعلقة بالبحث والتحري في كل ما له علاقة بالفساد فضلاً عن قراراتها المتعلقة بإبرام عقود وإتفاقات مع نظيراتها من الهياكل المكلفة بمكافحة الفساد بقصد التعاون في هذا المجال سواءً داخلياً أو خارجياً. ويمكن أن نضيف قرارات الهيئة بتحويل الملف إلى الجهة المختصة إذا تبين لها أن الوقائع تشكل جريمة، فتمتعها بصلاحيات إصدار القرارات الإدارية بدعم طابعها الإداري المعترف به من طرف المشرع في نص المادة 18 من القانون رقم 06-01.

أما مسألة الطعن في قرارات الهيئة لم يتناولها المشرع في القانون المنثني للهيئة، ولا في النصوص التنظيمية الملحقة بها، بل إكتفى بالإشارة إلى أهلية الهيئة في التقاضي ويمثلها في ذلك رئيس الهيئة وهي من النتائج المترتبة عن الإقرار للهيئة بالشخصية المعنوية، دون أن يبين الجهاز القضائي المختص بالنظر في المنازعات التي تكون الهيئة طرفاً فيها، أي الطعن في قراراتها، إلا أنه وباعتبارها سلطة إدارية مستقلة فيرجع الإختصاص للقضاء الإداري وفقاً للقانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة، خاصة وأن القضاء الجزائي فصل في مسألة خضوع السلطات الإدارية المستقلة للقضاء الإداري في قراره الصادر عن قضية يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر⁽⁴⁶⁰⁾.

وعليه تحتفظ الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بطابعها الإداري⁽⁴⁶¹⁾، والذي يؤكد رغبة المشرع في إضفاء الطابع الإداري على هذه السلطات أنه نعتها بالسلطات الإدارية⁽⁴⁶²⁾. غير أن المشرع الجزائري وبعد إصداره للقانون رقم 22-08، المنظم للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته قد حل الإشكال بخصوص القرارات الصادرة عن السلطة التي تكون

⁽⁴⁶⁰⁾-لمزيد من التفصيل عن منازعات سلطات الضبط أنظر:

ZOUAIMIA Rachid, « Le régime contentieux des A.A.I en droit Algérien », Revue Idara, volume 15, n°1, 2005, p.20-24.

إن الأصل العام أن القضاء الإداري هو المختص برقابة أعمال السلطات الإدارية المستقلة.

Voir: COLLIARD Claude Albert et TIMSIT Gérard, Les autorités administratives indépendantes, proses universitaires de France, Paris, 1998.

⁽⁴⁶¹⁾- إن هذه الخصوصية المفروضة على الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، كان بقصد إعطاء صلاحيات واسعة لجهاز رقابي واحد. ناصر عبيد الناصر، ظاهرة الفساد، مقارنة سوسيولوجية- إقتصادية، دار المدى للثقافة والنشر، سوريا، 2002، ص 17.

⁽⁴⁶²⁾- حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 05.

قابلة للطعن أمام القضاء، حيث جاء في المادة 14 من القانون السالف الذكر: "تكون قرارات السلطة العليا قابلة للطعن وفقاً للتشريع الساري المفعول".

الفرع الثالث

الطابع الإستقلالي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

إن إنشاء هيئة مكافحة الفساد يستدعي أن تكون منفصلةً عن أجهزة الدولة وتتمتع بصلاحيات واسعة تُحصّنها من أيّ ضغوط⁽⁴⁶³⁾، بالتالي تتمتعها بالإستقلالية⁽⁴⁶⁴⁾، فهذه الإستقلالية تعزز ثقة الجمهور بمن توكل إليه مهمة محاربة الفساد⁽⁴⁶⁵⁾. لذا كانت إستقلالية⁽⁴⁶⁶⁾ هيئات مكافحة الفساد تشكّل الأساس في مطالب النصوص الإتفاقية الدولية حيث حثت على ذلك إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة 06 فقرة 2⁽⁴⁶⁷⁾ منها، ومن أجل الاضطلاع على الوظائف بصورة فعالة، وبمناي عن أي تأثير ألحّت إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته على ضرورة منح هذه الإستقلالية وذلك بمقتضى المادة 20 فقرة 4⁽⁴⁶⁸⁾ منها.

جاءت المادة 19 من قانون رقم 06-01، بعنوان "إستقلالية الهيئة"، وحسب المادة 18، القانون نفسه تعد الهيئة سلطة إدارية مستقلة، فهل هذا معناه إعتبار هذه الأخيرة جهاز مستقل إكتفاءً بإعتراف المشرّع لها بالإستقلالية؟ أم أنّ منح وصف الاستقلال من عدمه يلزم بالضرورة توفر مجموعة من الشروط والمقاييس؟ وإن وجدت مظاهر تثبت إستقلاليتهما، ففيما تتمثل؟

(463) - ناصر عبيد ناصر، ظاهرة الفساد، مقارنة سوسيلوجية إقتصادية، مرجع سابق، ص 125.

(464) - لبيان أن سلطات الضبط ليست كباقي الإدارات جئ بنعت ثالث -بالإضافة إلى طابعها السلطوي والإداري- ألا وهو نعت "المستقلة". حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 13.

(465) - ولقد ذكر حاكم هونغ كونج عام 1973 (ماكلموز) الذي أنشأ أنظف وأكفأ لجنة لمحاربة الفساد في آسيا وهي "اللجنة المستقلة لمحاربة الفساد" أمام المجلس التشريعي لهونغ كونج مؤكداً على الإستقلالية ما نصه: "إن الجمهور ستكون لديه ثقة أعظم في وحدة مستقلة كل الإستقلال ومنفصلة عن أية أجهزة أخرى..." عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح، مرجع سابق، ص 191.

(466) - ولتجسيد تلك الإستقلالية لابد أن تتمتع الهيئة الإدارية بالإستقلال المالي والإداري إلى جانب الشخصية المعنوية الأمر الذي يمنحها الحرية في العمل الداخلي والخارجي، أنظر:

GUEDON Marie-José, Les autorités administrative indépendantes, LGDJ, Paris, 1992, p.62.

(467) - حيث جاء فيها أنه: "تقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها في الفقرة 1 من هذه المادة ما يلزم من الإستقلالية..." مضيئة في المادة 36 منها أنه: "... وتمنح تلك الهيئة أو الهيئات وهؤلاء الأشخاص ما يلزم من الإستقلالية..."

(468) - التي تنص: "يسمح للسلطات أو الوكالات الوطنية بالإستقلال اللازم بغية تمكينها من الإضطلاع بالمهام المنوطة بها بصورة فعّالة".

أولاً: مظاهر إستقلالية الهيئة في جانبها العضوي

يظهر أنّ المشرّع ومن أجل ضمان الإستقلالية المنصوص عليها في القانون الإتفاقي⁽⁴⁶⁹⁾ وبغية تكريسها إستعان بفكرة السّطات الإدارية المستقلة، فأمام هذه المعطيات، فإنّه يمكن إستظهار إستقلالية الهيئة⁽⁴⁷⁰⁾ بالنّظر إلى المفهوم الحقيقي للإستقلالية من جهة، والذي يعني أن تكون الهيئات الإدارية بعيدة عن أية رقابة إدارية أو وصائية، ولا تخضع لمبدأ التدرج الهرمي⁽⁴⁷¹⁾، الذي تخضع له الإدارة التقليدية، فضلاً عن أداء هذه السّطات الإدارية المستقلة لمهامها بمعزل عن أي ضغوط، أو أيّ تبعيّة لأيّ جهة كانت، وكذا الإستعانة من جهة أخرى بمقاييس ومعايير نجدها في النّظام القانوني الخاص بالسّطات الإدارية المستقلة، حيث عبر الأستاذ زوايمية رشيد عن إستقلالية مثل هذه الهيئات⁽⁴⁷²⁾ أنّه يتم قياسها حسب 4 معايير: (الطابع الجماعي للجهاز، تعدد الهيئات المكلفة بتعيين واقتناء الأعضاء، تحديد عهدة أعضاء الهيئة، عدم خضوع أو تبعية الهيئة للسلطة التنفيذية)⁽⁴⁷³⁾.

نحاول من خلال مختلف النّصوص القانونية المتعلقة بالهيئة أن نستشف بعض مظاهر إستقلاليتها من الناحية العضوية⁽⁴⁷⁴⁾:

⁽⁴⁶⁹⁾- كذلك وفي الإطار نفسه أصدرت منظمة الشفافية الدولية بحثاً توصي فيه جميع الدول ومنها تزانبا بضرورة إنشاء وكالة مكافحة فساد "مستقلة" على أن تحضي بـ:

- دعم سياسي ليس فقط من رئيس الحكومة أو الدولة ولكن أيضاً من القيادة السياسية الوطنية على نطاق واسع.
- تمتع الوكالة نتيجة للدعم السياسي المشار إليه بالإستقلال السياسي والتنفيذي الضروري للتحري عن أعلى المستويات الحكومية. أنظر عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح، مرجع سابق، ص 217.
- ⁽⁴⁷⁰⁾- لما تتمتع به هيئة النزاهة ومكافحة الفساد بالأردن، بالإستقلالية: "تمارس الهيئة مهامها وأعمالها بحرية وإستقلالية دون تأثير أو تدخل من أي جهة"، المادة 5، قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم 13 لسنة 2016، بالأردن، السالف الذكر.
- ⁽⁴⁷¹⁾- دموش حكيمة، المركز القانوني للجنة المصرفية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006، ص 40.

⁽⁴⁷²⁾- يبدو أن إستقلالية مثل هذه الهيئات حتمية لم يوردها المشرّع الجزائري فحسب بل وأشارت إليها معظم التشريعات الداخليّة. إذ حرص على هذه الإستقلالية المشرّع الأردني، حيث تنص المادة 03 من القانون المتعلق بهيئة مكافحة الفساد بالأردن أنّه: "أ- تنشأ في المملكة هيئة تسمى (هيئة مكافحة الفساد) ترتبط برئيس الوزراء تتمتع بشخصية اعتبارية ذات إستقلال مالي وإداري...ب- تتمتع الهيئة في ممارسة مهامها وأعمالها بحرية وإستقلالية دون أي تأثير أو تدخل من أي جهة كانت..."

وتتمتع الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد باليمن بالإستقلال وهذا ما نصت عليه المادة 06/أ من القانون رقم 39 متعلق بمكافحة الفساد في اليمن: "تتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية ويكون لها إستقلال مالي وإداري"، سالف الذكر.

⁽⁴⁷³⁾- ZOUAIMIA Rachid, Droit de la régulation économique, Berti Edition, Alger, 2006, p134.

⁽⁴⁷⁴⁾- حيث تتجسد مظاهر الإستقلالية في أعضاء الهيئة، بالإستقلالية في أداء مهامهم بعيداً عن أي تأثير من سلطة التعيين، وغير خاضعين لأي رقابة رئاسية كانت أو وصائية، عدل:

COLIN Frédéric, Droit public économique, l'extenso Édition, Paris, p.74.

1. الطابع الجماعي للهيئة

إذ نجد للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته مظهر من مظاهر استقلاليتها في الطابع الجماعي لها، وهذا ما أكدّه المشرّع في نص المادة 19 من قانون رقم 06-01: "تضمن استقلالية الهيئة بوجه خاص عن طريق اتخاذ التدابير الآتية: ... تزويد الهيئة بالوسائل البشرية والمادية اللازمة لتأدية مهامها...".

تتكون الهيئة من تشكيلة متمثلة في 6 أعضاء ورئيس⁽⁴⁷⁵⁾، وكذا مجموعة من الهياكل التي توزع الإختصاص عليها والمتمثلة في مجلس اليقظة والتقييم، وقسم مكلف بالوثائق والتحليل والتحسيس، قسم مكلف بمعالجة التصريحات بالامتلاكات، قسم مكلف بالتنسيق والتعاون الدولي، بالإضافة إلى الأمانة العامة، التي تعني تمكين الهيئة بتسيير إداري وتقني محكم، فالنظام القانوني للهيئة جعلها تحوي على هياكل تجعلها متميزة عن الإدارات العادية وتمارس مهامها في استقلالية وهذا التعدد في الهياكل يفرضه تعدد مهام الهيئة⁽⁴⁷⁶⁾.

إنّ مشكلة الفساد تفرض حقاً عدم إمكانية جهاز وحيد ببضعة أعضاء التحكم والضبط الفعلي لمهمة مكافحة الفساد، لأنّ ذلك يُضعف من إستقلاليتها، بل لا بد من تعدد أعضائها وهياكلها لأجل تأدية مهامها⁽⁴⁷⁷⁾، على ضوء قواعد جزائية وقائية وحمائية لأمن الدولة وسلامة المجتمع بصفة عامة⁽⁴⁷⁸⁾، والواردة في قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته. وقد ترتّب عن ذلك إهتمام المؤسس الدستوري والمشرع الجزائري بضرورة تعداد أعضائها فنجد السّلطة العليا للشفافية تضم 13 عضواً من بينهم رئيس، كما اعتمد على التّشكيل المختلط، في انتظار ما ستسفر عنه النّصوص التّنظيمية 7 المرتقبة المتعلقة بالسّلطة.

(475)- كما أنّه للرئيس تفويض أي من صلاحياته المنصوص عليها في هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه لنائبه أو لأي من أعضاء المجلس على أنّ يكون التفويض خطياً ومحدداً. انظر المادة 13 من قانون رقم 62، الصادر في 03-10-2006، متعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن، سالف الذكر.

(476)- كما نجد هيئة مكافحة الفساد في الأردن تتألف بدورها إلى جانب الرئيس ومجلس الهيئة من لجنة أو أكثر يحدّثها المجلس والضرورة لعمله.

(477)- فقانون رقم 06-01 في عدة مواد منه أحالنا إلى قانون العقوبات، كل هذا دليل على اتساع رقعة الفساد، إذ لا يمكن حصره في قانون منفرد، وهذا ما أدى إلى إمتداد إختصاص الهيئة على محيط واسع ليشمل الوقاية والرّقابة لجميع القطاعات المعنية العامة والخاصة.

(478)- خالف عقيلة، "الحماية الجنائية للوظيفة الإدارية من مخاطر الفساد، الفكر البرلماني"، مجلة متخصصة في القضايا والوثائق البرلمانية يصدرها مجلس الأمة، جامعة أبو القاسم سعد الله، الجزائر، العدد 13، 2006، ص 66.

حذى المشرّع الجزائري حذو العديد من التّشريعات المقارنة لما يشكل الطابع الجماعي من ضمانات لاستقلالية مثل هذه الأجهزة، حيث إعتمدت أغلبها على تعدد أعضاء هيئاتها إلا أنّ عدد الأعضاء متفاوت من دولة لأخرى، ففي تونس مثلاً، لا يوجد عدد محدد من الأعضاء على أن لا تقل عدد أعضائها عن 20 عضواً ولا يتجاوز 30 عضواً⁽⁴⁷⁹⁾، بينما في المغرب تتألف الهيئة من رئيس و12 عضواً يختارون من الشخصيات ذات التجربة والخبرة والكفاءة في مجال إختصاص الهيئة⁽⁴⁸⁰⁾، أما في الأردن يتشكّل المجلس من رئيس و4 أعضاء ممن يتصفون بالعدالة والنزاهة والحيادة والخبرة⁽⁴⁸¹⁾، أما الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد فهي تضم إلى جانب الرئيس، مجلس يضم 8 أعضاء، ولجنة الجزاءات تضم 6 أعضاء، مدير ومساعد المدير، وأمانة عامة⁽⁴⁸²⁾.

2. صفة أعضاء الهيئة

من معايير استقلالية السّطات الإدارية المستقلة النظر إلى صفة أعضاء الهيئة، إذ يعد إختلاف صفة أعضاء السّطات الإدارية المستقلة مؤشراً لضمان إستقلاليتها حيث تتحقق بتعدد صفة الأعضاء ومراكزهم⁽⁴⁸³⁾، أي كل عضو ينتمي إلى قطاع معين وهذا كفيل بتحقيق الحياد لأعضائها إلا أنّه باستقراء النّصوص المنظمة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته فإنّ المشرّع لجأ لطريقة تضمن هذه الإستقلالية، حيث جعل هذه الضمانة لا تتمثل في إختلاف صفة ومراكز الأعضاء إنّما الضمانة هي أن يكون أعضاؤها شخصيات مستقلة ومعروفة بالنزاهة والكفاءة⁽⁴⁸⁴⁾ بل أن المشرّع وفي نص المادة 19 من قانون رقم 01-06 أضاف أنه من الضمانات الأساسية لإستقلالية الهيئة من الناحية العضوية هو قيام أعضائها بتأدية اليمين الخاصة بهم قبل استلام مهامهم⁽⁴⁸⁵⁾. إذ نجد أعضاء مجلس اليقظة والتقييم الذي يضم جميع أعضاء الهيئة يتم إختيارهم من الشخصيات الوطنية "المستقلة"، إذ ذهب المشرّع

(479)- الفصل 20 فقرة 3 من المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011، المتعلق بمكافحة الفساد في تونس، سالف الذكر.

(480)- المادة 7، الفقرة 1، من قانون رقم 113-12، متعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرّشوة ومحاربتها بالمغرب، سالف الذكر.

(481)- المادة 6 فقرة 1 من القانون رقم 13 لسنة 2016، يتعلق بالنزاهة ومكافحة الفساد في الأردن، سالف الذكر.

(482)- Loi n 2016-1691, du a decembre relative a la tranparency, à la lutte contre la corruption et a la modirnisatation de la vie economique, Op-Cit.

(483)- للمزيد من التفصيل عن صفة أعضاء السّطات الإدارية المستقلة كضمانة للاستقلالية. انظر سعادي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، ص.ص 55-56.

(484)- كما حرص المشرّع الأردني بدوره على أنّ يتولى إدارة الهيئة مجلس يتكون من رئيس وستة أعضاء ممن يتصفون بالعدالة والنزاهة والحيادة والخبرة ولا يشتغلون وظائف عامة. أنظر نص المادة 08/أ من قانون رقم 62، متعلق بهيئة مكافحة الفساد بالأردن، سالف الذكر.

(485)- وتقابلها المادة 09، القانون نفسه.

بعيدا باشتراطه الإستقلالية في أعضائها بحد ذاتها حتى قبل تنصيبهم وجعله معياراً موضوعياً يستند إليه لانتقاء أعضاء الهيئة وأنّ هذه الشخصيات المستقلة تمثل المجتمع المدني، ويشترط أن تكون معروفة بنزاهتها وكفاءتها⁽⁴⁸⁶⁾.

العديد من التشريعات أكدت على ضرورة التشكيل المختلط لمثل هذه الأجهزة المكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته⁽⁴⁸⁷⁾، كما نصت على بعض الشروط التي يجب أن يتوافر عليها الأعضاء وشروط تتراوح بين الكفاءة والجدارة والنزاهة والاستقلالية، لا وبل بعضها ذهب إلى اشتراط العمل بمبدأ المناصفة بين النساء والرجال كالمشرع المغربي مثلاً، في حين لم تأخذ به أغلب التشريعات بما في ذلك المشرع الجزائري، إلا أنه من حيث النظر إلى التّشكيلات التي شهدتها الهيئة منذ تنصيبها قد عرفت حضور نسوي في التشكيلة، كما أن الرئيسة الحالية للسلطة العليا للشفافية هي "سليمة مسراتي"، ولأنّ الدستور الجزائري حريص على إحترام كلا الجنسين على السّواء⁽⁴⁸⁸⁾، كما أن المشرع في إطار السلطة العليا للشفافية قد أخذ بمعيار تعدد صفة الأعضاء المدعّم لاستقلالية مثل هذه الأجهزة.

3. طريقة تعيين أعضاء الهيئة

إنّ طريقة تعيين أعضاء الهيئة ضماناً تسمح لهم بأداء المهام بعيداً عن الضغوط النفسية التي قد ترد إلى الأعضاء بعامل الخوف أو الضغوط والتأثيرات الخارجية التي من شأنها المساس بعامل الإستقلالية عند ممارسة الوظيفة إذ تعتبر طريقة التّعيين⁽⁴⁸⁹⁾ لأي منصب من المناصب عاملاً قوياً لمدى تمتع هذا المستفيد من المنصب بحقوقه والتزامه بواجباته، فأسلوب التّعيين هو الذي يكسب المستفيد الثقة في الوظيفة يولد الإحساس بالإستقرار والثبات، وبالتالي ضمان عدم التعرض لمخاطر احتمال

(486) - حسب المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المعدل والمتمم: "... يتم إختيار أعضاء مجلس اليقظة والتقييم من بين الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع المدني والمعروفة بنزاهتها وكفاءتها"، سالف الذكر.

(487) - أخذت به المادة 05 و08 من القانون رقم 30 لسنة 2011، متعلق بهيئة النزاهة في العراق، سالف الذكر. المادة 07، قانون رقم 113-12، المتعلق بتنفيذ القانون المتضمّن الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرّشوة ومحاربتها، سالف الذكر.

(488) - ففي التعديل الدستوري لسنة 2016 جاءت المادة 36 كما يلي: "تعمل الدّولة على ترقية التّناصف بين الرجال والنساء في سوق التّشغيل. تشجع الدّولة ترقية المرأة في مناصب المسؤولية في الهيئات والإدارات العمومية، وعلى مستوى المؤسسات". وتقابلها المادة 68 من التّعديل الأخير للدستور سنة 2020.

(489) - فالعامل الإيجابي الذي يلعبه أسلوب التّعيين من طرف سلطات عليا في البلاد، سيما التّعيين بموجب مرسوم رئاسي. إذ يعد مبدأ الأمان، وما يوفره هذا الأسلوب من إستقلالية من الناحية العضوية، هي أمور دفعت المشرع إلى إعتماد هذه الطريقة في التّعيين، ليس فقط لدى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد بل لدى أغلب السّلطات الإدارية المستقلة إذ أنّ أغلبها يعد حكراً لرئيس الجمهورية. سعادي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، ص 192.

فقدان الوظيفة أو التعرض لمضايقات أثناء أداء العمل⁽⁴⁹⁰⁾، إنّ أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي⁽⁴⁹¹⁾ وتُنهى مهامهم بمرسوم رئاسي، فهذا يعني أنه لا يمكن لأي جهة التدخل لإنهاء المهام أو العزل لأي عضو من أعضاء الهيئة، فهذا يعزز الإستقرار، الثبات ويجسد الإستقلالية. وهذا ما أشارت إليه المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64 المتعلق بتنظيم الهيئة، حيث يعين رئيس الهيئة وأعضاء مجلس اليقظة والتقييم بموجب مرسوم رئاسي لمدة 5 سنوات وتُنهى العهدة بالطريقة نفسها⁽⁴⁹¹⁾، كما أنّ الأمين العام ورؤساء الأقسام والمدراء يعينون بمرسوم رئاسي⁽⁴⁹²⁾ بإقتراح من رئيس الهيئة.

4. تحديد عهدة الأعضاء

يمثل تحديد مدة الإنتداب⁽⁴⁹³⁾ أهم مظهر لتجسيد إستقلالية السّطات الإدارية المستقلة من الناحية العضوية، كونها تمثل ضماناً للجهاز من أي مؤثرات خارجية، وتعد حماية للأعضاء من كل أشكال الضغط والتهديد والترهيب، بل وحمايتهم من كل أشكال التوقيف والعزل بمناسبة ممارسة مهامهم أثناء عهدتهم المقررة قانوناً.

حرص المشرّع الجزائري كغيره من التشريعات⁽⁴⁹⁴⁾ في النصوص القانونية المتعلقة بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته على أنّ تكون مدة إنتداب أعضاء الهيئة محددة قانوناً على أساس أنّها تعد بمثابة مؤشّر يجسّد إستقلالية الهيئة، لذلك حُدّدت عهدة الرئيس وأعضاء الهيئة بمدة 5 سنوات⁽⁴⁹⁵⁾.

⁽⁴⁹⁰⁾- للتفصيل عن طريقة التعيين كضمانة لاستقلالية السّطات الإدارية المستقلة راجع: سعادي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، ص 191 وما يليها.

⁽⁴⁹¹⁾- تنص المادة 05 على: "تضم الهيئة مجلس يقظة وتقييم يتشكل من رئيس وستة 6 أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة. وتُنهى مهامهم حسب الأشكال نفسها". مرسوم رئاسي رقم 12-64، مؤرخ في 7 فيفري 2012، معدّل و متمم للمرسوم الرئاسي رقم 06-413، سالف الذكر.

⁽⁴⁹²⁾- تنص المادة 14 على: "وظائف الأمين العام ورئيس قسم ومدير دراسات ورئيس دراسات ونائب المدير وظائف عليا في الدولة. ويتم التعيين في هذه الوظائف بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس الهيئة..". مرسوم رئاسي رقم 12-64، مؤرخ في 7 فيفري 2012، معدّل و متمم للمرسوم الرئاسي رقم 06-413، ج.ر.ج. عدد 8، صادر في 15 فبراير 2012.

⁽⁴⁹³⁾- ينبغي أن تكون مدة العضوية داخل الهيئات العمومية محددة من الناحية القانونية، وذلك تجسيدا لاستقلالية الهيئة من الناحية العضوية، لأنّ عدم تحديد مدة العضوية يفقد الأعضاء تلك الاستقلالية ويجعلهم عرضة للإقالة أو العزل من طرف السّطة التي عينتهم. أنظر: تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في الصّفقات العمومية، مرجع سابق، ص 194.

⁽⁴⁹⁴⁾- إذ تنص المادة 08/ب من قانون رقم 62، متعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن على أنّ تكون مدة العضوية في المجلس أربع سنوات... وتضيف في الفقرة ج أنّه يحدد راتب كل من الرئيس والأعضاء وسائر حقوقهم المالية بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب من رئيس الوزراء بينما يحدد التّنظيم الداخلي للهيئة في الجزائر بموجب قرار مشترك بين السّطة المكلفة بالوظيفة العمومية والوزير المكلف بالمالية.

⁽⁴⁹⁵⁾- المادة 05 من مرسوم رئاسي رقم 06-413، سالف الذكر.

تختلف مدة العضوية داخل هيئات مكافحة الفساد من دولة لأخرى، فالمشروع المغربي حددها بمدة 5 سنوات⁽⁴⁹⁶⁾، أما المشروع الأردني أشار إلى 4 سنوات⁽⁴⁹⁷⁾، بينما حددها المشروع التونسي بـ 3 سنوات⁽⁴⁹⁸⁾، وكلهم أخذوا بإمكانية التجديد مرة واحدة، بخلاف المشروع الفرنسي الذي نصّ على مدة 6 سنوات بالنسبة لأعضاء الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد، ومدة 5 سنوات لأعضاء لجنة الجزاءات، ولكن غير قابلة للتجديد⁽⁴⁹⁹⁾.

إنّ تحديد مدّة العضوية داخل الهيئة تشكل حماية لاستقلالية الأعضاء في ممارسة مهامهم اتجاه سلطة التّعيين، وتكون ضمانه فعالة عندما تكون محددة لمدة معقولة، إنّّه وطبقا لما تم ذكره فإنّ تحديد عهدة أعضاء الهيئة يعني توفير ضمانه قوية لإستقلالية الهيئة من الناحية العضوية. حيث لو تم النصّ على تعيين الرئيس والأعضاء لمدة غير محددة قانونا، فلا يمكننا عندها إثارة أية إستقلالية عضوية، إذ يكون هؤلاء عرضة للعزل والتوقيف في أي وقت مما ينفي تماما الإستقلالية العضوية للسلطة⁽⁵⁰⁰⁾، فمن جانبها الإيجابي لمدة العضوية التي تكون مصحوبة بإمكانية التجديد، أن ذلك من شأنه الإستقرار في الوظيفة الذي يولّد صاحبها الخبرة والحنكة في المهام، والثقة في اتخاذ القرارات الصائبة، عكس التغيير المستمر للأعضاء الذي من شأنه التذبذب وتوقيف المشاريع والرؤيات السابقة فيكون تراجع منطقي للأداء.

إذا كانت العضوية داخل الهيئات لا تؤثر على استقلالية الأعضاء بقدر ما تؤثر على عملهم فإنّ كانت مدّة العضوية قابلة للتجديد فإنهم يعملون على إرضاء سلطة التّعيين من أجل تجديد الثقة فيهم، أما إذا كانت العضوية لفترة واحدة فقط يعمل الأعضاء وفقا لضمايرهم، وعليه فإنّ قابلية تجديد العضوية داخل الهيئة إلى جانب إمكانية إقالة العضو خلال مدّة عضويته قد ينعكسان سلباً على استقلالية الأعضاء. لذا نجد المشروع الجزائري قد حدّد مدّة العضوية لمدة 5 سنوات دون إمكانية تجديدها بشأن أعضاء السلطة العليا للشفافية كما هو الحال لدى الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد.

(496) - المادة 07، قانون رقم 113-12، متعلّق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرّشوة ومحاربتها بالمغرب، سالف الذكر.

(497) - المادة 06 قانون 13 لسنة 2016، متعلق بالنزاهة ومكافحة الفساد في الأردن، سالف الذكر.

(498) - الفصل 20 فقرة 5، مرسوم إداري رقم 120، لسنة 2011، متعلق بمكافحة الفساد في تونس، سالف الذكر.

(499) - Articl 1, 2, 5, loi n° 2016/1691, Op-Cit.

(500) - شيخ ناجية، "المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، جامعة بجاية 23، 24 ماي 2007، ص 97.

5. الخضوع لمبدأ الحياد

فحسب المادة 25 من الدستور الجزائري فإنّ عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون⁽⁵⁰¹⁾، فهذا العضو الذي يتقلّد المناصب والوظائف ما هو إلا شخص عادي معرّض للتأثيرات التي يكون مصدرها الرغبة في التملّك وأن تكون له مصالح خاصة، مستغلاً في ذلك نفوذ وظيفته.

لذا فإنّ تحقق هذا الحياد يضمنه القانون، بإعتباره إلتزام متّصل ببعض الوظائف والمناصب، فعمل المشرّع على توفيره بالنص على الخضوع لما يسمى بنظام التنافي، هذا الأخير الذي يشمل أعضاء السّلطات الإدارية المستقلة، حيث كُرس بموجب النصوص القانونية المتعلقة بها. فلم يكتفي المشرّع بذلك بل وصاغ نص قانوني خاص بحالات التنافي وهو الأمر رقم 01-07⁽⁵⁰²⁾. في حين المشرّع الجزائري قد أغفل الإشارة إلى هذه النقطة التي تعد أهم دعائم إستقلالية الهيئة سواءً في قانون رقم 01-06 أو في النصوص التنظيمية المتعلقة بالهيئة وهذا ما يعني خضوع أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لنظام التنافي إستناداً للأمر رقم 01-07 السالف الذكر، الذي أصبح يشمل كل أعضاء السّلطات الإدارية المستقلة، أما بعد إعادة تسمية الهيئة أصبح أعضاء السّلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ملزمون بإحترام مبدأ التنافي تبعاً لنص صريح في القانون رقم 08-22 المتعلق بتنظيم السلطة العليا للشفافية، إذ جاء في المادة 21 منه: "...تتنافى عهدة الرئيس مع أية عهدة انتخابية أخرى أو وظيفة أو نشاط مهني آخر...". ليعد بذلك إحترام مبدأ التنافي ضماناً لاستقلالية أعضاء الهيئة، من جهة وتحقيقاً لحياد الإدارة من جهة أخرى⁽⁵⁰³⁾.

ثانياً: مظاهر إستقلالية الهيئة في جانبها الوظيفي

إنّ مظاهر الإستقلالية العضوية غير كافية لايجاد جهاز مستقل، إذ أن الجانب الوظيفي له من الأهمية الكبيرة ما يجسد هذه الإستقلالية، فبالعودة للأحكام القانونية المنظمة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ثمة ما يبين إستقلاليتها من هذه الناحية سيما ما يتعلق بتنوع صلاحيات الهيئة وأهليتها في وضع نظامها الداخلي، بالإضافة إلى تمتعها بالشخصية المعنوية وما يترتب عن ذلك من آثار جد هامة.

(501)- والتي جاء فيها "الإدارة في خدمة المواطن، يضمن القانون عدم تحيز الإدارة، تلتزم الإدارة برد معلن في أجل معقول بشأن الطلبات التي تستوجب إصدار قرار إداري، تتعامل الإدارة بكل حياد مع الجمهور في إطار احترام الشرعية، وأداء الخدمة بدون تماطل" حسب العديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

(502)- أمر رقم 01-07، مؤرخ في أول مارس 2007، يتعلق بحالات التنافي والإلتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج.ر.ج. عدد 16، صادر في 7 مارس 2007.

(503)- إن مظاهر الإستقلالية للهيئات الإدارية تختلف من سلطة على أخرى، وهي ترتبط بحجم المهام الملقاة على عاتقها، والتي تمارسها بعيداً عن كل تأثير خارجي، أنظر:

1. الطّبيعة المتنوعة لصلاحيات الهيئة

إنّ هذا النوع من الأجهزة الوقائية الرقابية، يستدعي بالضرورة التّنوع في صلاحياتها بالقدر الذي يسمح لها بالتحكم في سياسة الوقاية من الفساد، والعلّة في ذلك أن موضوع الفساد بطبعه يستدعي الإبتعاد عن أي تقييد لمجال عمل هذه الهيئات، الأمر الذي جعل المشرّع الجزائري⁽⁵⁰⁴⁾ يسرد مجموعة من الإختصاصات المتنوعة والمختلفة، في النّصوص المتفرقة الخاصة بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ووزعها على هياكلها منها ما لها طابعا إداريا، إستشاريا، وأخرى وقائية وهي أغلبها، كل ذلك بدافع تحقيق التّكامل في مهامها ولأداء منسجم لوظائفها وسيتم عرضها لاحقا.

2. وضع الهيئة لنظامها الداخلي

إن الإستقلالية الوظيفية من هذه الزاوية تعني حرية الهيئة في اختيار مجموعة الأحكام والقواعد التي من خلالها تقرر كيفية تنظيمها وسيرها دون مشاركتها مع أي جهة أخرى⁽⁵⁰⁵⁾، وبالخصوص السّلطة التنفيذية، كما تظهر الإستقلالية أيضا من خلال عدم خضوع النّظام الداخلي للهيئة للمصادقة عليه من السّلطة التنفيذية، بل الهيئة هي التي تصادق عليه.

إنّه من الدعائم الأساسية التي تؤكد على إستقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ما جاء في الأحكام المتعلقة بتشكيلتها وتنظيمها وكيفية سيرها، وهو المرسوم الرئاسي رقم 06-413، أنّه بإمكانية الهيئة إعداد نظامها الداخلي، هذا الأخير الذي يعد مظهرا لتقدير مدى الإستقلالية الوظيفية للهيئة.

عليه تتمتع الهيئة بمهمة وضع نظامها الداخلي، لتحديد عمل هياكلها الداخلية، ويتم نشره في الجريدة الرّسمية وهذا حسب المادة 19 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 الآتي نصها: "تعد الهيئة نظامها الداخلي الذي ينشر في الجريدة الرسمية بموجب مرسوم رئاسي وتصادق عليه"، عدّلت أحكام هذه المادة بموجب المادة 15 من المرسوم الرئاسي المعدّل للمرسوم السابق رقم 12-64⁽⁵⁰⁶⁾، وجاء

(504) - وهو ما قامت به الكثير من التشريعات، كالمادة 08 من قانون رقم 39، متعلق بمكافحة الفساد في اليمن، سالف الذكر. حيث أورد المشرّع الأردني مواد عدة في القانون المتعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن مواد عدة متعلقة بصلاحيات الهيئة: المادة 04 متعلقة بأهداف الهيئة، المادة 07 متعلقة بمهام وصلاحيات الهيئة، المادة 11 سرد صلاحيات متنوعة لمجلس الهيئة. (505) - في حين أن التّنظيم الداخلي للهيئة يحدد في المكلفين بالدراسات ومكاتب بموجب قرار مشترك بين السّلطة المكلفة بالوظيفة العمومية والوزير المكلف بالمالية، ورئيس الهيئة. حسب المادة 05 مرسوم رئاسي رقم 12-64، مؤرخ في 7 فيفري 2012، معدّل ومتمم للمرسوم الرئاسي رقم 06-413، سالف الذكر.

(506) - مرسوم رئاسي رقم 12-64، مؤرخ في 7 فيفري 2012، معدّل ومتمم للمرسوم الرئاسي رقم 06-413، سالف الذكر.

فيها: " تعد الهيئة نظامها الداخلي الذي يحدد كفاءات العمل الداخلي لهياكلها. ويصادق مجلس اليقظة والتقييم على النظام الداخلي الذي ينشر في الجريدة الرسمية".

بالتالي بالمقارنة بين النصين يلاحظ أن المشرع في النص الأول لم يبين نوع المرسوم الذي يتم به نشره رئاسيا أو تنفيذيا وعدم تحديد المدة المحددة لنشره، وهذا النشر بمثابة قيد للهيئة تجاه الجهة التي تقوم بنشره، يلاحظ أن تعديل هذا النص حدد الجهة التي تقوم بالمصادقة وهو المجلس التابع لها في حين النص الأول لم يحددها، كما أن النص المعدل عندما أشار إلى نشره في الجريدة الرسمية لم يحدد من الذي يقوم بنشره هل الهيئة أم بموجب مرسوم؟ وما هي المدة المحددة لذلك؟

رغم ذلك تعد حرية الهيئة في اختيار قواعد التنظيم الداخلي ضمانا قوية لاستقلاليتها، فكلما شاركتها جهة معينة في ذلك كلما اعتبر مساساً باستقلاليتها. وهذا الأسلوب اعتمده المشرع في العديد من السلطات الإدارية المستقلة على غرار مجلس المنافسة، وبعض الهيئات الدستورية الأخرى مثل الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات⁽⁵⁰⁷⁾.

3. الإعراف بالشخصية المعنوية للهيئة

الشخصية المعنوية هي⁽⁵⁰⁸⁾ السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة مع إعطاء بعض الأجهزة الإستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطها⁽⁵⁰⁹⁾، والتي تعني الصلاحية لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات⁽⁵¹⁰⁾، وهي بمثابة سند يتم اللجوء إليه بقصد تكليف الهيئات أو المؤسسات بإختصاصات معينة وإضفاء الطابع القانوني عليها⁽⁵¹¹⁾، لذا لم يتردد المشرع الجزائري في إكساب السلطات الإدارية المستقلة صفة الشخصية المعنوية⁽⁵¹²⁾.

(507) - المادة 26، قانون عضوي رقم 16-11، مؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلّق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، ج.ر.ج. عدد 50، صادر في 28 أوت 2016.

(508) - يعرفها البعض أنه: " يقصد تحت هذه التسمية، مجموعات من الأشخاص والأموال، التي نظرا لخصوصية أهدافها ومصالحها يمكنها القيام بنشاط مستقل أي متميز عن الأفراد الذين يكونون هذه المجموعات". انظر: لباد ناصر، القانون الإداري، التنظيم الإداري، ج1، ط2، الجزائر (L.E.B.E.D)، 2005، ص.ص 96-97.

(509) - دموش حكيم، المركز القانوني للجنة المصرفية، مرجع سابق، ص 64.

(510) - حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010، ص 14.

(511) - حيدور جلول، الهيئة الوطني للوقاية من الفساد ومكافحته وحماية الممتلكات والأموال العمومية، مرجع سابق، ص 102.

(512) - انظر: سعادي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، ص 68.

استناداً لنص المادة 18 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، فإن: "الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية..."⁽⁵¹³⁾. وهو ما أكدته عديد التشريعات المقارنة بدورها أولت إهتماماً بالغاً للشخصية المعنوية، ومنحتها لهيئات مكافحة الفساد فيها⁽⁵¹⁴⁾. إن الإعتراف بالشخصية المعنوية لأي جهاز يرتب عدة نتائج سيما ما تعلق ب:

أ. الإستقلال الإداري والمالي

نقصد بالإستقلال الإداري أن لا تخضع الهيئة لأية رقابة إدارية لسلطة أخرى، تتمتع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالرغم من عدم إتخاذ قرارات إدارية واضحة نتيجة دورها الوقائي، التّحسيبي والاستشاري إلاّ أنّه يتضح استقلالها من خلال عدة مظاهر من حيث احتوائها على أجهزة داخلية لممارسة العمل الإداري وفقاً لما جاء في القوانين المرتبطة بها وكذا قانون الوظيف العمومي، ومن حيث حرية وضع النّظام الداخلي لها بكلّ حرّية وفي علاقاتها مع موظفيها وتكون قراراتها بشأنها مستقلة لا تخضع لأي جهة أخرى حيث يمارس رئيس الهيئة السّلمة السّلمية على جميع المستخدمين⁽⁵¹⁵⁾.

أمّا الإستقلال المالي فيعني أن الأموال التي تخصص للشخصية المعنوية أو التي تكتسب فيما بعد تشكل ذمتها المالية الخاصة⁽⁵¹⁶⁾. مع كل ما يترتب على ذلك من حقوق⁽⁵¹⁷⁾، فالإستقلال المالي للهيئة تعني أن تكون لها ذمة مالية مستقلة من حيث الأصول والخصوم، فتتوفر على إيرادات خاصة، تغطي نفقاتها، أي أن تكون لها ميزانية مستقلة، عن ميزانية السّلمة التّنفيذية أو أي سلطة أو جهة حكومية أو غير

(513) - هي نفسها المادة 02 من مرسوم رئاسي رقم 06-413، سالف الذكر.

(514) - هذا ما جاء في نص المادة 03/أ من قانون رقم 62، متعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن، سالف الذكر. حسب المادة 06/أ من قانون رقم 39، متعلق بمكافحة الفساد في اليمن، سالف الذكر.

كما إحتفظ بذلك المشرّع الأردني بإعادة صياغة لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد في قانون 2016 حيث جاء في المادة 3 منه: "تنشأ المملكة هيئة تسمى "هيئة النزاهة ومكافحة الفساد" تتمتع بشخصية إعتبارية وبإستقلال مالي وإداري...". قانون رقم 13 لسنة 2016، يتعلق بالنزاهة ومكافحة الفساد في الأردن، سالف الذكر.

(515) - إن الإستقلال الإداري لهيئة ما يعني أن تنشأ فيها أجهزة تتمتع بكلّ السّلمات الضرورية وتكلف هذه الأجهزة بالتصويت كلياً أو جزئياً على إيرادات ونفقات الهيئة، وإقرار كل الإجراءات المتعلقة بنشاطها ويتحمل مسؤولية أعمالها: لباد ناصر، القانون الإداري، التّنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 101.

(516) - بالتّالي يترتب عن ذلك إستقلال الذمة المالية، أي أن الأموال التي تخصص للمؤسسة أو التي تكتسب فيما بعد تشكل ذمتها المالية الخاصة. جليل مونية، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية كسلطة إدارية مستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة أبو القاسم سعد الله، الجزائر، 2003، ص 23.

(517) - المرجع نفسه، ص 101.

حكومية، وإزاء الأحزاب السياسية، حتى تتمكن من ممارسة مهامها بكل شفافية ونزاهة، لذا تعتبر مسألة إعداد الميزانية بالنسبة للهيئة والتصرف فيما من الركائز الأساسية لاستقلالها⁽⁵¹⁸⁾.

بالنظر إلى الأحكام المتعلقة بالهيئة تتمتع الهيئة بالإستقلال الإداري، كونها تتوفر على أجهزة مختلفة تتوزع عليها إختصاصات متنوعة، إضافة إلى إقرارها لإجراءات متعلقة بنشاطها كإعدادها لنظامها الداخلي، كما تتوفر الهيئة على قدر من الإستقلال المالي وهذا ما يتضح صراحة في نص المادة 18 من قانون رقم 01-06 أنه: "... تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي..."، ولعل أهم مظاهر هذا الإستقلال المالي⁽⁵¹⁹⁾ هو توفر الهيئة على ميزانية يتولى مهمة إعدادها رئيس الهيئة وتسجل في الميزانية العامة للدولة طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول به، وهذا استناداً لنص المادة 21 من مرسوم رئاسي رقم 413-06: "يعد رئيس الهيئة ميزانية الهيئة بعد أخذ رأي مجلس اليقظة والتقييم، تسجل ميزانية الهيئة في الميزانية العامة للدولة طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما، ويكون الرئيس الأمر بصرف ميزانية الهيئة". وتشمل ميزانية الهيئة حسب المادة 22 من المرسوم السالف الذكر على باب للإيرادات تشمل إعانات الدولة وباب للنفقات تتمثل في نفقات التسيير ونفقات التجهيز. فموارد الهيئة تقتصر في إعانات الدولة⁽⁵²⁰⁾ يعني إستبعاد الأتاوى والرسوم نتيجة طبيعة مهامها الوقائي الإستشاري في الغالب، أما النفقات فالمقصود منها نفقات عامة، وتعني مبالغ من المال تخرج من خزانة الدولة لسداد حاجات عامة⁽⁵²¹⁾، وتشمل نفقات التجهيز ونفقات التسيير يقصد بهذه الأخيرة النفقات الضرورية لسير أجهزة الهيئة والمكوّنة أساساً من أجور الموظّفين والمستخدمين، نفقات تسيير الهياكل والصيانة وغيرها.

ب. عدم الخضوع للتدرج الهرمي

إنّ السلطات الإدارية المستقلة ومنها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، لا تخضع للسلطة السلمية ولا للوصاية القانونية، فهي تباشر مهامها بكلّ استقلالية، ولا تخضع إلا للرقابة القضائية، إذا كانت أعمالها غير مشروعة.

⁽⁵¹⁸⁾ - حيدور جلول، الهيئة الوطني للوقاية من الفساد ومكافحته وحماية الممتلكات والأموال العمومية، مرجع سابق، ص 110.

⁽⁵¹⁹⁾ - كما حرص المشرع الأردني على الإعتراف بالإستقلال المالي والإداري لهيئة مكافحة الفساد حيث جاء في المادة 03/أ من قانون الفساد أن هيئة مكافحة الفساد: "... تتمتع بشخصية إعتبارية ذات إستقلال مالي وإداري...". وهي مسألة لم يغفل عنها المشرع اليمني إذ جاء في المادة 06/أ من القانون رقم 39 متعلق بمكافحة الفساد السالف الذكر أنه: "تتمتع الهيئة بالشخصية الإعتبارية ويكون لها إستقلال مالي وإداري".

⁽⁵²⁰⁾ - المشرع التونسي جعل لهيئة مكافحة الفساد موارد متعددة ولم يحصرها في إعانات الدولة بل تشمل المنح والهبات والمساعدات التي تحصل عليها بموافقة مجلس الهيئة. الفصل 16، مرسوم إداري عدد 120 لسنة 2011، متعلق بمكافحة الفساد في تونس، سالف الذكر.

⁽⁵²¹⁾ - عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، لبنان، 1971، ص 41.

ج . الحق في التقاضي

من النتائج المترتبة عن تمتع الهيئة الوطنية بالوقاية من الفساد ومكافحته بالشخصية المعنوية يجعلها كيان مستقل لها الصفة في التقاضي ومدلول هذا قد تكون أمام القضاء في مركز مدعي أو مدعى عليه، بل أنّ المنظم أكد ذلك صراحة بموجب المادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06⁽⁵²²⁾، عندما جاء فيها أن من صلاحيات رئيس الهيئة "... تمثيل الهيئة أمام القضاء..."⁽⁵²³⁾. فالأعمال القانونية التي تقوم بها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والتي تدخل في إطار تنظيم الهيئة باعتبارها مرفق عام ذات طبيعة إدارية يمكن الطعن أمام الجهة القضائية المختصة، غير أنّ القانون رقم 08-22، المتعلق بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته نصّ صراحة على أن قرارات هذه الأخيرة تخضع لرقابة القضاء وفقاً للمادة 14 منه: "تكون قرارات السلطة العليا قابلة للطعن القضائي وفقاً للتشريع السري المفعول." لأنها أصبحت تتمتع بصلاحيات أوسع من الهيئة سابقاً.

الجدير بالذكر أنّ إقرار المشرع بأهلية التقاضي لا يعد حكراً على الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بل شمل أغلب السلطات الإدارية المستقلة، والعلّة في ذلك أنّ المشرع اعترف لها بالشخصية المعنوية⁽⁵²⁴⁾.

د . الأهلية في التعاقد

أكدت الإتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد أن تتمتع هيئات مكافحة الفساد بالحق في التعاقد يشكّل مظهراً من مظاهر إستقلاليتها، وهو ما أشارت إليه إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد⁽⁵²⁵⁾،

(522) - المادة 09 فقرة 9 من مرسوم رئاسي رقم 413-06، سالف الذكر.

(523) - حيث اعترف المشرع الأردني بموجب المادة 03/أ السالفة الذكر بحق هيئة مكافحة الفساد في التقاضي إذ جاء فيها: "... ولها بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها وحق إبرام العقود والتقاضي، وينوب عنها في الإجراءات القضائية المحامي العام المدني، ورئيس النيابة العامة الإدارية في الدعاوى الإدارية". كما أن الهيئة في القانون اليمني إذا كانت مدعية فإنّ الدعوى لا تسقط بالتقادم في حالة التدخل في شؤونها. المادة 10 من قانون رقم 39، متعلق بمكافحة الفساد في اليمن. جاء فيها: "... لا يجوز لأي شخص أو جهة التدخل في شؤونها بأية صورة كانت ويعد مثل هذا التدخل جريمة يعاقب عليها القانون ولا تسقط الدعوى فيها بالتقادم".

(524) - مثل لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، في حين هناك من السلطات الإدارية المستقلة من لا يتمتع بحق التقاضي كونه لا يتمتع بالشخصية المعنوية كما هو الحال لدى مجلس النقد والقرض، ففي هذه الحالة تكون الدولة هي صاحبة الصفة في الدعوى عندها نعود على الدولة لا على السلطة الإدارية المستقلة.

كما تتمتع هيئة النزاهة ومكافحة الفساد في الأردن بحق التقاضي إذ جاء في المادة 3 من قانون لنزاهة ومكافحة الفساد رقم 13 لسنة 2016، السالف الذكر: "تنشأ في المملكة هيئة تسمى هيئة النزاهة ومكافحة الفساد" تتمتع بشخصية اعتبارية وبإستقلال مالي وإداري ولها بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها بما في ذلك إبرام العقود وتملك الأموال المنقولة ولها حق التقاضي وينوب عنها في الإجراءات القضائية المحامي العام المدني..."

(525) - المادة 05 فقرة 4 من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مصادق عليها بمرسوم رئاسي رقم 128-04، سالف الذكر.

وكذا إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته⁽⁵²⁶⁾، لذا فإنّ المشرع الجزائري نصّ في الأحكام المتعلقة بالهيئة على تمتع الأخيرة بأهلية التعاقد من خلال إشارته إلى ضرورة التعاون في مجال مكافحة الفساد على الصعيد الداخلي والخارجي⁽⁵²⁷⁾، ومن قبيل ذلك إبرام اتفاقات ومبادرات عمل مع نظيراتها من هيئات مكافحة الفساد وطنيا ودوليا لتبادل الخبرات والمعلومات والاستفادة من تجارب الدول التي نجحت في سياسات مكافحة الفساد قصد استيراد النماذج منها، نذكر على سبيل المثال توقيع اتفاقية تفاهم في الجزائر بين الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته مع نظيرتها هيئة مكافحة الفساد في تونس، وذلك بتاريخ 11 جويلية 2019، على هامش إحياء الهيئة لليوم الإفريقي لمكافحة الفساد، من خلال تنظيم يوم دراسي حول موضوع استرداد الموجودات⁽⁵²⁸⁾.

وفي هذا الصدد نشير إلى أن رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته سبق له وأن ترأس الوفد الجزائري الذي شارك في أشغال المنتدى الإفريقي لمكافحة الفساد المنعقد في شرم الشيخ المصرية يومي 12 و13 جوان 2019.

هـ. تحمل الهيئة للمسؤولية

إنّ من الطبيعي أن يترتب عن الاعتراف بالشخصية المعنوية مسؤولية الهيئة عن الأضرار التي تحدث بسبب أخطائها، فلولا الاعتراف بالشخصية المعنوية لكانت هذه المسؤولية ملقاة على عاتق الدولة لجبر الأضرار من ذمتها المالية. لكن نص المادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413⁽⁵²⁹⁾ المتعلق بتشكيله الهيئة وتنظيمها وكيفية سيرها، فإنّ رئيس الهيئة يتولى مهمة تمثيل الهيئة أمام القضاء. فنفسر النص تفسيراً واسعاً، وهذا يعني أن الهيئة تكون عرضة أمام القضاء مدعية أو مدعى عليها إلغاء وتعويضاً أمام الجهات المعنية⁽⁵³⁰⁾. وباعتبار الهيئة سلطة إدارية مستقلة فإنّها تخضع لرقابة القضاء الإداري⁽⁵³¹⁾.

(526) - المادة 02 فقرة 2 من إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، مصادق عليها بمرسوم رئاسي رقم 06-137، سالف الذكر.

(527) - المادة 20 فقرة 9 من قانون رقم 06-01، سالف الذكر. أنظر أيضا المادة 09 فقرة 11 من مرسوم رئاسي رقم 06-413، سالف الذكر.

(528) - منشور في الموقع الرسمي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته: www.unplc.org.dz.

(529) - المادة 09 من مرسوم رئاسي رقم 06-413، سالف الذكر.

(530) - توصلنا من خلال النصوص القانونية أنّ نشاط هيئات الضبط هو نشاط إداري يخضع لرقابة القضاء الإداري، لمزيد من التفاصيل عن منازعات سلطات الضبط، أنظر:

ZOUAIMIA Rachid, « Le régime contentieux des A.A.I en droit Algérien », *Revue IDARA*, volume 15 n°1, 2005, pp 20-24. pp 8-48

(531) - الأصل العام أن القضاء الإداري هو المختص برقابة أعمال السلطات الإدارية المستقلة،

Voir: COLLIARD Claude Albert et TIMSIT Gérard, Op-Cit, p 55.

المطلب الثاني

التنظيم الهيكلي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

يُعتبر العنصر البشري أداة تستعملها الإدارة من أجل تسيير العمل الإداري، وتسعى من خلاله إلى تنفيذ إستراتيجياتها وأهدافها عن طريق إعتمادها على الموظفين ذوي الكفاءات والمهارات الجيدة، لتحقيق المنفعة العامة⁽⁵³²⁾.

إستجابة لما جاءت به الإتفاقيات الدولية⁽⁵³³⁾ في مجال مكافحة الفساد فإنّ المشرع الجزائري وبموجب النصوص القانونية سواء المنشأة أو المنظمة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته جعلها تتوفر على هيكلية معينة، حيث ركز في المادة 2/19 من قانون رقم 01-06 على تزويد الهيئة بالوسائل البشرية والمادية اللازمة لتأدية مهامها، كما أنّه وبالرجوع إلى المرسوم الرئاسي رقم 413-06⁽⁵³⁴⁾، فإنّه حدد تشكيلة الهيئة وتنظيمها (الفرع الأول)، إلا أنّ الجدير بالملاحظة أنّه بمناسبة تعديل المرسوم السالف الذكر⁽⁵³⁵⁾، فقد طرأت تغييرات وتعديلات في تنظيم الهيئة (الفرع الثاني)، كما أنّ القانون الجديد 08-22⁽⁵³⁶⁾ الخاص بالسلطة العليا للشفافية قد غير جذريا من تشكيلاتها لا وبل حتى في مهامها (الفرع الثالث).

الفرع الأول

التنظيم الهيكلي للهيئة قبل تعديل المرسوم الرئاسي رقم 413-06

بعد القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، جاء النصّ التّنظيمي الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وتنظيمها وكيفية سيرها وهو المرسوم الرئاسي رقم 413-06، حيث تمثّل تنظيم الهيئة في:

⁽⁵³²⁾ - بوقنور اسماعيل، التّنمية الإدارية ومعضلة الفساد الإداري (دراسة حالة الجزائر 1991-2006)، مرجع سابق، ص 138.

⁽⁵³³⁾ - إذ نجد المادة 06 فقرة 2 من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تركز على أنّ تقوم كل دولة وفقا لمبادئها الأساسية لنظامها القانوني بمنح هذه الهيئات من أجل الإضطلاع بوظائفها بصورة فعالة ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين، : ".... وينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين....". وهو ما أكدته الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد في المادة 10 فقرة 11 منها: ".... ينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين".

⁽⁵³⁴⁾ - المادة 05 وما يليها، مرسوم رئاسي رقم 413-06، سالف الذكر.

⁽⁵³⁵⁾ - المادة 05 وما يليها من مرسوم رئاسي رقم 64-12، مؤرخ في 7 فيفري 2012، معدل ومتمم المرسوم الرئاسي رقم 413-06، سالف الذكر.

⁽⁵³⁶⁾ - قانون رقم 08-22، سالف الذكر.

أولاً: التشكيلة

تشكل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد⁽⁵³⁷⁾ ومكافحته من رئيس وستة أعضاء، يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، كما تنهى مهامهم بنفس الأشكال⁽⁵³⁸⁾.

ثانياً: الهياكل التابعة للهيئة

إنه وبالرجوع إلى المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المتعلق بتشكيلة الهيئة وتنظيمها وكيفية سيرها تتكون هذه الأخيرة من تنظيم يتألف من:

كما تتشكل لجنة الشفافية المالية للحياة السياسية الفرنسية من:

"Il est institué une commission pour la transparence financière de la vie politique chargée de recevoir les déclarations des membres du parlement et des personnes mentionnées aux articles 1^{er} et 2 de la présente loi, ainsi composée :

1: Trois membre de droit :

- Le vice-président du conseil d'Etat, président.
- Le premier président de la cour de cassation.
- Le premier président de la cour des compets.

2- Six membres titulaires et six membres suppléants ainsi désignés :

- Quatre présidents de section ou conseillers d'Etat, en activité ou honoraires, dont deux ont la qualité de suppléant, élus par l'assemblée générale du conseil d'Etat.

⁽⁵³⁷⁾- Quatre présidents de chambre conseillers à la cour de cassation, en activité ou honoraires, dont deux ont la qualité de suppléant, élus par l'ensemble des magistrats du siège hors hiérarchie de La cour.

- Quatre présidents de chambre ou conseillers maitres à la cour des comptes, activité ou honoraires, dont deux ont la qualité de suppléant, élus par la chambre du conseil".

Article 3-I de la loi n°88-227 du 11-03-1988 modifiée et complétée relative à la transparence financière de la vie politique, Op-Cit.

⁽⁵³⁸⁾- حسب المادة 05 من مرسوم رئاسي رقم 06-413، سالف الذكر. وقد صدرت عدّة نصوص تنظيمية تتعلق بتعيين أعضاء الهيئة تتمثل في:

- مرسوم رئاسي مؤرخ في 7 نوفمبر 2010، يتضمن تعيين رئيس وأعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج. عدد 69، صادر في 14 نوفمبر 2010.
- مرسوم رئاسي مؤرخ في 14 سبتمبر 2016، يتضمن تعيين رئيس وأعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج. عدد 31، صادر في 12 ماي 2019.

مجلس اليقظة والتقييم⁽⁵³⁹⁾، مديرية الوقاية والتحسيس⁽⁵⁴⁰⁾، مديرية التحاليل والتحقيقات⁽⁵⁴¹⁾، فبالنسبة لمجلس اليقظة والتقييم يترأسه رئيس الهيئة الذي له صلاحيات بصفته رئيس للهيئة وصلاحيات أخرى داخل المجلس⁽⁵⁴²⁾، أما المديرين فيديرها مديران يعينان بموجب مرسوم رئاسي⁽⁵⁴³⁾. بالإضافة إلى هذه الهياكل زودت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بأمانة عامة توضع تحت سلطة أمين عام يعين هو الآخر بموجب مرسوم رئاسي، يتولى التسيير الإداري والمالي للهيئة تحت سلطة رئيس الهيئة⁽⁵⁴⁴⁾، وتجدر الإشارة أن للهيئة الإستعانة بأي خبير أو مستشار لغرض مساعدتها في أعمالها الرامية للوقاية من الفساد إن اقتضى الأمر، وتقديم هذه المساعدة يكون وفقا للنظام الداخلي للهيئة⁽⁵⁴⁵⁾.

وأهم ما يمكن ملاحظته بالنسبة لإختصاصات هذه الهياكل أنه يستحوذ رئيس الهيئة على جزء هام من الصلاحيات، وأن مجلس اليقظة والتقييم هو بمثابة هيئة إستشارية داخل الهيئة وأن أغلب أعمال الهيئة تمر بإجراء إبداء المجلس لرأيه فيها، بينما يطغى على إختصاصات مديرية الوقاية

(539) - نظمه في المواد 10، 11، 15 من مرسوم رئاسي رقم 06-413، سالف الذكر.

(540) - إقتراح برنامج عمل الهيئة، تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد إلى كل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة، إقتراح تدابير، لا سيما ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد، مساعدة القطاعات المعنية العمومية والخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة، تقوم المديرية بإعداد برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالآثار الناجمة عن الفساد، جمع ومركزة وإستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن عوامل الفساد والوقاية منه، البحث في التشريع والتنظيمات والإجراءات والممارسات الإدارية عن العوامل التي تشجع على ممارسات الفساد قصد إزالتها، كما تتولى مهمة التقييم الدوري للأدوات القانونية والتدابير الإدارية في مجال الوقاية من الفساد قصد تحديد مدى فعاليتها، فهي تحت على كل نشاط بحث وتقييم للأعمال المباشرة في مجال الوقاية من الفساد، فهي تلعب دور الخبير والمرشد في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته. المادة، 12 من مرسوم رئاسي رقم 06-413، سالف الذكر.

(541) - تلقى التصريحات بالملتمكات الخاصة بأعوان الدولة بصفة دورية، دراسة وإستغلال المعلومات الواردة في التصريح بالملتمكات والسهر على حفظها، كما تتولى مديرية التحاليل والتحقيقات بقصد الكشف عن جرائم الفساد مهمة جمع الأدلة والتحري في الوقائع الخاصة بالفساد بالإستعانة بالهيئات المختصة، ضمان تنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال المباشرة ميدانيا على أساس التقارير الدورية والمنظمة والمدعمة بإحصائيات وتحليل تتعلق بمجال الوقاية من الفساد ومكافحته التي ترد إليها من القطاعات والمتدخلين المعنيين. المادة 13، المرسوم نفسه.

(542) - المادة 10 و 15 من مرسوم رئاسي رقم 06-413، سالف الذكر، وبالمقابل عدت المادة 11 ما يتولاها مجلس هيئة مكافحة الفساد في الأردن من مهام وصلاحيات، في قانون رقم 62، متعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن، سالف الذكر، وتقابلها المادة 08 من قانون رقم 39 متعلق بمكافحة الفساد في اليمن، سالف الذكر، حيث عدت المادة مهام الهيئة.

(543) - المادة 14 مرسوم رئاسي رقم 06-413، سالف الذكر التي تنص على: "يعين المديران بموجب مرسوم رئاسي، يحدد تصنيف أعضاء الهيئة والمديران بموجب نص خاص".

(544) - "تزود الهيئة بأمانة عامة توضع تحت سلطة أمين عام يعين بموجب مرسوم رئاسي، يتولى الأمين العام التسيير الإداري والمالي للهيئة تحت سلطة رئيس الهيئة"، المادة 07 من مرسوم رئاسي رقم 06-413، سالف الذكر.

(545) - المادة 17 من مرسوم رئاسي رقم 06-413، سالف الذكر.

والتحسيس طابع وقائي إعلامي وإداري، في حين مديرية التحاليل والتحقيقات أضفى المشرع على إختصاصاتها طابع تطبيقي وعملي⁽⁵⁴⁶⁾.

الفرع الثاني

التنظيم الهيكلي للهيئة بعد تعديل المرسوم الرئاسي رقم 06-413

من أجل التطبيق السليم والنزاهة للسياسات والتدابير الرامية للوقاية من الفساد ومكافحته، كان لزاماً على المشرع في سبيل ترسيخ السياسة الفعالة المنسقة لمجابهة الفساد، أن يعزز الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، بقصد تأدية هذه الأخيرة لمهامها المبني على غاية تقويض آفة الفساد بموارد بشرية وتزويدها بالهيكل اللازمة⁽⁵⁴⁷⁾، إذ أنّ مهمة مكافحة الفساد ليست بالأمر الهين بل تفرض تسخير طاقات مادية كافية وأخرى بشرية متخصصة وكفاءة تكون مصدراً للقوة والإرادة لهذه الهيئة التي تجد نفسها بموجب النصوص القانونية المنظمة لها سلطةً عليها تتركز على أهم الدعائم وهي الرقابة، المجابهة ومكافحة الفساد بجل أشكاله بمنأى عن أي تأثير وفي مقابل تنفيذ سياسات مكافحة الفساد فقد حرص المشرع على تزويد الهيئة بتشكيلة وهيكل لبلوغ النتائج والأهداف المطلوب والمأمول تحقيقها. كخطوة أخرى نحو إعادة هيكلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، عدل المرسوم الرئاسي المنظم للهيئة 06-413، سنة 2012⁽⁵⁴⁸⁾، بموجب المرسوم الرئاسي 12-64 والذي غير من هيكل الهيئة وتنظيمها وكيفية سيرها، عليه نتطرق إلى:

أولاً: التشكيلة

لم يغير المشرع من عدد أعضاء الهيئة حيث تضم رئيس وستة أعضاء، غير أنّ الملاحظ قد عدل المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، بموجب المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64، إذ جعل

(546) - سعادي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، ص 38.

(547) - كما تتشكل الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد من:

L'agence française anticorruption comprend:

- Quatre des services communs des unités de contrôle et expertise.
- Le conseil stratégique prévu a l'article 3 du présent décret.
- La commission des sanctions mentionnée a l'article 2 de la loi du 9 décembre 2016 susvisée.

Le directeur de l'agence est assisté d'un directeur adjoint qui peut le suppléer le directeur adjoint a qui peut suppléer le directeur adjoint a rang de chef de service

Un arrêt conjoint du garde des sceaux ministre de la justice et ministre charge du budget précise l'organisation de L'agence. Article 3 décret n 2017/329 du 14 mars 2017 ; Relatif à L'agence française anticorruption, Op-Cit.

(548) - مرسوم رئاسي رقم 12-64، مؤرخ في 7 فيفري 2012، معدل ومتمم للمرسوم الرئاسي رقم 06-413، سالف الذكر.

من مجلس اليقظة والتقييم هي أهم جهاز في الهيئة وأصبحت تشكيلة الهيئة هي نفسها تشكيلة المجلس إذ جاء فيها: "تضم الهيئة مجلس يقظة وتقييم يتشكل من رئيس وستة 6 أعضاء..."

– **التعيين:** يتم تعيين أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب مرسوم رئاسي وهذا ما أشارت إليه المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64، المعدلة للمادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413: "تضم الهيئة مجلس يقظة وتقييم يتشكل من رئيس وستة 6 أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي..."

– **العهد:** تكون عهدة أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لمدة 5 سنوات وهذا حسب المادة السالفة الذكر: "تضم الهيئة مجلس يقظة وتقييم يتشكل من رئيس وستة 6 أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس سنوات..."

– **تجديد العهد:** تبعا لنفس المادة فإن أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته يعينون لمدة 5 سنوات يمكن تجديدها مرة واحدة فقط بموجب مرسوم رئاسي: "تضم الهيئة مجلس يقظة وتقييم يتشكل من رئيس وستة 6 أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة..."

– **إنهاء المهام:** تنهى مهام أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بنفس الأشكال التي يتم بها التعيين، أي بموجب المرسوم الرئاسي وهذا حسب المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64، المعدلة للمادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 الذي ينص على: "تضم الهيئة مجلس يقظة وتقييم يتشكل من رئيس وستة 6 أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة. وتنتهى مهامهم حسب الأشكال نفسها".

ثانيا: هياكل الهيئة

إنّ المرسوم الرئاسي رقم 12-64 المتعلق بتنظيم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته قد غير من هياكلها مقارنة بما جاء في المرسوم الرئاسي رقم 06-413، إذ بموجبه تم الإستغناء عن مديرية الوقاية والتحسيس وكذا مديرية التحاليل والتحقيقات، فأصبحت الهيئة تشمل على ما يلي:

1. الرئيس

يقوم على الهيئة رئيس له عدة صلاحيات.

- الرئيس: يتأأس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته رئيسا يمثل الهيئة⁽⁵⁴⁹⁾ ويتأأس مجلس اليقضة والتقييم بصفته أهم جهاز داخل الهيئة، لذلك له صلاحيات داخل المجلس وأخرى خارج المجلس⁽⁵⁵⁰⁾.

- مهام الرئيس: إستنادا لنص المادة 9 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المتعلق بتنظيم الهيئة وكيفيات سيرها والتي تمت بموجب المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64 فإنّ لرئيس الهيئة صلاحيات واسعة تتمثل فيما يلي:

✓ إعداد برنامج عمل الهيئة⁽⁵⁵¹⁾.

✓ تنفيذ التدابير التي تدخل في إطار السياسة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته⁽⁵⁵²⁾.

- إدارة أشغال مجلس اليقضة والتقييم.

- السهر على تطبيق برنامج عمل 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 التسيير يرتبط بموضوع الهيئة.

- تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل، حافظ الأختام قصد تحريك الدعوى العمومية عند الإقتضاء.

⁽⁵⁴⁹⁾- المادة 05 مرسوم رئاسي رقم 06-413، سالف الذكر.

⁽⁵⁵⁰⁾ كما يتأأس الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد رئيس وله مهام:

L'agence française anticorruption est dirigé par un magistrant hors hiérarchie de l'ordre juridique nommé par décret du president de la république pour une durée de six ans non renouvelable, il ne peut être mis fin a ses fonctions que sur sa demande ou en cas d'empêchement ou en cas de manquement grave. Le magistrat qui dirige l'agence ne reçoit ni ne sollicite d'instruction d'autorité administrative ou gouvernementale dans l'exercice des missions mentionnées au 3 et 4 de l'article 3. Il ne peut être membre de la commision des sanctions ni assister à ses séaces. Article2, loi n° 2016/1691 du 9 décembre 2016, Op-Cit.

⁽⁵⁵¹⁾- وتقابلها الفقرة الثانية من المادة 08 من قانون رقم 39 الخاص بمكافحة الفساد في اليمن إذ نص المشرع اليمني أنه من بين المهام والصلاحيات التي تمارسها الهيئة العليا لمكافحة الفساد، وضع إستراتيجية وطنية شاملة لمكافحة الفساد وإعداد وتنفيذ الآليات والخطط والبرامج المنفذة لها.

⁽⁵⁵²⁾- وهذا ما أشارت إليه المادة 08 فقرة 1 من القانون اليمني لمكافحة الفساد، حيث نصت على أنه: "تتولى الهيئة ممارسة المهام والختصاصات الآتية: ... إعداد وتنفيذ السياسات العامة الهادفة إلى مكافحة الفساد".

- 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.

وتضيف المادة 06 المعدلة للمادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 أنه 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 أعمالها.

2. مجلس اليقظة والتقييم

يبدو أنّ المجلس لم يتعرض للتغيير في تنظيمه بعد تعديل المرسوم الرئاسي رقم 06-413 وعليه نشير إلى:

- تشكيلة المجلس: يلاحظ أنّ المنظم لم يغير من تشكيلة المجلس بمناسبة تعديله للمرسوم رقم 06-413، في سنة 2012، حيث احتفظ بنفس التشكيلة، إذ يضم المجلس رئيس الهيئة و6 ستة أعضاء يعينون لمدة 5 خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، ويكون التعيين عن طريق مرسوم رئاسي⁽⁵⁵³⁾. غير أنّ مجلس الهيئة طرأت عليه تعديلات هامة بعد صدور القانون الجديد رقم 08-22، الذي غير من تنظيم الهيئة وتشكيلاتها وكيفية عملها وهو ما سنراه لاحقاً⁽⁵⁵⁴⁾.

⁽⁵⁵³⁾ وهذا ما جاء في المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، سالف الذكر.

⁽⁵⁵⁴⁾ - تحتوي الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد على مجلس إستراتيجي:

Le conseil stratégique, présidé par le directeur de l'agence française anticorruption, se réunit au moins une fois par an et il est consulté par le directeur sur la stratégie globale qu'il étend mettre en œuvre, le directeur peut en outre consulter le conseil stratégique surtout sujet relatif aux missions de l'agence.

Le conseil stratégique est composé de son président et de huit membres désignés à raison de leur compétence financière et juridique ainsi que leur expérience dans le domaine de la lutte contre la corruption:

Deux membres désignés par le garde de sceaux, ministre de la justice.

Deux membres désignés par le ministre chargé du budget.

Deux membres désignés par le ministre des affaires étrangères.

Deux membres désignés par le ministre de l'intérieur

La durée du mandat des membres du conseil stratégique est de trois ans, ce mandat est renouvelable une fois.

Article 3, décret n°2017-329 du 14 mars 2017, relatif à l'agence française anticorruption.Op-Cit.

- مهام المجلس: وردت صلاحيات المجلس على سبيل الحصر فتبعاً للمرسوم الرئاسي رقم 413-06 فإنّ صلاحيات المجلس في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته التي لم تعدل في إطار المرسوم رقم 64-12 المعدل للمرسوم السابق تتمثل في إبداء رأيه في: برنامج عمل الهيئة وشروط وكيفيات تطبيقه.
- مساهمة كل قطاع نشاط في مكافحة الفساد.
- تقارير واء وتوصيات الهيئة.

يبيدي المجلس رأيه في المسائل التي يعرضها عليه رئيس الهيئة، ميزانية الهيئة، التقرير السنوي الموجه إلى رئيس الجمهورية الذي يعده رئيس الهيئة، تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل، حافظ الأختام، وإعداد الحصيلة السنوية للهيئة⁽⁵⁵⁵⁾.

يُستشف أنّ المجلس هو الهيئة الإستشارية لأنه في الأخير رئيس الهيئة هو من يؤول له الإختصاص في إتخاذ القرار في نهاية الأمر وتقترب مهامه بكثير من صلاحية مجلس هيئة النزاهة في المغرب ومجلس مكافحة الفساد في تونس، بينما يختلف عن مجلس هيئة النزاهة ومكافحة الفساد في الأردن، لأنّ المجلس فيها يتمتع بصلاحيات واسعة⁽⁵⁵⁶⁾، وهي واردة على سبيل المثال لا الحصر.

3. الأقسام التابعة للهيئة

إنّ المرسوم الرئاسي رقم 64-12 قد ألغى المديرية التابعة للهيئة ويتعلق الأمر بمديرية الوقاية والتحسيس ومديرية التحاليل والتحقيقات، وتم إستبدالها بثلاثة أقسام على مستوى الهيئة تتمثل في:

أ. تشكيلة الأقسام

حسب المادة 13 مكرر 1 من المرسوم الرئاسي رقم 64-12 المعدل للمرسوم الرئاسي 413-06 فإنه يشمل كل قسم على رئيس ويساعده في القيام بصلاحيات القسم 4 رؤساء دراسات وهؤلاء المساعدين يساعدهم مكلفون بالدراسات لم يحدد عددهم في النص القانوني، وهؤلاء كلهم يعينون بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته⁽⁵⁵⁷⁾، وتعد وظائفهم حسب المادة 14 من المرسوم السالف الذكر وظائف عليا في الدولة.

ب. الأقسام

وتتمثل في ثلاثة أقسام مهمة لها إختصاصات جد هامة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد تناولتها المواد 12، 13، 14، على التوالي من المرسوم الرئاسي رقم 64-12 المعدل للمرسوم الرئاسي رقم 413-06، لذا تتجلى هذه الأقسام وصلاحياتها فيما يلي:

(555) - حسب المادة 11 من مرسوم رئاسي رقم 413-06، سالف الذكر.

(556) - المادة 08 فقرة أ، قانون رقم 13 لسنة 2016، متعلق النزاهة ومكافحة الفساد في الأردن، سالف الذكر.

(557) - المادة 14، مرسوم رئاسي رقم 64-12، المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 413-06، سالف الذكر.

ب.1. قسم الوثائق والتحليل والتحسيس

- القيام بكل الدراسات والتحقيقات والتحليل الإقتصاديّة أو الإجتماعية، وذلك على الخصوص بهدف تحديد نماذج الفساد وطرائقه من أجل تنوير السّياسة الشاملة للوقاية من الفساد ومكافحته.
- دراسة الجوانب التي قد تشجع على ممارسة الفساد واقتراح التوصيات الكفيلة بالقضاء عليها، من خلال التشريع والتنظيم الجاري بهما العمل وكذا على مستوى الإجراءات والممارسات الإدارية، على ضوء تنفيذها.

- دراسة وتصميم واقتراح الإجراءات المتصلة بحفظ البيانات اللازمة لنشاطات الهيئة ومهامها والوصول إليها وتوزيعها، بما في ذلك بالإعتماد على استخدام تكنولوجيات الإتصال والإعلام الحديثة.
- تصميم واقتراح نماذج الوثائق المعيارية في جمع المعلومات وتحليلها سواء منها الموجهة للاستعمال الداخلي أو الخارجي.

- دراسة المعايير والمقاييس العالمية المعمول بها في التحليل والإتصال والمتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته بغرض اعتمادها وتكييفها وتوزيعها.

- اقتراح وتنشيط البرامج والأعمال التحسيسية بالتنسيق مع الهياكل الأخرى في الهيئة.
- ترقية إدخال قواعد أخلاقيات المهنة والشفافية وتعميمها على مستوى الهيئات العمومية والخاصة بالتشاور مع المؤسسات المعنية.

- تكوين رصيد وثائقي ومكتبي في ميدان الوقاية من الفساد ومكافحته وضمان حفظه واستعماله.
- إعداد تقارير دورية لنشاطاته⁽⁵⁵⁸⁾.

ب.2. قسم معالجة التصريح بالامتلاكات

- تلقي التصريح بالامتلاكات للأعوان العموميين كما هو منصوص عليه في المادة 6 فقرة 2 من قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

- اقتراح شروط وكيفيات وإجراءات تجميع ومركزة وتحويل التصريحات بالامتلاكات، طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها وبالتشاور مع المؤسسات والإدارات المعنية.

- القيام بمعالجة التصريحات بالامتلاكات وتصنيفها وحفظها.
- استغلال التصريحات المتضمنة تغييرا في الذمة المالية.
- جمع واستغلال العناصر التي يمكن أن تؤدي إلى المتابعات القضائية والسهرة على إعطائها الوجهة المناسبة طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

(558) - المادة 12، مرسوم رئاسي رقم 12-64، المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 06-413، سالف الذكر.

- إعداد تقارير دورية لنشاطاته⁽⁵⁵⁹⁾.

ب.3. قسم التنسيق والتعاون الدولي

ويتولى الصلاحيات التالية:

- تحديد واقتراح وتنفيذ الكيفيات والإجراءات المتعلقة بالعلاقات الواجب إقامتها مع المؤسسات والهيئات الوطنية الأخرى طبقاً للمادة 21 من القانون رقم 06-01 خاصة ما يتعلق: بجمع كل المعلومات الكفيلة بالكشف عن حالات التساهل مع أفعال الفساد، وكذا القيام أو العمل على القيام بتقييم أنظمة الرقابة الداخليّة وعملها الموجودة بغرض تحديد مدى هشاشتها بالنسبة لممارسات الفساد، بالإضافة إلى تجميع ومركزة وتحليل الإحصائيات المتعلقة بأفعال الفساد وممارساته.
- استغلال المعلومات الواردة إلى الهيئة بشأن حالات الفساد التي يمكن أن تكون محل المتابعات القضائية والسهر على إيلائها الحلول المناسبة طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما.
- تطبيق الكيفيات والإجراءات المتعلقة بالتعاون مع المؤسسات ومنظمات المجتمع المدني والهيئات الوطنية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك قصد ضمان تبادل للمعلومات منظم ومفيد في توحيد مقاييس الطرق المعتمدة في الوقاية من الفساد ومكافحته وتطوير الخبرة الوطنية في هذا الميدان.
- دراسة كل وضعية تتخللها عوامل بيّنة لمخاطر الفساد من شأنها أن تلحق أضراراً بمصالح البلاد بغرض تقديم التّوصيات الملائمة بشأنها.
- المبادرة ببرامج ودورات تكوينية يتم إنجازها بمساعدة المؤسسات أو المنظمات أو الهيئات الوطنية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيم ذلك.
- إعداد تقارير دورية لنشاطاته.

⁽⁵⁵⁹⁾ - المادة 13، مرسوم رئاسي رقم 12-64، المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 06-413، سالف الذكر.

الفرع الثالث

التنظيم الهيكلي بعد حل الهيئة واستبدالها بالسلطة العليا للشفافية

بعد التعديل الدستوري الأخير سنة 2020⁽⁵⁶⁰⁾، غُيرت إسم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وأصبحت "سلطة عليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته"، بعدها أفردها بقانون خاص بها وهو القانون رقم 08-22⁽⁵⁶¹⁾، إذ جاء بموجب هذا الأخير بتغييرات جذرية في تشكيلها وصلاحياتها وهيكلها.

أولاً: التشكيلة

حسب المادة 16 من القانون رقم 08-22 فإنّ السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته تتشكل من الرئيس والمجلس ويضم هذا الأخير 12 عضواً، بالتالي يضم 13 عضواً، فيلاحظ على تشكيلة السلطة العليا للشفافية الزيادة من عدد أعضائها، من 6 أعضاء إلى 13 عضواً وكذا الطابع المختلط في صفة أعضائها مما يعزّز الاستقلالية، وهذا ما كان غائباً في إطار الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

في المقابل تتشكل الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد إلى جانب الرئيس من لجنة العقوبات أو الجزاءات التي تتكوّن⁽⁵⁶²⁾ من ستة أعضاء، مستشارين للدولة معيّنان من طرف نائب رئيس مجلس الدولة، ومستشارين من محكمة النقض يعيّنهما الرئيس الأول لمحكمة النقض، مستشارين مساعدين من مجلس المحاسبة يعيّنهما الرئيس الأول لمجلس المحاسبة، ويتم تعيينهم كلهم بموجب مرسوم، ولا يمكن لرئيس الوكالة أن يكون عضواً في لجنة الجزاءات أو حضور جلساتها. ويتمتع القاضي الذي يسير ويدير الوكالة بالاستقلالية في أداء المهام المنوطة به، فهو لا يخضع لأوامر أو تعليمات من أي سلطة إدارية كانت أو حكومية.

ثانياً: الهياكل

تتشكل السلطة العليا من الرئيس ومجلس السلطة واللذان وردا تنظيمهما وصلاحياتهما في القانون رقم 08-22 المتعلق بالسلطة العليا للشفافية، كما زودت السلطة العليا بهيكل إداري متخصص للتحري

⁽⁵⁶⁰⁾ - المادة 204، 205 من مرسوم رئاسي رقم 20-42، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2010.
⁽⁵⁶¹⁾ - قانون رقم 08-22، سالف الذكر.

⁽⁵⁶²⁾ - Article 2 loi 2016 -1691 du 9 décembre, relative à la transparence à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, Op-Cit.

الإداري والمالي في الإثراء غير المشروع للموظف العمومي وهناك بعض الهياكل الأخرى⁽⁵⁶³⁾ بالإضافة إلى هذه الهياكل تضم السلطة العليا للشفافية على أمانة عامة.

1. الرئيس

عليه تتم الإشارة إلى كيفية تعيينه وكذا صلاحياته:

أ. التعيين

يتم تعيين رئيس السلطة العليا للشفافية من طرف رئيس الجمهورية، بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، ويخضع الرئيس لمبدأ التنافي بصريح العبارة الواردة في المادة 21 من القانون رقم 08-22، وأضافت المادة 26 الحالات التي يمكن إيقاف أي عضو من أعضاء السلطة بما فهم الرئيس⁽⁵⁶⁴⁾.

واستناداً إلى المرسوم الرئاسي الصادر في 28 جويلية 2022، تم تعيين السيدة "سليمة مسراتي" رئيسة للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد، لتباشر المهام المنصوص عليه قانوناً⁽⁵⁶⁵⁾.

ب. المهام

يتولى الرئيس حسب القانون رقم 08-22، بصفته الممثل القانوني للسلطة العليا ما يلي:

- يقوم بإعداد الكثير من المشاريع: أهمها مشروع الإستراتيجية الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد والوقاية من الفساد ومكافحته والسهرة على تنفيذها ومتابعتها بالإضافة إلى مشروع مخطط عمل السلطة ونظامها الداخلي، كما يقوم بإعداد مشروع الميزانية السنوية، ومشروع التقرير السنوي الذي يرفع لرئيس الجمهورية.
- يقوم الرئيس⁽⁵⁶⁶⁾ بإدارة أشغال المجلس ويبلغ هذا الأخير بشكل دوري عن التبليغات أو الإخطارات التي وصلته.

⁽⁵⁶³⁾ - المادة 17، قانون رقم 08-22، سالف الذكر.

⁽⁵⁶⁴⁾ - كما يتم تعيين رئيس الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد بموجب مرسوم رئاسي، أنظر:

Article 2, loi n°2016/1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, Op-Cit.

⁽⁵⁶⁵⁾ - تنص المادة 01 من مرسوم رئاسي مؤرخ في 17 يوليو 2022، يتضمن تعيين رئيسة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج عدد 50، صادر في 28 يوليو 2022 على: "تعيين السيدة سليمة مسراتي رئيسة للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، لعهد مدتها خمس 5 سنوات"

⁽⁵⁶⁶⁾ - كما يشرف رئيس السلطة العليا للشفافية بعض المهام في الجانب المالي. أنظر: مرسوم تنفيذي رقم 23-40، مؤرخ في 2 جانفي 2023، يتضمن توزيع رخص الإلتزام واعتمادات الدفوع المفتوحة بعنوان ميزانية الدولة، بموجب قانون المالية لسنة

- يختص الرئيس بإحالة الملفات التي تحتمل وصف جزائي إلى النائب العام المختص إقليمياً، والتي تشكل إخلالاً بالتسيير إلى رئيس مجلس المحاسبة.
- يعد الرئيس هو المسؤول عن التعاون مع هيئات الوقاية من الفساد ومكافحته على المستوى الدولي وتبادل المعلومات⁽⁵⁶⁷⁾.

2. مجلس السّلطة العليا للشفافية

يتميز المجلس بالطابع الجماعي للأعضاء، كما له صلاحيات واسعة.

أ. التعيين

يتم تعيين أعضاء مجلس السّلطة العليا للشفافية⁽⁵⁶⁸⁾ بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس سنوات، وخلافاً لرئيس السّلطة الذي تكون عهده قابلة للتجديد مرة واحدة فإنّ عهدة أعضاء المجلس غير قابلة للتجديد، إستناداً لنص المادة 24 من القانون رقم 08-22 الخاص بالسّلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد. وبالفعل فقد جاء المرسوم الرئاسي بتاريخ 28 يوليو سنة 2022، يعين فيه 12 عضواً للمجلس لممارسة المهام المعهودة لهم قانوناً وفي المدة المحددة قانوناً⁽⁵⁶⁹⁾.

ب. تشكيلة المجلس

- يتأّس المجلس رئيس السّلطة كما يضم 12 عضواً يختارون من جهات مختلفة وهذا ما يدعّم استقلالية مثل هذه الأجهزة، تتمثل هذه الأعضاء في:
- ثلاثة 3 أعضاء يختارهم رئيس الجمهورية من بين الشخصيات الوطنية المستقلة.
- ثلاثة 3 قضاة، واحد من المحكمة العليا وواحد من مجلس الدّولة وواحد من مجلس المحاسبة، ويتم اختيارهم على التوالي من قبل المجلس الأعلى للقضاء، ومجلس قضاة مجلس المحاسبة.

2023، الموضوعة تحت تصرف رئيسة السّلطة العليا للشفافية العليا للوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج. عدد 1، صادر في 2 جانفي 2023.

⁽⁵⁶⁷⁾ - حسب المادة 22، قانون رقم 08-22، سالف الذكر.

⁽⁵⁶⁸⁾ - تتمتع السّلطة العليا للشفافية بمجموعة من الخصائص، فهي مؤسسة دستورية، بروز الطابع السلطوي والطابع الإداري أكثر مقانة بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته أن تنظيمها كان بموجب نص تشريعي وليس تنظيمي كما هو الحال لدى الهيئة..... أنظر: غربي أحسن، "السّلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري لسنة 2022"، مجلة الأبحاث، جامعة زيان عاشور، الجلفة، المجلد 6، العدد 2021، ص 692.

⁽⁵⁶⁹⁾ - "تعيين السيدتان والسادة الآتية أسماؤهم، أعضاء في مجلس السّلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، لمدة خمس 5 سنوات: بلخير فنتير، امحمد جلاوي، بشير بلس شاوش، مصطفى منقلاتي، لخضر بن أحمد، نصيرة كافي، معمر رياض، عبد المجيد قدي، الشريف نزار، ياقوت أمال عيساني، إلياس بن ساسي، حمزة خضري"، المادة الأولى، مرسوم مؤرخ في 17 يوليو 2022، يتضمن تعيين أعضاء مجلس السّلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج. عدد 50، صادر في 28 يوليو 2022.

– ثلاث 3 شخصيات مستقلة يتم اختيارها، على أساس كفاءتها في المسائل المالية والقانونية، ونزاهتها وخبرتها في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، على التوالي من قبل رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني⁽⁵⁷⁰⁾ والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة.

– ثلاث 3 شخصيات من المجتمع المدني، يختارون من بين الأشخاص المعروفين باهتمامهم بالقضايا المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، من قبل رئيس المرصد الوطني للمجتمع المدني⁽⁵⁷¹⁾.

ج . مهام المجلس

يتمتع المجلس في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته حسب المادة 29 من القانون رقم 08-22 بما يلي⁽⁵⁷²⁾:

– يقوم المجلس بدراسة المشاريع خاصة ذلك المتعلق بالإستراتيجية الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وكذا مشروع مخطط السّلطة العليا الذي يعرضه عليه رئيس السّلطة والمصادقة على هذه المشاريع.

– له صلاحية الموافقة على مشروع الميزانية، وعلى النّظام الداخلي، وعلى التقرير السنوي.

– يبدي رأيه في المسائل التي تعرضها الحكومة أو البرلمان أو أية هيئة أخرى على السّلطة، كما يبدي رأيه في مشاريع التعاون مع هيئات ومنظمات دولية في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.

– إصدار الأوامر إلى المؤسسات والأجهزة المعنية من خلال الإخلال بالنّزاهة.

– دراسة الملفات التي يحتمل أن تتضمن أفعال فساد والتي يعرضها عليه رئيس السّلطة⁽⁵⁷³⁾.

⁽⁵⁷⁰⁾- إن منح البرلمان أهلية تعيين أعضاء ضمن مجلس السّلطة يعدّ مؤشر إيجابي إذ أشبه ما يكون عضو منتخب، وقد ذهب المشرّع الجزائري إلى ما ذهب إليه المشرّع التونسي حيث أنّ أعضاء مجلس الهيئة ينتخبون من قبل مجلس نواب الشعب، حيث يتركب المجلس من: قاضي عدلي، قاض مالي، قاضي إداري، محام، مختص في مراقبة الحسابات أو التّدقيق، مختص في العلوم الاجتماعية، مختص في الجباية أو الرّقابة الإدارية والمالية، مختص في الإتصال والإعلام. أنظر الفصل 35، قانون أساسي عدد 59، يتعلق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد في تونس، سالف الذكر.

⁽⁵⁷¹⁾- المادة 23، قانون رقم 08-22، سالف الذكر.

⁽⁵⁷²⁾- كما يتمتع المجلس الإستراتيجي التابع للوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد بعدة صلاحيات منظمة بموجب عدة نصوص قانونية.

Le conseil stratigique associe à ses travaux entant que de besoin, un ou plusieurs représentants des personnes et services prévus au 3 de l'article 3 et au I de l'article 17 de la loi du 9 décembre 2016 survisée. Il peut convier à ses réunions toute personnalité qualifiée. Les fonctions de membre du conseil stratégique sont incompatibles avec celle de membre de la commision des sanctions.

Voir article 3, dicret n°2017-329 du 14 mars 2017, relatif à l'agence française anticorruption, Op-Cit.

⁽⁵⁷³⁾- هذه الصلاحيات عددها المادة 29، قانون رقم 08-22، سالف الذكر.

- يمكنه أن ينشئ لجنة خاصة لمساعدة رئيس السلطة العليا في أداء مهامه بناءً على اقتراح من هذا الأخير⁽⁵⁷⁴⁾.

3. الهياكل الداخلية للسلطة العليا للشفافية

وفقاً للمرسوم الرئاسي رقم 23-234، الصادر في 6 جويلية 2023⁽⁵⁷⁵⁾، المحدد لهياكل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته فإن الأخيرة زودت بمجموعة معتبرة من الأجهزة قصد تمكينها من أداء دورها في المجال، والذي من شأنه تحقيق معيار الطابع الجماعي للهيئة والذي يعد مؤشر لاستقلالية مثل هذه الأجهزة، نشير فيما يلي إلى تعداد هياكلها.

أ. الأمانة العامة

يكلف الأمين العام تحت سلطة رئيس السلطة العليا بتنشيط وتنسيق عمل السلطة وضمن التنظيم والسير الحسن لمصالح السلطة العليا، تنفيذ الميزانية وتنسيق أشغال إعداد التقرير السنوي للسلطة، كما يضمن أمانة السلطة وتنفيذ القرارات ومتابعتها، ويساعد الأمين العام ثلاث مديريات فرعية⁽⁵⁷⁶⁾ تتمثل في:

- المديرية الفرعية للموارد البشرية والوسائل العامة.
- المديرية الفرعية للميزانية والمحاسبة.
- المديرية الفرعية للإعلام الآلي والوثائق والأرشيف.

ويلحق بالأمين العام مكتب التنظيم العام ومكتب الأمن الداخلي للسلطة العليا.

ب. قسم التصريحات بالممتلكات والمطابقة والإخطارات والتبليغات

ويكلف على الخصوص ب:

- تلقي التصريحات بممتلكات الموظفين العموميين الخاضعين لوجوب التصريح بالممتلكات، وضمن معالجتها ومراقبتها.
- السهر على احترام الامتثال للإلتزام بالمطابقة لمعايير وأنظمة الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وقواعد النزاهة.

(574) - حسب المادة 30، قانون رقم 22-08، سالف الذكر.

- يعاب على تنظيم السلطة العليا للشفافية أنه جاء بموجب مرسوم رئاسي كما كان الحال عليه في تنظيم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، في حين كان لابد أن ياتي التنظيم بموجب مراسيم تنفيذية التي تأتي تنفيذا للقانون العادي:

(575) - انظر: مرسوم رئاسي رقم 23-234، مؤرخ في 27 يونيو 2023، يحدد هياكل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج عدد 45، صادر في 6 يوليو 2023.

(576) - المادة 4، مرسوم رئاسي رقم 23-234، سالف الذكر.

– تلقي الإخطارات والتبليغات المتعلقة بقضايا الفساد ومعالجتها وفقا للتشريع والتنظيم الساري المفعول.

– جمع ومركزة واستغلال المعلومات.

– إعداد تقارير دورية عن نشاطاته.

و يضم هذا القسم مديرتين تتمثل في :

● مديرية تسيير ومعالجة التصريحات بالامتلاكات: وتضم بدورها مديرتين فرعيتين:

- المديرية الفرعية لتسيير التصريحات بالامتلاكات.

- المديرية الفرعية لمعالجة التصريح بالامتلاكات ومراقبتها.

● مديرية المطابقة والإخطارات والتبليغات: وتضم مديرتين فرعيتين:

- المديرية الفرعية لأنظمة الشفافية ومكافحة الفساد.

- المديرية الفرعية للإخطارات والتبليغات.

ج . قسم التحسيس والتكوين والتعاون

ويكلف هذا القسم بما يلي:

- التحسيس بمخاطر الفساد وآثاره ونشر ثقافة نبذه وأخلاق الحياة العامة.

- تعزيز قدرات الموظفين العموميين والمجتمع المدني في مجال مكافحة الفساد.

- القيام بالدراسات، وضمان اليقظة القانونية المتعلقة بالشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

- تعزيز وتطوير التعاون على المستويين الدولي والإقليمي.

- متابعة الأنشطة والأعمال المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، والتقارير والمؤشرات الصادرة عن

المنظمات الدولية والجهوية والمنظمات غير الحكومية حول وضعية الفساد في الجزائر.

- إعداد مشاريع التقارير الدورية حول تنفيذ تدابير وإجراءات الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته،

وفقا للأحكام المتضمنة في الميثاق والإتفاقيات الدولية.

- إعداد تقارير دورية عن نشاطاته.

ويضم هذا القسم مديرتين فرعيتين:

● مديرية التحسيس والتكوين واليقظة القانونية: وتتفرع إلى مديرتين فرعيتين هما:

- المديرية الفرعية للتحسيس والتكوين.

- المديرية الفرعية لليقظة القانونية.

- مديرية التعاون: وتضم مديرتين فرعيتين:
 - المديرية الفرعية لتطوير التعاون.
 - المديرية الفرعية لمتابعة تنفيذ الإتفاقيات الدولية والإقليمية.
- د. الهيكل المتخصص للتحري الإداري والمالي في الإثراء غير المشروع للموظف العمومي
 - القيام بالتحريات وجمع الأدلة في ملفات الإثراء غير المشروع للموظف العمومي.
 - التنسيق مع الأجهزة المتخصصة الأخرى في مجال التحري.
 - تحضير برنامج التحريات ورفعها إلى رئيس السلطة العليا.
 - اقتراح كل إجراء من شأنه المحافظة على حسن سير التحريات التي يقوم بها الهيكل المتخصص، على رئيس السلطة العليا.
 - جمع ومركزة الوثائق والمعلومات المتعلقة بالإثراء غير المشروع للموظف العمومي، والتأكد من صحتها.
 - إعداد مشاريع تقارير وعرضها على رئيس السلطة بغرض استصدار التدابير التحفظية من رئيس الجهة القضائية، عند الإقتضاء، وفقا للتشريع الساري المفعول.
 - إعداد تقارير حول ملفات التحري ورفعها إلى رئيس السلطة العليا.
 - إعداد تقارير دورية حول نشاطات الهيكل المتخصص، ورفعها إلى رئيس السلطة العليا.
 - تقديم أي اقتراح من شأنه تحسين وتسهيل أداء الهيكل المتخصص.
 - اقتراح برامج التكوين المتواصل وتحسين المستوى لفائدة موظفي الهيكل المتخصص.
- يسير الهيكل المتخصص للتحري الإداري والمالي في الإثراء غير المشروع للموظف العمومي، رئيس برتبة رئيس قسم. ويضم مديرتين هما:
 - مديرية المقاييس ومعالجة البيانات: وهي بدورها تتفرع إلى:
 - المديرية الفرعية للمقاييس.
 - المديرية الفرعية لمعالجة البيانات.
 - مديرية التحريات والتحقيقات: وتضم مديرتين فرعيتين:
 - المديرية الفرعية للتحريات الإدارية والمالية.
 - المديرية الفرعية لمتابعة وتقييم سير التحريات الإدارية والمالية⁽⁵⁷⁷⁾.

(577)- تنظيم هذه الهياكل تضمنته المواد من 2 إلى 11، مرسوم رئاسي رقم 23-234، سالف الذكر.

يحدد التنظيم الداخلي للمديريات الفرعية في مكاتب بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية ورئيس السلطة العليا، في حدود مكتبين اثنين لكل مديرية فرعية⁽⁵⁷⁸⁾.

الملاحظ فيما يخص إعادة تنظيم هيئة مكافحة الفساد قد عرف بعض القواعد التي لم تكن معروفة في إطار "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، ويمكن قراءتها من الجانب الإيجابي:

- تم إنشاء السلطة العليا للشفافية بموجب الدستور بينما الهيئة كانت قد أنشأت بموجب نص تشريعي وهو قانون رقم 01-06، ثم تلاها الإقرار بها في الدستور بموجب تعديل 2016، ليتدارك ذلك مؤخرًا.

- أن تنظيم السلطة العليا للشفافية جاء بموجب نص تشريعي وليس بنص تنظيمي كما كان عليه في إطار الهيئة.

يلاحظ على تشكيلة السلطة العليا للشفافية الطابع الجماعي لها حيث تضم 13 عضوًا وآخرون بينما كانت الهيئة تضم فقط 6 أعضاء وهذا ما يقلل من إستقلاليتها.

لأول مرة نجد من بين أعضاء المجلس التابع للسلطة العليا للشفافية⁽⁵⁷⁹⁾ يختارون من قبل البرلمان كما هو الحال في فرنسا وتونس إذ يمثل هذا الأخير الشعب بالتالي من شأن أعضاء السلطة ممارسة المهام في إستقلالية، وهذا الإجراء كان غائبًا لدى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

الجديد الذي جاء به القانون هو تحديد بعض الحالات لإنهاء العضوية وهذا ما يعزز إستقلالية السلطة العليا للشفافية من الجانب العضوي إذ لا يمكن المساس بعضوية الأعضاء إلا في الحالات المحددة في المادة 26 من القانون رقم 08-22.

الملاحظ كذلك تعدد أعضاء السلطة من فئات مختلفة، فضلًا عن تعدد جهات الإقتراح إذ لم تنحصر في جهة واحدة، فكلما تحقق هذا التعدد كلما قل النفوذ على التشكيلة عكس استئثار جهة واحدة لسلطة الإختيار والتعيين.

لم يحرص المشرع على إدراج اشتراط الكفاءة والخبرة المهنية في أعضاء السلطة فحسب، بل وجعل من بين أعضائها قضاة وهذا ما يمثل ضمانًا قوية لاستقلالية أعضائها وأداء المهام على أكمل وجه.

⁽⁵⁷⁸⁾ - للإشارة فإن المرسوم الرئاسي رقم 23-234، قد ألغى أحكام المرسوم الرئاسي رقم 06-413، الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، وهذا بموجب المادة 12 منه.

⁽⁵⁷⁹⁾ - عن تشكيل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد أنظر: مالح منى، بن بوعبد الله وردة، "السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته - قراءة في قانون رقم 08-22 الصادر بتاريخ 5 ماي 2022"، مجلة الفكر القانوني والسياسي، جامعة عمار ثليجي، الأغواط، المجلد 6، العدد 2، 2022، ص 860.

تحول دور الهيئة من مهام ذو طابع وقائي، إستشاري إلى دور أكثر فاعلية بالنسبة للسلطة العليا للشفافية حيث أصبح دور رقابي أكثر، سيما ما تعلق بمتابعة جرائم الفساد وعلاقتها مع القضاء التي أصبحت علاقة مباشرة على خلاف ما كانت عليه الهيئة.

الفرع الرابع

سير الهياكل التابعة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

بالنظر إلى تشكيلية الهيئة وتنظيمها⁽⁵⁸⁰⁾ فإن أهم جهاز لها هو مجلس اليقظة والتقييم الذي يترأسه الرئيس خصّة المنظم بإجراءات معينة لم يعد لها في 2012 لما عدل المرسوم الرئاسي رقم 413-06، إلا أنّ هذه الإجراءات قد اختلفت في إطار مجلس السلّطة العليا للشفافية، وهذا ما سنوضحه، أما بالنسبة للأقسام التابعة للهيئة فتعمل وفق النّظام الداخلي تحت رقابة رئيس الهيئة.

⁽⁵⁸⁰⁾ كما تتشكل لجنة الشفافية المالية للحياة السياسية الفرنسية من:

"Il est istitué une commission pour la transparence financière de la vie politique chargée de resevoir les déclarations des membres du parlement et des personnes mentionnées aux articles 1^{er} et 2 de la présente loi, ainsi composée :

1: Trois membres de droit :

- Le vice-président du conseil d'Etat, président.
- Le premier président de la cour de cassation.
- Le premier président de la cour des compets.

2- Six membres titulaires et six membres suppléants ainsi désignés :

- Quatre présidents de section ou conseillers d'Etat, en activité ou honoraires, dont deux ont la qualité de suppléant, élus par l'assemblée générale du conseil d'Etat.
- Quatre présidents de chambre conseillers à la cour de cassation, en activité ou honoraires, dont deux ont la qualité de suppléant, élus par l'ensemble des magistrats du siège hors hiérarchie de La cour.

- Quatre présidents de chambre ou conseillers maitres à la cour des comptes, activité ou honoraires, dont deux ont la qualité de suppléant, élus par la chambre du conseil."

Article 3-I de la loi n°88-227 du 11-03-1988 modifiée et complétée relative à la transparence financière de la vie politique, Op-Cit.

بينما حددت التشكيلة المتنوعة للوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد حاليا أشرنا سابقا بموجب:

Article 1-2 loi n2016/1697 du 9 decembre 2016 relative a la tranceparence a la lutte contre la corruption et a la modirnisation de la vie economique, Op-Cit.

Article 2-3 decret n 2017/329 du 14 mars 2017 relatif a l'agne a francais anticoroption, Op-Cit.

أولاً: إجراءات عمل مجلس اليقظة والتقييم التابع للهيئة

ونشير هنا أن مجلس اليقظة والتقييم يباشر في إطار مهامه ما يلي:

- الإجتماعات العادية: يعقد مجلس اليقظة والتقييم إجتماعات عادية لأداء وظائفه مرة واحدة كل ثلاثة (3) أشهر⁽⁵⁸¹⁾، وذلك بناءً على إستدعاء من رئيسه. حيث يعد الرئيس جدول أعمال كل اجتماع ويرسله إلى كل عضو قبل 15 يوم على الأقل قبل الاجتماع وفي الأخير يحضر عن أشغال الهيئة⁽⁵⁸²⁾.
- الإجتماعات غير العادية: لمجلس اليقظة والتقييم عقد إجتماعات غير عادية بناءً على استدعاء من رئيس المجلس، ويقوم الرئيس باعداد جدول أعمال الاجتماع ويرسله إلى كل عضو ولكن في هذه الحالة قبل ثمانية أيام (8) على الأقل من تاريخ الاجتماع، ثم يحضر أعمال الهيئة.

ثانياً: إجراءات عمل المجلس التابع للسلطة العليا للشفافية

جاء المشرّع بإجراءات جديدة فيما يتعلق بعمل المجلس في قانون رقم 08-22، وهذا مقارنة بما كان موجود في المرسوم الرئاسي رقم 06-413، الخاص بالمجلس التابع للهيئة.

1. إجتماعات الدورة العادية للمجلس

يجتمع المجلس مرة واحدة على الأقل، كل ثلاثة أشهر في دورة عادية بناءً على استدعاء من رئيس السلطة، وفي حالة تعذر حضور الرئيس، يرأس الجلسة أحد أعضاء المجلس الذي يتم تعيينه من طرف الرئيس. ولاتعد مداوات المجلس صحيحة إلا بحضور نصف ½ أعضائه على الأقل بمعنى تتخذ قراراته بأغلبية الأعضاء الحاضرين وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت رئيس الجلسة هو الرّاجح⁽⁵⁸³⁾.

2. الإجتماعات في دورات غير عادية

بإمكان مجلس السلطة عقد إجتماعات، في دورات غير عادية إذا اقتضت الضرورة ذلك، بناءً على استدعاء الرئيس من تلقاء نفسه والملاحظ أنّ القانون رقم 08-22 أضاف إمكانية طلب عقد إجتماع غير عادي من أعضاء المجلس على أن يكون الطلب من نصف الأعضاء⁽⁵⁸⁴⁾ وهذا لم يكون موجودا في إطار مجلس اليقظة والتقييم.

الملاحظ أنّ المشرّع جاء ببعض القواعد الجديدة التي تتعلق بإجتماعات مجلس السلطة العليا للشفافية بالإضافة إلى ما سبق فإنّه أشار بموجب المادة 32 من القانون رقم 08-22، أن مداوات المجلس

(581)- تبعا المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، سالف الذكر.

(582)- كما أنّ مجلس هيئة مكافحة الفساد في الأردن يجتمع برئاسة الرئيس أو نائبه عند غيابه، ويكون الاجتماع قانونيا بحضور ما لا يقل عن خمسة من أعضائه على أنّ يكون الرئيس أو نائبه من بينهم، ويتخذ قراراته بالإجماع، أو بأغلبية لا تقل عن خمسة أصوات. حسب المادة 12 فقرة أ، من قانون رقم 62، متعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن. سالف الذكر.

(583)- أنظر المواد 31، 32، 34، قانون رقم 08-22، سالف الذكر.

(584)- المادة 31، القانون نفسه.

سرية، وأضاف في المادة 33 منه أنه لا يمكن لأي عضو التداول في قضية له صلة قرابة أو مصاهرة أو مصلحة مباشرة أو غير مباشرة، أنية أو سابقة خلال خمس سنوات التي سبقت المداولات. والجديد أيضا أن المادة 35 من نفس القانون تمكن الرئيس أن يدعو لحضور الاجتماعات أي شخص من ذوي الخبرة تكون مساهمته مفيدة في المسائل المطروحة على المجلس.

قبل صدور التنظيم الذي يحدد هياكل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته فإن الهياكل التي حددتها المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المعدل والمتمم بقيت قائمة، وتعمل في إطارها السلطة العليا إلى غاية صدور النص التنظيمي المتعلق بهياكلها، بالإضافة إلى الرئيس الذي تم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي، وكذا مجلس السلطة إستنادا إلى المادة 16 من القانون رقم 08-22⁽⁵⁸⁵⁾.

الفرع الخامس

السلطة العليا للشفافية حل للهيئة أم إمتداد لها؟

أنشأت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب نص تشريعي وهو القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته وبالرغم من التأخر الكبير في تنصيبها آنذاك إلا أن إنشائها يعد إستجابة وتكريسا لما تضمنته إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي ألزمت أعضائها بضرورة صياغة قوانين لمكافحة الفساد وإنشاء هيئات ووكالات تشرف على تنفيذ استراتيجيات مكافحة الفساد، بعدها استتبّع القانون السابق الذكر بعدد النصوص التنظيمية المتعلقة بالهيئة.

بالرغم من النقائص التي اعترت النظام القانوني الخاص بالهيئة إلا أن الإشكال الذي طرح فيما بعد هو قيام المشرع بدسترة الهيئة في التعديل الدستوري لسنة 2016، وهو ما عرض المؤسس الدستوري لعدة انتقادات من باحثي القانون، حيث كان الأولى إنشاؤها بنص دستوري ثم صياغة قانون عادي بشأنها، على خلاف ما حدث بخصوص الهيئة التي أنشأت بنص تشريعي ثم تلاها الإعراف الدستوري، إضافة إلى أن النصوص التنظيمية المتعلقة بالهيئة كانت مراسيم رئاسية، في حين كان الأولى أن تكون مراسيم تنفيذية.

الأمر الذي كان دافع قوي لضرورة تصحيح ذلك والذي أدى إلى حلّ الهيئة الوطنية وإعادة صياغتها تحت إسم جديد وهو "السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته" لأنه كان من الممكن تعديل قانون مكافحة الفساد رقم 06-01 مباشرة ووضع تغييرات على الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، غير أن تصحيح تدرج القوانين، وتجنب نصوص قانونية متكررة جعل المؤسس الدستوري

(585) - ملايكية آسيا، "السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته على ضوء القانون رقم 08-22"، مجلة الفكر

القانوني والسياسي، جامعة عمار ثليجي، الأغواط، المجلد 6، العدد 2، 2022، ص 862.

يُدرجها مباشرة في نص دستوري، ثم إحالة تنظيمها إلى قانون عادي وهو القانون رقم 22-08، الذي حاول المشرع أن يتدارك كل النقائص التي قدمها المتخصصين حول تنظيم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وهذا ما جعلنا نقول أن السلطة العليا للشفافية هي إمتداد للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بحلة جديدة تمثلت في تغييرات في طبيعة تشكيلاتها وطبيعتها مهامها حيث تحولت حسب التعديل الدستوري من هيئة استشارية إلى هيئة رقابية مع وضوح نسبي في مهامها مقارنة لما كان عليه في ظل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

المبحث الثاني

بعض الملاحظات حول خصوصية هيئة مكافحة الفساد

إنّ المحتويات النظرية لاستراتيجية مكافحة الفساد تستدعي الجدية والصرامة في صياغاتها ورسمها، وهي تتباين وفقاً لمعطيات الظروف السياسية والإقتصادية والإجتماعية ومستويات التّقدم العلمي ومدى ما وصلت إليه الدّول من جهود ومراحل التحديث والتطوير لأجهزتها الموجهة لمكافحة الفساد، إذ يعد إنشاء الهيئة قفزة في سبيل التكيف والتأقلم مع مختلف ما تقتضيه مراحل مكافحة والوقاية من الفساد، لذا فإنّ تطويق مشكلة الفساد وفق خطوات جديدة ومحددة أو علاجها لا يتحقق بمجرد تعزيز البنية المؤسساتية بأجهزة متخصصة، بل ويفرض وضع وتأسيس إطار عمل مؤسسي صارم بما فيها منح الهيئات المتخصصة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته قواعد جد هامة ونظام محكم في نصوص قانونية مهما كانت درجتها تفصح عن هياكلها وتنظيمها وكيفيات سيرها.

الأمر الذي دفعنا إلى تقييم النّصوص القانونية المرتبطة بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، في جانبها التنظيمي، أين وجدنا تآرجح في هذه النّصوص من نص تشريعي إلى نص تنظيمي ثم دستوري، وبعدها نص دستوري ثم نص تشريعي وبعدها تنظيمي، فهذا التردد في إحكام قواعد تنظيم الهيئة أثارت الإهتمام الأمر الذي جعلها مجال لتسجيل الكثير من الملاحظات سيما ما تعلق بنظامها القانوني (المطلب الأول)، فضلاً عما يمكن قوله حول مسألة إستقلاليتها سواءً في جانبها العضوي أو الوظيفي الذي من شأنه طرح إشكالات بخصوص وظائفها في مجال مكافحة الفساد وهذا ما يضيف على الهيئة بعض الخصوصيات بشأنها (المطلب الثاني).

المطلب الأول

حول النظام القانوني للهيئة

بالنّظر إلى القواعد القانونية المنظمة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، سواءً تلك التي تضمنها القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، أو التي جاءت في النّصوص التنظيمية فإنه بقصد أداء الوظائف المخولة لها زودت بنظام قانوني جعلها سلطة إدارية مستقلة، إلاّ أنّه باعتبارها جهاز متخصص للوقاية من الفساد ومكافحته فإنّ ضبط الفساد والتحكم في متغيراته يختلف عن ضبط القطاعات الأخرى كما هو الحال لدى باقي السّلطات، بالرغم من أنّ المشرّع قد حاول إضفاء بعض الخصوصيات للهيئة في تنظيمها وتشكيلاتها، كأن جعل من الهيئة ذات إختصاص عام (الفرع الأول)، إضافة إلى أنّه خص أعضاء الهيئة ببعض القواعد التي لم يشر إليها في باقي السّلطات الإدارية (الفرع الثاني) إلاّ أنّه من جهة أخرى نجد قد أضفى الطّابع الإستشاري والوقائي لا القمعي

والردعي (الفرع الثالث) الذي يفرضه طبيعة موضوع الفساد، كما أنّ المشرّع إعترف بإنشاء الهيئة بموجب نصّ تشريعي وهو القانون رقم 01-06، ثم قام بدسترتها وهذا لا يجوز من الناحية القانونية، وهذا ما تداركه المؤسس الدستوري بموجب التعديل الأخير (الفرع الرابع)، لذا نحاول أن نبين على سبيل المثال البعض من الأحكام التي نسجلها بخصوص تنظيم الهيئة.

الفرع الأول

الطابع العام للهيئة

لم تعد الوسائل الإدارية القديمة قادرة ولا مناسبة للتعامل مع المستجدات، لذلك أصبح من الضروري تطوير أساليب العمل وتزويدها بالوسائل الحديثة⁽⁵⁸⁶⁾ في عملها، بحيث يواكب ذلك تطوير القدرات البشرية والمادية المتاحة وهي أمور في صلب الإصلاحات الإدارية المطلوبة⁽⁵⁸⁷⁾، هذا بعدما أصبح يسود شعور يكاد يكون عاماً من حالة عدم الرضى عن عمل الأجهزة الحكومية ويكثر الحديث المتكرر عن الأخطاء والممارسات غير السليمة التي ترتكبها تلك الأجهزة، ولم يعد هذا الحديث قاصراً على العامة من المواطنين ووسائل الإعلام، بل أصبح أمراً تعترف به القيادات الإدارية والسياسية، فقد لا تكون هناك حكومات كثيرة في العالم قادرة على الإدعاء بأنّها الأداة الأنسب لإدارة الخدمات التي تقدمها كما كان الأمر في السابق، وقد انعكس هذا الوضع سلباً على النمو فيها⁽⁵⁸⁸⁾. لذلك عمدت التشريعات الداخلية للدول إلى تبني هيئات مكافحة الفساد.

تبعاً لذلك فالجزائر بعد مصادقتها على الكثير من الإتفاقيات الدولية في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، سيما إتفاقية الأمم المتحدة أنشأت مباشرة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في إطار قانون مكافحة الفساد في 2006، وتزامن ذلك مع الحركية التي شهدتها الجزائر بإنشائها للسلطات الإدارية المستقلة الموجهة لضبط قطاعات مختلفة كقطاع البورصة، التأمين، الكهرباء والغاز، لذا فالمشرّع الجزائري كيف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد "سلطة إدارية مستقلة"، وقد حذا المشرّع الجزائري حذو المشرّع الفرنسي الذي كيّف "لجنة الشفافية للحياة المالية والسياسية" سلطة إدارية مستقلة، لذلك تعد الهيئة سلطة موجهة ليست فقط لضبط قطاع معين وإنما جعل من إختصاصها عاماً يشمل كل القطاعات عن طريق الآليات ومختلف الصّلاحيات الممنوحة للهيئة وكانت قبل إنشاء

⁽⁵⁸⁶⁾- يتضح أن كل هيئات الضبط المستقلة تتمتع بسلطات حقيقية يعبر بها عن الأسلوب الحديث لتنظيم المجال الإقتصادي والمالي. انظر براهيمي فضيلة، المركز القانوني لمجلس المنافسة بين الأمر رقم 03-03 والقانون رقم 12-08، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع القانون العام للأعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2010، ص 12.

⁽⁵⁸⁷⁾- الصيرفي محمد، الإصلاح الإداري والتطوير الإداري كمدخل للحكومة الإلكترونية، مرجع سابق، ص 26.

⁽⁵⁸⁸⁾- المرجع نفسه، ص 24.

الدّيون المركزي لقمع الفساد، الجهاز الوحيد المتخصص في الوقاية من الفساد ومكافحته، والتي أصبحت بعد التعديل الدستوري الأخير في 2020 تدعى بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

إنّ الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ذات طابع عام سواء من حيث تشكيلاتها التي تتميز بها واحتوائها على العديد من أجهزتها وأن هذا التعدد في الأجهزة والتشكيلة نشهده أيضا على مستوى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وهو ما أخذت به أغلب التشريعات المقارنة.

كما يظهر الطابع العام لها حتى من حيث صلاحياتها كون أنّ موضوع الفساد يظهر في كل المجالات، فهي تختص بالوقاية ومكافحة كل التصرفات والأفعال التي لها وصف جزائي وتشكل مفهوم الفساد في نظر القانون، كما أنها ذات صلة بكل الإدارات والمؤسسات العمومية سواء من حيث رقابتها أو من حيث طلب أية معلومات تحتاجها، كما تساهم في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة. ضف إلى ذلك ما يدل على طابعها العام أن الهيئة مركزية توجد في الجزائر العاصمة، فحسب القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، توضع لدى رئيس الجمهورية حسب المادة 18 منه، كما أن القانون الأخير رقم 22-08، المنظم للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته أكد أنّ موقعها في الجزائر وهذا حسب نص المادة 03 إذ جاء فيها: "يقع مقر السلطة العليا بمدينة الجزائر". فغالبا كل الهيئات التي تكون مركزية يمتد إختصاصها إلى كامل الإقليم الوطني، بالتالي فهي ذات طابع عام.

الفرع الثاني

إلحاق أعضاء الهيئة بقواعد خاصة في توظيفهم

إنّ التحكم في المهام المرتبطة بالوقاية من الفساد ومكافحته يستدعي بالضرورة أن يتوفر الملّكف بها على مؤهلات تسمح له بذلك والعمل في بيئة تساعده في تحقيق ما تصبو إليه القوانين وما تسعى له مختلف الأجهزة والهيكل المخصصة والموجهة لذلك، عليه نجد المشرّع وفي قانون رقم 06-01 حاول أن يخصّ أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بعض القواعد لبلوغ ذلك.

أولا: التكوين المناسب والعالي المستوى لموظفيها

إنّه بغرض تطوير ومسايرة التحديث والعصرنة وتزويد أجهزة ومؤسسات الدولة بإطارات تكون قادرة وكفاءة على استيعاب حجم المسؤولية في أداء مهامها تماشيا مع التقنيات والتغيرات الحديثة. فإنّه ظهرت الحاجة إلى عدم فسح المجال لأنّ تتغلب في عملية الإنتقاء الشروط والمقاييس الذاتية على

الشروط الموضوعية⁽⁵⁸⁹⁾، إذ أنّ من الواضح أنّ حالة الإعاقة في الجسد الإداري بصفة عامة سببه إفتقار أشخاصه للقدرة على أداء أعمالهم التي يؤديونها بصفة عرضية فضلاً عن إفتقارهم للتعليم والتدريب المهني⁽⁵⁹⁰⁾.

فيؤكّد العلماء والباحثون على أنّ الأداء يتحسن عندما يتم توزيع الأعمال على أساس قابلية الأفراد ومهاراتهم أي "وضع الفرد المناسب في المكان المناسب". لذا يعتبر التكوين أحد مفاتيح النجاح، يساعد على تنمية قدرات الفرد في المنظمة، ولهذا أولت السياسات الحكومية إهتماماً بهذا الجانب من خلال النصوص التنظيمية المنظمة للتكوين⁽⁵⁹¹⁾.

المشرّع أولى اهتماماً بالموضوع فأكد على ضرورة التكوين المناسب والعالى المستوى لمستخدميها، إذ يجب أن تتكون الهيئة من موظفين متخصصين مشهود لهم بالتكوين العالى والخبرة، وفوق كل ذلك أن يكونوا على درجة عالية من النزاهة⁽⁵⁹²⁾، وقد ركز المشرّع على ذلك في نص المادة 19 فقرة 3 من قانون رقم 01-06، بعبارة: "... التكوين المناسب والعالى المستوى لمستخدميها...". وهو ما أكده المنظم في المادة 9 فقرة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 أنه يتولى الرئيس مهمة إعداد وتنفيذ برامج تكوين إطارات الدولة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، فهو يساهم في هذا التكوين. كل هذا يؤكّد على إهتمام المشرّع بضرورة التكوين والمستوى العالى لأعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، والذي أشارت له العديد من الاتفاقيات الدولية خاصة إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، وإتفاقية العربية لمكافحة الفساد⁽⁵⁹³⁾.

(589) - بوخريسة بوبكر، "الإختلالات الوظيفية في الإدارة الجزائرية"، مجلة الدراسات والتّقد الاجتماعي، جامعة أبو القاسم سعد الله، الجزائر، العدد 25، 2008، ص 66.

(590) - ساقور عبد الله، "الحكم الموسع بين المفهوم والآليات في المجتمع الجزائري - بلدية عنابة نموذجاً"، مرجع سابق، ص 198.

(591) - بإعتباره أيضاً أداة أساسية لتقويم الموارد البشرية وتطويرها، ويشكل رهاناً إستراتيجياً كبيراً تهتم به مختلف التّنظيمات، وتزداد أهميته كونه يسمح بإضفاء تحسينات على الهيكل الإداري، ويتكيف مع تغيرات مناهج العمل الحديثة التي تسمح بمواكبة التّطورات وفق أساليب جديدة. بوقنور اسماعيل، التّنمية الإدارية ومعضلة الفساد الإداري (دراسة حالة الجزائر 1991-2006)، مرجع سابق، ص 138.

(592) - والقوة والحزم والقدرة على اختراق الجدار الصلب للفساد وكسره. أنظر: هارون نورة، جريمة الرشوة في ظل إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وأثرها في التشريعات الجزائرية الداخليّة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، القانون الجنائي، جامعة دمشق، سوريا، 2008، ص 277.

(593) - جاء في إتفاقية الأمم المتحدة في المادة 6-02 إذ تنص: "... وينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين، وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظّفين من تدريب للإضطلاع بوظائفهم"، وكذا المادة 36 منها

(593) - نفس الشيء ألحت عليه إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته في المادة 20 فقرة 5 إذ جاء فيها أنه: "تلتزم الدول الأطراف باتخاذ الإجراءات اللازمة من أجل كفالة تخصيص سلطات أو وكالات وطنية لمكافحة الفساد والجرائم ذات

إن أهمية التكوين جعل المشرع يخصص به كل موظفي القطاع دون استثناء، بل يشمل جميع الموظّفين في المؤسسات والإدارات العمومية، وهذا ما تضمنته المادة 03 من القانون رقم 06-01، وهذا يحتاج إلى اليات تساهم في ذلك كعامل التدريب⁽⁵⁹⁴⁾، منح الحوافر⁽⁵⁹⁵⁾ وغيرها... فيصبح بذلك الإستحقاق والكفاءة المهنية والخبرة العلمية كمقاييس ضابطة لكل الممارسات وتنفيذ المهام في مؤسسات الدولة وأجهزتها خدمة للصالح العام⁽⁵⁹⁶⁾.

ثانيا: الإلتزام بالسّر المهني

لا شك أنّ هذا المبدأ من أهم المبادئ التي تحكم الوظيفة العامة على إختلاف أنواعها⁽⁵⁹⁷⁾، إذ يعتبر السّر المهني واجب أساسي للمحافظة على أسرار الوظيفة⁽⁵⁹⁸⁾، ومن أجل محافظة الموظّف على كرامة

الصلة عن طريق القيام بين أمور أخرى، بضمان تدريب العاملين فيها ومنحهم الحوافر الضرورية لتمكينهم من الإضطلاع بالمهام المنوطة بهم".

⁽⁵⁹⁴⁾- يرى الفقه أن عملية التدريب تمثل نوعا من الاستثمار البشري، بل هو أفضل استثمار يمكن أن يحقق عائدا مجزيا متى كان هادفا وجادا ومثمرا ومتى تهيأت الظروف المواتية للاستفادة بمن دربوا، وتمكينهم من تطبيق ما تدربوا عليه، والإعتماد المتزايد على الإستخدامات العديدة للمعلومات والمهارات التي اكتسبها في إتقان رسم السياسة والتخطيط والتنظيم واتخاذ القرارات والاتصالات وإشباع الحاجات الإجتماعية والنفسية للعاملين بما يؤدي في النهاية إلى تحولات في فلسفة الإدارة وفي عملها. سامي جمال الدين، التّنظيم الإداري للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1990، ص 161.

- فيعتبر التدريب الإداري موضوعا أساسيا في علم الإدارة نظرا لما له من إرتباط بتنمية الموارد البشرية وأصبح يحتل مكانة الصدارة في أولويات عدد كبير من دول العالم المتقدمة والنّامية على السواء، بإعتباره أحد السبل المهمة لتكوين جهاز إداري كفاء. والتدريب حسب سيكيو" هو مجموعة النشاطات والوسائل والطرق والدعائم التي تساعد في تحفيز العمال لتحسين مستواهم ومعارفهم وسلوكياتهم وقدرتهم الفكرية الضرورية لتحقيق أهداف المنظمة من جهة، وتحقيق أهدافهم الشخصية والإجتماعية من جهة أخرى، بدون أن ننسى الأداء الجيد لوظائفهم الحالية والمستقبلية". بوقنوراسماعيل، التّنمية الإدارية ومعضلة الفساد الإداري (دراسة حالة الجزائر 1991-2006)، مرجع سابق، ص 114. والتدريب نصت عليه العديد من الإتفاقيات بما فيها: إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، المعتمدة من طرف الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة يوم 15 نوفمبر 2000، مصادق عليها بتحفظ بمرسوم رئاسي رقم 02-55 مؤرخ في 5 فبراير 2002، ج.ج.ج عدد 9 صادر في 10 فبراير 2002.

⁽⁵⁹⁵⁾- يعتبر حافزا كل ما يثير المزيد من إهتمام الشخص بعمله، وقد جاءت فكرة الحوافر كنظام ينهض به الجهاز الإداري في الدولة مبتغية تنمية بواعث العمل لدى الموظّفين، وزيادة قدراتهم المعنوية، والعمل على زيادة إهتماماتهم بعملهم الوظيفي وتدعيم روح المبادات عندهم، وتشجيعهم على الإقتراح والإسهام في عملية صنع القرارات، بل والسياسات في أي مرحلة من مراحلها.

أنظر: سامي جمال الدين، التّنظيم الإداري للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 118.

⁽⁵⁹⁶⁾- مرضي مصطفى، "الحكم الراشد، متطلباته وعواقبه في ضوء التجربة الجزائرية"، مرجع سابق، ص 236.

⁽⁵⁹⁷⁾- فالسر المهني يعد أهم الواجبات الملقاة على عاتق موظفي المناصب العليا في الدولة بما فيها السّلطات الإدارية المستقلة، والدليل على ذلك اقترانها بأداء اليمين لأنّ مثل هذه الوظائف أقرب إلى الوظائف السياسية منها إلى الوظائف الإدارية خاصة وأن سلطة التعيين في مثل هذه المناصب تكون من إختصاص رئيس الجمهورية.

⁽⁵⁹⁸⁾- بوقنوراسماعيل، التّنمية الإدارية ومعضلة الفساد الإداري (دراسة حالة الجزائر 1991-2006)، مرجع سابق، ص 146.

الوظيفة وأن يسلك في تصرفاته مسلکا يتفق والإحترام الواجب لها⁽⁵⁹⁹⁾، عليه تكريس واجب السر المهني⁽⁶⁰⁰⁾، لأنّ إلتزام الموظف بالحفاظ على أسرار المهنة هو إلتزام قانوني تؤكدده عديد من النصوص القانونية، فقد يطلع الموظف بحكم وضعه الوظيفي على كثير من الأسرار التي تتعلق بالمرفق الذي يعمل به أو بمرافق الدولة الأخرى التي تتعامل مع المرفق، كما أنّ الأفراد المنتفعين بخدمات المرفق قد يجدون أنفسهم مضطرين لإطلاع الموظف على أسرارهم الشخصية أو مستندات تحتوي معلومات شديدة الخصوصية عن تفاصيل حياتهم وعلاقاتهم الوظيفية والشخصية⁽⁶⁰¹⁾.

نتيجة لأهمية السر المهني⁽⁶⁰²⁾ فقد تناوله المشرع في قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ويتعلق الأمر بالمادة 23 منه، حيث ألزم المشرع أعضاء الهيئة بإحترام هذا الواجب سواء أثناء⁽⁶⁰³⁾ أو بعد أداء المهام⁽⁶⁰⁴⁾. وهذه المادة تقابلها المادة 27 من القانون رقم 08-22⁽⁶⁰⁵⁾ المتعلق بالسلطة العليا للشفافية، إستنادا إلى نفس المادة المذكورة أعلاه، فإنّ خرق أعضاء وموظفي الهيئة للإلتزام بالسر

(599) - الشتيوي سعد، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعية الجديدة، مصر، 2008، ص.ص 3-35.

(600) - إن تحديد مفهوم السر يمثل معيارا أساسيا، يهتدي به الموظف العام حتى يتمكن من تقدير حقيقة المعلومات المتوافرة بين يديه، وحتى يتمكن من تقييمها بتبيين مدى سريتها.

والأسرار الإدارية متعددة بطبيعتها، فهي تختلف من إدارة إلى أخرى، ومن مرفق لمرفق، وقد تتمتع المعلومة بصفة السرية سواء عن طريق النص على سريتها أو لكونها بطبيعتها سرية أو حتى لمجرد صدور أمر إداري بعدم إنشائها، ولم يورد سواء في مصر أو فرنسا تعريفا للسر الوظيفي الذي يلتزم الموظف العام بإحترامه، وفي تقديرنا أن السر بإختلاف تقسيماته هو معلومة يفترض من إفشائها ضررا أو تفويت مصلحة، وذلك خلال مدة معينة. طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، دراسة مقارنة، مصر وفرنسا، ط.2، د.د.ن، مصر، 1998، ص 291.

(601) - المرجع نفسه، ص 288.

(602) - كما ألح على السر المهني القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بالجزائر. أنظر: أمر رقم 03-06، سالف الذكر.

(603) - بمناسبة تأدية المهام قد يطلعون على التصريحات بالممتلكات الخاصة بالموظفين العموميين، ودراسة وإستغلال المعلومات الواردة فيها، كما يمكنها أن تطلب من الإدارات والمؤسسات والهيئات العامة والخاصة المعلومات التي تراها مفيدة للكشف عن أفعال الفساد، فنظرا لحساسية هذا المهام تتناقى وظيفة أعضاء الهيئة مع أي إفشاء أو بوح بهذه الأسرار الوظيفية ولها بذلك صلاحية أن تفرض السرية على أية معلومة قد ترى في إفشائها إضرارا بالمصالح.

(604) - من خلال المادة 23 فقرة 1 من قانون رقم 01-06 إذ تنص على أنه: "يلتزم جميع أعضاء وموظفي الهيئة بحفظ السر المهني، ويطبق هذا الإلزام كذلك على الأشخاص الذين انتهت علاقاتهم المهنية بالهيئة".

(605) - وهو إجراء حرصت عليه معظم التشريعات: المشرع الأردني أعضاء هيئة مكافحة الفساد بالسر المهني عندما صرح أنه: "تعتبر المعلومات والبيانات والوثائق ونسخها التي ترد للهيئة أو يطلع عليها أي من العاملين فيها بحكم وظائفهم سرية وأن لا تنفسي أو تبرز أو يسمح للغير بالإطلاع عليها وفقا لأحكام القانون"، ولم يتردد المشرع اليمني في الإدلاء بالسر المهني لأعضاء الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد في اليمن، إذ جاء بأنّه: "يخطر على العاملين في الهيئة إفشاء سرا أو معلومات أو بيانات وصلت إلى علمهم بسبب أدائهم لمهامهم أثناء التحري أو التحقيق في جرائم الفساد".

المهني يعتبر جريمة معاقب عليها في قانون العقوبات، وتوصف الجريمة أنّها جريمة إفشاء السر المهني⁽⁶⁰⁶⁾ كما يعاقب كلا من المشرّع الأردني⁽⁶⁰⁷⁾، والمشرّع اليمني⁽⁶⁰⁸⁾ على مثل هذا السلوك.

ثالثاً: تأدية أعضاء الهيئة لليمين

يرتبط أساساً هذا الإجراء بالسر المهني فكضمانه لهذا الأخير ومن أجل أداء سليم للمهام يلتزم أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بتأدية اليمين⁽⁶⁰⁹⁾ الخاصة بهم قبل إستلام مهامهم. وهذا إستناداً إلى نصّ المادة 19 فقرة أولى من قانون رقم 01-06⁽⁶¹⁰⁾، ويكون أداء اليمين أمام المجلس القضائي قبل تنصيبهم⁽⁶¹¹⁾.

للإشارة فإنّ تأدية اليمين هو إجراء عادة يفرضه المشرّع لأصحاب المراكز العليا في الدولة أي المناصب الحساسة بما فيها السّلطات الإدارية المستقلة، فهو إجراء يعزز الثقة في النفس، فيخلق الضمير وروح الولاء⁽⁶¹²⁾ للوطن بتأثير الإحساس بوجود رقابة ربّانية⁽⁶¹³⁾.

رابعاً: ضمان الحماية لأعضائها

إذا كانت إتفاقية الأمم المتحدة وإتفاقية الإتحاد الإفريقي لمكافحة الفساد حثتا على ضرورة حماية المبلغين والخبراء والشهود في الجرائم ذات الصلة بالفساد، فإنّ المشرّع الجزائري وفر هذه الحماية ليس

⁽⁶⁰⁶⁾- يعاقب على الجريمة بمقتضى المادة 301 من قانون العقوبات الآتي نصها: "يعاقب بالحبس من شهر إلى 6 أشهر وبغرامة من 20.000 إلى 100.000 دج الأطباء والجراحون والصيدالة والقابلات وكل الأشخاص المؤتمنين بحكم الواقع أو المهنة أو الوظيفة الدائمة أو المؤقتة على أسرار أدلى بها إليهم وأفشوها في غير الحالات التي يوجب عليهم فيها القانون إفشاءها ويصح لهم بذلك..." أمر رقم 66-156، سالف الذكر.

⁽⁶⁰⁷⁾- "كل من يخالف أحكام الفقرة (أ) من هذه المادة يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة" المادة 20 فقرة بمن قانون رقم 62، متعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن، سالف الذكر.

⁽⁶⁰⁸⁾- "يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على خمس سنوات أو بغرامة لا تزيد على خمسة ملايين ريال كل من يخالف أحكام المواد (15، 16.... من هذا القانون)" المادة 41 من قانون رقم 39، يتعلق بمكافحة الفساد في اليمن، سالف الذكر.

⁽⁶⁰⁹⁾- تقابلها المادة التاسعة (9) من القانون الأردني الخاص بمكافحة الفساد التي حددت صبغة اليمين كما يلي: "يقسم الرئيس والأعضاء قبل مباشرتهم أعمالهم أمام الملك اليمني التالية: أقسم بالله العلي العظيم بأن أكون مخلصاً للملك والمواطن وأن أحافظ على الدستور وأحترم القوانين والأنظمة وأقوم بالمهام الموكلة إلي بصدق وأمانة".

⁽⁶¹⁰⁾- إذ جاء فيها: "... قيام الأعضاء والموظفين التابعين للهيئة المؤهلين للإطلاع على معلومات شخصية وعموماً على أية معلومات ذات طابع سري بتأدية اليمين الخاصة بهم قبل استلام مهامهم..."

⁽⁶¹¹⁾- وقد حدد المشرّع صبغة اليمين القانونية بموجب نص المادة 20 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 كما يلي: "أقسم بالله العلي العظيم، أن أقوم بعمل أحسن قيام، وأن أخلص في تأدية مهنتي وأكتم سرها وأسلك في كل الظروف سلوكاً شريفاً".

⁽⁶¹²⁾- نقصد به واجب الولاء تجاه الأمة والذي يطرح إلزاماً آخر على الموظف وهو واجب الحياد ويرتبط واجب الحياد بما سميه الفقيه (Fourrier) بصفاء التصرف الإداري، وهو ما يعني أن الموظف أثناء أدائه مهام وظيفته يجب عليه أن يبتعد عن كل فعل أو قول يمكن أن يثير الشك في نزاهة الإدارة. طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص 286.

⁽⁶¹³⁾- أكد القانون 08-22 على ضرورة تأدية اليمين لرئيس وأعضاء مجلس السّلطة العليا للشفافية في المادة 25 منه.

فقط لهؤلاء إنما حتى بالنسبة لأعضاء الهيئة وذلك بقصد اكتساب الثقة في أداء المهام وكذا الحياد وعدم الخضوع لأي تأثير.

ونتيجة لما للجريمة من مكونات سيئة في تركيبها من سوء النية والمكر والإرادة الجانحة للإجرام، فإن أعضاء وموظفي الهيئة قد يتعرضون أثناء أو بمناسبة ممارسة مهامهم لمضايقات كالضغط أو الترهيب أو التهديد أو الإهانة أو الشتم أو الاعتداء بكل أشكاله، لذا وقّر لهم القانون الحماية والأمن بموجب نص المادة 19 فقرة 4 من قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁽⁶¹⁴⁾. وهذا ما أغفله المشرع في قانون رقم 08-22 المتعلق بالسلطة العليا للشفافية، خاصة وأن هذه الحماية تشكل ضماناً قوياً للأعضاء لأداء أحسن لوظائفهم المتصلة بمكافحة الفساد دون خوفهم أو خطر يهددهم. أمكن القول أنّ الهيئة تتوفر على أجهزة تساعد على تأدية وظائفها وأن المشرع قد استتبعها بعدد من النصوص القانونية التي تنظم عملها وكيفية سيرها، وقد ألحقها بقواعد تغطي حسن أدائها⁽⁶¹⁵⁾.

الفرع الثالث

غلبة الطابع الإستشاري والوقائي للهيئة

إنّ ما يمكن ملاحظته بخصوص تنظيم الهيئة بوجه عام فإنّه يغلب على إختصاصاتها الطابع الإستشاري⁽⁶¹⁶⁾، وهذا ما إستنبطناه من خلال قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته وكذا نصوصها التّظيمية، ثم أكدّه لنا المؤسس الدستوري في تعديل 2016، عندما أدرجها ضمن الهيئات الإستشارية، إضافة إلى هذا فقد حرم المشرع والمؤسس الدستوري الهيئة من الإختصاص القمعي بل جعلها جهاز وقائي بحت.

أولاً: الطابع الاستشاري للهيئة

يطغى على إختصاصات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته الطابع الإستشاري، بالرغم من ترقيتها إلى مؤسسة رقابية فهي تقوم حسب المادة 20 فقرة أولى من قانون رقم 01-06، المتعلقة

⁽⁶¹⁴⁾- وتجدر الإشارة أن هذه الحماية قد حاز عليها أعضاء مجلس هيئة مكافحة الفساد في الأردن، إذ جاء في القانون أنّه بإستثناء حالات التّلابس بالجرم، لا يجوز ملاحقة أو توقيف الرئيس أو عضو المجلس إلا بعد الحصول على إذن مسبق من المجلس القضائي، وللمجلس القضائي أن يقرر بعد سماع أقوال الرئيس أو العضو إستمرار توقيفه للمدة التي يراها مناسبة أو تمديدتها أو الإفراج عنه بكفالة أو بغير كفالة، أنظر المادة 20، من قانون رقم 62، متعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن، سالف الذكر.

⁽⁶¹⁵⁾- سعادي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، ص 64.

⁽⁶¹⁶⁾- عن الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، عد ل: جمال دوبي بونوة، "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كآلية دستورية لمكافحة الفساد في الجزائر"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور، خنشلة، العدد 12، 2019، ص 33.

بإختصاصاتها باقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية، هذا تنفيذاً لما ورد في المادة 05 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي جاء فيها: "تقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد..."

يظهر الطابع الاستشاري له جلياً في مجموع الإختصاصات الممنوحة للهيئة، إذ تتمتع هذه الأخيرة بجملة من الصّلاحيات الاستشارية في مجال تخصصها وهو الوقاية من الفساد، وذلك في شكل توصيات، آراء⁽⁶¹⁷⁾، أو تقارير، تعدها الهيئة على أساس أنّها الجهاز المختص للوقاية من الفساد ومكافحته، والسهير على ضمان إحترام القانون وتطبيق أو الإقتداء بكل البرامج المعدة من الهيئة للوقاية من الفساد ومكافحته. وهذه الآراء والإقتراحات والتوصيات تصدرها وفقاً لنظامها الداخلي، وهذا ما جاء في نص المادة 18 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 الذي يحدد تشكيلية الهيئة ومهامها، إذ جاء في المادة أنّه: "تصدر الهيئة كل التوصيات والآراء أو التقارير أو الدراسات التي ترسلها إلى الهيئات المعنية، طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها"⁽⁶¹⁸⁾.

فهذا الطابع الإستشاري للهيئة قد احتفظ به المشرّع من خلال القانون رقم 22-08 الذي منح السّلطة العليا للشفافية إختصاصات لها طابع استشاري، بحيث لمجلس السّلطة إبداء الرأي في بعض المسائل التي قد تعرضها عليه الحكومة أو البرلمان أو أية هيئة أو مؤسسة أخرى، كما يبدي رأيه في مشاريع التّعاون في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته مع الهيئات والمنظمات الدولية، ولكن يبدو أن المشرّع قد قلص من الدور الإستشاري من الهيئة بعد هذا القانون والدليل على ذلك أن المؤسس الدستوري في تعديله الأخير لسنة 2020⁽⁶¹⁹⁾ قد أدرجها ضمن المؤسسات الرقابية خلافاً للتعديل الدستوري لسنة

⁽⁶¹⁷⁾- التوصيات: تعتبر كأداة لشرح وتفسير النصوص التشريعية والتنظيمية في المجالات التي تتمتع بها أي في المجالات التي لا تتمتع بسّلطة إتخاذ القرار. فالتوصيات التي تصدرها الهيئات أو المنظمات الدولية. الآراء: وهي وسيلة تسمح للهيئة بتفسير بعض النصوص التشريعية أو التنظيمية بناءً على طلب فهي ذات طابع توجيهي وتحضيري.

في هذا الصدد أنظر: زوار حفيظة، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة كسّلطة إدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2004، ص 85.

⁽⁶¹⁸⁾- انظر: سعادي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، ص 21.

⁽⁶¹⁹⁾- بالرغم من إدراج السّلطة العليا للشفافية ضمن المؤسسات الرقابية في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2022، إلا أنّ السّلطة تتمتع كذلك بإختصاص استشاري حسب المادة 205 منه: "... إبداء الرأي حول النصوص القانونية ذات الصلة بمجال اختصاصها..."

2016⁽⁶²⁰⁾ الذي وضعها ضمن الهيئات الإستشارية. لذا فإنّ المشرّع قد غير من طبيعة صلاحيات الهيئة التي أصبحت رقابية أكثر منها إستشارية، بل وقد عدل حتى من علاقات الهيئة بالجهة القضائية إذ أصبحت أكثر فاعلية ودينامكية في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.

بقيت الهيئة تتمتع بصلاحيات استشارية واسعة إلى غاية العديل الدستوي لسنة 2020 الذي غير من طبيعة مهامها إذ أصبحت الصلاحيات الإستشارية ضيقة مقارنة بما جاء في قانون رقم 06-01⁽⁶²¹⁾، لكن تبقى الهيئة سلطة إدارية مستقلة ذات الصلاحية الإستشارية، وهذا على غرار بعض السلطات الإدارية المستقلة الأخرى، التي حول لها مهام إستشارية في مجال اختصاصها. لأنّ طبيعة العملية الاستشارية تتطلب مهارات فنية وعملية في مجال الإختصاص لا يمكن الإستغناء عنها، فالمؤهل العلمي يسمح للمعني باكتساب الخبرة والمهارة والمقدرة على القيام والتنسيق في العمليات المتعلقة بالمهنة، كما أنّ الكفاءة الفنية في الميادين المحددة⁽⁶²²⁾، والدراية الفنية هي أمور قد نجدها غير متوفرة لدى إدارات التنفيذ، بحيث يكون من اللازم قبول النصائح⁽⁶²³⁾.

إنّ العمل الإستشاري يوجب تقديم الأراء والإقتراحات في مجال الوقاية من الفساد على درجة من النزاهة والكفاءة، ولأنّ العمل الاستشاري لا يتوقف نجاحه على تقديم الإقتراحات البناءة فقط، بقدر ما يتوقف على إعطاء معنى وتبرير منطقي للتغيير الذي يتم بقصد تحسين الأوضاع وخدمة الصالح العام⁽⁶²⁴⁾.

سبق وأنّ وضّحنا أنّ الهيئة سلطة إدارية مستقلة وليست هيئة إستشارية، إنّما لها صلاحيات ووظائف استشارية والإدارة الاستشارية بصفة عامة، تعرف بأنّها مجموعة الأجهزة التي توضع لدى الإدارة العاملة لتقوم بإعطاء آراء إلى هذه الإدارة وهذه الأخيرة أحيانا فإنّها ملزمة بطلب هذه الأراء وأحيانا أخرى لها الحرية في ذلك، ولكن مبدئيا إذا طلبتها فإنّها ليست مجبرة بتطبيقها. إن أهمية القرارات الإدارية

(620) - كانت الهيئة في إطار تعديل الدستور لسنة 2016، مؤسسة إستشارية بصريح العبارة في المادة 203 منه: "تتولى الهيئة على الخصوص مهمة اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، تركز مبادئ دولة الحق والقانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الممتلكات والأموال العمومية والمساهمة في تطبيقها...".

(621) - فمثلا مجلس المنافسة يعد سلطة بأن معنى الكلمة وليس مجرد هيئة استشارية وعليه تم تجريد الوزير المكلف بالتجارة من الصلاحيات المخولة له قانونا.

ZOUAIMIA Rachid, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Op-Cit. p21.

(622) - بوحوش عمار، الإتجاهات الحديثة في علم الإدارة، مرجع سابق، ص 256.

(623) - بوضياف أحمد، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989، ص 104.

(624) - بوحوش عمار، الإتجاهات الحديثة في علم الإدارة، مرجع سابق، ص 259.

لما لها من نتائج على الفرد وعلى المجتمع، أصبحت تفرض نوعاً من التعقيد في الدراسة قبل إتخاذها، هذا التعقيد فرض على الإدارة اللجوء إلى آراء الأجهزة الإستشارية المتخصصة حتى تكون في منأى عن بعض النتائج السلبية⁽⁶²⁵⁾.

إذن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد، سلطة إدارية مستقلة ذات صلاحية استشارية في مجال الوقاية من الفساد، وبالتالي إستبعاد أن تكون الهيئة إستشارية فقط⁽⁶²⁶⁾، لأنّ لها إختصاصات أخرى، بينما تعد الهيئات الاستشارية، هيئات إدارية مكلفة بإختصاص استشاري محض، وهي عديدة ومختلفة ومتواجدة على مستويات عدة⁽⁶²⁷⁾. وتبدو لنا أن المؤسسات الاستشارية بالجزائر كثيرة العدد بحيث لا يمكننا حصرها في هذا المجال الضيق كما أنّه من السهل معرفة ما إذا كانت هذه المؤسسات قائمة حتى الآن أو أصبح لا أثر لها، خاصة وأن غالباً ما يحددها الدستور فحسب التعديل الدستوري لسنة 2020، تتمثل الهيئات الإستشارية⁽⁶²⁸⁾، في: المجلس الإسلامي الأعلى، المجلس الأعلى للأمن، المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي والبيئي، المجلس الوطني لحقوق الإنسان، المرصد الوطني للمجتمع المدني، المجلس الأعلى للشباب، المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات، الأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات، ونظمها بموجب الفصل الخامس من الدستور⁽⁶²⁹⁾.

⁽⁶²⁵⁾- إن عدد وأنواع هذه الأجهزة الإستشارية يختلف باختلاف المسائل المطروحة، وفي الجزائر كثيرة العدد وبالتالي يصعب حصرها بصفة كاملة في هذا المجال وهي تتغير باستمرار إلا أنّه غالباً ما تتعلق ب:

- 1- أجهزة إستشارية لدى رئيس الجمهورية.
- 2- أجهزة إستشارية لدى رئيس الحكومة.
- 3- أجهزة إستشارية مشتركة ما بين الوزارات.
- 4- أجهزة إستشارية لدى الوزير. في هذا الشأن أنظر لباد ناصر، القانون الإداري، التّنظيم الإداري، مرجع سابق، ص.ص 147، 148.

⁽⁶²⁶⁾- يعرف الأستاذ حمدي أمين عبد الهادي الهيئات الإستشارية بأنها "تلك الأجهزة التي بحكم تخصصها بهذه الأمور تعتبر أقدر أجهزة الدولة على تزويد وحدات الإدارة العاملة بالرأي والمشورة في شؤون الوظيفة العامّة، سواءً من الناحية القانونية أو من الناحية الفنية. والحقيقة أن كفاية الإدارة تتوقف إلى حد بعيد عن كفاية هذه الخدمة الإستشارية فالإدارة تنطوي على مشاكل بشرية ومن ثم تكون معالجتها على نحو إنساني أفضل". ويعرفها الأستاذ محمد فؤاد مهنا بأنها تلك الهيئات الإستشارية "الهيئات الفنية التي تعاون أعضاء السلطة الإدارية بالأراء الفنية المدروسة في المسائل الإدارية التي تدخل في إختصاصهم وتتكون هذه الهيئات من عدد من الأفراد المختصين في فرع معين من فروع المعرفة يجتمعون في هيئة مجلس للمداولة والمناقشة والبحث وإبداء الرأي في المسائل التي تعرض عليهم" وطبيعتها استشارية، بمعنى آراءها لا تلزم الرئيس الإداري قانوناً وأن كان لها في الغالب قوة تأثير عليه يستمدّها من قيمتها الذاتية بوصفها آراء صادرة عن رجال فنيين ذوي خبرة واسعة في المسائل التي يطلب منهم إبداء الرأي بشأنها. بوضياف أحمد، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية، مرجع سابق، ص.ص 84-85.

⁽⁶²⁷⁾- سعادي فتحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، ص 22.

⁽⁶²⁸⁾- بوضياف أحمد، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية، مرجع سابق، ص 297.

⁽⁶²⁹⁾- وذكرها في الباب الخامس من التعديل الدستوري الأخير من المادة 206 إلى المادة 218 منه.

فنظرا للدور الهام الذي تكتسيه الصلاحية الإستشارية فإنه نجد الهيئات المكلفة بموضوع الفساد على المستوى الدولي أنشأت أجهزة لهذا الإختصاص كالمجلس الإستشاري المتواجد على مستوى منظمة الشفافية الدولية⁽⁶³⁰⁾، وكذا إنشاء مجلس إستشاري حول الفساد داخل الإتحاد الإفريقي⁽⁶³¹⁾.

فأما أهمية العمل الإستشاري⁽⁶³²⁾ نجد أنّ المشرّع الجزائري بدأ يعيد التّفكير في الدور الإستشاري لبعض الهيئات المكلفة بذلك منذ عدة سنوات كالمرسوم الرئاسي رقم 372-2000 المتضمن أحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة⁽⁶³³⁾، والذي وضع لجنة فرعية تسمى "اللجنة الفرعية للإستشارة والضبط والمراقبة"⁽⁶³⁴⁾، وكون العملية الاستشارية تستمد قوتها من المقدرّة على دراسة المشاكل وإيجاد الحلول المناسبة⁽⁶³⁵⁾، لم يتردد المشرّع الجزائري في إسناد صلاحيات إستشارية لبعض السّلطات الإدارية المستقلة⁽⁶³⁶⁾، بما فيها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

باستقراء القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته والتّصوص التّنظيمية المنظّمة للهيئة يظهر الطابع الإستشاري في جملة الإختصاصات الإستشارية المنوطة بها والمخولة لها والتي تتمثل في:

- إقترح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية وهو ما جاء في الفقرة الأولى من المادة 20 من القانون رقم 01-06.

⁽⁶³⁰⁾- يتكون المجلس من أفراد بارزين على المستوى العالمي يقدمون النصح للمنظمة ويساهمون في تنمية البرامج. حيمر فتحة، آثار الفساد الإداري على فعالية النظام السياسي الجزائري (1989-2007)، مرجع سابق، ص 285.

⁽⁶³¹⁾- وهذا ما جاءت به المادة 22 من إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، مصادق عليها بموجب مرسوم رئاسي رقم 06-137، سالف الذكر.

⁽⁶³²⁾- وهناك من يعتبر هذا الاختصاص الاستشاري هو اختصاص توجيهي. أكسوم عيلاّم رشيدة، إقلولي أولد رابح صافية، "عن دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في مواجهة الفساد والحد منه في القانون الجزائري"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، المجلد 16، العدد 4، 2021، ص 22.

⁽⁶³³⁾- مرسوم رئاسي رقم 372-2000 مؤرخ في 22 نوفمبر 2000، يتضمن أحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، ج.ر.ج.ج، عدد 71، صادر في 26 نوفمبر 2000.

⁽⁶³⁴⁾- ناصري نبيل، المركز القانوني لمجلس المنافسة بين الأمر رقم 95-06 والأمر رقم 03-03، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2004، ص 51.

⁽⁶³⁵⁾- بوحوش عمار، الإتجاهات الحديثة في علم الإدارة، مرجع سابق، ص 262.

⁽⁶³⁶⁾- خاصة بعد تغيير دور الدولة من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة، وتخفيفا للعبء على الإدارة مما أدى إلى الاستعانة بهيئات إدارية تقوم بمعاونة الهيئات التنفيذية. عن الدور الاستشاري لمجلس المنافسة مثلا، أنظر: عليان مالك، الدور الاستشاري لمجلس المنافسة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2003.

- كما تختص الهيئة بصلاحيات إقتراح تدابير خاصة منها ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد وهو ما جاء في الفقرة الثانية من المادة 20 السالفة الذكر. كما أشارت إليه المادة 12-03 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413⁽⁶³⁷⁾ وجعله من إختصاصات مديرية الوقاية والتحسيس.

- كذلك جمع ومركزة وإستغلال المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها، لا سيما البحث في التشريع والتنظيم والإجراءات والممارسات الإدارية، عن عوامل الفساد لأجل تقديم توصيات لإزالتها. وهذا حسب الفقرة الرابعة من المادة 20 من قانون رقم 06-01، المتعلقة بمهام الهيئة.

ما مُنح هذا الإختصاص الإستشاري إلا لأجل التعاون في سبيل التصدي للعديد من الآثار والنتائج التي تترتب عن الفساد⁽⁶³⁸⁾، ويمكن هنا توضيح معنى هذه التوصيات والأراء التي لم يبين المشرع مدى إلزاميتها عكس تلك التوصيات التي تصدرها السلطة العليا للشفافية التي هي ذات طابع إلزامي⁽⁶³⁹⁾:

- التوصية: هي تصرف إداري أحادي الطرف، غير تقريبي، فلا ينشئ حقوقا ولا يضيّع إلتزامات في ذمة الغير، فهي ليست أعمالا قانونية كالقرار، فلا تحمل أية آثار قانونية ملزمة للمعنيين بها، فهي نوع من العمل الإداري الإعلامي، تفسّر وتسهل تطبيق نصوص القانون⁽⁶⁴⁰⁾. تدعو بذلك الهيئة من خلالها السلطة التشريعية أو الحكومة أو الإدارة القيام بإصلاح أو تعديل قانون أو تنظيم معين من أجل الحد من ظاهرة الفساد.

- الإقتراح: غالبا ما يميّز المشرع بين الرأي والإقتراح وظاهريا يميّز الإقتراح بحق المبادرة، حيث تبادر به سلطات الضبط دون طلب منها في مواجهة البرلمان أو الحكومة، بغرض قبول تعديل تنظيم أو قانون. فيمكن للهيئة إبداء إقراحاتها وفق ما نص عليه القانون⁽⁶⁴¹⁾.

⁽⁶³⁷⁾- مرسوم رئاسي رقم 06-413، سالف الذكر.

⁽⁶³⁸⁾- عمرو صابر، "الفساد الإداري والإقتصادي، رؤية واقعية وإسلامية، دراسات إقتصادية"، دورية فصلية صادرة عن مركز البصيرة للبحوث والإستشارات والخدمات التعليمية، الجزائر، المجلد 7، العدد 1، 2007، ص 88.

⁽⁶³⁹⁾- المادة 09، قانون رقم 22-08، سالف الذكر.

⁽⁶⁴⁰⁾- شيبوتي راضية، الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر "دراسة مقارنة"، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، تخصص المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2015، ص 167.

⁽⁶⁴¹⁾- المرجع نفسه، ص 167.

– الأراء: تبدي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، على غرار العديد من سلطات الضبط رأيها في تفسير النصوص التشريعية والتنظيمية، أو لتوضيح الغموض الذي يشوب نصوص معينة أو التعرف على رأيها في مسألة معينة لم ترد صراحة في النصوص القانونية⁽⁶⁴²⁾.

كما أنّ الهيئة بدورها تستعين بهيئات أخرى وتستشيرها لإعداد مشروع الإستراتيجية الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كي تكون شاملة وتمس كل القطاعات، حيث وحسب تصريح آخر رئيس للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته قبل تحويلها للسلطة العليا للشفافية السيّد طارق كور، أنّه من 2019 والهيئة تشتغل على إعداد هذه الإستراتيجية ومناقشة أهم محاورها بفتح "الاستشارة" مع حوالي 8 استشارات داخلية: العاملين في القطاعات الوزارية من خلال نقاط الإتصال لدى الهيئة مع مفتشي المالية، لقاءات مع النقابات، مع الهيئات الرقابية⁽⁶⁴³⁾، مع الهيئات الإستشارية، أرباب العمل، مع مختلف الفاعين في المجتمع المدني، مع الأسرة الجامعية، إلى جانب إستشارة دولية: بتنظيم لقاءات مع خبراء دوليين من كوريا الجنوبية، مع هيئات مكافحة الفساد من سانغفورة، البنك الدولي، البنك الإفريقي للتنمية، مكتب الأمم المتحدة الإنمائي، هذه الإستشارة بقصد أخذ أهم تجارب على المستوى الدولي، وإسقاطها وتكييفها مع خصوصية الجزائر ومنظومتها، وخصوصية هذه الإستشارة التي قامت بها الهيئة هو القيام باستشارة ثالثة وتوزيعها على المواطن⁽⁶⁴⁴⁾: من خلال فتح باب الاستشارة عن طريق متعاملي الهاتف بطرح إستبيان للمواطن لإعطاء رأيه في أهم محاور الإستراتيجية. ولذات الغرض تم تنصيب فوج عمل لتحرير المشروع التمهيدي لها المتمثلة في تعزيز الشفافية وأخلة الحياة العامة، ترقية النزاهة في القطاع الاقتصادي، تدعيم قدرات هيئات الرقابة وقطاع العدالة في مجال مكافحة الفساد، تعزيز التعاون الدولي واسترداد الموجودات⁽⁶⁴⁵⁾.

بالمفهوم العام للاستشارة فإنها قد تكون إجبارية، وتتحقق هذه الحالة عند وجود نص صريح يدل صراحة على ذلك، بيد أنّه يترك للسلطة الإدارية حرية أخذ القرار بدون إتباع رأي الإستشارة. فهي غير

⁽⁶⁴²⁾ - ZOUAIMIA Rachid, « Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en algérie », Op-Cit, 2003, p.7-75.

⁽⁶⁴³⁾ - وتتمثل الهيئات الرقابية حسب الباب الخامس من الدستور في: المحكمة الدستورية، مجلس المحاسبة، السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

⁽⁶⁴⁴⁾ - بالفعل فبعد الحراك الشعبي لسنة 2019، وبعد تعديل الدستور سنة 2020، أرسلت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته رسائل إلكترونية عبر الهواتف النقالة، تطالب فيها المواطنين بإبداء رأيهم حول المسائل التي تتعلق بالوقاية ومكافحة الفساد وطرح إنشغالهم عبر موقعها الإلكتروني.

⁽⁶⁴⁵⁾ - تصريح السيّد رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، سابقا " طارق كور " لقناة الإذاعة الوطنية الأولى.

ملزمة بالأخذ بالرأي إنَّما يعد طلب الإستشارة هو الإجراء الملزم به⁽⁶⁴⁶⁾ كما قد تكون إختيارية بالتالي السُّلطة الإدارية حرة في طلب الإستشارة من عدمه⁽⁶⁴⁷⁾.

تبعاً لهذا فإنَّه لم يبين المشرِّع الجزائري في النَّصوص القانونية المنظِّمة لمهام الهيئة ما إذا كانت الإقتراحات أو التَّوصيات والأراء التي تقدمها تعد ملزمة للسُّلطة الإدارية أم لا، أو بتعبير آخر فهل إستشارة الهيئة إجبارية أم إختيارية. وحسب رأينا فإنَّ الأمر لا يطرح أي إشكال مادام أن الاستشارة سواءً كانت إختيارية أم إجبارية فإنَّ السُّلطة الإدارية غير ملزمة بالأخذ بالرأي المقدم من الهيئة حيث تبقى حرة في الأخذ به من عدمه إلا إذا ورد نص قانوني يلزمها ذلك.

بالرغم من أنَّ الهيئات الإدارية الإستشارية تنحصر وظيفتها في الإعداد والتحضير والبحث ثم تقديم النَّصح للجهة الإدارية التي تملك إصدار القرار، وكذا مراجعة مشروعات القرارات ذات الصفة التشريعية التي تعتمد الإدارة إصدارها، وذلك للتأكد من سلامتها من الناحية القانونية⁽⁶⁴⁸⁾. وبالرغم من أنَّ هذه الأراء الإستشارية لا تعد إلزامية أو حتى وإن كانت الاستشارة إلزامية لكن الأخذ بالرأي غير ملزم، ولو أنَّ المنظمات الإستشارية لا تملك حق إصدار النَّصوص التشريعية والتنظيمية بل أنَّ دورها يقتصر على دراسة المشاكل الفنية وتخفيف العبء عن الإدارات التنفيذية⁽⁶⁴⁹⁾، إلا أنَّه لا ننكر ما للعمل الإستشاري من مزايا وأهمية خاصة في مجال الفساد من خلال تنوير السُّلطات المختصة بإصدار تلك التشريعات والتنظيمات الملائمة لموضوع الوقاية من الفساد، إذ تعتبر الإستشارة من أهم العمليات الحيوية في مجال الإدارة⁽⁶⁵⁰⁾، وعليه تبقى من أهم الأساليب التي لجأ إليها المشرِّع الجزائري في جعل النَّصوص التشريعية والتنظيمية أقرب من حيث إعدادها لأهل التخصص أشخاصاً طبيعيين كانت أو معنوية والتي تتوفر على العلم والكفاءة والدراية بمجال الوقاية من الفساد، بقصد تفادي الوقوع في أخطاء أو فراغات أثناء صياغة النَّصوص الوطنية الخاصة بالوقاية من الفساد ومكافحته⁽⁶⁵¹⁾.

ثانياً: الطَّابع الوقائي للهيئة

تظهر خصوصية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في منحها طابعاً وقائياً، يجعل دورها هو الوقاية من وقوع الجريمة، وهذا بعدما أيقن الجميع من لاجدوى العقوبة وتأكيد الكثير من فشل

(646) - بوضياف أحمد، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية، مرجع سابق، 237.

(647) - LAGHOUATI Samy, FLORENT Fassier et Ali Mebroukine, « Droit algerien de la concurrence a la croisee des chemins », RDAl-IBLJ, 2006 .P 694

(648) - بوضياف أحمد، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية، مرجع سابق، ص.ص 22-23.

(649) - بوحوش عمار، الإتجاهات الحديثة في علم الإدارة، مرجع سابق، ص 254.

(650) - المرجع نفسه، ص 255.

(651) - سعادي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، ص 25.

وتراجع دور العقاب في التخفيف من كم الجرائم التي تقع يومياً، فيعد عامل الوقاية رهانا راهنت به كل الإتفاقيات الدولية في مجال الوقاية من الفساد، فإنّ الوضع سيكون أفضل إذا ما تدخلنا قبل وقوع الجريمة، ولا شك أنّ النتائج تكون أئمن إذا ما إهتدينا بإجراءات تقي من إرتكابها، وما من خلاف يحصل لو وفرنا تدابير وأجهزة وسخّرنا أشخاص تكفل ضمان الحد من وقوعها.

من المفاهيم الأكثر شهرةً عبارة "الوقاية خير من العلاج" لبي من العبارات التي تداولتها المجتمعات عبر العصور، من العبارات التي يحسب لها ألف حساب، بل وأصبحت من المصطلحات كثيرة التداول لدى المؤسسات والمواثيق الدولية⁽⁶⁵²⁾، التي فرضت على التشريعات الداخليّة إنشاء وكالات وهيئات دورها لا يندرج في سلطة العقاب التي هي من ولاية القضاء⁽⁶⁵³⁾، إنّما كان لابد من البحث عن آليات متطورة لمكافحة الفساد وتطويره وتصفية تباعته على المدى القصير والمدى الطويل⁽⁶⁵⁴⁾، بأجهزة ذات طابع وقائي بحت⁽⁶⁵⁵⁾.

⁽⁶⁵²⁾- هذه الأجهزة الوقائية من الفساد هي مطلب المؤسسات الدولية كصندوق النقد الدولي، منظمة الأمم المتحدة وحتى المؤسسات غير الحكومية كمنظمة الشفافية الدولية، كما هي مطلب العديد من الإتفاقيات الدولية التي تدعو الدول المنظمة إليها إلى أحداث أجهزة وقائية من الفساد نذكر المادة 5/20 والمادة 3/05 من إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، وكذا إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في نص المواد 06 و36 منها.

⁽⁶⁵³⁾- القضاء ولايته لا تتحقق إلا بعد إرتكاب الجريمة، أي بعد تحقق آثار الفساد ذاته، لكن أهمية القضاء والعدالة لا تقل أهمية، فهو من السلطات الثلاث المشكلة لكيان الدولة. فالحاجة لإيجاد هيئة قضائية نزيهة ومستقلة والمحافظة عليها هي أسعى الأهداف أنظر أنظر: كمبرلي أن إليوت، الفساد والإقتصاد العالمي، ترجمة محمد جمال إمام، مرجع سابق، ص 285. وأن الهدف لن يتحقق إلا بمنح الإستقلال الكامل للسلطة القضائية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية على أنّ يتمتع رجال القضاء بالأخلاق الحميدة والسلوك القويم والنزاهة وأن يحكموا وفقاً لرؤاهم الذاتية التي يفترض أن تتسق وروح القانون. ناصر عبيد الناصر، ظاهرة الفساد، مرجع سابق، ص 123. كل ذلك من دواعي تكريس عدالة سامية، وهذا وفقاً لنص المواد 29 و138 وما بعدها من الدستور الجزائري وذلك لتفادي وقوع جهاز العدالة نفسه في الفساد لأنّ لفي ذلك الفساد الأكبر، فيزعزع إستقرارها، ويسقط دورها، وبالتالي القضاء على روح الثقة والأمان بين المواطنين وبين المواطن والدولة. لذلك فإنّ أحداث هياكل للوقاية من الفساد هو بحد ذاته غاية للتخفيف على جهاز العدالة العبء، ولذا هي بمثابة أجهزة معاونة ومساعدة للسلطة القضائية، بالغاية واحدة وهي الوقاية ثم مكافحة الفساد وهذا ما أكدته إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة 11 منها المصادق عليها بتحفظ بمرسوم رئاسي رقم 04-128، سالف الذكر.

⁽⁶⁵⁴⁾- ناصر عبيد الناصر، ظاهرة الفساد، مقاربة سوسيولوجية إقتصادية، مرجع سابق، ص 30.

⁽⁶⁵⁵⁾- سعادي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، ص 26.

إنّ مسيرة الدّول في البحث عن هذه الأجهزة الوقائية طويلة وشاقة تعود جذورها إلى سنوات مضت⁽⁶⁵⁶⁾ وتأتي أفضل الأمثلة على هذا من هونج كونج⁽⁶⁵⁷⁾، ولأنّ النموذج المعتاد والأكثر شهرة هو "اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد" في هونج كونج، التي نالت الإعتراف بها كواحدة من أنجح هيئات مكافحة الفساد التي أنشأت حتى الآن، إلى جانبها نجد أستراليا التي أنشأت "لجنة مستقلة لمكافحة الفساد" بموجب قانون سنة 1988، كما نجد أيضا دستور تايلندا لعام 1988 الذي ينص في المادة 297 منه على إقامة "اللجنة الوطنية لمجابهة الفساد" أيضا بتسوانا التي أنشأت "مديرية مختصة بمكافحة الفساد والجرائم الإقتصادية" بموجب قانون الفساد والجريمة الإقتصادية لعام 1994، وإلى جانبها سنغافورة التي أحدثت "قانون منع الفساد" الذي نص على تأسيس "مكتب التحقيق في الممارسات الفاسدة"⁽⁶⁵⁸⁾.

كما نجد محاولات عدة في فرنسا كإحداثه سنة 1988 "لجنة الشفافية المالية للحياة السياسية"⁽⁶⁵⁹⁾ كما أنشأت جهاز للوقاية من الفساد يسمى ب: "الخدمة المركزية للوقاية ضدّ الفساد"، وهذا بموجب القانون رقم 93-122 الصادر بتاريخ 29 جانفي 1993 المتعلق بالوقاية من الفساد والشفافية في الحياة الإقتصادية، كما أنشأت في شهر أكتوبر من سنة 2004 جهازا آخر يحمل

⁽⁶⁵⁶⁾ - بحثنا عن الأجهزة وعن تفعيل دورها الرقابي في سبيل مواجهة الفساد على الصعيد الداخلي، قديما نجد ما يسمى بنظام الأمبودسمان (أو المفوض العام) إذ يعد واحدا من مظاهر الرقابة لاستئصال شأفة الفساد ويمكن توصيفه على أنه: "نظام المحقق في الشكاوى ضدّ موظفي الدّولة"، وكلمة الأمبودسمان مفردة من أصل إسكندنافي وأول تطبيق له ظهر في السويد عام 1809، ومنه نشير إلى الكثير من دول العالم، من أهم خصائصه، الإستقلالية، سلطة التحقيق، السرعة، ... إنها إحدى الوسائل الرقابة التي تجعل الإدارة دوما موضوعا للمساءلة أمام لجنة مخولة من السلطة التشريعية ولكن التوسع الدولي باللجوء لنظام الأمبودسمان في الرقابة جعل هذا النظام في بعض الدول يتشكل بتكليف من السلطة التنفيذية كما هو الحال في العديد من دول جنوب شرق آسيا وإفريقيا وعلى سبيل المثال فقد أسهم الوطن العربي في مثل هذا النظام حيث نلاحظ أن الجمهورية العربية المتحدة شكلت عام 1964 هيئة ترى الدراسة أنها تشبه في نظامها، نظام الأمبودسمان إلى حد بعيد. عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح، مرجع سابق، ص.ص 188-189.

⁽⁶⁵⁷⁾ - تم الاتفاق على مكافحة الفساد بإنشاء لجنة عليا لتابعته، وتطبيق صادق للقانون من قبل مؤسسة مستقلة تعمل في ظل قوانين قوية، إضافة إلى إصلاح نظام الخدمة المدنية، سوزان روز أكرمان، الفساد والحكم، الأسباب، العواقب والإصلاح، ترجمة فؤاد سروجي، مرجع سابق، ص 284.

⁽⁶⁵⁸⁾ - هارون نورة، جريمة الرشوة في ظل إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وأثرها في التشريعات الجزائرية الداخلية، مرجع سابق، ص 221.

⁽⁶⁵⁹⁾ - Loi n° 88-227 du mars 1988 modifiée et complétée relative à la transparence financière de la vie politique, Op-Cit.

لمزيد من التفصيل عن هذه اللجنة أنظر:

ALT Eric et IREEN Luc, La lutte contre la corruption, Op-Cit, p118.

تسمية (La brigade centrale de lutte contre la corruption) وهي مؤهلة للقيام بجميع التصرفات التي لها علاقة بالتحقيق في أفعال الفساد⁽⁶⁶⁰⁾. كما أنه في فرنسا تم إعادة النظر في هذه الأجهزة في 2017 حيث جاء نصا قانونيا بإنشاء "الوكالة الفرنسية ضد الفساد"، (L'agence française anticorruption)، وعدل النص القانوني الخاص بها سنة 2019⁽⁶⁶¹⁾.

بعد الصدى الذي لاقته الإتفاقيات الدولية للوقاية من الفساد ومكافحته التي دعت إلى ضرورة اعتماد تدابير ذات طابع وقائي، لم تتردد الدول المصادقة عليها في إعطاء الوصف الوقائي على الكثير من الأجزاء التي أنشأت لمكافحة الفساد إذ غالبا ما تتم دراسة ظاهرة آليات مكافحة الفساد من زاوية الضغوط الخارجية وبالتالي تكييف السياسة الوطنية لنمط دولي قائم⁽⁶⁶²⁾، وهذا ما يظهر من خلال ما أكدته إتفاقية الأمم المتحدة وإتفاقية الإتحاد الإفريقي لمكافحة الفساد، فترجمته الدول المنظمة لها بصياغتها نصوص إنشاء هيئات تتولى الوقاية من الفساد نذكر منها طائفة الدول العربية وهي من الدول المصادقة على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

تعد المغرب من الدول التي سايرت التشريعات المقارنة⁽⁶⁶³⁾ بغرض الإضافة إلى منظومتها هيئات وقائية في مجال مكافحة الفساد تجد هذه الهيئة أساسها في دستور المملكة المغربية⁽⁶⁶⁴⁾ وتدعى: "بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها"، وقد صدر نص تشريعي ينظمها سنة 2015⁽⁶⁶⁵⁾.

⁽⁶⁶⁰⁾ - هارون نورة، جريمة الرشوة في ظل إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وأثرها في التشريعات الجزائية الداخلية، مرجع سابق، ص 222.

⁽⁶⁶¹⁾ - Arrêté du 19 décembre 2019 modifiant l'arrêté du 14 mars 2017 relatif à l'agence française anticorruption, Op-Cit.

⁽⁶⁶²⁾ - بيتريس هيبو ومحمد طزي، "نشر آليات مكافحة الفساد بالمغرب، نحو تعدد أنماط الحكم"، ترجمة مسعود لكواغظ، "التهب والفساد، النقد"، مجلة الدراسات والنقد الاجتماعي، العدد 25، 2008، ص 95.

⁽⁶⁶³⁾ - حيث إنظم المغرب في 9 ماي 2007 إلى إتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة الفساد وتبني عددا من القوانين أنظر: النويصي عبد العزيز، "الرشوة والزبونية السياسية، نموذج المغرب، التهب والفساد، النقد"، مجلة الدراسات والنقد الاجتماعي، العدد 25، 2008، ص 15. كما قام المشرع المغربي بصياغة الكثير من القوانين ومنها المصادقة على القانون الخاص بالتصريح بالامتلاكات من قبل مجلس الحكومة في فيفري 2007. بيتريس هيبو ومحمد طزي، "نشر آليات مكافحة الفساد بالمغرب، نحو تعدد أنماط الحكم"، ترجمة مسعود لكواغظ، مرجع سابق، ص 96. فتم مؤخرا إنشاء هيئات متخصصة لمكافحة الفساد في المغرب أنظر: النويصي عبد العزيز، "الرشوة والزبونية السياسية، نموذج المغرب، التهب والفساد، النقد"، مرجع سابق، ص 15.

⁽⁶⁶⁴⁾ - للتفصيل بخصوص هيئة مكافحة الفساد في المغرب انظر: معاوي عتيقة، شرون حسينة، "النظام القانوني للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها في التشريع المغربي"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، العدد 2، 2021.

⁽⁶⁶⁵⁾ - قانون رقم 12-113، يتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها بالمغرب، سالف الذكر.

كما أنشأ المشرع الأردني هيئة للوقاية من الفساد تسمى "هيئة مكافحة الفساد"، وهذا بموجب المادة الثالثة من القانون سنة 2006⁽⁶⁶⁶⁾، الذي أعاد تنظيمها بموجب قانون آخر سنة 2016، كما قام المشرع اليمني بدوره بأحداث هيئة مكافحة الفساد بموجب قانونها الصادر سنة 2006⁽⁶⁶⁷⁾ تسمى حسب مادته الخامسة منه "الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد".

التشريع التونسي الغني بنصوصه في مجال مكافحة الفساد فقد أنشأ هيئة متخصصة في 2011⁽⁶⁶⁸⁾، سميت "بالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد"، ثم عدل من تسميتها في الدستور التونسي 2014 فأصبحت "هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد"⁽⁶⁶⁹⁾ التي نظمت بعدها بنص قانوني سنة 2017⁽⁶⁷⁰⁾، كما نجد نظير ذلك في التشريع الفرنسي المتمثل في الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد لها دور وقائي من خلال التّحسيس والتّوعية لمخاطر الفساد⁽⁶⁷¹⁾.

كل هذه الإجهادات التشريعية الدّاخلية دليل على أهمية الطابع الوقائي لمثل هذه الهيئات الذي يظهر من تسمياتها ولذلك فإنّه لأول مرة في التشريع الجزائري يتخذ المشرع نصوصا تتعلق بالوقاية من الجريمة، وسعيا للحفاظ على السّير الحسن للمرافق والإدارة العامّة وحسن سير المال العام وحتى الخاص ولا ينتظر وقوع الجريمة ليتدخل، لأنّه في الكثير من الأحيان وفي مثل هذه الجرائم إذا ما وقعت الجريمة فإنّ أضرارها قد تكون كبيرة وجبر الضّرر في بعض الأحيان لا يفي بالغرض، لأنّ إنعكاسات

(666) - قانون رقم 62، متعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن، سالف الذكر.

(667) - قانون رقم 39، متعلق بمكافحة الفساد في اليمن، سالف الذكر.

(668) - مرسوم إداري عدد 120 لسنة 2011، يتعلق بمكافحة الفساد بتونس، سالف الذكر.

(669) - وردت في القسم الخامس، الفصل 130: "تسهم هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد في سياسات الحوكمة الرشيدة ومنع الفساد ومكافحته ومتابعة تنفيذها ونشر ثقافتها، وتعزيز مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة. تتولى الهيئة رصد حالات الفساد في القطاعين العام والخاص والتقصي فيها والتحقق منها، وإحالتها إلى الجهات المعنية. تستشار الهيئة وجوبا في مشاريع القوانين المتصلة بمجال اختصاصها للهيئة أن تبدي رأيها في النصوص الترتيبية العامّة المتصلة بمجال اختصاصها. تتكون الهيئة من أعضاء مستقلين محايدين من ذوي الكفاءة والنزاهة يباشرون مهامهم لفترة واحدة مدتهم ست سنوات ويجدد ثلث أعضائها كل سنتين". الدستور التونسي لعام 2014 constituteproject.org

(670) - قانون أساسي عدد 59 لسنة 2017، يتعلق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد، بتونس، سالف الذكر.

(671) - L'agence française anticorruption assure des actions de formation, de sensibilisation et d'assistance sur la prévention et la détection des risque en matière de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de détournement de fonds publics et de favoritisme.

Voir article 1, décret n°2017-329 du 14 mars 2017 relatif a l'agence française anticorruption, Op-Cit.

وقوعها خطيرة⁽⁶⁷²⁾ لذلك عمد المشرع إلى إتخاذ إجراءات كفيلة بالحيلولة دون وقوع الجريمة سيما تكريس الطابع الوقائي للهيئة فماذا عن ذلك؟.

1. تكريس الطابع الوقائي للهيئة

إنّ ما يضيف على الهيئة طابعها الوقائي، صلاحياتها المخولة لها بموجب نصوص قانونية، من توجيه وتوعية، لما في ذلك من عوامل مؤدية إلى الوقاية قبل حدوث آثار الفساد ومساوئه المنجزة عنه، لأنّه ربما أصبح المعنى الحقيقي للإصلاح أنّه إصلاح قبلي ويكون ذلك بالتعليمات والأوامر المسبقة لظهور الفساد، وبعدي حيث تقوم الإدارة بوصف العلاج وإقتلاع المرض، وحسب رأينا فإنّه كلا من الإصلاح قبلي أو بعدي يكون قبل وقوع الجريمة وبالتالي ينصب طابعه في قالب وقائي.

كما يمكن ملاحظة الطابع الوقائي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، من تسميتها بحد ذاتها والواردة في الباب الثالث من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته والذي جاء بعنوان "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته" فمصطلح الوقاية ورد كإجراء أولي، بالقيام بتدابير وصلاحيات معينة، ثم تليه عملية المكافحة، هنا تندرج فيه صلاحيات أخرى كالبحث والتحري والكشف عن الجرائم المنوطة بالهيئة. كما أنّ القانون الجديد 22-08 احتفظ بالطابع الوقائي ويظهر ذلك من تسمية تلك الهيئة المتخصصة بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

2. مظاهر الطابع الوقائي للهيئة

إنّ مرجعية الطابع الوقائي للهيئة هو الصلاحيات المنوطة بها ففي مجملها صلاحيات وقائية، توعوية، إذ قبل أن تصل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إلى المرحلة الأخيرة بتدخلها للبحث والتحري والكشف عن جرائم الفساد، فإنّها تقي من وقوعها بطائفة من الممارسات والتي تشكل في مجملها صلاحيات لها. تعد الهيئة بحد ذاتها من التدابير الوقائية التي جاء بها القانون رقم 06-01 ويظهر ذلك من خلال أنّه:

- تسهر الهيئة على تلقي وصحة التصريح بالممتلكات⁽⁶⁷³⁾، وهو من التدابير اللازمة لتعزيز الشفافية والعقلانية في تسيير الأموال العمومية
- تتعاون الهيئة مع القطاعات المعنية العمومية والخاصة في قواعد أخلاقيات المهنة، حسب ما جاء في نص المادة 2/20 من القانون رقم 06-01.

(672) - بودليو سليم، "الوقاية من الفساد ومكافحته وفقا للقانون الجزائري"، أعمال الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد وإستراتيجيات التغيير في العالم النامي، ج2، جامعة فرحات عباس، سطيف، 8 و9 أفريل 2007، ص.ص 36-37.

(673) - المواد 04، 05 و06 من قانون رقم 06-01، سالف الذكر.

- لما كانت عملية مراقبة الأعمال والوظائف المنجزة منعدمة، وتكشف هذه المعطيات عن غياب نظام للتقييم⁽⁶⁷⁴⁾، فإنه منح للهيئة بالتكفل بالتقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية والنظر في مدى فعاليتها⁽⁶⁷⁵⁾.

- ولعلّ أهم ما يضيفي عليها الطابع الوقائي، هو إختصاص التوعية وتقديم التوجيهات، ونشر معلومات تحسيسية عن مخاطر الفساد في الإدارة العمومية، فهذا كله يؤدي لزيادة الوعي العام بمخاطر الفساد وآثاره ومنع الفساد. وبرنامج الوعي العام يرمي إلى توعية الجمهور بالأضرار التي يتسبب فيها الفساد وتوعيته بحقوقه في الحصول على الخدمات بدون دفع الرشاوى، كما يقصد به أن يعي المسؤولين بمسؤولياتهم تجاه الجمهور⁽⁶⁷⁶⁾، بالتالي الوقاية من الفساد من كلا الجانبين معا.

- تأكيدا لطابعها الوقائي والرقابي إن صح القول فهي تشرف على ضمان تنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال المباشرة مبدئيا على أساس التقارير الدورية المنتظمة المدعمة بإحصائيات وتحليل، والتي ترد إليها من القطاعات والمتدخلين المعنيين⁽⁶⁷⁷⁾، وكذا السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات وعلى التعاون مع هيئات مكافحة الفساد.

3. أهداف وأبعاد الطابع الوقائي للهيئة

قد يتبادر إلى الأذهان ما هي غاية المشرع الجزائري في إضفاء الهيئة طابعا وقائيا، لما لم يمنح الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته طابعا ردعيا قمعيا؟

إنّ الأسلوب الوقائي المسند للهيئة من شأنه تحفيز وخلق الرقابة الذاتية لدى الموظف، وهي أسعى السبل للوقاية من الفساد، وهذا ربما جاء بعد فشل وضعف الرقابة التي من المفروض أن تكون قائمة بين الرئيس والمرؤوس، سواءً كانت رقابة وصائية التي تمارسها السلطات المركزية أو رقابة رئاسية التي يمارسها الرئيس على تابعيه⁽⁶⁷⁸⁾، وغالبا ما يكون فساد الرئيس سبباً في فساد المرؤوس، لأنّ فساده يعني غياب الرقابة أو أن العلم بفساد الرئيس بمثابة إباحة لفساد المرؤوس. فكما يقال أن فساد المستويات العليا يخلق مناخا مواتيا لفساد المستويات الدنيا⁽⁶⁷⁹⁾، ولتفادي هذا كله فإنه لابد من التّمنية الأخلاقية

(674) - بوخريسة بوبكر، "الإختلالات الوظيفية في الإدارة الجزائرية"، مرجع سابق، ص 78.

(675) - وهو أمر أكدته إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مادتها 05 فقرة مصادق عليها بتحفظ بمرسوم رئاسي رقم 04-128، سالف الذكر.

(676) - كيمبرلي آن إليوت، الفساد والإقتصاد العالمي، ترجمة محمد جمال إمام، مرجع سابق، ص 198.

(677) - المادة 30 الفقرة 8 من قانون رقم 06-01، سالف الذكر.

(678) - بوخريسة بوبكر، "الإختلالات الوظيفية في الإدارة الجزائرية"، مرجع سابق، ص 73.

(679) - كيمبرلي آن إليوت، الفساد والإقتصاد العالمي، ترجمة محمد جمال إمام، مرجع سابق، ص 161.

لموظفي الدولة بغرس منظومة قيمية تثير فيهم الحماس والغيرة لإعلاء شأن الوطن والأمة⁽⁶⁸⁰⁾، وإبعاد ثقافة اللامبالاة والإهمال⁽⁶⁸¹⁾ واستبدالها بثقافة الإخلاص⁽⁶⁸²⁾ والرقابة الذاتية في نفوس الموظفين التي تعني استشعار الموظف على أنّ عليه ومعه رقيباً عتيداً من الله تبارك وتعالى، ولا يتأتى هذا إلا بالدور الفعال الذي تلعبه الهيئة بالتوعية والتحسيس والتوجيه في إطار الوقاية من الفساد وهذا ما يضيف عليها الطابع الوقائي أكثر.

إن التوعية والتحسيس بمخاطر الفساد يؤدي إلى البصيرة واكتمال الرؤية لمعنى الفساد وآثاره فيؤدي إلى تحسين العلاقة بين المواطن والإدارة بوجه عام. وهذه الحاجة ملحة، نتيجة لمدى النكبة وعمق المأساة التي عاشتها ويعيشها الجزائريين وتتمظهر تلك الأزمة في شكل مجموعة من الإختلالات المزمنة التي تطبع الإدارة الجزائرية⁽⁶⁸³⁾، هذا أدى إلى فقدان الثقة في أجهزة الدولة، فرغم إصدار الجزائر سنة 1988 مرسوم تنفيذي⁽⁶⁸⁴⁾ ينظم العلاقة بين المواطن والإدارة، إلا أنّها محاولات باءت بالفشل، لذا لا تزال مسيرتها في تحقيق ذلك.

فإذا كان من بين الأهداف الإستراتيجية للإدارة أنّها تقدم خدمات من شأنها تسهيل حياة المواطن⁽⁶⁸⁵⁾ فإنّ من خدماتها للمواطن أن تسمح له بالولوج الحر للمعلومات العمومية والوثائق الإدارية وإلى قواعد اشتغال المؤسسات العمومية وتديريها⁽⁶⁸⁶⁾، وتمكين الجمهور من الحصول على المعلومات التي تتعلق بتنظيمها وسيرها وهذا ما أشارت إليه المادة 11 فقرة أولى من القانون رقم 06-01 المتعلق

(680) - ناصر عبيد الناصر، ظاهرة الفساد، مقارنة سوسيولوجية إقتصادية، مرجع سابق، ص 126.

(681) - حيث قد يتخلى العاملون وينصرفون عن القيام بأداء واجباتهم سواءً جزئياً أو كلياً مع عدم بذل المتوقع منهم من مجهود، مما يؤدي إلى عدم انتظام العمل ومن ثم تدني مستويات الكفاءة، أنظر صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كعمق لعمليات التنمية الإجتماعية والإقتصادية، مرجع سابق، ص 44.

(682) - الإخلاص في العمل بالمفهوم العام هو الوفاء والولاء، ولأهمية الإلتزام في القوانين فقد نصت عليه العديد من التشريعات التنظيمية والديساتير، ويلحق بواجب التحفظ، الذي يعتبر نقطة هامة يسجل من خلالها تطور الوظيفة العامة تماشياً مع الدولة التعددية، حيث بتعين على الموظف العام خدمة الإدارة الوطنية وتنفيذ إرادتها سواءً كان ذلك خارج الخدمة. بوقنور اسماعيل، التنمية الإدارية ومعضلة الفساد الإداري (دراسة حالة الجزائر 1991-2006)، مرجع سابق، ص 145.

(683) - بوخريسه بوبكر، "الإختلالات الوظيفية في الإدارة الجزائرية"، مرجع سابق، ص 54.

(684) - مرسوم تنفيذي رقم 88-131، سالف الذكر.

(685) - بوخريسه بوبكر، "الإختلالات الوظيفية في الإدارة الجزائرية"، مرجع سابق، ص 60.

(686) - العوفي نورالدين، "مؤشرات الحكامة وآليات الإنتقال الديمقراطي، حالة المغرب"، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية حول الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004، ص 899.

بالوقاية من الفساد ومكافحته، فاسترجاع الثقة بين المواطن والإدارة هي من غايات تسليط الطابع الوقائي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.⁽⁶⁸⁷⁾

تقتضي الوقاية من الفساد توعية المواطن بمخاطره ليصبح خط الدفاع الأول للتصدي لهاته الظاهرة، لذلك تنظم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته دورات وملتقيات وندوات لتوعية جميع مكونات المجتمع المدني وتحسيسهم بخطورة ظاهرة الفساد، والأضرار التي تحدثها الجرائم المتعلقة به، وتوضيح سبل مواجهتها حتى يكون لهم دور فاعل في عملية تحديد عوامل الفساد والآليات والإجراءات التي من شأنها الحد منها.

إن توعية المواطن بخطورة الفساد وحدها غير كافية لمجابهة الفساد لذا فقد أكد المشرع على ضرورة الإصغاء لانشغالاته وأفكاره، حتى تشكل أرضية لمبادرات تعتمد عليها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لسد مواطن القصور التي قد تشوب المنظومة القانونية⁽⁶⁸⁸⁾.

الفرع الرابع

ملاحظات حول مسألة دسترة الهيئة

لم تكن مشكلة مدى دستورية السلطات الإدارية المستقلة مقتصرًا على سلطات الضبط القطاعية⁽⁶⁸⁹⁾ التي أنشأت في الجزائر وفي مجالات قطاعية مختلفة فحسب، بل وأثيرت هذه الإشكالية بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أن المشرع تدارك المسألة بدسترة الهيئة بمناسبة التعديل الدستوري بتكليفات متباينة، كهيئة إستشارية في تعديل 2016 ثم ليعيد ترتيبها ضمن الهيئات الرقابية في إطار التعديل الدستوري لسنة 2022.

أولاً: موقع الهيئة ضمن الهيئات الإستشارية في التعديل الدستوري لسنة 2016 من هيئة وقائية إلى هيئة إستشارية

يبدو أن المشرع الجزائري لم يتحكم في المصطلحات بخصوص تكييف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، حيث كيفها سلطة إدارية مستقلة في إطار قانون الإنشاء بموجب المادة 18 من قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته بينما أدرجها في التعديل الدستوري لسنة 2016

⁽⁶⁸⁷⁾ - سعادي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، ص 30.

⁽⁶⁸⁸⁾ - علاء الدين غوار، " الوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر بين الواقع والآفاق"، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، المجلد 14، العدد 2، 2022، ص 300.

⁽⁶⁸⁹⁾ - حيث أن إصدار سلطات إدارية مستقلة يتطلب أكثر من مجرد صدور قانون عادي بل ذلك يحتاج إلى وسيلة دستورية أكبر من ذلك:

ضمن الهيئات الإستشارية⁽⁶⁹⁰⁾ حسب المادة 202 من الدستور، أين كان ذلك محط العديد من الإنتقادات لدى المتخصصين في مجال القانون وفي مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، فبالرغم من أنه كنا بحاجة لدسترة السّلتات الإدارية المستقلة⁽⁶⁹¹⁾ إلا أنه لم يُستحب إدراجها ضمن الهيئات الإستشارية على أساس أن مبدأ إنشاء السّلتات الإدارية المستقلة هو بغرض إتخاذ قرارات في المجال الذي تضبطه، لا أن تلعب دورا إستشاريا وحسب، وهذا دليل على تراجع المشرّع عن منحه الطابع القمعي لها. بل أن إدراجها في الدستور أوقعنا في مشكلة أخرى هي أنه من الناحية القانونية كان لابد من إنشاء الهيئة في إطار الدستور ثم يليها النص التشريعي الخاص بها وليس العكس.

ثانيا: موقع الهيئة ضمن الهيئات الرقابية بعد تعديل الدستور لسنة 2020، من هيئة استشارية إلى هيئة رقابية.

بعد أن تزايد الطلب على ضرورة تقويم الثغرات القانونية من قبل المتخصصين⁽⁶⁹²⁾ يتضح أنّ المشرّع بدأ يأخذ تدريجا بأغلب الإنتقادات وظهر ذلك جليا سواء في التعديل الدستوري أو في القانون الأخير المتعلق بالسلطة العليا للشفافية.

إنّ التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 قد احتفظ بتكليف السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته على أنّها مؤسسة مستقلة⁽⁶⁹³⁾، إلا أنه هذه المرة لم توضع ضمن الهيئات الإستشارية بل وضعت ضمن الهيئات الرقابية⁽⁶⁹⁴⁾ وهذا ما يتلاءم مع طابعها مقارنة بالطابع الإستشاري.

⁽⁶⁹⁰⁾ - "تتولى الهيئة على الخصوص مهمة اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، تركز مبادئ دولة الحق والقانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الممتلكات والأموال العمومية والمساهمة في تطبيقها..." المادة 203، قانون رقم 01-16، مؤرخ في 6 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، سالف الذكر.
⁽⁶⁹¹⁾ - للمزيد من التفصيل انظر:

KHELLOUFI Rachide, « Les institutions de régulation », *Revue Idara*, N 28, 2004, pp, 253,235.

⁽⁶⁹²⁾ - ففي مرحلة ما قبل موجة الحراك الذي عرفته الجزائر سنة 2019 كان هناك مشروع لتعديل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته لوضع تعديلات على الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ومن أهم ما كان في نص المشروع هو إنشاء القطب الجزائري المالي، إلا أنه بعد الحراك لم يصدر هذا التعديل. وبعد الحراك وأمام موجة التغييرات التي شهدتها حينئذ تم بعث رسائل قصيرة من قبل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لكل المواطنين كان موضوعها بإمكان كل مواطن إقتراح كل ما يخص الوقاية من الفساد ومكافحته لذا فقد أخذو بأغلب الإقتراحات في إطار التعديلات الأخيرة للإشارة فإنّ القطب الجزائري المالي أنشئ ولكن كان بموجب قانون الإجراءات الجزائية وليس قانون مكافحة الفساد.

فهنالك من إعتبر السّلتات الإدارية المستقلة سلطة رابعة إلا أنّهم لم يحددو مما تتألف هذه السّلتة.
⁽⁶⁹³⁾ - THOMASSET Pierre (S), *L'autorité de régulation boursière face aux garanties processuelles fondamentales*, LGDJ, Paris, 2003, p39.

⁽⁶⁹⁴⁾ - وذلك في الفصل الرابع تحت عنوان "السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته" في المورد من 204، 205، مرسوم رئاسي رقم 20-42، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، سالف الذكر.

كما أن المشرع تدارك الإنتقاد السابق المتعلق بتدرج القوانين حيث قام بإنشاء السّلطة بموجب نص دستوري ثم تلاه نص تشريعي خاص بها وهو القانون رقم 22-08، كما تدارك مشكلة تكرار نصوص قانونية على مستويات مختلفة، إلا أنّ المشرع حقا لا يتحكم في المصطلحات التي أراد بها تكييف الهيئة إذ بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 تم إستبدال الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالسّلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته⁽⁶⁹⁵⁾.

المطلب الثاني

حول صورية استقلالية الهيئة

إنّ فعالية أجهزة مكافحة الفساد مرهون بمدى إستقلاليتها وقيامها لوظائفها بعيدا عن أي مؤثرات أخرى خارجية من شأنها التأثير على نزاهة وشفافية أعمالها، إلا أنّه يبدو أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته نجد ما يمس بهذه الإستقلالية رغم محاولة إعطائها وصف السّلطة الإدارية المستقلة إذ ثمة ما يوحي لنسبية إستقلاليتها، فرغم أهمية الإستقلالية في تمكين الهيئة من ممارسة المهام المنوط بها بكلّ موضوعية وشفافية إلا أنّها غالبا ما تختفي تلك الإستقلالية لعدة نقائص تدعو للتشكيك في ذلك وهو ما أثر عليها في الواقع العملي، وتظهر هذه النقائص، سواء في جانبها العضوي (الفرع الأول)، أو جانبها الوظيفي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

نسبية الإستقلالية العضوية للهيئة

يقصد بالإستقلالية العضوية مجموع الضمانات التي تكفل استقلال الهيئة وعدم إخضاعها لجميع الأطراف أثناء وقبل وبعد ممارسة عملها، وتتجسّد مظاهر إستقلالية أعضاء الهيئة الوطنية في أداء مهامهم بعيدا عن أي تأثير من سلطة التعيين، وغير خاضعين لأي رقابة رئاسية كانت أو وصائية⁽⁶⁹⁶⁾، وإنّما يخضعون لمبادئ سيادة القانون والشفافية والنزاهة والإدارة السليمة ولما كانت الإستقلالية العضوية تتوقف على تشكيلة الهيئة أو أي مؤسسة أو سلطة بصفة عامة أو لاها المؤسس الدستوري أهمية خاصة، بتوفير الحماية اللازمة لأعضاء الهيئة من كل الضغوطات والتهديدات التي قد يتعرضون لها أثناء أداء المهام⁽⁶⁹⁷⁾.

⁽⁶⁹⁵⁾- المادة 204، "السّلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة مستقلة"، مرسوم رئاسي رقم 20-42، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، سالف الذكر.

⁽⁶⁹⁶⁾- COLIN Fédiréc, Droit public économique, Op-Cit, p 74.

⁽⁶⁹⁷⁾- حيدور جلول، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وحماية الممتلكات والأموال العمومية، مرجع سابق، ص 76.

بالفعل إنَّ إنتقاء أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من الشّخصيات الوطنية المستقلة، والمعروفة بنزاهتها وكفاءتها، وتوفرها على التّكوين المناسب والعالي المستوى⁽⁶⁹⁸⁾، تشكّل ضماناً قوياً لعدم الانحياز وبالتالي لإستقلالية الهيئة من الناحية العضوية، ذلك بالرّغم من عدم تحديد صفة معينة في هذه الفئة كالتخصّص القضائي، الجامعي، المحاسبي، القانوني، وما يدعّم هذه الضمانة هو تأمين الحماية لهم أثناء ممارسة المهام، فضلاً عن تحديد مدة إنتداب أعضاء الهيئة بخمسة (5) سنوات. إلاّ أنّه ثمة ما يمسّ بإستقلالية الهيئة من هذا الجانب، سيما ما يتعلق بالتعيين وظروف إنهاء عضوية الأعضاء.

أولاً: غياب آليات لحماية أعضائها

إن مهام مثل هذه الأجهزة المكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته يفترض توفير حماية خاصة لهم من كل أشكال التهديد أو الترهيب التي هم عرضة لهم في إطار القيام بمهامهم، فمن الناحية القانونية نجد المشرّع الجزائري قد أشار إلى هذه الحماية في قانون رقم 06-01 المتعلق بمكافحة الفساد والمنشئ للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، في المادة 19 فقرة 4، كما أشار إليها التعديل الدستوري لسنة 2016 في المادة 202، وبعد إستبدال تسمية الهيئة أشار القانون رقم 22-08 أن أعضاء السّلطة العليا للشفافية قد خصهم بالحماية من هذه التهديدات أو الإعتداءات أيا كانت طبيعتها بل والتعويض لهم في حالة تضررهم، وهذا ما جاء في المادة 24 منه.

حقاً أن هذه الحماية تعزز من إستقلالية الهيئة إلاّ أنّه يعاب على النصوص القانونية أنّه لا توجد آليات ووسائل صريحة لتجسيد هذه الحماية عكس بعض التشريعات كالقانون الفرنسي والقانون التونسي، فهذا الأخير استطاع صياغة قانون خاص لحماية الأعضاء وحماية كل المبلغين عن الفساد وأنّ هيئة مكافحة الفساد هي من يتولى القيام بمختلف الآليات لتنفيذ هذه الحماية⁽⁶⁹⁹⁾، فعدم توفير هذه الحماية يعني عدم إستقلالية الهيئة من جانبها العضوي.

ثانياً: إحتكار السّلطة التنفيذية للتعيين

هناك عدة طرق يتم الإعتماد عليها في تعيين الأشخاص في الهيئات الإدارية أو السّلطات المستقلة بصفة عامة ويكون التّعيين في الغالب من الحاكم، سواءً كان تعييناً مطلقاً دون اشتراط توافر شروط

⁽⁶⁹⁸⁾ - المادة 10 من مرسوم رئاسي رقم 06-413، سالف الذكر.

- المادة 19 من قانون رقم 06-01، سالف الذكر.

⁽⁶⁹⁹⁾ - ويعد هذا القانون قيم جداً لأنه تضمن إجراءات جد مهمة تتعلق بحماية المبلغين ويتمثل في: قانون أساسي عدد 10 لسنة

2017، مؤرخ في 7 مارس 2017، يتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 20،

صادر في 10 مارس 2017. Ligislation-Securite.Tn

تتعلق بالكفاءة أو الخبرة، أو كان غير ذلك، وقد تكون سلطة التعيين بناءً على اقتراح جهة معينة، سواءً أكان من السلطة التنفيذية أو التشريعية أو القضائية، وقد تكون سلطة التعيين مقيّدة بإحترام شروط ينبغي توفّرها فيمن يتم تعيينهم منها الكفاءة العلمية، الخبرة المهنية، النزاهة، عدم الانتماء السياسي، أو يكون قاضياً أو من رجال القانون... الخ، وقد يعتمد على التعيين المختلط بين السلطتين أو أكثر تشريعية، تنفيذية، قضائية، وهي أفضل نمط⁽⁷⁰⁰⁾.

أشرنا سابقاً أن تعيين أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته⁽⁷⁰¹⁾ يتم بموجب مرسوم رئاسي⁽⁷⁰²⁾، فمن جانبه الإيجابي تشكل هذه الطريقة في التعيين ضماناً لإستقلالية الهيئة من الناحية العضوية لما في ذلك من عامل يقوّي من الإستقرار والثبات للمنصب فيجعل الوظيفة محمية ومؤمنة، بعيدة من أن تكون عرضة للتأثيرات الخارجية. إلا أنه ومن الجانب السلبي لهذا النمط في التعيين أنه يجعل من الفئات المعينة تابعة لجهة التعيين، وبالتالي الإنحياز أثناء أداء المهام.

بالعودة إلى نص المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06 المتعلق بتشكيلة الهيئة وتنظيمها وكيفية سيرها فإنه: "تشكل الهيئة من رئيس وستة (6) أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي"، لتتركز بذلك سلطة التعيين في يد سلطة واحدة وهو رئيس الجمهورية، وهذا ما قد يمس بإستقلالية أعضاء الهيئة، أن يترتب عن ذلك التبعية لجهة التعيين، كما يتم تعيين أعضاء مجلس إدارة هيئة مكافحة الفساد في الأردن من طرف الملك حيث جاء في المادة 08 من القانون المتعلق بالهيئة⁽⁷⁰³⁾ ما يلي: "... ويتم تعيينهم بإرادة ملكية سامية بناءً على تنصيب رئيس الوزراء".

الملاحظ أنّ طريقة التعيين بمرسوم رئاسي، هي المعتمدة من طرف المشرّع الجزائري لدى أغلب السلطات الإدارية المستقلة والعلّة في ذلك هو جعل هذه السلطات في تبعية مستمرة للسلطة التنفيذية وعليه المساس بغاية إنشائها وهو إنتزاع الإختصاص من الوزارة ومنحه لهذه الهيئات. فيؤدّي ذلك إلى عدم إستقلاليتها المطلقة من هذه الناحية. فحبذا لو اعتمد المشرّع نمط آخر في التعيين إذ أنّ أهم الطرق

⁽⁷⁰⁰⁾ - حيدور جلول، م الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وحماية الممتلكات والأموال العمومية، مرجع سابق، ص83.

⁽⁷⁰¹⁾ - يعود الأساس القانوني لإنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إلى القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته والذي جاء استجابة للعديد من الصكوك الدولية بالخاص إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد واتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، ولاحقاً الغتفاقية العربية لمنع الفساد ومكافحته. بن عيشوش عمر، " دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بين الطموح والواقع"، حوليات جامعة الجزائر 1، المجلد 34، العدد، 4، 2020، ص90.

⁽⁷⁰²⁾ - المادة 05 من مرسوم رئاسي رقم 413-06، سالف الذكر.

⁽⁷⁰³⁾ المادة 08/أ من قانون رقم 62، متعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن، سالف الذكر.

التي تجسد إستقلالية السّلاطات الإدارية المستقلة في الجانب العضوي هو تباين جهات التعيين، كما سبق وأن اعتمدها المشرّع في "تعيين" أعضاء المجلس الأعلى للإعلام، حيث وبموجب المادة 72 من القانون المتعلق بالإعلام⁽⁷⁰⁴⁾ فإنه: "... ثلاثة (3) أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية ومن بينهم رئيس المجلس، ثلاثة (3) أعضاء يعينهم رئيس المجلس الشعبي الوطني، ستة (6) أعضاء ينتخبون بالأغلبية المطلقة بين الصحافيين المحترفين في قطاعات التلفزة والإذاعة والصحافة المكتوبة الذين قضوا خمس عشرة (15) سنة خبرة في المهنة على الأقل" فتعدد جهات التعيين يوفر النزاهة في الأعضاء لا وببل التعيين بطريقة الانتخاب هي الطريقة المثلى لضمان عدم الانحياز لأي جهة كانت وبالتالي الإستقلالية في أداء المهام.

إنّ أغلب التّشريعات تنصّ على تعيين أعضاء هيئة الفساد بموجب مراسيم رئاسية، إلّا أنّها تختلف في كيفية التّعيين والشّروط التي يجب توافرها فيمن يتمّ تعيينهم، ففي الأردن يتمّ تعيين أعضاء هيئة النزاهة من الملك بناءً على تنسيب الوزراء⁽⁷⁰⁵⁾، أما في تونس يعيّن أعضاء مجلس الهيئة بأمر بناءً على اقتراح من الحكومة، إلّا أنّ المشرّع التونسي على خلاف المشرّع الأردني الذي ترك للسلطة المختصة بالتعيين حرية اختيار الأعضاء، فإنّه قيّد سلطة التّعيين من حيث الجهات التي يتم اختيار الأعضاء منها. في حين اعتمد المشرّع المغربي في تعيين أعضاء الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرّشوة على التّعيين المختلط حيث يعيّن أربعة أعضاء بموجب ظهير شريف، عضوان يعيّنان بقرار لرئيس النّواب، وعضوان آخرا يعيّنان بقرار لرئيس مجلس المستشارين، وأربعة أعضاء يعيّنون بمرسوم⁽⁷⁰⁶⁾، في هذا السّياق نجد المشرّع الفرنسي منح سلطة تعيين رئيس الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد إلى رئيس الجمهورية⁽⁷⁰⁷⁾، ويكون ذلك بموجب مرسوم رئاسي، على أنّه يجب أن يكون الرئيس الذي يعينه قاضي من خارج النّظام القضائي⁽⁷⁰⁸⁾.

وبذلك نقول أنّ نمط التّعيين من طرف السّلطة التنفيذية، لا يتماشى وإستقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، بسبب غياب التمثيل الشعبي في التّعيين، أي التمثيل من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة لإختيار أعضاء الهيئة، وذلك عكس ما هو معمول به في الأنظمة الغربية أين نجد البرلمان يشارك الجهاز التنفيذي في سلطة التّعيين رغم أنّه اتبع المنهج بالنسبة للمجلس

(704) - المادة 72 من قانون رقم 90-07، سالف الذكر.

(705) - حسب المادة 06 فقرة ب، القانون رقم 13 لسنة 2016، يتعلق بالنزاهة ومكافحة الفساد بالأردن، سالف الذكر.

(706) - المادة 07 الفقرة ما قبل الأخيرة من قانون رقم 113-12، المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرّشوة ومحاربتها بالمغرب، سالف الذكر.

(707) - Articl 1 loi 2016 -1691, du 9 decembre 2016, Op-Cit.

(708) - حيدور جلول، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وحماية الممتلكات والأموال العمومية، مرجع سابق، ص 85.

الأعلى للإعلام⁽⁷⁰⁹⁾، حيث تراجع المشرع عن هذه الطريقة في التعيين ليركز على التعيين من طرف السلطة التنفيذية.

رغم أن البعض يرى أن طريقة التعيين بمرسوم رئاسي لا تمس باستقلالية من يتم تعيينهم، من حيث أن رئيس الجمهورية وهو يمارس هذا الإختصاص يكون بصفته رئيسا للدولة مجسدا لوحدة الأمة وحامي الدستور والقاضي الأول في البلاد، لا بصفته رئيس السلطة التنفيذية، إلا أن في الحقيقة يعد هذا النمط من التعيين مؤشر للمساس بالاستقلالية.

وفي الأخير يمكن القول أن تركيز سلطة التعيين في أيدي رئيس الجمهورية يؤدي حتما إلى تبعية الهيئة تجاه السلطة التنفيذية، وهذا لأن هناك صعوبة من الناحية العملية في الفصل بين الأعمال التي يمارسها رئيس الجمهورية بصفته رئيسا للدولة، والأعمال التي يمارسها بصفته رئيس للسلطة التنفيذية، وبالتالي لضمان الإستقلالية لهذه الهيئة يجب إعادة النظر ومحاولة توزيع سلطة التعيين بين جهات مختلفة أي الاعتماد على التعيين المختلط، ولما لا الإعتماد على طريقة الانتخاب، وكذا تحديد الشروط الواجب توافرها في الأعضاء بدقة، لأن هذا من شأنه تعزيز استقلالية الهيئة، وهو ما تم تداركه في إطار السلطة العليا للشفافية حسب القانون رقم 08-22، المتعلق بتنظيمها والمشار إليها أنفا.

ثالثا: تزويد الهيئة بأمانة عامة تعيّن السلطة التنفيذية

تتوقّر الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته على أمانة عامة، إذ يتولى فيها الأمين العام التسيير الإداري والمالي للهيئة، ويبدو أن سلطة التعيين التي يتمتع بها رئيس الجمهورية لا تقتصر على أعضاء الهيئة والرئيس بل تمتد لتشمل تعيين مسيري الهياكل الأخرى التابعة للهيئة بما فيها الأمانة العامة. فبمقتضى نصّ المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413⁽⁷¹⁰⁾ فإنه "تزود الهيئة بأمانة عامة توضع تحت سلطة أمين عام يعين بموجب مرسوم رئاسي...".

وعليه نستنتج أن رئيس الجمهورية وإلى جانب سلطته في تعيين أعضاء ورئيس الهيئة⁽⁷¹¹⁾ يبقى المتمكن والمستحوذ الوحيد على تعيين كل مسيري الهياكل الأخرى الملحقه بهيئة الوقاية من الفساد ومكافحته بما فيها الأمانة العامة، إذ وبموجب ذلك يتولى الأمين العام التسيير الإداري والمالي للهيئة،

(709) - ZOUAIMIA Rachid, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, Op, Cit, p 24.

(710) - المادة 07 من مرسوم رئاسي رقم 06-413، سالف الذكر.

(711) - عن احتكار رئيس الجمهورية لسلطة التعيين راجع ل: عثمانى فاطمة، "استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، بين الرؤية الدستورية والواقع"، مجلة التراث، جامعة زيان عاشور، الجلفة، المجلد 2، العدد 26، 2018، ص 64.

فيبقى دائما متأثراً وخاضعاً للسلطة المكلفة بتعيينه مما يقلص من إستقلاليته، ومن ثمة من إستقلالية الهيئة⁽⁷¹²⁾.

رابعاً: قابلية تجديد العضوية من السلطة التنفيذية

إنّه من الأكيد أن تحديد مدة العضوية في أي جهاز يعتبر بمثابة مؤشّر لإستقلالية الأعضاء أثناء ممارستهم وظائفهم وعليه فإنّه لا يجوز إنهاء مهام هؤلاء الأعضاء إلا بعد إنتهاء المدة المحددة قانوناً، لذا حرص المشرّع على تحديد عهدة أعضاء هيئة الوقاية الفساد المقدرة بـ 5 سنوات إذ جاء في المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413: "تشكل الهيئة من رئيس وستة (6) أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس (5) سنوات قابلة للتجديد مرة (1) واحدة..."، كما حددها نظيره الأردني بمدة 4 سنوات حيث جاء في المادة 08 من قانون رقم 62 أنه: "تكون مدة العضوية في المجلس أربع سنوات..."⁽⁷¹³⁾.

إلا أنّه ما قد يمسّ بإستقلالية هؤلاء الأعضاء فإنّه بالإضافة إلى إحتكار السلطة التنفيذية للتعين فإنّ هذه العهدة قابلة للتجديد مرة (1) واحدة، وذلك حسب المادة 05 السالفة الذكر⁽⁷¹⁴⁾ نفس الشيء أكده المشرّع الأردني، أن مدة 4 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة⁽⁷¹⁵⁾.

فهذا التّجديد يرد من السلطة التنفيذية، حيث جعل المشرّع الجزائري فرصة تجديد أعضاء هيئة الوقاية من الفساد ممكنة، لنؤكد على مساس ذلك بإستقلالية الهيئة على أساس أن هذا التجديد يساهم سلبيّاً على سير الهيئة، إذ أنّه إذا تم انتقاء أعضاء الهيئة على معايير ذاتية غير موضوعية، فإنّ تجديد عضوية هؤلاء يعني حتماً دوام عدم الشفافية وعدم النزاهة.

خامساً: ظروف إنهاء السلطة التنفيذية لعضوية الهيئة

تبعاً لنص المادة 05 من مرسوم رئاسي 06-413 المتعلق بتنظيم الهيئة التي جاء في مضمونها: "... وتنتهي مهامها حسب الأشكال نفسها" وإنهاء مهام هؤلاء خاضعاً لنفس الإجراءات، بمعنى أنّه تنتهي العضوية ب:

- انقضاء مدة خمس (5) سنوات من تاريخ التعيين.
- ويكون الإنهاء من رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي.

⁽⁷¹²⁾- شيخ ناجية، "المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته" مرجع سابق، ص 102.

⁽⁷¹³⁾- المادة 08/ب من قانون رقم 62، متعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن، سالف الذكر.

⁽⁷¹⁴⁾- المادة 05 من مرسوم رئاسي رقم 06-413، سالف الذكر.

⁽⁷¹⁵⁾- حيث جاء في المادة 08 فقرة ب من قانون رقم 39، متعلق بهيئة مكافحة الفساد في اليمن: "تكون مدة العضوية في المجلس أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة للرئيس أو لأي عضو من الأعضاء".

- وتبعاً لذلك، تكون الإستقلالية لهذه الهيئة عضوية محدودة جداً، وذلك من زاويتين:
- أولها هو تولي رئيس الجمهورية لهذا الحق مما يؤكد تبعية هيئة الفساد للسلطة التنفيذية.
 - وثانيها تكمن في عدم الذكر للأسباب والظروف الجدية والحقيقية التي من شأنها إنهاء العهدة قبل المدة المحددة بخمس (5) سنوات وهي مثلاً:
 - العزل لخطأ جسيم.
 - العزل لظروف إستثنائية⁽⁷¹⁶⁾.
- ونلاحظ في هذا الصدد أنّ المشرّع لم يتعرض قط لذكر أسباب العزل أو الإقالة لمعظم السلطات الإدارية المستقلة عدا ما ورد في قانون النقد والقرض 90-10 في مادته 22 حيث أشارت إلى حالات محدّدة قانوناً، إذ لا يمكن إقالتهم إلا في حالة العجز الصّحّي المثبت قانوناً أو الخطأ الفادح⁽⁷¹⁷⁾.
- لكن المشرّع عدّل من رأيه وتراجع عن ذلك بإلغائه نص المادة السالفة الذكر. ونجد كذلك ما يتعلق بأعضاء مجلس المنافسة، حيث لا يجوز إنهاء مهام أعضائه إلا بعد إنتهاء المدة المحددة قانوناً بإستثناء حالة واحدة مذكورة في المادة 40 من المرسوم الرئاسي رقم 96-44 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المنافسة والمتمثلة في إرتكاب أحد أعضاء مجلس المنافسة خطأ جسيم، فيقوم رئيس المجلس بتوقيفه فوراً.
- وعلى عكس المشرّع الجزائري، فإنّ المشرّع الأردني قد تناول في قانون المتعلق بهيئة مكافحة الفساد بالأردن ظروف إنهاء العضوية، حيث جاء فيه أنّه يجوز لمجلس الوزراء بناءً على تنصيب من مجلس الهيئة إنهاء خدمة الرئيس أو أي عضو من أعضائه خلال مدة المجلس في أي من الحالات التالية⁽⁷¹⁸⁾:
- إذا أخل بواجباته الوظيفية والمهام الموكلة إليه أو قام بعمل يمس الشرف أو الكرامة.
 - إذا ارتكب أي فعل أو تصرف مما يدخل في نطاق الفساد وفق أحكام هذا القانون.
 - إذا تغيب عن اجتماعات المجلس ثلاث جلسات متتالية أو ست جلسات متفرقة خلال السنة الواحدة، دون عذر يقبله المجلس.
 - إذا شغل موقع الرئيس أو أي عضو من أعضاء المجلس لأي سبب من الأسباب يتم تعيين بدلاً منه بالطريقة المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (1) من هذا القانون لإكمال المدة المتبقية من مدة المجلس.

⁽⁷¹⁶⁾- شيخ ناجية، "المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، مرجع سابق، ص 103.

⁽⁷¹⁷⁾- لمزيد من التفصيل عن مجلس النقد والقرض أنظر: مغربي رضوان، مجلس النقد والقرض، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو القاسم سعد الله، الجزائر، 2004.

⁽⁷¹⁸⁾- أنظر المادة 10 من قانون رقم 62، متعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن، سالف الذكر.

إنطلاقاً من هذه المعطيات فعدم تحديد مثل هذه الحالات من المشرع يجعلنا نتصور أنّ سلطة العزل قد يتعسف فيها رئيس الجمهورية بعدم النص صراحة على حالاتها في النصوص القانونية المختلفة المتعلقة بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته. ليكون الرئيس هو صاحب السلطة في تقدير أسباب العزل، لتكون الهيئة أداة تابعة بأتم معنى الكلمة للسلطة التنفيذية⁽⁷¹⁹⁾.

فنخلص بذلك أن السلطة التنفيذية تحتكر التعيين، التجديد، إنهاء المهام، فيترتب عن ذلك تبعية الأعضاء للسلطة التنفيذية، وبالتالي من شأن هذا التقليل من إستقلالية الهيئة عضواً.

سادساً: محدودية الإستقلال الإداري

بالرغم من التكريس القانوني الصريح للإستقلالية الإدارية للهيئة إذ وبمقتضى قانون رقم 01-06: "الهيئة سلطة إدارية مستقلة..."⁽⁷²⁰⁾، وبالرغم من عدم خضوع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لأية رقابة وصائية⁽⁷²¹⁾ أو سلطة رئاسية⁽⁷²²⁾ وعدم الخضوع لهذا النوع من الرقابة الإدارية⁽⁷²³⁾

(719) - شيخ ناجية، "المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، مرجع سابق، ص 103.

(720) - المادة 18 من قانون رقم 01-06، سالف الذكر.

(721) - لتحديد مفهوم الرقابة الوصائية، قام الفقهاء بتمييز هذا الشكل من الرقابة هو الرقابة التسلسلية، ذلك أنّه في ظل المركزية أو عدم التركيز، تعتبر التبعية أساساً، وبالتالي، فإنّ رقابة الرؤساء على رؤسهم تمارس ألياً ولا تستبعد إلا بنص قانوني، أما بالنسبة للهيئات اللامركزية فإنّ الحرية هي القاعدة، والرقابة من طرف السلطة المركزية هي الإستثناء. فالرقابة الوصائية تحدث بالقانون الذي يحدد شروط عملها، فهي لا تمارس إلا في الحالات ووفقاً للأشكال التي ينص عليها القانون، وفي هذا الإطار يقول الفقيه الفرنسي "جين ريفور" (J. Rivero): "ليس هناك وصاية إدارية بدون نص قانوني، وليس هناك وصاية إدارية تتعدى محتوى هذا النص القانوني".

والوصاية الإدارية ترمي إلى تحقيق هدفين: أولهما هو حمل الأشخاص المعنوية الخاضعين لها على إحترام مبدأ المشروعية، إذ أن تصرفات هؤلاء الأشخاص يجب أن تجري في ظل القواعد القانونية وضمن حدودها، وثانيهما تسهر الوصاية الإدارية على تأمين السير الحسن للهيئات اللامركزية عن طريق تحقيق مراقبة الملائمة وذلك تفادياً لسوء إستعمال أموال المجموعات المحلية. أنظر لباد ناصر، القانون الإداري، التّنظيم الإداري، مرجع سابق، ص.ص 111-112.

(722) - أما عن الرقابة الرئاسية في القانون الإداري، فهي تمارس على أجهزة نظام عدم التركيز أي على الوالي والإدارة المساعدة له، وتمارس هذه الرقابة على أساس أن كل هذه الأجهزة معينة من طرف السلطة المركزية، وبالتالي تخضع لها مباشرة، والسلطة المركزية هي التي تمارس الرقابة التسلسلية. في هذا الشأن أنظر، المرجع نفسه، ص 233.

(723) - تجدر الإشارة إلى أن الرقابة الوصائية التي هي نوع من الرقابة الإدارية والمعروفة في القانون الإداري بوجه عام، تمارس تقليدياً على الأجهزة، وكذا على أعمال هذه الأجهزة.

فالرقابة الوصائية على الأجهزة تمارس تقليدياً على المجلس ككل، أي على المجلس الشعبي البلدي أو على المجلس الشعبي الولائي مثلاً في الجزائر، وكذا على عضو في المجلس، فبمبا يخضع الحلة الأولى، فالرقابة الوصائية تتمثل في الإجراءات التالية: التوقيف والحل. أما الحالة الثانية فهي تتمثل في إجراءات الإقالة والتوقيف والإقصاد أو العزل.

أما الرقابة الوصائية على الأعمال أي مداولات م.ش.ب أو م.ش.و وقرارات رئيس م.ش.ب، فهي تتمثل في الإجراءات التقليدية الآتية: المصادقة أو التصديق والإلغاء والحلول. أنظر: لباد ناصر، القانون الإداري، التّنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 113.

يعني عدم تدخل السلطة التنفيذية في الصلاحيات والقرارات التي تتخذها الهيئة⁽⁷²⁴⁾، إلا أننا نصادف خروجاً عن هذا الأمر، ويظهر جلياً في أحكام نص المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06⁽⁷²⁵⁾ التي جاء فيها أن: "الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي وتوضع لدى رئيس الجمهورية"، فوضع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لدى رئيس الجمهورية من شأنه أن يجعلها أداة تابعة لهذه الجهة عضواً ووظيفياً، فبالرغم أن جميع السلطات الإدارية المستقلة مقرها في العاصمة بما فيها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أنه تنفرد هذه الأخيرة بأنها السلطة الإدارية الوحيدة من السلطات المستحدثة من المشرع الجزائري التي توضع تحت رعاية رئيس الجمهورية، بينما نجد باقي سلطات الضبط متمركزة لدى الوزارة أو الحكومة، إلى جانب وضع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد لدى رئيس الجمهورية⁽⁷²⁶⁾، فإنه من جهة أخرى جاءت المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413⁽⁷²⁷⁾ بما يلي: "يحدد التنظيم الداخلي للهيئة بقرار مشترك بين السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية والوزير المكلف بالمالية".

كلها عوامل وأمور تتنافى مع مقتضيات الإستقلالية وتتناقض مع مستلزمات الحياد مما يجعل تبعية الهيئة للسلطة التنفيذية أمراً مفروغاً منه⁽⁷²⁸⁾.

الفرع الثاني

نسبية الإستقلالية الوظيفية للهيئة

إن الإستقلالية كانت أهم المطالب والركائز التي بنيت عليها الغاية من إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، إذ لا أداء سليم وفعال من دون أن تكون مدعّمة ومفعمة بالإستقلالية اللازمة، وبالتركيز على النصوص القانونية المنظمة لعمل الهيئة نستكشف أنه ثمة نصوص أخرى تحيط بالهيئة بطائفة من القيود والعراقيل، والتي من شأنها الحد من إستقلاليتها الوظيفية، فحدود الاستقلالية الوظيفية نتيجة حتمية لعدم الاستقلالية العضوية، لتظهر في مظهر التبعية والخضوع للسلطة

⁽⁷²⁴⁾- إلى جانب القرارات تختص الهيئة بإصدار توصيات وآراء في مجال إختصاصها، استناداً لنص المادة 18 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06، سالف الذكر.

⁽⁷²⁵⁾- حسب المادة 02، المرسوم نفسه.

⁽⁷²⁶⁾- بينما نجد هيئة مكافحة الفساد في الأردن توضع لدى رئيس الوزراء استناداً لنص المادة 03/أ من قانون رقم 62، صادر في 3-10-2006، متعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن، سالف الذكر. على: "تنشأ في المملكة هيئة تسمى (هيئة مكافحة الفساد) ترتبط برئيس الوزراء...".

⁽⁷²⁷⁾- المادة 08، مرسوم رئاسي رقم 413-06، سالف الذكر.

⁽⁷²⁸⁾- شيخ ناجية، "المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، مرجع سابق، ص 104.

التنفيذية خاصة ما تعلق بالجانب المالي وكذا عرض التقرير السنوي على رئيس الجمهورية دون خضوعه لإجراء النَّشر.

أولاً: نسبة الإستقلال المالي

يُعتبر الإستقلال المالي من بين أهم الركائز الأساسية المبينة للإستقلال الوظيفي فعدم الإعتراف بالإستقلال المالي لأي جهاز يجعله يعتمد بصفة كلية على موارد الدولة لتمويل الأعمال والخدمات التي تؤديها⁽⁷²⁹⁾ لذلك إعترف المشرع بالإستقلال المالي لمعظم السلطات الإدارية المستقلة كمجلس المنافسة، حيث جاء في نص المادة 09 من القانون رقم 08-12 المعدلة لنص المادة 23 من الأمر رقم 03-03⁽⁷³⁰⁾ المتعلق بالمنافسة أنه: "تنشأ سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص "مجلس المنافسة" تتمتع بالشخصية القانونية والإستقلال المالي، توضع لدى الوزير المكلف بالتجارة". وعلى غرار مجلس المنافسة تتمتع أغلب السلطات الإدارية بالإستقلال المالي، ما عدا مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية، حيث لم يشر لذلك في المواد المنشأة لهذه السلطات وأنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية⁽⁷³¹⁾. أما الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، فقد إعترف المشرع بالإستقلال المالي لها بموجب النص المنشئ للهيئة إذ جاء في المادة 18. من قانون رقم 06-01 أن: "الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي...".

وحسب المادة 21 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، فإن مهمة إعداد ميزانية الهيئة من إختصاص رئيسها حيث يعد رئيس الهيئة ميزانية الهيئة، بعد أخذ رأي مجلس اليقظة والتقييم. كما يتولى رئيس هيئة مكافحة الفساد في الأردن إعداد مشروع الموازنة السنوية للهيئة وتقديمه إلى مجلس الهيئة لإقراره، وهذا استناداً لنص المادة 13/أ من قانون رقم 62⁽⁷³²⁾ حيث يقوم مجلس الهيئة بإقرار الموازنة ورفعها إلى مجلس الوزراء للموافقة عليها⁽⁷³³⁾.

(729) - دموش حكيمة، المركز القانوني للجنة المصرفية، مرجع سابق، ص 63.

(730) - أمر رقم 03-03، مؤرخ في 17 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، ج.ر.ج.ج، عدد 43، صادر في 20 جويلية 2003، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-12، مؤرخ في 25 جوان 2008، ج.ر.ج.ج، عدد 36، صادر في 2 جويلية 2008، معدل ومتمم بالقانون رقم 10-05، مؤرخ في 15 أوت 2010، ج.ر.ج.ج، عدد 46، صادر في 18 أوت 2010.

(731) - عن نسبة استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، أنظر: يحي مجيدي، اسمهان عون، "تقييم واقع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، المجلة الدولية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، المجلد 3، العدد 3، 2019، ص 137.

(732) - المادة 13/أ من قانون رقم 62، يتعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن، سالف الذكر.

(733) - أنظر المادة 11 فقرة ي، القانون نفسه.

كما تقوم الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد في اليمن وفقا للمادة 08 من القانون رقم 39 الخاص بمكافحة الفساد في اليمن⁽⁷³⁴⁾ بإعداد مشروع موازنتها وإقرارها ليتم إدراجها رقما واحدا ضمن الموازنة العامة للدولة وتقوم بإعداد حسابها الختامي لإدراجه ضمن الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة.

بالرغم من أن ميزانية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته مستقلة، وهذا يعني الإستقلال المالي لها، إلا أن ما يميز هذا الإستقلال المالي أنه لا يعد إستقلالاً مطلقاً بل نسبياً نظراً لتدخل الدولة عن طريق تمويلها للهيئة والتي تتجلى فيما يلي:

- من جهة أن ميزانية الهيئة تشمل على باب للإيرادات وباب للنفقات⁽⁷³⁵⁾، فباب الإيرادات يتضمن إعانات الدولة، وبمناسبة تقديم الدولة لهذه الإعانات فإنها ستمارس نوعاً من الرقابة من هذا الجانب مما يقلص من إستقلالية الهيئة وظيفياً خاصة وأن هذه الميزانية تسجل في الميزانية العامة للدولة طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما، في حين تتكون الموارد المالية لهيئة مكافحة الفساد في الأردن مما يلي⁽⁷³⁶⁾:

✓ المبالغ السنوية التي ترصد لها في الموازنة العامة.

✓ بالمساعدات والهبات والمنح التي ترد إليها شرط موافقة مجلس الوزراء.

نلاحظ أنّ هيئة مكافحة الفساد في الأردن تتعدد مصادر وموارد ميزانيتها، كما هو الحال لدى لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، حيث تعتمد اللجنة في تمويلها على مصدرين رئيسيين للدخل، حيث تتغذى ميزانيتها من⁽⁷³⁷⁾:

- إعانة التسيير التي تُخصّص من ميزانية الدولة.

- الأتاوى عن الأعمال والخدمات التي تؤديها اللجنة.

وبذلك نلاحظ أنّ ميزانية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تتوفر على إعانات الدولة، فهل هذا يعني أنّ قصد المشرّع من وراء منح هذه الإعانة المالية هو تكريس تبعية الهيئة للسلطة التنفيذية أم أنّه مجرد دعم مالي القصد منه هو تمكين الهيئة من التسيير المحكم ولسد حاجياتها؟

(734)- أنظر المادة 08 فقرة 17 و18 من قانون رقم 39، متعلق بمكافحة الفساد في اليمن، سالف الذكر.

(735)- بموجب المادة 22 من مرسوم رئاسي رقم 413-06، سالف الذكر.

(736)- المادة 19 من قانون رقم 62، متعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن، سالف الذكر.

(737)- زوار حفيظة، لجنة مراقبة عمليات البورصة كسلطة إدارية، مرجع سابق، ص 43 وما يليها.

من جهة أخرى فإنه بموجب المادة 24 من مرسوم رئاسي رقم 413-06⁽⁷³⁸⁾ تخضع الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد لرقابة مالية يمارسها مراقب مالي يعينه الوزير المكلف بالمالية⁽⁷³⁹⁾، وبالمقابل أخضع نظيره المشرع الأردني موازنة هيئة مكافحة الفساد في الأردن لرقابة ديوان المحاسبة⁽⁷⁴⁰⁾، ومجمل القول أنّ توفر ميزانية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد على إعانات الدولة يعد عاملاً يحد من إستقلالية الهيئة، وإخضاع هذه الميزانية لرقابة مراقب مالي بتعيين من الوزير يؤكد على المساس بإستقلاليتها وهي عوامل من شأنها التقليل من حرية الهيئة في التصرف في ذمتها المالية ومن ثمة التقليل من إستقلالها المالي لذا يمكن حصر أوجه قيود الهيئة في الجانب المالي فيما يلي:

1. في مجال تمويل الهيئة

يظهر ذلك في حصر المشرع موارد الهيئة في الإعتمادات المقدّمة من طرف الدولة، لمختلف الهيئات الدستورية وذلك حسب البرنامج، ويتم تقديم النفقات حسب النشاط، ولما كانت الإعانات التي تقدمها الدولة للهيئات الدستورية تدخل ضمن الميزانية العامة التي يتولى الوزير المكلف بالمالية تحت سلطة الوزير الأول إعدادها، وهذا من شأنه أن يؤثر على إستقلاليتها، وعليه التضييق على الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من حيث حجم الإعانات التي تخصص لها، لأنّ بعد إعدادها للميزانية يعرض المشروع على وزير المالية لدراسة المبالغ المطلوبة⁽⁷⁴¹⁾، ليتولى الأخير تحضير الميزانية العامة التي تعرض على مجلس الوزراء تحت سلطة الوزير الأول الذي يحق له إدخال التعديلات التي يراها ضرورية، وبعد المصادقة عليه، يودع على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني⁽⁷⁴²⁾.

2. من جانب الرقابة على النفقات

نقصد بذلك أن نفقات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تخضع للرقابة التي تمارس من موظفين عموميين تابعين إدارياً إلى الوزير المكلف بالمالية أي السلطة التنفيذية، وتتمثل في المحاسب

⁽⁷³⁸⁾ - المادة 24 من مرسوم رئاسي رقم 413-06، سالف الذكر.

⁽⁷³⁹⁾ - المحاسب العمومي هو الشخص المكلف بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات وتوجيه المال العام.

GUILLIEN Rayamond, VINCENT Jean, Le lexique des termes juridique 14^{eme} Edition, Dalloz, Paris, 2003, p130.

⁽⁷⁴⁰⁾ - المادة 18/ب من قانون رقم 62، متعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن، سالف الذكر.

⁽⁷⁴¹⁾ - وفي حالة المبالغة في المبالغ المطلوبة أو عدم تبريرها، يحق للمديرية تعديلها نظراً للسياسة المتبعة في ترشيد الإنفاق والإقتصاد بهدف محاربة التبذير والإسراف. زبوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في

الحقوق، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تزي وزو، 2011، ص 105.

⁽⁷⁴²⁾ - حيدورجلول، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وحماية الممتلكات والأموال العمومية، مرجع سابق، ص 116.

العمومي والمراقب المالي⁽⁷⁴³⁾ والمفتشية العامة للمالية⁽⁷⁴⁴⁾ ورقابة مجلس المحاسبة. هذا لأنه جاء في المادة 23 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، "تمسك محاسبة الهيئة حسب قواعد المحاسبة العمومية، ويتولى مسك المحاسبة عون محاسب يعينه أو يعتمده الوزير المكلف بالمالية" وتضيف المادة 24 من نفس المرسوم "يمارس الرقابة المالية على الهيئة مراقب مالي يعينه الوزير المكلف بالمالية".

الملاحظ أنّ هذه القواعد العامة للرقابة تخضع لها أغلب المؤسسات العمومية لذا نجد نفس القواعد تخضع لها السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، حسب المادة 38 من القانون رقم 08-22، التي تنص على: "تمسك محاسبة السلطة العليا وفقا لقواعد المحاسبة العمومية، طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، تخضع محاسبة السلطة العليا لرقابة الأجهزة المختصة في الدولة".

لكن ما نود الإشارة إليه لا ينبغي المبالغة في ربط الاستقلالية المالية للهيئة بمواردها المالية، لأن طبيعة الخدمة المقدمة من طرفها لا تسمح لها بأن تكون لها موارد أخرى لذلك فمن حقها أن تطلب موارد مالية كافية لأداء مهامها، دون أن يشكّل ذلك مساساً باستقلاليتها، وتمكينها من مناقشة ميزانيتها مع السلطة التنفيذية التي يمتنع عليها تعديلها إلا إذا كانت مبررة، مع إخضاعها للرقابة المالية التي تمارسها الهيئات المستقلة واستبعادها من الرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية⁽⁷⁴⁵⁾.

إنّ الاستقلال المالي للهيئة نسبي فمن الناحية المالية لا تملك إيرادات مستقلة واقتصرها على إعانات الدولة التي تدخل في الميزانية العامة والتي تتولى إعدادها السلطة التنفيذية، ومن حيث خضوع نفقاتها إلى الرقابة المالية التي يمارسها المراقب المالي.

ثانيا: غياب الصلاحيات الملائمة لطبيعة الهيئة

باستقراء مختلف النصوص القانونية المنظمة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته يتضح لنا مدى حدود إختصاصات الهيئة في مجال مكافحة الفساد إذ أغفل المشرع لها عديد من الإختصاصات التي تتلاءم وطبيعة موضوع الفساد بحد ذاته، وكذا التي تتلاءم مع تكييف الهيئة باعتبارها سلطة إدارية مستقلة، في حين قد منحها المشرع لبعض السلطات الإدارية المستقلة الأخرى

⁽⁷⁴³⁾- حيدور جلول، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وحماية الممتلكات والأموال العمومية، مرجع سابق، ص 114.

⁽⁷⁴⁴⁾- هناك رقابة إدارية بعدية تمارسها المفتشية العامة للمالية، والتي تتولى مراقبة كل الهيئات والمؤسسات التي تستفيد من إعانات الدولة.

حسب المادة 02 مرسوم تنفيذي رقم 92-78، مؤرخ في 22 فيفري 1992، يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، ج.ر.ج. عدد 15، صادر في 26 فيفري 1992.

⁽⁷⁴⁵⁾- حيدور جلول، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وحماية الممتلكات والأموال العمومية، مرجع سابق، ص 120.

ونذكر على سبيل المثال السّلطة التّنظيمية، السّلطة القمعية عليه يمكن الإشارة إلى بعض القيود بايجاز لأنه سيتم عرض ذلك بالتفصيل في الباب الثاني:

1. غياب السّلطة التّنظيمية

خلافًا لبعض السّلطات الإدارية المستقلة لم يعترف المشرّع للهيئة بالسّلطة التّنظيمية، بل جعل دورها في ذلك يقتصر على الأراء أو التوجيهات أو الإقتراحات لمشاريع القوانين أو تعديلها فقط، نذكر من ما جاء في المادة 20 من القانون رقم 01-06 التي تنص على: "تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد، لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة، و اقتراح تدابير خاصة منها ذات الطابع التشريعي والتّنظيمي للوقاية من الفساد..." نذكر المادة 18 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 التي جاء فيها: "تصدر الهيئة كلّ التوصيات أو الأراء أو التّقارير أو الدّراسات التي ترسلها إلى الهيئات المعنية، طبقاً للاحكام التشريعية والتّنظيمية المعمول به".

غير أنّ التّعديل الأخير للدستور في 2020، نلاحظ أنّ المؤسس الدّستوري إستعمل عبارة "وضع" السّلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته لاستراتيجية مكافحة الفساد، في المادة 205 منه التي جاء فيها "تتولى السّلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته على الخصوص المهام الآتية: وضع استراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والسّهر على تنفيذها ومتابعتها"، وفي المادة 22 من القانون المتعلق بالسّلطة العليا للشفافية رقم 08-22، التي تضمنت إختصاصات رئيس السّلطة حيث يتولى الأخير إعداد مشروع الإستراتيجية الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والسّهر على تنفيذها ومتابعتها، ويقوم الامين العام للسّلطة بدراسة هذا المشروع والمصادقة عليه حسب المادة 29 من القانون السالف الذكر، ويمكن القول أنّ هذا الإختصاص يمثّل سلطة شبه تنظيمية مقارنة بما كانت عليه الهيئة في هذا المجال حيث تلعب فيه دور إستشاري فقط باستعمال مصطلح "إقتراح" حسب المادة 20 من قانون رقم 01-06 التي تنص على: "إقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسّد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية"⁽⁷⁴⁶⁾.

2. غياب السّلطة القمعية

إنّ ما يؤكد حدود إستقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته هو غلبة الطابع الإستشاري لها ثم الطابع الرقابي في إطار السّلطة العليا للشفافية، فلا تتمتع كلاهما بإمكانية ردع

⁽⁷⁴⁶⁾- قانون رقم 01-06، سالف الذكر.

المفسدين وتوقيع العقوبات كما هو الحال لدى بعض الهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد في الدول الأخرى كإنشاء المشرّع الفرنسي للجنة الجزاءات داخل الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد. غير أنّه بالمقارنة بين الهيئة والسلطة العليا نلاحظ أنّ المشرّع قد إستدرك العديد من الأمور ذات أهمية بالغة، حيث لم تكن الهيئة تضم في تشكيلاتها أشخاص مؤهلة من حيث طبيعتها إلى مهام مكافحة الفساد، لا يتمتعون بصفة الضبطية القضائية، كما لا يحق لها إحالة الملفات ذات وصف جزائي إلى الجهات القضائية إنما إلى وزير العدل الذي له أن يحفظ الملف والحلول دون متابعة المجرم، لكن في إطار السلطة العليا للشفافية أصبحت تضم أعضاء قضاة مؤهلين لذات الغرض، فضلاً عن أنها أصبحت تقوم ببعض الإجراءات الخاصة بالمتابعة كالتحريرات إدارية إصدار أوامر، إستصدار تدابير تحفظية، توجيه توصيات ذات طابع إلزامي وغيرها إضافة إلى تمتعها بأهلية إحالة ملفات الفساد مباشرة إلى القضاء.

ثالثاً: الإلتزام بتقديم التقرير السنوي لرئيس الجمهورية

إضافة إلى نسبة الإستقلال المالي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته فإنّه لعل من أهم القيود التي فرضها المشرّع على الهيئة، هو إلزامها بإعداد تقرير سنوي لمجمل نشاطاتها وإرساله إلى رئيس الجمهورية، ليعد ذلك بمثابة نوع من الرقابة فرضت على الهيئة للتقليل من إستقلاليتها، وبموجب نص المادة 24 من قانون رقم 01-06 التي تنص على: "ترفع الهيئة إلى رئيس الجمهورية تقريراً سنوياً يتضمن تقييماً للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا التّقائص المعايينة والتوصيات المقترحة عند الاقتضاء". ونفس التقرير تلتزم به السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من خلال المادة 04 فقرة 10 من القانون رقم 08-22 المتعلق بالسلطة العليا للشفافية التي جاء فيها: "إعداد تقرير سنوي حول نشاطها ترفعه إلى رئيس الجمهورية، وإعلام الرأي العام بمحتواه"، فيقوم رئيس السلطة العليا بإعداد مشروع التقرير السنوي ويرفعه لرئيس الجمهورية بعد مصادقة المجلس عليه، حسب المادة 22 فقرة 8 من القانون السالف الذكر.

وإنّ إعداد التقرير السنوي للهيئة إختصاص يؤول لرئيس الهيئة، والذي يحيله بدوره لمجلس اليقظة والتقييم ليبيدي رأيه فيه قبل إرساله لرئيس الجمهورية⁽⁷⁴⁷⁾. نفس الأمر أشار إليه المشرّع الأردني أن مجلس هيئة مكافحة الفساد في الأردن يتولى مهمة إقرار التقرير السنوي للهيئة ورفعها إلى مجلس الوزراء ومجلس الأمة⁽⁷⁴⁸⁾.

(747) - أنظر المادة 11 فقرة 6 من مرسوم رئاسي رقم 06-413، سالف الذكر.

(748) - بمقتضى المادة 11 فقرة ك من قانون 62، متعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن، سالف الذكر. التي تنص على أنّه: "يتولى المجلس المهام والصلاحيات التالية: ... ك- إقرار التقرير السنوي للهيئة ورفعها إلى مجلس الوزراء ومجلس الأمة".

بالإضافة إلى المشرع الأردني فإنّ المشرع اليمني بدوره ألزم الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد بإعداد تقارير موحدة كل ثلاثة أشهر، تتضمن ملخص لمجمل مهام وأعمال الهيئة وإرساله إلى رئيس الجمهورية ومجلس النواب، حيث جاء في المادة 08 فقرة 16 من قانون رقم 39 المتعلق بمكافحة الفساد في اليمن ما يلي: "تتولى الهيئة ممارسة المهام والإختصاصات الآتية: ... رفع تقارير موحدة كل ثلاثة أشهر عنما قامت به من مهام وأعمال إلى رئيس الجمهورية ومجلس النواب".

فنلاحظ أنّ مدة إعداد التقرير الخاص بالهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد في اليمن محددة بـ 3 أشهر، في حين حددت المدة بسنة كاملة بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر وهذا على غرار هيئة مكافحة الفساد في الأردن حيث تلتزم برفع تقاريرها للسلطات المعنية سنوياً. فطبقاً للنصوص القانونية المتعلقة بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد في الجزائر يكون الرئيس ملزماً بإعداد التقارير وإحالتها لرئيس الجمهورية ليشكل ذلك مظهراً يحدّ من الإستقلالية الوظيفية للهيئة، إذ وبموجب هذا التقرير تكون السّلطة التنفيذية ممارسة لرقابة لاحقة على أعمال الهيئة، وهذا الأسلوب اعتمده المشرع لدى بعض السّلطات الإدارية المستقلة.

إلاّ أنّنا نتساءل عن مصير التقرير السنوي الذي تعده الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بعد عرضه على رئيس الجمهورية، بمعنى لماذا سكت المشرع وتجاهل إجراءات النشر والإشهار لهذا التقرير والتي تعتبر ضماناً هامة لتعزيز النزاهة والشفافية؟ خاصة وأنّه سبق وأن اعتمد المشرع هذا الأسلوب بموجب مجلس المنافسة أين اشترط المشرع ضرورة نشر هذا التقرير في النشرة الرسمية للمنافسة.

زيادةً على ذلك نلاحظ في هذا الصدد أنّ إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته⁽⁷⁴⁹⁾ ذهبت أبعد من ذلك إذ تفرض نوعاً من الرقابة الخارجية على هيئات مكافحة الفساد المنشأة في الدول المنظمة لهذه الإتفاقية، ويظهر ذلك من خلال التقارير التي تلتزم بها الوكالات الوطنية لمكافحة الفساد بإرسالها إلى المجلس الإستشاري حول الفساد، المتواجد على مستوى الإتحاد الإفريقي، والذي يتكون من 11 عضو ينتخبهم المجلس التنفيذي للإتحاد الإفريقي من بين قائمة من الخبراء غير المتحيزين الذين يتمتعون بأعلى مستوى من النزاهة والكفاءة المعترف بها في المسائل المتعلقة بمنع الفساد ومكافحته والجرائم ذات الصلة تقترحهم الدول الأطراف، وعند انتخاب أعضاء هذا المجلس يضمن المجلس

(749) - إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، مصادق عليها بموجب مرسوم رئاسي رقم 06-137، سالف الذكر.

التنفيذي تمثيلاً متكافئاً بين الجنسين وتمثيلاً جغرافياً عادلاً ويتم تعيين أعضاء المجلس لمدة سنتين 2 قابلة للتجديد مرة واحدة⁽⁷⁵⁰⁾. وله عدة وظائف⁽⁷⁵¹⁾.

تظهر هذه الرقابة في مضمون المادة 22 فقرة 7 من إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد والتي من خلالها يعتمد هذا المجلس قواعد إجرائية خاصة والتي من بينها تلقى هذه التقارير من هيئات مكافحة الفساد على المستوى الإفريقي وما أحرزته من تقدم في هذا المجال، حيث جاء في النص ما فيه: "تلتزم الدول الأطراف بإبلاغ المجلس في غضون سنة من دخول هذه الإتفاقية حيز التنفيذ، بالتقدم المحرز في تنفيذها، وبعد ذلك تكفل كل دولة طرف من خلال إجراءاتها ذات الصلة، قيام السلطات أو الوكالات الوطنية لمكافحة الفساد بتقديم التقارير إلى المجلس مرة كل سنة على الأقل قبل انعقاد الدورات العادية لأجهزة توجيه السياسات في الإتحاد الإفريقي". فهذه التقارير إذن سنوية وهي تشكل بمثابة رقابة خارجية لمثل هذه الهيئات وربما ذلك يحفزها على إحراز تقدماً في مجال الوقاية من الفساد. من خلال ما سبق عرضه نخلص إلى القول أنه وبمقتضى النصوص القانونية المتعلقة بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد، نصادف ثمة ثغرات قانونية وهفوات وقع فيها المشرع إذ يصح بالاستقلالية من جهة ويكرس قيوداً من جهة أخرى، سواءً تعلق الأمر بالجانب العضوي أو الوظيفي، فأوقع بذلك نفسه في تناقضات، إذ وبصدد تأطيره القانوني للهيئة يكون مانحاً بيد ما ينتزعه باليد الأخرى، ومن شأن ذلك التأثير سلباً على الهيئة في بلوغ أهدافها وغاياتها.

(750) - أنظر المادة 22 فقرة 1، 2، 3 و4 من الإتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، مصادق عليها بموجب مرسوم

رئاسي رقم 137-06، سالف الذكر.

(751) - المادة 22، فقرة 5، المرسوم نفسه.

خلاصة الباب

بالرغم من محاولة الجزائر وضع استراتيجية شاملة لمكافحة الفساد إلا أنه تعد محاولة مبدئية ومحتشمة، حيث لا تزال النصوص بعيدة عن مضامين إتفاقية الأمم المتحدة، فقد يعدّ القانون رقم 01-06، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المرجعية في هذه الإستراتيجية من حيث أهدافه وغاياته، وكذا من حيث شموليته وعموميته في طبيعته، إلا أنه يحتاج إلى تقويم، بحاجة إلى قوانين أخرى مكتملة توسّع وتبيّن طرق تطبيق العديد من التدابير الهامة التي احتواها خاصة ما تعلق بالرغبة في تحديث الإدارة وتطوير العمل الإداري، فالمادة الخامة موجودة وقد تضمّنّها القانون رقم 01-06، لكن الإشكال يتعلّق بكيفيات تجسيد هذه التدابير قصد ترشيد الإدارة وتحديث أساليب تسيير الشؤون العمومية وترقية الخدمة للمواطن.

من جانب آخر فإنّ تعزيز البنية المؤسّساتية بهيئة وطنية، يعد خطوة إيجابية في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أنّنا وجدنا النّظام القانوني لهيئة بعيد نوعا ما عن ما دعت إليه إتفاقية الأمم المتحدة بخصوص هذه الأجهزة من حيث عدم تمتّعها بصلاحيات واسعة، التي يغلب عليها الطابع الوقائي والإستشاري، فيما لا تتمتع بسلطة إتخاذ قرارات واضحة، أو عقوبات بشأن مقترفي جرائم الفساد، لا وبلا يمكنها إحالة ملفات الفساد مباشرة إلى القضاء بل تحيلها لوزير العدل الذي له أن يقوم بحفظ الملف.

كما أنّه ثمة العديد ما يمسّ باستقلاليتها في جانبها العضوي والوظيفي، سيما ما تعلق باحتكار السلطة التنفيذية للتعين وإنهاء المهام، يعني هذا محدودية استقلالها إداريا وماليا، وكذا القيد المتعلّق بتقديم التقرير السنوي لرئيس الجمهورية، دون إخضاعه لإجراء النّشر، علما أنّ الهيئة مكيفة أنّها "سلطة إدارية مستقلة"، فالمشرّع يمنح الإستقلالية بيد وينزعها بيد أخرى، هذا ما جعلنا نصادف ثمة ثغرات قانونية جدّ هامة بخصوص النّظام القانوني لها.

وقوفا أمام هذه العيوب عدل الدستور سنة 2020، مستدركا بذلك مشكلة النصوص القانونية المتكررة على درجات مختلفة، كما أنّه ترتّب عن ذلك تحوّل الهيئة من هيئة إستشارية إلى سلطة رقابية، وخصّها بقانون رقم 08-22، تدارك البعض من التغييرات في صلاحيات الهيئة وأخذ بعين الإعتبار الكثير من النّقائص المسجّلة في النّظام القانوني الخاص بها، سيما ما تعلق بالجهات الخاصة بتعيين أعضائها، الدور الرقابي، تحيستن علاقتها المباشرة بالقضاء وأصبح دورها قمعي نسبيا مقارنة بالهيئة.

الباب الثاني
صلاحيات الهيئة الوطنية بين الدور
الوقائي ومكافحة الفساد

إنّ الأهمية في إستراتيجية مكافحة الفساد، لا يرتبط أساساً بصياغة مواد قانونية، أو إنشاء أجهزة متخصصة فحسب، بقدر ما يرتبط بتلك الآليات والتدابير الممنوحة لمختلف الأجهزة والموظفين التابعين لها، لذا جاء في إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أنّه لا بد أن تكفل كل دولة طرف فيها وجود هيئات تتولى منع الفساد، تتولى التنسيق والإشراف على تنفيذ سياسيات مكافحة الفساد، وينبغي توفير لها ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين، وكل ما يحتاجون إليه للإضطلاع بوظائفهم⁽⁷⁵²⁾، لتتولى بذلك الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته مهمة تنفيذ إستراتيجية مكافحة الفساد حسب المادة 17 من قانون رقم 01-06 التي تنص على: "تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد".

في السياق ذاته جاءت المادة 20 من نفس القانون بعنوان "مهام الهيئة"، والتي عدت مجموعة من الصلاحيات المتباينة، يغلب عليها الطابع الوقائي والإستشاري والرقابي أكثر منه ردي وقمعي (الفصل الأول).

ولما كانت الحاجة إلى معالجة الأسباب الجذرية للفساد حاجة ملحة كان لا بد الإطلاع على كيفية إتصال الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالجريمة وما هي التدابير التي يمكن القيام بها، وأمام صعوبة المهام كان لا بد من الإعتراف بضرورة تفعيل دور الهيئة بإشراكها جهات أخرى مساهمة والإقرار بالزامية التعاون في مجال مكافحة الفساد سواءً تعلق الأمر، بالاتصال بجهات أخرى في نفس المجال، أو حتى ضرورة تحريك فواعل أخرى غير رسمية لا يستهان بها في تقويض المحاولات الرامية إلى إنتهاك المصلحة العامة والمال العام، لا وبل تعزيز التّعاون مع غيرها من الأجهزة المختصة على الصّعيد الداخلي والدّولي (الفصل الثاني).

لذا تعين علينا النظر في مدى إحاطة الهيئة بتنفيذ الإستراتيجية الوطنية، ومدى كفايتها في مواجهة ومنع الفساد، بالنظر إلى ما خولها المشرّع من صلاحيات فهل تؤهلها حقاً هذه الأخيرة لأنّ تتحكم في السياسة العامة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.

(752) - المواد 05 و06 من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مصادق عليها بمرسوم رئاسي رقم 128-04، سالف الذكر.

الفصل الأول

الدور الوقائي للهيئة في صون نزاهة

الموظف العام

إنّ رهانات مكافحة الفساد وبناءً مجتمعٍ إصلاحٍ بحث، لن يتحقق إلا بالإعتراف لهذه الهيئات المتخصصة في مجال مكافحة الفساد بصلاحيات تكون حصناً منيعاً لمواجهة حقيقة مفادها أنّ الفساد أصبح شراً يهدد المجتمعات، وأوشكت تنقضي الشكوك في أن لا إختلاف بين مجتمع متقدم أو متخلف، بل كلاهما عرضة له.

إن وجود الفساد يعد أحد الأسباب المؤدية إلى الإخلال بواجبات الوظيفة العامة بحيث تنقلب هذه الواجبات إلى ممارسات سلبية فيؤدي الأمر إلى الإنحراف، بمقاصد القرار عن المصلحة العامة، ويندفعون نحو تحقيق مكاسب ذاتية على حساب المصلحة العامة نتيجة مخالفة القواعد القانونية والتنظيمية قد تصل في بعض الأحيان إلى ارتكاب إحدى جرائم الفساد.

إنّ النزاهة هي مجموعة القيم المتعلقة بالصدق والإخلاص في العمل، ويتطلب وجود النزاهة توفر عدد من الضمانات التي تقف في وجه مظاهر الفساد المختلفة وتضمن عدم وجود تضارب في المصالح، يمكن أن تحسم لصالح الفرد المعني ضدّ المصلحة العامة، فمن واجب الذين يتولون مناصب عامة الإفصاح عن ممتلكاتهم قبل تولي المنصب والإعلان عن أي تضارب قد ينشأ في إطار مناصبهم. لذا فإنّ حصانة ونزاهة الذمة المالية للموظف العامة، تستدعي وضعه في مكان نزيه وشفاف، ويقتضي الأمر إبعاده عن الشبهات في مصدر ماله وثراءه، ودفعه عن كل ما قد يكون الداعي لتعارض مصالحه بالمصلحة العامة.

منحت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته صلاحيات شكلت آلية وقائية ضامنة لنزاهة الموظف العام، وهذا من خلال كفالة ذمة مالية مشروعة للموظف العام بإلزامه التصريح بالممتلكات، وإحترام مبدأ التنافي (المبحث الأول)، وكذا للهيئة دور في تقويم سلوك الموظف العام، بتعميم أسلوب التوعية والتحميس، وإحترام مدونات قواعد السلوك، وتعزيز الشفافية وغيرها (المبحث الثاني)، لما لها من أثر وقائي من وقوع الجريمة لذا تباينت الأحكام القانونية المتعلقة بهذه الإجراءات والأساليب نحاول التدقيق فيها.

المبحث الأول

صلاحيات الهيئة المتعلقة بصون الذمة المالية للموظف العام

لما كانت النزاهة في الوظيفة العامة مسؤولية جماعية تستند إلى كشف الحقائق وإجراء النقاش، للوصول إلى اعتماد تلك القيم والمعتقدات والسلوكيات المفروض تواجدها في مجال العمل الخاص منه والعام، ظهرت الحاجة المتزايدة للنزاهة بعد التصعيد الذي عرفه الفساد بأشكاله المتعددة، والتي تعود لأسباب وعوامل متباينة مجتمعة في سلبياتها طغت على الوظيفة العامة وأبجدياتها، فإلحاحًا من المشرع بضرورة استقبال أساليب وتدابير جديدة تمنح لآليات حديثة لمكافحة الآفة، هذا بعد أن ثبت نسبيًا فشل السياسات القمعية والردعية، إهتم الأخير بالإستعانة بأساليب حديثة ذات طابع وقائي قصد صون نزاهة الموظف العام، وحماية ذمته المالية من الشبهات خوفًا من أن يقع في إثراء غير مشروع، حيث وبحكم وظيفته قد يجد نفسه يتعذر عليه تقديم تبرير معقول للزيادة المعتبرة التي تطرأ في ذمته المالية مقارنة بمدخيله المشروعة فإنه أرفقت الهيئة بصلاحيات لذات الغرض.

أسندت للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بعض الصلاحيات التي من شأنها حلول الموظف دون ذلك، ووضع الموظف في موقع يسمح له بأن يتبرأ من الأموال المشبوهة، ذلك من خلال سهر الهيئة على تكريس مبدأ "التصريح بالامتلاكات"، وهذا بموجب المادة 04 وما يليها من قانون رقم 01-06، ومجموعة أخرى من النصوص القانونية (المطلب الأول)، ومن جهة أخرى وتفاديًا لأن تتعارض المصالح الخاصة للموظف العام مع المصالح العامة إثر تأدية وظيفته فقد منح للهيئة صلاحية ضمان وإعمال "مبدأ التنافي" في الوظيفة العامة، وهذا تبعًا للأمر رقم 01-07 المتعلق بحالات التنافي (المطلب الثاني). على هذا الأساس جعل المشرع من هيئة مكافحة الفساد آلية لتفعيل إجراء التصريح بالامتلاكات، وكذا آلية لإعمال مبدأ التنافي في مجال الوظيفة العامة.

المطلب الأول

التصريح بالامتلاكات إجراء وقائي لصون الذمة المالية للموظف العام

التصريح بالامتلاكات يمكن إعتباره بمثابة إجراءات تتخذ مستقلة عن العقوبات أي ذو طابع وقائي، بقصد حماية المجتمع ممن يخشى منهم إرتكاب الجريمة. وهي سياسات سارت عليها الدول عندما ظهر عجز النظم القانونية العقابية عن مكافحة الإجرام، ذلك لما لها من أهمية، إذ أنها تقوم على فكرة الخطورة الإجرامية، فتصرف عناية القانون نحو التخلص من الشيء السيء الخطير ولو كان مالكة

بريتنا⁽⁷⁵³⁾، لذا تنص قوانين بعض الدول على ضرورة قيام الموظف أو القائم بخدمة عامة، منتخباً كان أو معيّنًا، بالكشف عن ممتلكاته وثورته قبل ممارسة الوظيفة وبعدها.

لم يكتفي المشرع الجزائري بالإعتراف بإلزامية التصريح بالممتلكات لمنع الفساد في الوظيفة العامة فحسب، بل وألحق بهيئة مكافحة الفساد إختصاص تلقي هذه التصريحات بالممتلكات، فتعد هذه الأخيرة جهاز معول عليه كثيرًا باعتبارها سلطة إدارية مستقلة تسعى لتكريس مبادئ النزاهة والشفافية في أداء الشؤون العمومية. وعليه يمكن أن نستدرج كيفية تأسيس التصريح بالممتلكات (الفرع الأول)، ما هي الممتلكات والأشخاص المعنية بذلك (الفرع الثاني) وأين تودع هذه التصريحات والأجال المحددة لها (الفرع الثالث) والآثار المترتبة عن الإخلال به (الفرع الرابع)، وفيما تكمن الملاحظات التي يمكن إبدائها بشأنه (الفرع الخامس).

الفرع الأول

تأسيس مبدأ التصريح بالممتلكات

إنّ نزاهة⁽⁷⁵⁴⁾ الموظف العام هي أهم العوامل المساعدة لمكافحة الفساد⁽⁷⁵⁵⁾ في الإدارة باعتبارها عصب وموطن الخلل في الأداء غير السليم للشؤون العمومية وما له من أثر سلبي على الخدمة العامة. لذا نجد المشرع الجزائري ومسايرة منه للآليات الحديثة الرامية لمكافحة الفساد، قد جعل من تلقي التصريح بالممتلكات من الإجراءات الوقائية⁽⁷⁵⁶⁾ في القطاع العام سيما ما جاء في قانون رقم 01-06،

(753) - سعادي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، ص 132.

(754) - تعرف النزاهة بأنها القيم والمعتقدات والسلوكيات المفروض تواجدها في مجال العمل العام والخاص.

-تعتبر النزاهة مسؤولية جماعية.

-النزاهة من الصفات الخلقية التي ترتبط بجودة العمل، ولها علاقة مباشرة بالموظف حيث تولد الإطمئنان والثقة للمسؤولين وتشكل القدرة للمرؤوسين.

-كما تشير النزاهة إلى مجموعة من المبادئ والقيم المرتبطة بالقيادة، كأن يكون القائد عادلاً ومستقيماً وصادقاً يفى بوعوده ويتصرف على نحو أخلاقي في كافة تعاملاته.

-أنظر يسرى الحسنات، واقع متطلبات الشفافية الإدارية لدى منظمات المجتمع المدني ودور الجهات ذات العلاقة في تعزيزها، بحث مقدّم كمتطلب لنيل درجة الدبلوم المهني المتخصص في إدارة منظمات المجتمع المدني، معهد التنمية المجتمعية، إدارة منظمات المجتمع المدني، الجامعة الإسلامية، غزة، 2013، ص 15.

(755) - حيث يعرف الفساد أنه: "استغلال الوظيفة العامة لخدمة المصلحة العامة". ورد في:

KLITGAARD Robert, *Combattre la corruption*, 5ème Édition, Nouveaux horizons, Paris, 2006, p. 26.

DOMMEL Daniel, *Face à la corruption*, Édition des Ibn khaldoun, Alger, 2004, P10.

(756) - فنجد المادة 06 من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد السالفة الذكر أطلقت على هذه الهيئات تسمية "الوقائية"، حيث جاءت المادة بعنوان "هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية".

المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، والذي أكدّ على إختصاص الهيئة الوطنية بتلقى هذه التصريحات، عليه سنيين مجموعة من الأحكام القانونية والإجرائية المرتبطة بمبدأ واجب التصريح بالملكيات، وما له من أثر في صون شفافية الذمة المالية للموظف العام وقبل أن نتساءل عن مضمون هذا التصريح وعن الأشخاص المكلفون بها والكيفيات التي يتم بها هذا الإجراء؟ نود أن نشير إلى أن المشرع الجزائري سبق له أن نظم الإجراء، بموجب الأمر رقم 04-97⁽⁷⁵⁷⁾ المتعلق بالتصريح بالملكيات الملغى، حيث عرفت مسألة الإعتراف بمبدأ التصريح بالملكيات في القطاع العام تطوراً وتدرجاً بالنظر إلى النصوص القانونية المنظمة له والتي تعود لفترات مختلفة:

أولاً: التصريح بالملكيات في إطار الأمر رقم 04-97

عرفت التسعينيات أكبر انتشاراً ملفتاً للإهتمام فيما يخص ظاهرة الفساد خاصة منه الإداري، ولعلّ الإصلاحات السياسية التي عمدت إلى تبني نظام التعددية والإصلاحات الإقتصادية التي استقطبتها النظام الإقتصادي الحر ومعطيات أخرى سهلت تغلغل الفساد في القطاعات الحساسة للدولة، مما أدى إلى سوء استعمال الثروة الوطنية، والتعدي في إستغلالها من طرف من كانت بيدهم سلطة القرار، وفي إطار الإصلاحات التي عمدت لها الدولة صدر الأمر 04-97 المتعلق بالتصريح بالملكيات⁽⁷⁵⁸⁾، والذي نظم لأول مرة هذا الإجراء، حيث جاء فيه " يؤسس هذا الأمر التصريح بالملكيات الواجب على كلّ شخص قائم بأعباء السلطة العمومية، بغية ضمان الشفافية المالية في الحياة السياسية والإدارية، وضمان الحفاظ على الملكيات العمومية وكرامة الأشخاص المدعوين لخدمة الجماعة الوطنية"⁽⁷⁵⁹⁾ أين تم الإعتراف بأنه إجراء مبدئياً وأساسياً لتجسيد مبدأ الشفافية في الحياة العمومية ووسيلة ذات وزن في المنظومة العامة للوقاية من الفساد ومكافحته⁽⁷⁶⁰⁾.

يُعتبر الأمر رقم 04-97 أول نص قانوني عالج مسألة التصريح بالملكيات، حيث يتكون هذا الأخير من 19 مادة تتعلق بالأشخاص المكلفين بالتصريح بالملكيات، وكذا اللجنة المختصة قانوناً بتنفيذ الإجراء والأحكام الجزائية في حالة مخالفة هذا الإجراء.

(757)- أمر رقم 04-97، سالف الذكر.

(758)- القانون نفسه.

(759)- المادة 01، القانون نفسه.

(760)- زهدور إنجي هند، نجوي ريم سندس، "تأملات التصريح بالملكيات كآلية مستحدثة لقمع الفساد ومدى صلاحية شفافتها في حماية المال العام"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة أحمد بن بلة، وهران، المجلد 6، العدد 2، جوان 2020، ص 269.

إلا أنّ هذا القانون لم يعمر إلا تسع سنوات، ليصدر القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ليصبح الأخير الإطار العام للتصريح بالامتلاكات ملغياً أحكام الأمر رقم 97-04 بموجب المادة 71 منه⁽⁷⁶¹⁾. ويمكن تسجيل بعض الملاحظات بالمقارنة بين الأحكام الواردة في القانونين معا:

نلاحظ تراجع المشرّع عن كثير من الأحكام الخاصة بالتّصريح بالامتلاكات الواردة في الأمر رقم 07-04 سالف الذكر، حيث أحدث الأخير لجنة مكلفة بتلقي التّصريح بالامتلاكات⁽⁷⁶²⁾ بينما بخصوص التّصريح بعد 2006 كان يتلقاه جهاز داخل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وهو "مديرية التّحليل والتّحقيقات"⁽⁷⁶³⁾ وبعد 2012، أصبح يشرف عليه "قسم مكلف بمعالجة التّصريحات بالامتلاكات"⁽⁷⁶⁴⁾، فالفرق يكمن أن اللّجنة في إطار الأمر رقم 97-04، تتلقى التّصريحات بالامتلاكات لكلّ الموظّفين دون استثناء عكس ما هو عليه في إطار القسم المكلف بمعالجة التّصريحات على مستوى الهيئة الذي استثنى المشرّع منه فئات تخضع للتّصريح أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا، ضف إلى ذلك أن لجنة التّصريح بالامتلاكات في إطار الأمر رقم 97-04، في حالة مخالفة الإجراء لها إحالة الملف مباشرة إلى القضاء وهو ما لا يتمّ به القسم المكلف بمعالجة التّصريحات بالامتلاكات على مستوى الهيئة، فنلاحظ أنّ الأحكام الواردة في الأمر رقم 97-04، كانت قريبة من الأحكام الواردة في القانون الفرنسي المتعلّق بلجنة الشّافية المالية في الحياة السّياسية الفرنسية، من حيث إختصاص الأخيرة بتلقي التّصريح

⁽⁷⁶¹⁾- عشاش حمزة، حضري حمزة، "التّصريح بالامتلاكات كآلية وقائية لمكافحة الفساد"، المجلة الجزائرية لقانون الأعمال، جامعة المسيلة، العدد 2، 2020، ص.ص 94-95.

- حيث جاء في نص المادة 71 من قانون رقم 06-01، سالف الذكر، ما نصه: "تلغي الأحكام المخالفة لهذا القانون لا سيما المواد ... وكذا الأمر رقم 97-04".

⁽⁷⁶²⁾- ضمن الفصل الثالث، أمر رقم 97-04، سالف الذكر.

⁽⁷⁶³⁾- المادة 13، مرسوم رئاسي رقم 06-413، سالف الذكر، من مضامين تعديل هذا النّص هو تغيير الأجهزة داخل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

⁽⁷⁶⁴⁾- تحولت إلى قسم معالجة التّصريحات بالامتلاكات بموجب المادة 13، من مرسوم رئاسي رقم 06-413، المعدّلة بالمادة 9 من مرسوم الرئاسي رقم 12-64، سالف الذكر.

بالممتلكات⁽⁷⁶⁵⁾، أو من حيث أهليتها في تحويل الملفات المتعلقة بخرق إجراء التصريح بالممتلكات⁽⁷⁶⁶⁾، وهناك العديد من النقاط الإيجابية بخصوص التصريح بالممتلكات كانت واردة في الأمر رقم 04-97، وأغفل عنها المشرع عند إعادة تنظيمه في القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

ثانياً: التصريح بالممتلكات في قانون رقم 01-06

بعد مصادقة الجزائر على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وعلى إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، صاغ المشرع قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته كإطار عام لإستراتيجية مكافحة الفساد وقد تضمن القانون كل ما يتعلق بواجب التصريح بالممتلكات في المواد 04، 05، 06 و36 منه، وأحال التفاصيل إلى النصوص التنظيمية، وسنبين ذلك بالتفصيل لاحقاً، رغم صدور قانون الفساد ونصّه الصريح على إجراء التصريح بالممتلكات إلا أننا دائماً في حاجة إلى تفعيل الإجراء، فإن العودة للإهتمام بإجراء التصريح بالممتلكات كان لابد منه، حيث نجد الرئيس الراحل "عبد العزيز بوتفليقة" وفي تعليمة منه في 13 ديسمبر لعام 2009، تعبر عن قلقه تجاه مشكلة الفساد مشدداً ضرورة إيلاء أهمية للتصريح بالممتلكات تضمنت إقراراً صريحاً بأن الفساد عرّش في كل القطاعات وأمر وزيره الأول بتحديد "مواقع المسؤولية الحساسة حيث يكون احتمال الفساد قوياً"، حيث طالبه بتحيين الإجراءات الخاصة بالتصريح بالممتلكات قائلاً: "أن مراقبة المسؤوليات الحساسة هي من قبيل الإحتراز ولحماية الكوادر النزيهة التي تخدم الأمة وأضاف الرئيس محدداً واجبات الحكومة، ينبغي معالجة مؤشرات الفساد كظهور علامات سريعة على ثراء الموظف، وينبغي أيضاً تحيين الإجراءات القانونية الخاصة بالتصريح بالممتلكات لكل أعوان الدولة.... إن التصريح بالممتلكات إجراء يجب أن يطبق على كل الإطارات المتواجدين في كل المستويات ويجب على الإطار التصريح بممتلكات زوجته وأبنائه، وان يقدم مبررات لأي تطور في ممتلكاته الفردية والعائلية"⁽⁷⁶⁷⁾.

⁽⁷⁶⁵⁾ - «Les déclarations déposées et les observations formulées ne peuvent être communiquées qu'à la demande expresse du déclarant ou de ses ayants droit ou sur requête des autorités judiciaires lorsque leur communication est nécessaire à la solution du litige utile pour la découverte de la vérité» article 3, loi n°88/227, Op-Cit.

⁽⁷⁶⁶⁾ - «Dans le cas où la commission a relevé, après que l'intéressé aura été mis en mesure de faire ses observations, des évolutions de patrimoine pour lesquelles ne dispose pas d'explications, elle transmet le dossier au parquet». article 3, loi n° 88/227, ibid.

⁽⁷⁶⁷⁾ - وقد عنونت تعليمة الرئيس بـ "تعليمية رئاسية متصلة بإضفاء ديناميكية على محاربة الفساد" طوّل بموجبها الحكومة بمجموعة من الإجراءات المستعجلة في إطار الوقاية من الرشوة ومحاربتها. عد لـ سعادي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، ص 151.

غير أنّ القانون رقم 06-01، يعد الإطار العام لإجراء التصريح بالامتلاكات في الجزائر، خاصة وأنه تضمّن الإجراء كتدبير وقائي في مجال مكافحة الفساد قبل الدستور الذي عرفه إثر التعديل سنة 2016، والذي يحتاج دائما إلى مراجعة دورية لغرض التحديث والتطوير ومحاولة تجاوز كل النقائص التي إحتوته والتي سيتم توضيحها لاحقًا.

ثالثا: في النصوص التنظيمية

بعد صدور قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته جاءت عدة نصوص تنفيذًا لهذا القانون تتضمن مسائل تفصيلية متعلقة بهذا الأخير، غير أنّه يعاب على هذه النصوص أنّها جاءت في شكل مراسيم رئاسية وليست مراسيم تنفيذية، وهذا خرق للدستور، لذا نجد مجموعة من النصوص الخاصة بالتصريح بالامتلاكات نذكر منها:

- مرسوم رئاسي رقم 06-413، المعدل في: 2012 بموجب مرسوم رئاسي رقم 12-64⁽⁷⁶⁸⁾.
- مرسوم رئاسي رقم 06-414⁽⁷⁶⁹⁾.
- مرسوم رئاسي رقم 06-115⁽⁷⁷⁰⁾.
- قرار مؤرخ في 12 أبريل 2007⁽⁷⁷¹⁾.
- مذكرة تنظيمية رقم 04-15⁽⁷⁷²⁾.

رابعا: بعض النصوص الإتفاقية

جاء قانون مكافحة الفساد كنتيجة وتتويج للمصادقة على إتفاقيات مكافحة الفساد، لذا فقد كانت النصوص التشريعية ترجمة لما تضمنته هذه الإتفاقيات فنذكر على سبيل المثال المادة 07 من إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، حيث جاء فيها: "من أجل مكافحة الفساد والجرائم ذات الصلة في الخدمة العامة، تلتزم دول الأطراف بما يأتي:

⁽⁷⁶⁸⁾- مرسوم رئاسي رقم 06-413، سالف الذكر.

⁽⁷⁶⁹⁾- مرسوم رئاسي رقم 06-414، مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد نموذج التصريح بالامتلاكات، ج.ر.ج. عدد 74، صادر في 22 نوفمبر 2006.

⁽⁷⁷⁰⁾- مرسوم رئاسي رقم 06-415، مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد كفيات التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين غير المنصوص عليهم في المادة 06 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج. عدد 74، صادر في 22 نوفمبر 2006.
⁽⁷⁷¹⁾- قرار مؤرخ في 12 أبريل 2007، يحدد قائمة الأعوان العموميين الملزمون بالتصريح بالامتلاكات، ج.ر.ج. عدد 25، صادر في 18 أبريل 2007.

⁽⁷⁷²⁾- مذكرة تنظيمية رقم 04-15، مؤرخة في 19 أبريل 2015، تتعلق بكيفيات تسلم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التصريحات بالامتلاكات المكتتبه من قبل الموظفين العموميين المشار إليهم في المرسوم الرئاسي رقم 06-415، مرافقة لتعليمية الوزير الأول رقم 96. www.onpl.org.dz.

- مطالبة الموظّفين العموميين المعنيين تقديم إقرار عن ممتلكاتهم وثروتهم عند تولي مهام وظيفة عامة وخلال مدة توليهم هذه الوظيفة وبعد إنتهاء خدمتهم⁽⁷⁷³⁾.

- كما أشار إلى التّصريح بالممتلكات نص المادة 20 من إتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد⁽⁷⁷⁴⁾، وكذا المادة 13 من الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامّة والإدارة، حيث جاءت المادة بعنوان "الإعلان عن الممتلكات"⁽⁷⁷⁵⁾.

خامساً: دسترة إجراء التّصريح بالممتلكات

لم تتضمن الدساتير الجزائرية المتعاقبة للدولة إشارة صريحة لآلية التّصريح بالممتلكات، حيث إكتفت بالإشارة إلى هذا الإجراء في الشروط الواجب توافرها في ملف الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية حسب دستور 1996⁽⁷⁷⁶⁾.

غير أنّه وبعد تعديل الدستور في 2016⁽⁷⁷⁷⁾ نص المؤسس الدستوري صراحة في المادة 23 من الدستور على واجب التّصريح بالممتلكات، وأن يحدد القانون كليات تطبيق هذه الأحكام⁽⁷⁷⁸⁾ بالإضافة إلى المادة 87 التي تشترط التّصريح بالنسبة للمترشح لرئاسة الجمهورية⁽⁷⁷⁹⁾.

ذهب المؤسس الدستوري الجزائري على نحو ما ذهبت إليه أغلب التشريعات الحديثة، حيث نص المؤسس الدستوري التونسي صراحة على ضرورة خضوع أصحاب الوظائف العليا في الدّولة إلى إلزام

(773)- المادة 07، إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، مصادق عليها بمرسوم رئاسي رقم 137-06، سالف الذكر.

(774)- المادة 10، من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مصادق عليها بتحفظ بمرسوم رئاسي رقم 128-04، سالف الذكر.

(775)- حيث جاءت المادة 13 على: "يجب على أعوان الخدمة العامّة الإعلان عن ممتلكاتهم ومدادخلهم في بداية خدمتهم وأثناءها وفي نهايتها وفقاً للقوانين والنّظم الوطنية". أنظر: الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامّة والإدارة، مصادق عليه بمرسوم رئاسي رقم 12-415، سالف الذكر.

(776)- عشاش حمزة، خضري حمزة، التّصريح بالممتلكات كآلية وقائية لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص 94.

(777)- قانون رقم 01-16، مؤرخ في 6 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، ج.ر.ج عدد 14، صادر في 7 مارس 2016.

(778)- جاء في المادة 23: "لا يمكن أن تكون الوظائف والعهدات في مؤسسات الدّولة مصدرًا للثراء ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة.

يجب على كل شخص يعين في وظيفة سامية في الدّولة، أو ينتخب في مجلس محلي، أن ينتخب أو يعين في مجلس وطني أو في هيئة وطنية، أن يصرح بممتلكاته في بداية وظيفته أو عهده وفي نهايتها. يحدد القانون كليات تطبيق هذه الأحكام"، القانون نفسه.

(779)- إذ جاء في المادة 87 على: "لا يحق أن ينتخب لرئاسة الجمهورية إلا المترشح الذي: ... يقدم التّصريح العلني بممتلكات العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه"، القانون نفسه.

التّصريح بممتلكاتهم وذلك بموجب الفصل 11 من دستور 26 جانفي 2014⁽⁷⁸⁰⁾. كما تضمّنّه التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، في المادة 24 منه، إذ جاء فيها: " يجب على كلّ شخص يعيّن في وظيفة عليا في الدّولة، أو ينتخب أو يعيّن في البرلمان، أو في هيئة وطنية، أو ينتخب في مجلس محليّ، التّصريح بممتلكاته في بداية وظيفته أو عهدته وفي نهايتها"

إنّ الأمر الذي يؤخذ عليه المؤسس الدستوري هو التأخر في دسترة هذا الإجراء بالمقارنة مع التشريع العادي، وذلك أن إجراء التّصريح نظمه قانون رقم 06-01، وبهذا يكون المشرّع ملزم بإدخال تعديلات لهذا القانون بما يتماشى مع مقصد المؤسس الدستوري⁽⁷⁸¹⁾.

الفرع الثاني

نطاق التّصريح بالممتلكات من حيث الممتلكات والأشخاص

إنّ التّصريح بالممتلكات من التّدابير الوقائية المنوطة بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وبعدها تختص به السلطة العليا للشفافية، قصد صون نزاهة الموظف العام إضفاء لشرعية الدّمة المالية له، حيث يسمح لنا هذا الإجراء بمعرفة كل الموظّفين العموميين الملزمون بالتّصريح وكذا الأموال وكلّ الممتلكات التي يشملها.

أولاً: نطاق التّصريح من حيث الممتلكات

يُعدّ التّصريح بالممتلكات من الإجراءات التي تؤدي إلى معرفة تطور النواحي المالية الخاصة بالموظّفين من أجل الكشف عن حالات الثراء السريع التي قد تشير إلى تورّطهم في قضايا الفساد⁽⁷⁸²⁾، ويشمل هذا الإجراء الإفصاح عن الدّمة المالية للملزم بالتّصريح⁽⁷⁸³⁾ فيكون مجبر على:

⁽⁷⁸⁰⁾ - جزول صالح، "آلية التّصريح بالممتلكات للوقاية من الفساد ومكافحته في التشريع الجزائري مقارناً بالتّصريح التونسي"،

مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، المجلد 8، العدد 2، 2021، ص 120.

⁽⁷⁸¹⁾ - تيراوي محمد أمين، بلعياضي إيمان، "أية فعالية لإجراء التّصريح بالممتلكات في الوقاية من الفساد ومكافحته"، دائرة

البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة مرسلّي عبد الله، تيبازة، المجلد 5، العدد 1، 2021، ص 103.

⁽⁷⁸²⁾ - ومن الجهة المعاكسة تعني الإهتمام بدرجة الأمانة والنزاهة، الإلتزام، وإنخفاض قابلية الإنزلاق في الفساد. أنظر: هادي

محمود، "أسس الشفافية وعلاقتها بمكافحة الفساد"، مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد 71، العراق، 2008، ص 85.

⁽⁷⁸³⁾ - شامي أحمد، بن شنوف فيروز، "الوقاية من ظاهرة الفساد في الجزائر: أي دور التّصريح بالممتلكات؟"، مجلة الدراسات

الحقوقية، جامعة ابن خلدون، تيارت، المجلد 7، العدد 1، 2020، ص 179.

1. إلزامية شمولية التصريح بكل أنواع الممتلكات

باستقراء نص المادة 05 من القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، فإنّ التصريح بالممتلكات يتضمن جردًا لأموال الملمزم بالتصريح العقارية منها والمنقولة التي يحوزها المكتتب وأولاده القصر، هذه الأموال سواءً كانت ملكيتها فردية أو على الشيوع.

عُرفت هذه الممتلكات موضوع التصريح حسب المادة 02 من قانون رقم 01-06 ب: "تلك الموجودات بكل أنواعها سواءً 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".

جاء المرسوم الرئاسي رقم 414-06 الذي حدد نموذج التصريح بالممتلكات، وكانت المادة 02 منه مطابقة تمامًا لما جاء في المادة 05 من القانون رقم 01-06 السالفة الذكر، غير أنّ المرسوم الرئاسي رقم 414-06 كان أكثر دقة وتفصيلاً، حيث تضمن التصريح بثلاث أصناف من الممتلكات تتمثل في⁽⁷⁸⁴⁾:

- الأملاك العقارية المبنية وغير المبنية: يشمل التصريح تحديد موقع الشقق والعمارات أو المنازل الفردية أو أية أراض، سواءً كانت زراعية أو معدة للبناء أو محلات تجارية التي يملكها المكتتب وأولاده القصر في الجزائر أو خارجها.

- الأملاك المنقولة: يشمل التصريح بالممتلكات تحديد الأثاث ذي قيمة مالية معتبرة أوكل تحفة أو أشياء ثمينة أو سيارات أو سفن أو طائرات أو أية ملكية فنية أو أدبية أو صناعية أو كل قيم منقولة مسعرة أو غير مسعرة في البورصة يملكها المكتتب أو أولاده القصر في الجزائر أو خارجها.

- السيولة النقدية والإستثمارات: يشمل التصريح بالممتلكات تحديد وضعية الذمة المالية من حيث أصولها وخصومها، وكذا تحديد طبيعة الإستثمار وقيمة الأموال المخصصة التي يملكها المكتتب وأولاده القصر في الجزائر أو خارجها.

- الأملاك الأخرى: يشمل التصريح بالممتلكات تحديد أية أملاك أخرى عدا الأملاك السابق ذكرها التي يملكها المكتتب وأولاده القصر في الجزائر أو خارجها⁽⁷⁸⁵⁾.

⁽⁷⁸⁴⁾- تيراوي محمد أمين، بلعياضي إيمان، "أية فعالية لإجراء التصريح بالممتلكات في الوقاية من الفساد ومكافحته"، مرجع سابق، ص 107.

⁽⁷⁸⁵⁾- حسب ما ورد في ملحق نموذج التصريح بالممتلكات الوارد في مرسوم رئاسي رقم 414-06، سالف الذكر.

المشرع الفرنسي بدوره أشار إلى هذه النقطة في القانون رقم 88-277، إذ يحتوي التصريح بالامتلاكات على ذكر الوضعية المالية للمكلف بالتصريح، بما له من أموال حالية ومحتملة، وقد أحالنا هذا القانون بخصوص محتوى هذا التصريح إلى قانون الانتخابات، خاصة نص المادة 135 منه⁽⁷⁸⁶⁾.

2. إلزامية التصريح بالامتلاكات أينما وجدت

إن صون نزاهة الموظف العام تكون بإضفاء المشروعية على ذمته المالية، فإلى جانب إلزام المشرع هذا الأخير بالتصريح عن كل ممتلكاته وممتلكات أولاده القصر، فقد ألزمه باكتتاب كل الممتلكات المتواجدة في الإقليم الجزائري أو خارجه، وهذا ما جاء صراحة سواء في نص المادة 05 من قانون رقم 06-01، أو المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 06-414، المحدد لنموذج التصريح بالامتلاكات⁽⁷⁸⁷⁾.

ثانيا: اتساع قائمة الملزمون بالتصريح بالامتلاكات

كل موظف عمومي ملزم بالتصريح بالامتلاكات حسب المادة 04 من قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁽⁷⁸⁸⁾، غير أن مفهوم الموظف واسع⁽⁷⁸⁹⁾، إلا أنه بالرجوع إلى نص المادة 04 و5 و6 من قانون رقم 06-01، والمادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 06-415 المحدد لكيفيات التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 06 من قانون رقم 06-01 فإنه يمكن الإشارة إلى الفئات التي يشملها التصريح بالامتلاكات⁽⁷⁹⁰⁾.

⁽⁷⁸⁶⁾ - Loi n° 88-227 du mars 1988 modifiée et complétée relative a la transparence financière de la vie politique, version consolidée du 1^{ère} février 2007, Op-Cit.

⁽⁷⁸⁷⁾ - لهذه الأسباب ألزم المشرع الجزائري بموجب المادة 61 من قانون رقم 06-01، الموظفين العموميين الذي لهم مصلحة في حساب مالي في بلد أجنبي أو حق أو سلطة أخرى على ذلك الحساب، بأن يبلغوا السلطات المعنية عن تلك العلاقة وأن يحتفظوا بسجلات ملائمة تتعلق بتلك الحسابات، وذلك تحت طائلة الجزاء. أنظر: هارون نورة، "نحو مراجعة النصوص القانونية المنظمة لإجراء التصريح بالامتلاكات، الواقع والأفات"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، المجلد 12، العدد 2، 2015، ص 364.

⁽⁷⁸⁸⁾ - تنص المادة 04 من قانون رقم 06-01 على أنه: "قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية، وحماية الممتلكات العمومية، وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية يلزم الموظف العمومي بممتلكاته".

⁽⁷⁸⁹⁾ - جاء في المادة 20/ب من قانون رقم 06-01، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته تعريف واسع لمفهوم الموظف العام.

⁽⁷⁹⁰⁾ - بوعزة نظيرة، "التصريح بالامتلاكات كآلية لوقاية الموظف العام من الفساد"، مجلة دارسات في الوظيفة العامة، جامعة نور البشير، البيض، المجلد 1، العدد 2، 2014، ص 105 وما يليها.

1. الفئات المنصوص عليها في المادة 06 من القانون رقم 01-06

يلتزم بالتصريح بالامتلاكات كل من رئيس الجمهورية، أعضاء البرلمان، رئيس المجلس الدستوري، وأعضائه، ورئيس الحكومة وأعضائها ورئيس مجلس المحاسبة ومحافظ بنك الجزائر، والسفراء والقناصل، والولاة، رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، والقضاة.

2. الفئات غير المنصوص عليها في المادة 06 من قانون رقم 01-06

أحالتنا المادة 06 من قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته إلى التنظيم، وبالعودة إلى المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 06-415، أشارت إلى مجموعة من الموظفين في المناصب العليا وذوي الوظائف العليا، لكن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة وضح في الفصل الثالث من الباب الأول معنى المناصب العليا والوظائف العليا في المواد من 10 إلى 18⁽⁷⁹¹⁾ منه وتمثل⁽⁷⁹²⁾ في:

أ. الموظفون الذين يشغلون مناصب عليا

ويقصد بها المناصب المتعلقة بالتأطير الهيكلي أو الوظيفي والتي تسمح بضمان التكفل بتأطير النشاطات الإدارية والتقنية في المؤسسات والإدارات العمومية وذلك طبقاً لنص المادة 10 فقرة 2 من القانون الأساسي للوظيفة العامة⁽⁷⁹³⁾.

ب. الموظفون الذين يشغلون وظائف عليا

يُقصد بها ممارسة مسؤولية باسم الدولة قصد المساهمة مباشرة في تصور وإعداد وتنفيذ السياسات العمومية وهذا ما نصت عليه المادة 15 فقرة 2 من القانون الأساسي للوظيفة العامة⁽⁷⁹⁴⁾.

⁽⁷⁹¹⁾- أمر رقم 03-06، سالف الذكر.

⁽⁷⁹²⁾- في حين لم يستثنى المشرع التونسي أي فئة من التصريح بالامتلاكات أمام هيئة مكافحة الفساد. قانون عدد 46، سنة 2018، مؤرخ في 1 أوت 2018، يتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، العدد 65، صادر في 14 أوت 2018. www.legislation.securite.tn

⁽⁷⁹³⁾- وهذا حسب المادة 02، فقرة 2، مرسوم رئاسي رقم 06-415، سالف الذكر.

⁽⁷⁹⁴⁾- المادة 02، فقرة 2، المرسوم نفسه.

أنظر في هذا الشأن: مرسوم رئاسي رقم 90-225، مؤرخ في 25 يوليو 1990، يحدد قائمة الوظائف العليا التابعة للدولة بعنوان رئاسة الجمهورية، ج.ر.ج. عدد 31، صادر في 28 يوليو 1990.

- مرسوم تنفيذي رقم 90-227، مؤرخ في 25 يوليو 1990، يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية، ج.ر.ج. عدد 31، صادر في 28 يوليو 1990.

ج. الموظفون العموميون الذين تحدد قائمتهم بقرار من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية وهي الفئة التي أشارت إليها الفقرة 3 من المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 06-415، السالف الذكر، وفعلاً صدر بخصوصهم قرار في 2 أبريل 2007⁽⁷⁹⁵⁾، وجاء في المادة 01 منه أن المعنيين هم من يشغلون مناصب في مراكز وزارة المالية، وزارة الطاقة، وزارة الصحة...، شملت حوالي 14 وزارة⁽⁷⁹⁶⁾.

الفرع الثالث

الإطار الإجرائي للتصريح بالامتلاكات

نجد في قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته مجموعة من الأحكام الإجرائية المتعلقة بالتصريح بالامتلاكات، سواءً من حيث آجال اكتتاب التصريح بالامتلاكات، أو تبيان الجهات المودع أمامها التصريح، فضلاً عن تبيان طرق نشره.

أولاً: آجال اكتتاب التصريح بالامتلاكات

إذا كان الأمر رقم 97-04 المتعلق بالتصريح بالامتلاكات لم يوحد ميعاد إكتتاب التصريح بالامتلاكات، حيث أشار إلى ميعاد الشهر أو الشهرين التي تعقب تاريخ تقلد المهام⁽⁷⁹⁷⁾، فإن أحكام القانون رقم 06-01 فقد وحد الميعاد وحدده بشهر واحد، غير أن عملية الإكتتاب تمر على مراحل:

(795) - قرار مؤرخ في 2 أبريل 2007، يحدد قائمة الأعوان العموميين الملزمون بالتصريح بالامتلاكات، سالف الذكر.

(796) - حددت المادة 02 من قرار أبريل 2007، قائمة للموظفين العموميين الذين يشغلون مناصب في: وزارة المالية، وزارة الطاقة والمناجم، وزارة الثقافة، وزارة السياحة، وزارة الشباب والرياضة، وزارة النقل، وزارة العمل والضمان الاجتماعي، وزارة البريد والتكنولوجيا، الإعلام والاتصال، وزارة الصحة، وزارة التجارة، وزارة العدل، وزارة الشؤون الخارجية...، والملاحظ أن المشرع قد أهمل العديد من الوزارات دون مبرر مثل وزارة التعليم العالي، وزارة الدفاع الوطني، وزارة التربية والتعليم... للتفصيل في ذلك أنظر:

- تيراوي محمد أمين، بلعياضي إيمان، "أية فعالية لإجراء التصريح بالامتلاكات في الوقاية من الفساد ومكافحته"، مرجع سابق، ص 106.

- هارون نورة، "نحو مراجعة النصوص القانونية المنظمة لإجراء التصريح بالامتلاكات، الواقع والآفات"، مرجع سابق، ص 365.

- شامي أحمد، بن شنوف فيروز، "الوقاية من ظاهرة الفساد في الجزائر: أي دور التصريح بالامتلاكات؟"، مرجع سابق، ص 181، وما يليها.

(797) - حسب الأمر رقم 97-04، سالف الذكر، فبالنسبة للتصريح الأولي وحد الميعاد بين الفئات وهو الشهر الذي يعقب تقلدهم المهام حسب المادة 04 و5 منه، أما بالنسبة للتصريح النهائي الذي يكون في نهاية العهدة فقد أشار إلى الميعاد عكس قانون رقم 06-01 الذي لم يحدد الميعاد. لكن الأمر رقم 97-04 فيما يتعلق بنهاية العهدة لم يوحد الميعاد حيث أخذ بميعاد الشهر الذي يعقب إنتهاء المهام حسب المادة 04 للفئات المذكورة في المادة 04، 05، 06. وميعاد شهرين بالنسبة للفئة المذكورة في نص المادة 12 من الأمر رقم 97-04، سالف الذكر.

- التّصريح الأولى: تبعاً للمادة 04 من قانون رقم 01-06⁽⁷⁹⁸⁾ المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته يلتزم الموظف العمومي باكتتاب تصريح بالامتلاكات خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيبه في وظيفته أو بداية عهده الانتخابية.

أمّا في القانون الفرنسي فنجد أنّه يقوم أعضاء الحكومة وذوي المناصب النيابية بالتّصريح بامتلاكاتهم خلال الشهرين المواليين للتعيين أو تولي المهام⁽⁷⁹⁹⁾.

- التّصريح التجديدي: على خلاف الأمر رقم 04-97، الذي لم يتضمن في مواده عملية إمكانية تجديد التّصريح بالامتلاكات فإنّ المادة 04 من قانون رقم 01-06، المتعلق بمكافحة الفساد أشار صراحة بأنّه: "... يجدد هذا التّصريح فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي، بنفس الكيفية التي يتم بها التّصريح الأولى..."

ألقي اللوم على المشرع الجزائري عند استعماله عبارة الزيادة المعتبرة بل كان لابد له تحديده مهلة زمنية تجدد فيها التّصريحات بالذمة المالية للموظف العام، كما فعل المشرع الأردني واليميني، مثلاً عند تحديدهم لهذه المدة بسنتين، وكما فعل المشرع الفرنسي فكلما طرأ تعديل جوهري في الذمة المالية خلال ممارسة العهدة والمهام ملزمون بالتّصريح في كل مرة.

- التّصريح النهائي: إنّ الأمر رقم 07-97 المتعلق بالتّصريح بالامتلاكات ألزم الموظف العمومي بتحديد تصريحهم بالامتلاكات خلال الشهر الذي يعقب إنتهاء عضويتهم أو مهامهم إلا في حالة وفاة، تمدد الأجل إلى شهر آخر في حالة القوة القاهرة⁽⁸⁰⁰⁾. غير أنّ القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، وفي مادة 04 لم يحد أجلاً للتصريح النهائي بل اكتفى بضرورة التّصريح بالامتلاكات فقط "... كما يجب التّصريح بالامتلاكات عند نهاية العهدة الانتخابية أو عند إنتهاء الخدمة..."

يعاب على المشرع الجزائري إغفاله تحديد الأجل، حيث نجد المشرع الفرنسي مثلاً حددها بمعايير الشهرين قبل انقضاء العهدة أو المهام في الحالات العادية، أو شهرين بعد إنتهاء المهام في حالة الإستقالة

(798) - وتقابلها المادة 04 و 05 من الأمر رقم 04-97، سالف الذكر.

(799) - Article 1 et 2 de la loi n° 88-227 du 11-3-1988, modifiée et complétée, relative à la transparence financière de la vie politique, Op, Cit.

(800) - المادة 07، الأمر رقم 04-97، سالف الذكر.

أو إلغاء أو حل المجلس المتراش، يعني إنتهاء المهام لسبب غير الوفاة⁽⁸⁰¹⁾، كما حدد المدة المخصصة للتصريح النهائي كل من المشرع السوري، والمشرع اليمني.

تجدر الإشارة أنّ التصريح بالامتلاكات حسب المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 06-415، المحدد لنموذج التصريح بالامتلاكات يكتب في نسختين يوقعها الموظف العمومي وممثل السلطة المودع لديها، ويحتفظ المكتتب بنسخة، وتسلم النسخة الثانية للسلطة المودع لديها، ويعتبر توقيع سلطة الإيداع على التصريح بمثابة وصل استلام بالنسبة للموظف المكتتب وضمانة على أنّه تحرر من إلتزامه⁽⁸⁰²⁾. كما أنّه بخصوص التصريحات المودعة أمام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالنسبة للموظفين غير المنصوص عليهم في المادة 06 من قانون رقم 06-01، فإنّه تودع في آجال معقولة، يعني لم تحدد أصلاً المدة، وبذلك يكون قد فتح الباب للكسب غير المشروع⁽⁸⁰³⁾. (الآجال المعقولة بالنسبة للسلطة السلمية والسلطة الوطنية).

ثانياً: تباين الجهات المودع أمامها التصريح بالامتلاكات

بالرجوع إلى المادة 02 من الأمر رقم 04-97 المتعلق بالتصريح بالامتلاكات نجد أنّه قد وحد الجهة المودع أمامها التصريح إذ جاء فيها: "يودع التصريح لدى لجنة تنشأ لهذا الغرض، تسمى "لجنة التصريح بالامتلاكات"..."، على خلاف هذا فإنّ قانون رقم 06-01 قد تضمن تباين في الجهات المودع أمامها التصريح بالامتلاكات وتمثل فيما يلي:

1. إيداع التصريح بالامتلاكات أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا

حددت المادة 06 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته الفئة التي تودع تصريحاتها أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا وتمثل في رئيس الجمهورية، أعضاء البرلمان، رئيس المجلس الدستوري وأعضاءه، رئيس الحكومة وأعضاءها، رئيس مجلس المحاسبة، محافظ بنك الجزائر، والسفراء، والقناصل، والولاة، والقضاة. ونلاحظ:

- أن المشرع قد حدد هذه الفئة على سبيل الحصر.
- إغفاله تحديد الجهة المختصة بتلقي التصريحات الخاصة بالرئيس الأول للمحكمة العليا، فهل يصح لدى نفسه؟

(801) - Article 2 et 3, loi n° 88-227, du 11-3-1988, modifiée et complétée, relative à la transparence financière de la vie politique, Op-Cit.

(802) - هارون نورة، "نحو مراجعة النصوص القانونية المنظمة لإجراء التصريح بالامتلاكات الواقع والآفات"، مرجع سابق، ص 367.

(803) - حسب المادة 02، مرسوم رئاسي رقم 06-415، سالف الذكر.

- اقتصار دور الرئيس الأول للمحكمة العليا بتلقي التصريحات دون تفحصها أو دراستها، ودون إحالة الملف ذات وصف جزائي للقضاء.

2. إيداع التصريح بالامتلاك أمام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

لقد وسع المشرع في قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته من قائمة الموظفين الخاضعين للتصريح بالامتلاك أمام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ومرجعية ذلك هو نص المادة 06 من قانون رقم 01-06 والمادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 06-415، والقرار المؤرخ في 2 أفريل 2007. وعلى خلاف الرئيس الأول للمحكمة العليا تختص الهيئة بدراسة وإستغلال المعلومات الواردة في التصريحات، والسهر على حفظها⁽⁸⁰⁴⁾، ويمكن لها أن تطلب من الإدارات أو المؤسسات أية معلومات للكشف عن أفعال الفساد⁽⁸⁰⁵⁾ وإحالة الملف ذات وصف جزائي إلى وزير العدل، وقد أنشئ جهاز داخل الهيئة مهمته تلقي التصريحات بالامتلاك وهو قسم معالجة التصريح بالامتلاك.

أ. تصريحات رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة

وهي الفئة الواردة في المادة 06 فقرة 2 من قانون رقم 01-06، وفي 2013 صدر منشور وزاري⁽⁸⁰⁶⁾ قام بتحديد كفاءات تنفيذ تصريحات هذه الفئة وبالطرق التالية:

1. على مستوى الدائرة الإدارية أو الدائرة

حيث يجمع الوالي المنتدب أو رئيس الدائرة إيداع التصريحات بالامتلاك الخاصة برؤساء وأعضاء المجالس الشعبية البلدية، ويكون إيداع التصريحات بالامتلاك مرفقًا بقائمة إسمية يوقعها كل مصرح، ويضع بصمته عليها مقابل تسليم وصل الإيداع بصفة فردية، وعند إنتهاء العملية يجمع الوالي المنتدب أو رئيس الدائرة مجموع التصريحات بالامتلاك الخاصة بمنتخبي المجالس الشعبية البلدية ويقوم بإيداعها لدى الأمين العام للولاية⁽⁸⁰⁷⁾.

(804) - المادة 13 فقرة 6 من القانون رقم 01-06 تنص على أنه: "... تلقي التصريحات بالامتلاك الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية ودراسته وإستغلال المعلومات الواردة فيها والسهر على حفظها، وذلك مع مراعاة أحكام المادة 06 أعلاه في فقرتها 1 و3...".

(805) - المادة 22، قانون رقم 01-06، سالف الذكر.

(806) - منشور وزير الداخلية والجماعات المحلية، مؤرخ في 15 ماي 2013، يحدد الكفاءات والإجراءات المتعلقة بالتصريح بالامتلاك الخاصة برؤساء وأعضاء المجالس الشعبية، www.onplc.org.dz

(807) - هارون نورة، "نحو مراجعة النصوص القانونية المنظمة لإجراء التصريح بالامتلاك الواقع والأفاق"، مرجع سابق، ص368.

أ.2. على مستوى الولاية

يقوم الأمين العام للولاية بجمع التصريحات الخاصة برؤساء وأعضاء المجلس الشعبي الولائي، ويكون إيداع التصريحات بالملكات مرفقًا بقائمة إسمية يوقعها كل مقترح ويضع بصمة عليها مقابل تسليم وصل إيداع بصفة فردية، ويكلف الأمين العام للولاية بمركزه مجموع التصريحات (مجالس البلدية والولاية) وقوائم التوقيع التي ترفعها.

وحسب المنشور الوزاري السالف الذكر حددت كيفيات إرسال التصريحات بالملكات إلى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، حيث يجب أن تودع مجموع النسخ الأصلية للتصريحات بالملكات المستلمة في ظرف مختوم على مستوى المديرية العامة للحريات العامة والشؤون القانونية لوزارة الداخلية والجماعات المحلية التي تكلف بإرسالها إلى الهيئة⁽⁸⁰⁸⁾.

ب. التصريح بالملكات الخاص بالموظفين غير المنصوص عليهم في المادة 06 من قانون رقم 01-06 أحوالنا المادة 06 من القانون رقم 01-06 المتعلقة بتحديد الفئات الخاصة للتصريح إلى التنظيم بالنسبة للفئة غير الواردة في هذه المادة، لذا جاءت المادة 02 من المرسوم 06-415 وبينت لنا ما يلي:

ب.1. أمام السلطة الوصية

بالنسبة للموظفين الذين يشغلون مناصب ووظائف عليا في الدولة⁽⁸⁰⁹⁾.

ب.2. أمام السلطة السلمية المباشرة

وهذه هي الفئة التي حددت القرار الصادر في 2 أفريل 2007 والتي سبق وأن أشرنا إليها⁽⁸¹⁰⁾، فحسب المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 06-415، فإن السلطة الوصية والسلطة السلمية المباشرة تودع التصريحات بالملكات أمام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحة في "آجال معقولة"، ويعاب على ذلك أن عدم تحديد المدة يؤدي إلى المماطلة بالتالي زيادة فرص الفساد. بالرغم من المذكرة

- تيراوي محمد أمين، بلعياضي إيمان، "أية فعالية لإجراء التصريح بالملكات في الوقاية من الفساد ومكافحته"، مرجع سابق، ص 109.

- شامي أحمد، بن شنوف فيروز، "الوقاية من ظاهرة الفساد في الجزائر: أي دور للتصريح بالملكات؟"، مرجع سابق، ص 188.
(808) - هارون نورة، "نحو مراجعة النصوص القانونية المنظمة لإجراء التصريح بالملكات الواقع والأفاق"، مرجع سابق، ص 369.

(809) - حسب مرسوم رئاسي رقم 90-225، سالف الذكر.

- مرسوم رئاسي رقم 90-227، سالف الذكر.

(810) - قرار مؤرخ في 2 أفريل 2007، سالف الذكر.

التنظيمية رقم 04-15⁽⁸¹¹⁾ التي وضعتها الهيئات بخصوص كفيات تسلم الهيئة هذه التصريحات من السلطتين الوصية والسلمية، إلا أنّها لم تحدد الأجل⁽⁸¹²⁾، حيث لم يتضمن أي جديد بخصوص التصريح بالملكات، كما أنّه كان على المشرّع أن يوحد الجهة التي تودع أمامها هذه التصريحات.

ثالثا التباين من حيث نشر التصريحات

طبقاً لأحكام القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته فإنّ نشر التصريحات بالملكات يكون بإحدى الطرق التالية:

1. النشر في الجريدة الرسمية

حسب المادة 06 من القانون رقم 06-01، فإنّ التصريحات المودعة أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا تكون محل نشر في الجريدة الرسمية خلال الشهرين المواليين لتاريخ إنتخاب المعنيين أو تسليم المهام.

2. النشر عن طريق التعليق في لوحة الإعلانات بمقر البلدية أو الولاية

يكون النشر بالتعليق بمقر البلدية أو الولاية بالنسبة للتصريحات التي تودع أمام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، خلال شهر، وهذا حسب المادة 06 من قانون رقم 06-01. والملاحظ أنّ إجراء النشر إلزامي، غير أنّ المشرّع لم يوضح هل يتعلق الأمر بالتصريح الأولي أم التجديدي أم النهائي فقط، مما يفهم ضمناً أنّه لخص جميع مراحل التصريح. كما أنّه يعاب على المشرّع أنّه لم يوحد وسيلة نشر هذه التصريحات.

الفرع الرابع

تجريم الإخلال بواجب التصريح بالملكات

لمّا كان خرق إجراء التصريح بالملكات من شأنه المساس بنزاهة الموظف العام، ووقوعه تحت طائلة الإثراء غير المشروع كون ذمته المالية غير مبرّرة، قام المشرّع الجزائري بتجريم الإخلال بواجب التصريح بالملكات في قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، وأقر له جزاءات تجعل الموظف محل متابعة قضائية.

⁽⁸¹¹⁾ - مذكرة تنظيمية رقم 04-15، سألقة الذكر.

⁽⁸¹²⁾ - يكون إعلام الهيئة بالتصريحات بالملكات من قبل السلّطة الوصية والسلّطة السلمية المباشرة، عن طريق البريد الإلكتروني أو الفاكس، مصحوبة بجدول الإرسال حسب المذكرة التنظيمية، السألقة الذكر.

أولاً: تجريم الإخلال بواجب التصريح بالامتلاكات

حتى نكون أمام جريمة الإخلال بواجب التصريح بالامتلاكات المنصوص عليها في المادة 36 من قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته لا بد أن تتحقق ثلاث أركان⁽⁸¹³⁾، كما أنه باستقراء مختلف النصوص يمكن أن نستشف بعض الصعوبات في إكتشاف الجريمة:

1. الركن المفترض - صفة الجاني-

جريمة الإخلال بواجب التصريح بالامتلاكات من جرائم ذوي الصفة، لذل يجب أن تتوفر في مرتكبيها صفة الموظف العمومي⁽⁸¹⁴⁾.

2. الركن المادي

حسب المادة 36 من قانون رقم 01-06 يظهر الركن المادي في: "يعاقب بالحبس من ستة 6 أشهر إلى خمس 5 سنوات وبغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج، كل موظف عمومي خاضع قانوناً لواجب التصريح بامتلاكاته، ولم يقم بذلك عمداً، بعد مضي شهرين 2 من تذكيره بالطرق القانونية، أو قام بتصريح غير كامل أو غير صحيح أو خاطئ أو أدلى عمداً بملاحظات خاطئة أو خرق عمداً الإلتزامات التي يفرضها عليه القانون"

أ. الإخلال الكلي بواجب التصريح (عدم التصريح)

هي الحالة التي لا يقوم فيها الموظف الملزم أصلاً بواجب التصريح بالامتلاكات بالرغم من مضي شهرين من تذكيره بالطرق القانونية⁽⁸¹⁵⁾.

ب. الإخلال الجزئي بواجب التصريح (التصريح الكاذب)

وينطبق ذلك على التصريح الكاذب أو غير الكامل أو غير الصحيح أو الخاطئ أو المخالف لما ينص عليه القانون⁽⁸¹⁶⁾، إذ جاء في نص المادة 36 من قانون رقم 01-06 السالف الذكر على أنه: "يعاقب... أو

⁽⁸¹³⁾- شامي أحمد، بن شنوف فيروز، "الوقاية من الفساد في الجزائر: أي دور للتصريح بالامتلاكات"، مرجع سابق، ص 195.

⁽⁸¹⁴⁾- هنا تثار إشكالية متابعة الأشخاص المتمتعين بحصانة قانونية، كنواب البرلمان ورئيس الجمهورية، والوزير الأول، وإشكالية متابعتهم في جرائم الفساد ومنها أو الإخلال بواجب التصريح بالامتلاكات، المرجع نفسه، ص 195.

⁽⁸¹⁵⁾- إذ جاء في المادة 36 من قانون رقم 01-06، سالف الذكر.

⁽⁸¹⁶⁾- تجدر الإشارة إلى أن المادة 62 من القانون الأساسي للقضاء، إعتبر عدم التصريح بامتلاكاتهم بعد إعدارهم أو التصريح الكاذب بها والذي يكون في غضون الشهر الموالي لتقلد الوظيفة وبتجديدها كل خمس سنوات وعند كل تعيين في وظيفة نوعية طبقاً للمادة 25 من القانون الأساسي للقضاء خطأ تأديبي جسيم، في حين المادة 36 من القانون رقم 01-06 إعتبر ذلك جريمة تقيم المسؤولية الجزائية، مع العلم أن القانون الأساسي للقضاء أعلى درجة بإعتباره قانون عضوي مما يعني -حسب البعض- استبعاد قانون رقم 01-06 عملاً لقاعدة تدرج القوانين. أنظر: شامي أحمد، بن شنوف فيروز، "الوقاية من الفساد في الجزائر: أي دور للتصريح بالامتلاكات"، مرجع سابق، ص 196.

قام بتصريح غير كامل أو غير صحيح أو خاطئ، أو أدلى عمداً بملاحظات خاطئة أو خرقَ عمداً الإلتزامات التي يفرضها عليه القانون".

3. الركن المعنوي

يتخذ الركن المعنوي للجريمة إما صورة القصد الجنائي، ومنه تكون الجريمة مقصودة، أو صورة الخطأ فتكون بذلك الجريمة غير مقصودة⁽⁸¹⁷⁾.

يشترط المشرع في جريمة الإخلال بواجب التصريح بالممتلكات كغيرها من الجرائم الركن المعنوي، أي تلك الرابطة النفسية بين النشاط الإجرامي ونتائجه، وبين الجاني الذي صدر منه النشاط، بل يتعدى الأمر ذلك إلى اشتراط القصد الجنائي صراحة في نص المادة 36 من قانون رقم 06-01، والتي وردت فيها عبارة "عمداً". أي توافر القصد الجنائي العام بعنصره العلم والإرادة. أي أن الموظف لا يحاسب على الإخلال بهذا الإلتزام إن كان نتيجة إهمال أو لامبالاة أو خطأ⁽⁸¹⁸⁾.

وما يؤخذ على ذلك فإن اشتراط القصد الجنائي يسمح بالإفلات من العقاب لمجرد الادعاء بعدم توافره، لهذا كان يستحسن من المشرع الجزائري لو نص على العقاب لمجرد عدم التصريح ولو بإهمال دون اشتراط القصد، وهو ما كان معمولاً به سابقاً في ظل الأمر 97-04 ليعد ذلك حدّاً من فعالية هذا القانون⁽⁸¹⁹⁾.

-أمال يعيش تمام، "التصريح بالممتلكات كآلية وقائية للحد من ظاهرة الفساد الإداري في الجزائر"، مجلة الحقوق والحريات والأنظمة المقارنة، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 2، مارس 2016، ص 517.

-القانون العضوي رقم 04-11، مؤرخ في 6 سبتمبر 2004، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج.ج.ج عدد 57، صادر في 8 سبتمبر 2004.

⁽⁸¹⁷⁾- هارون نورة، "نحو مراجعة النصوص القانونية المنظمة لإجراء التصريح بالممتلكات الواقع والآفات"، مرجع سابق، ص 373.

-CONTE Philippe, CHAMBON Patrick, Droit pénal générale, 7^{ème} Edition, Armand Cotin, Paris, 2004, p p 212-214.

- GASTON Stefani, LEVASSEUR Georges, BOULOC Bernard, Droit pénal général, 16^{ème} Edition, Dalloz, Paris, 1997, pp 231-232.

⁽⁸¹⁸⁾-بوسقيعة احسن، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، ج.2، ط.7، دار هومة، الجزائر، 2007، ص 142.

⁽⁸¹⁹⁾- أمال يعيش تمام، "دور التصريح بالممتلكات كآلية وقائية للحد من ظاهرة الفساد الإداري في الجزائر"، مرجع سابق، ص 518.

-هارون نورة، "نحو مراجعة النصوص القانونية المنظمة لإجراء التصريح بالممتلكات، الواقع والآفاق"، مرجع سابق، ص 373.

ثانيا: صعوبة تحديد عناصر الجريمة

1. تعدد أصناف الموظف العمومي الخاضع قانوناً لواجب التصريح بالممتلكات

تعد جريمة الإخلال بالتصريح من الجرائم ذوي الصفة، فعلى القاضي أن يتحقق من توفر الصفة المشترطة في الشخص المانع وذلك قبل تكييف الوقائع وفق النص 36 من القانون رقم 06-01 والمتمثلة في صفة الموظف العمومي، فهذه الصفة تتعلق بعنصرين، صفة الموظف العمومي، وشرط الخضوع قانوناً للتصريح.

أ. تقدير القاضي لتوفر صفة الموظف العمومي

قد تطرح فكرة الموظف العمومي صعوبة أمام القاضي خاصة وأن مفهومه واسع ويصعب إيجاد الأصل في تحديد مفهومه⁽⁸²⁰⁾ بين القانون الإداري والقانون الجنائي والفقهاء أحيانا، غير أنه يمكن الإستعانة بالمادة 02 من قانون رقم 06-01 التي حاولت أن تصف لنا الموظف العمومي.

ب. تحديد الموظف الخاضع لواجب التصريح

بالنسبة لفئة الموظفين العموميين المحددة في المادة 23 من الدستور والفئة المحددة في المادة 06 من القانون رقم 06-01، لا تثير أية صعوبة بالنسبة للقاضي، إنما الفئة غير الواردة في المادة 06 وهي الفئة التي أحالت تحديدها بموجب التنظيم وبالتحديد المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 06-415، تجعل القاضي في كل مرة عليه البحث في نصوص قانونية وتنظيمية متفرقة لمعرفة صفة الموظف العمومي، وهذا يؤثر على مقتضيات الدقة والوضوح المشترطة في عمل القضاء.

2. تعدد صور السلوك الإجرامي

إن تعدد صوره قد تجعل القاضي أمام بعض العقوبات خاصة أمام عدة سلبيات تخصّ الإجراء، فمثلاً يقع على عاتق القاضي تفسير عبارة "الزيادة المعتبرة"، وكذلك عبارة "فور" فما هو المعيار الذي يستدل به القاضي لتكييف الزيادة في الذمة المالية للموظف بأنها معتبرة، فهل يعود في ذلك إلى تقدير حسابي نسبي، أم أنه ينظر إلى الزيادة المعتبرة على أنها لافتة للنظر والتي تظهر للعيان مثل: العقارات، السيارات... وهل المقصود من كلمة "فور"، هو اليوم أو الأسبوع أو الشهر⁽⁸²¹⁾.

(820) - لذا نجد أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته قد قدمت إقتراحا بشأن قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، بالأخص ما تعلق بإعادة النظر في مفهوم الموظف، حسب تصريحات آخر رئيس للهيئة "طارق كور".

(821) - علة كريمة، "الحماية الجزائية للتصريح بالممتلكات ما بين النص العقابي وتفعيله"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 25، العدد 1، 2018، ص 56 وما يليها.

ثالثا: الصعوبات الإجرائية

تمر المتابعة الجزائية بمفهومها العام بعدة مراحل تكون نقطة الإنطلاق فيها لحظة إكتشاف الجريمة، من البحث والتحري إلى غاية الحكم الحائز لقوة الشيء المقضي فيه، فإلى جانب الإجراءات المنصوص عليه في قانون الإجراءات الجزائية، كما أنّ قانون الفساد بدوره جاء بإجراءات قصد معاينة المسؤول عن الفعل المجرم، بالتالي نشير إلى بعض الأحكام الإجرائية الخاصة بمتابعة جريمة الإخلال بالتّصريح بالممتلكات⁽⁸²²⁾.

1. الأحكام الخاصة بإكتشاف الجريمة

أ. إكتشاف صورة عدم التّصريح بالممتلكات

تعتبر الجهة المختصة بتلقي التّصريح بالممتلكات هي الجهة المؤهلة لإكتشاف الجريمة مع مراعاة حالة التّصريحات التي أخضعتها للنشر. فالنشر في الجريدة الرسمية أو في لوحة الإعلانات بمقر البلدية أو الولاية يسمح كل مواطن أن يطلع على التّصريح ويراقب إن التزم المعنيون بواجب التّصريح، كما يمكن لأي شخص الإبلاغ عنها أمام النيابة العامّة⁽⁸²³⁾.

ب. إكتشاف صورة التّصريح الكاذب

إنّ إكتشاف عدم صحة التّصريح بالممتلكات لا يمكن إلا لمن له حق الإطلاع وفحص وتحليل هذه التّصريحات وهي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ممن خول لهم القانون صلاحية تلقي التّصريحات، لأنّ دورهم ينتهي عند التلقي فتبقى التّصريحات التي يدلي بها أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا والتي لا ترسل إلى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته غير خاضعة لأي تحليل لأنّ القانون لم يمنح لأية جهة هذا الإختصاص، وبالتالي يستحيل إكتشاف جريمة التّصريح الكاذب بالممتلكات بالنسبة لهذه الفئة⁽⁸²⁴⁾، أما بالنسبة للفئات الأخرى يختص بتحليلها والاطلاع عليها قسم معالجة التّصريحات بالممتلكات التابعة للهيئة⁽⁸²⁵⁾.

(822) - علة كريمة، " الحماية الجزائية للتصريح بالممتلكات ما بين النص العقابي وتفعيله"، مرجع سابق، ص 63.

(823) - غير مشكلة المواعيد المتعلقة بالنشر قد تعيق عملية الإبلاغ عن الجرائم، للتفصيل أكثر أنظر: المرجع نفسه، ص 63 وما يليها.

(824) - المرجع نفسه، ص 65.

(825) - المادة 13 مرسوم رئاسي رقم 06-413، سالف الذكر.

- للتفصيل أكثر أنظر: علة كريمة، " الحماية الجزائية للتصريح بالممتلكات ما بين النص العقابي وتفعيله"، مرجع سابق، ص 66.

2. الأحكام الخاصة بتحريك الدعوى العمومية

هناك بعض الخصوصية في تحريك الدعوى العمومية بخصوص جريمة الإخلال بواجب التصريح بالامتلاكات:

أ. التذكير القانوني كشرط لمتابعة عدم التصريح بالامتلاكات

يشكل التذكير عائقاً في طريق المتابعة نظراً للغموض الذي يعتري أحكامه، فقد اشترط المشرع لقيام جريمة التصريح بالامتلاكات ثبوت الموظف على امتناعه بعد مضي شهرين من تذكيره بالطرق القانونية أي أن مهلة التصريح تمتد لمهلة شهرين بعد التذكير. إلا أنه يؤخذ على ذلك:

- أن المشرع لم يوضح ما هي الطرق القانونية التي يتم بها التذكير⁽⁸²⁶⁾، وأن تحديد شروط التذكير مسألة قانونية مهمة تتطلب توضيحاً تشريعياً.

- أن المشرع لم يحدد الجهة المكلفة بالتذكير، فهل هي نفسها الجهة المكلفة بتلقي التصريحات بالامتلاكات أم هي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته؟

- أن المشرع لم يحدد المهلة الممنوحة للجهة التي توجه التذكير للموظف الممتنع، مما يفسح المجال لتقدير هذه الجهة وبالتالي الإهمال وخرق مبدأ المساواة بين الموظفين.

- يترتب على ذلك تمديد غير محدد لمهلة التصريح بالامتلاكات مادام أن حساب الشهرين لا يبدأ إلا من يوم التذكير.

ب. خضوع المتابعة لسلطة الملائمة المطلقة للنياحة العامة

أجاز قانون الإجراءات الجزائية للنياحة العامة تحريك الدعوى العمومية، بالنسبة لجريمة الإخلال بواجب التصريح بالامتلاكات فالنياحة العامة صاحبة الإختصاص في التحريك التلقائي أو بناءً على إبلاغ من أي شخص، أو بناءً على تعليمات ترد إليها عن طريق النائب العام، أو بناءً على إحالة الملف من قبل وزير العدل، حيث لا يمكن في أي حال من الأحوال أن يكون إبلاغها بالجريمة من قبل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته⁽⁸²⁷⁾.

⁽⁸²⁶⁾- فقد يفهم أنها طرق التبليغ المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية أم هي طرق التبليغ الإدارية أو أنها مراسلة عادية. أنظر: علة كريمة، " الحماية الجزائية للتصريح بالامتلاكات ما بين النص العقابي وتفعيله"، مرجع سابق، ص 66.

⁽⁸²⁷⁾- حسب المادة 22 من قانون رقم 01-06 التي تنص على: "عندما تتوصل الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي، تحول الملف إلى وزير العدل حافظ الأختام، الذي يخطر النائب العام المختص بتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء. في هذا الإطار هل عبارة "عند الاقتضاء". تعود على النائب العام وحده أم على وزير العدل والنائب العام على حد سواء، مما يوسع من نطاق تقدير ملائمة المتابعة. أنظر: علة كريمة، " الحماية الجزائية للتصريح بالامتلاكات ما بين النص العقابي وتفعيله"، مرجع سابق، ص 67.

رابعاً: جزاء الإخلال بواجب التصريح بالممتلكات

بالإضافة إلى العقوبات التأديبية التي يتعرض لها مرتكب جريمة الإخلال بواجب التصريح بالممتلكات التي قد تصل إلى العزل كما هو منصوص عليه في القانون الأساسي للقضاء⁽⁸²⁸⁾، فإنه هناك عقوبات جزائية جاءت في المادة 36 من قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁽⁸²⁹⁾.

1. العقوبات المقررة

أ. العقوبات الأصلية

حسب المادة 36 السالفة الذكر تتمثل في عقوبة الإخلال بواجب التصريح بالممتلكات في عقوبة سالبة للحرية، أي الحبس من ستة (6) أشهر إلى خمس (5) سنوات وبغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج، وذلك متى تحققت أركان الجريمة. وأضافت المادة 48 من قانون رقم 01-06 أنه قد تشدد العقوبة لتصل من 10 سنوات إلى 20 سنة وبنفس الغرامة السابقة.

ب. العقوبة التكميلية

جريمة الإخلال بواجب التصريح بالممتلكات ترد عليها عقوبات تكميلية إلى جانب العقوبات الأصلية وهو ما جاء نصه في المادة 50 من قانون رقم 01-06: "في حالة الإدانة بجريمة أو أكثر من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، يمكن للجهة القضائية أن تعاقب الجاني بعقوبة أو أكثر من العقوبات التكميلية المنصوص عليها في قانون العقوبات"⁽⁸³⁰⁾.

(828) - قانون عضوي رقم 11-04، سالف الذكر.

(829) - تنص المادة 36، القانون نفسه. على أنه: "يعاقب بالحبس من ستة (6) أشهر إلى خمس (5) سنوات وبغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج، كل موظف عمومي خاضع قانوناً لواجب التصريح بممتلكاته ولم يقدّم بذلك عمداً. بعد مضي شهرين من تذكيره بالطرق القانونية، أو قام بتصريح غير كامل أو غير صحيح أو خاطئ، أو أدلى عمداً بملاحظات خاطئة أو خرق صحيح أو خاطئ، أو أدلى عمداً بملاحظات خاطئة أو خرق عمداً الإلتزامات التي يفرضها عليه القانون".

(830) - أنظر العقوبات التكميلية الواردة في نص المادة 09 من الأمر رقم 66-156، سالف الذكر.

-ومن أمثلة العقوبات التكميلية، المنع من الإقامة، تحديد الإقامة، الحرمان من مباشرة بعض الحقوق.... للمزيد من التفصيل عن العقوبات الأصلية والتكميلية أنظر: -هارون نورة، "نحو مراجعة النصوص القانونية المنظمة لإجراء التصريح بالممتلكات، الواقع والافاق"، مرجع سابق، ص 374.

-تيراوي محمد أمين، بلعياضي إيمان، "أية فعالية لإجراء التصريح بالممتلكات في الوقاية من الفساد ومكافحته"، مرجع سابق، ص 112.

-شامي أحمد، بن شنوف فيروز، "الوقاية من الفساد في الجزائر: أي دور للتصريح بالممتلكات"، مرجع سابق، ص 197-

يضاف إلى ذلك أنّ المادة 52 من قانون رقم 01-06 تشير إلى المعاقبة على المشاركة في الشروع في جرائم التصريح بالممتلكات وتكون العقوبة هي نفسها العقوبة المقررة للجريمة نفسها.

2. بعض الأحكام المتعلقة بالعقوبة

باستقراء بعض النصوص نشير إلى ما يلي:

أ. ظروف التشديد والتخفيف

أ.1. من حيث التشديد

بالرجوع إلى المادة 48 من قانون رقم 01-06 تشدد العقوبة حسب صفة المصريح، إذا كان المصريح قاضياً أو موظف يمارس وظيفة عليا في الدولة أو ضابطاً عمومياً أو عضواً في الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته أو عون شرطة قضائية أو من يمارس بعض صلاحيات الشرطة القضائية أو موظف أمانة ضبط، إذ تصل العقوبة من 10 سنوات إلى 20 سنة وبنفس الغرامة في العقوبة الأصلية⁽⁸³¹⁾.

أ.2. من حيث التخفيف

حسب المادة 49 من قانون رقم 01-06، يستفيد من الإعفاء من العقوبات السالفة الذكر والتخفيف منها، كل من ارتكب أو شارك في جريمة الإخلال بواجب التصريح بالممتلكات متى قام بالإبلاغ عن هذه الجريمة للسلطات الإدارية أو القضائية أو الجهات المعنية قبل مباشرة إجراءات المتابعة، وساعد على معرفة مرتكبها، ويستفيد طبقاً لنفس المادة من تخفيف العقوبة إلى النصف إن قام بالإبلاغ بعد مباشرة إجراءات المتابعة وساعد في القبض على الأشخاص الضالعين في ارتكابها⁽⁸³²⁾.

ب. التقادم

ب.1. بالنسبة لتقادم الدعوى العمومية

لا تتقادم جريمة الإخلال بواجب التصريح بالممتلكات إلا بمرور ثلاث سنوات كاملة من يوم اقتراف الجريمة إن لم يتخذ أي إجراء بشأنها من إجراءات المتابعة أو التحقيق، وبمرور ثلاث سنوات كاملة من تاريخ آخر إجراء إن تم إتخاذ أي إجراء بشأنها، وهذا ما أشارت إليه المادة 54 من قانون رقم 01-06، التي

⁽⁸³¹⁾ - أنظر: أمال يعيش تمام، "دور التصريح بالممتلكات كآلية وقائية للحد من ظاهرة الفساد الإداري في الجزائر"، مرجع سابق، ص100.

- مسعود راضية، "التصريح بالممتلكات كآلية للرقابة على جريمة الإثراء غير المشروع"، المجلة الأكاديمية القانونية والسياسية، جامعة عمار الثليجي، الأغواط، المجلد 1، العدد 3، 2018، ص120.

⁽⁸³²⁾ - شامي أحمد، بن شنوف فيروز، "الوقاية من الفساد في الجزائر: أي دور للتصريح بالممتلكات"، مرجع سابق، ص198.

أحالت إلى القواعد المطبقة في قانون الإجراءات الجزائية، وهي المادة 08 من الأمر 155-66 المعدل والمتمم⁽⁸³³⁾.

ب.2. بالنسبة لتقادم العقوبة

طبقاً للمادة 614 من قانون الإجراءات الجزائية تتقادم عقوبة جريمة الإخلال بواجب التصريح بالملكات، بمرور خمس سنوات كاملة ابتداءً من التاريخ الذي يصبح فيه هذا القرار أو الحكم نهائياً⁽⁸³⁴⁾.

غير أنه وحسب المادة 54 من قانون رقم 01-06، لا تتقادم الدعوى العمومية والعقوبة بالنسبة لجريمة الإخلال بواجب التصريح بالملكات إذا تم تحويل عائدات الجريمة إلى خارج الوطن.

ج. المعاقبة على الإخلال بالتصريح هو مكافحة لجريمة الإثراء غير المشروع

إنّ جريمة الإثراء غير المشروع من الجرائم المستحدثة بموجب قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته وذلك في المادة 37 منه⁽⁸³⁵⁾.

نجد علاقة كبيرة بين هذه الجريمة والتصريح بالملكات حيث يعتمد إجراء التصريح بالملكات في مراقبة حركة الأموال التي بحوزة الموظف العمومي بما يساهم في الكشف عن حالات الثراء السريع الذي قد يكون مصدره التورط في قضايا الفساد، أي الوقوف على مكاسبه غير الشرعية ومساءلته عنها⁽⁸³⁶⁾. وبالتالي فهو عبارة عن آلية للوقاية والكشف عن وجود جريمة الإثراء غير المشروع التي لا يمكن إثباتها دون أن يتم التصريح بالملكات⁽⁸³⁷⁾.

⁽⁸³³⁾ - المادة 54 من قانون رقم 01-06، سالف الذكر.

-أنظر: أمال يعيش تمام، "دور التصريح بالملكات كألية وقائية للحد من ظاهرة الفساد الإداري في الجزائر"، مرجع سابق، ص 519.

- مسعود راضية، "التصريح بالملكات كألية للرقابة على جريمة الإثراء غير المشروع"، مرجع سابق، ص 120.
⁽⁸³⁴⁾ -المرجع نفسه، ص 120.

أمال يعيش تمام، "دور التصريح بالملكات كألية وقائية للحد من ظاهرة الفساد الإداري في الجزائر"، مرجع سابق، ص 519.
⁽⁸³⁵⁾ - والإثراء غير المشروع يكرس قاعدة من أين لك هذا؟

-أنظر: بوسقيعة أحسن، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، مرجع سابق، ص 106.

-عثماني فاطمة، "من أين لك هذا"، بين هشاشة التصوص القانونية ونقص إدارة التفعيل"، أعمال المنتدى الوطني حول حوكمة الشركات كألية للحد من الفساد المالي والإداري، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، يومي 6 و 7 ماي 2012، ص 7.

⁽⁸³⁶⁾ - تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، مرجع سابق، ص 29.

⁽⁸³⁷⁾ - حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 226.

الفرع الخامس

ملاحظات حول ضعف فعالية التصريح بالامتلاكات في الحد من الفساد

إنطلاقاً من مختلف الأحكام المتعلقة بإجراء التصريح بالامتلاكات، الواردة في قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته وبعض النصوص التنظيمية المرتبطة بهذا الإجراء نصل إلى تقييم مدى فعاليته في تكريس مبدأ نزاهة الموظف العام من حيث ذمته المالية، حيث يقودنا الأمر للحديث عن إغفال المشرع أو تعمده ترك الثغرات التي تكون السبيل لإثراء غير مشروع للذمة المالية للموظف العام، ما يؤثر على ضعف فعالية التصريح بالامتلاكات كتدبير وقائي للتخفيف من ظاهرة الفساد في الجزائر.

أولاً: ملاحظات حول الامتلاكات موضوع التصريح

ركز المشرع على الامتلاكات الخاصة بالمعني بالأمر وأولاده القصر دون الإشارة إلى زوجته وأولاده البالغين، فيكون هذا الأخير منفذاً لنهب أموال تحت اسمهم. كان على المشرع الإشارة إلى امتلاكات الزوجة كما هو الحال في أغلب التشريعات المقارنة.

ثانياً: ملاحظات بخصوص الملزمون بالتصريح بالامتلاكات

1. بالنسبة للقانون رقم 01-06

نلاحظ أنّ المادة 02 من قانون رقم 01-06، ذكرت أصناف الموظف العمومي، وبالتالي الفئة الأولى (شاغلي الوظائف والمناصب العليا المنتخبين والمعيّنين) يخضعون للتصريح بالامتلاكات بموجب المادة 06 من قانون رقم 01-06. غير أنّ الفئة الثانية (المتثلة في الموظف العاديين) أقصاهم القانون من التصريح، غير أنّ هذه الفئة لا تقل خطورة عن الفئة المعنية بالتصريح.

2. بالنسبة للقرار المحدد لقائمة الأعوان الخاضعين للتصريح

حصر هذا القرار التصريح للموظفين في بعض الوزارات وأقصى وزارات أخرى دون أي مبرر، مثل: وزارة التعليم العالي، التربية الوطنية، وزارة الدفاع الوطني...⁽⁸³⁸⁾.

-أنظر كذلك: بدري مباركة، "جريمة إخلال الموظف العام بواجب التصريح بالامتلاكات"، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، جامعة نور البشير، البيض، المجلد 1، العدد 2، 2014، ص 25.

⁽⁸³⁸⁾- بوخميس سهيلة، "دور التصريح بالامتلاكات في الوقاية من الفساد في التشريع الجزائري"، مجلة النبراس للدراسات القانونية، جامعة محمد البشير الإبراهيمي، برج بوعريش، المجلد 4، العدد 1، 2019، ص 61.

-أنظر: تيراوي محمد أمين، بلعياضي إيمان، "أية فعالية لإجراء التصريح بالامتلاكات في الوقاية من الفساد ومكافحته"، مرجع سابق، ص 106.

ثالثاً: ملاحظات بخصوص آجال التصريح

1. عدم التدقيق في الآجال

ورد في نص المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 06-415، أن السلطة الوصية أو السلمية يودعان تصريحات الموظفين في آجال "معقولة"، فهي غير محددة بمدة فما هي الآجال؟

2. بالنسبة لتجديد التصريح

حسب المادة 04 من القانون رقم 06-01 يكون التجديد فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف، فما معنى "فور حدوث زيادة"؟

3. بالنسبة للتصريح النهائي

لم يضع له المشرع أجل بل ربط التصريح النهائي بنهاية العهدة والوظيفة وسكت؟، وعليه يبقى التساؤل مطروح ما الجدوى من التصريح بالامتلاكات عند تولي المنصب، ما لم يعقبه تصريح نهائي يسمح بمقارنة ما آلت إليه الذمة المالية للموظف العمومي عند نهاية العهدة أو الوظيفة؟⁽⁸³⁹⁾.

رابعاً: ملاحظات بخصوص مراقبة ونشر التصريح بالامتلاكات

يجب أن تعهد مهمة مراقبة ونشر التصريح بالامتلاكات إلى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وفي حال الإخلال بالإلتزام عليها تحريك الدعوى العمومية، كما يجب نشر التصريحات بالامتلاكات على الموقع الرسمي الإلكتروني للهيئة وبالتالي توحيد جهة المراقبة والنشر.

خامساً: ملاحظات بخصوص متابعة جريمة الإخلال بالتصريح والعقوبة المقررة لها

موظفو الفئة الأولى الخاضعة للتصريح بالامتلاكات محميون من المتابعة القضائية:

- فرئيس الجمهورية طبقاً للمادة 183 من الدستور لا يتابع إلا على جريمة الخيانة العظمى أمام المحكمة العليا للدولة والتي لم تنصب بعد.
- الوزير الأول هو بدوره يتابع على الجرائم والجنح أمام المحكمة العليا للدولة التي لم تنصب بعد.
- نواب البرلمان يتمتعون بالحصانة البرلمانية ولا يمكن متابعتهم إلا بعد نهاية عهدتهم أو رفع الحصانة عنهم.

⁽⁸³⁹⁾- بوطبة مراد، "التصريح بالامتلاكات: آلية فعالة للوقاية من الفساد أم مجرد إجراء شكلي"، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، المجلد 6، العدد 2، 2019، ص 251.

بالتالي فالدعوى العمومية تتقدم بمضي ثلاث سنوات بينما حصانة الرئيس أو أعضاء البرلمان تستمر لمدة خمس سنوات، وهذا ما يؤدي إلى الإفلات من المتابعة الجزائية بسبب الإخلال بواجب التصريح بالامتلاكات⁽⁸⁴⁰⁾.

كما يعاب على متابعة جريمة الإخلال بواجب التصريح أن تحريك الدعوى العمومية لا يكون إلا بتدخل من وزير العدل.

سادسا: ملاحظات بخصوص تراجع المشرع عن مجموعة من الأحكام الواردة في الأمر رقم 04-97 الملغى، وعدم التنسيق بين نصوص قانون رقم 01-06

- يضم موضوع مكافحة الفساد عدة تناقضات كالتناقض بين نص المادة 04 و6 من قانون رقم 06-01، التي تلزم كافة الموظفين بالتصريح بالامتلاكات، بينما المادة 183 من الدستور التي تحاسب رئيس الجمهورية على الخيانة العظمى فقط، فما الفائدة من إلزام الرئيس بالتصريح بالامتلاكات؟ كذلك نلاحظ أنّ القانون الأساسي للقضاء فرض على القاضي في حالة عدم التصريح أو التصريح الكاذب للممتلكات مسؤولية تأديبية، بينما قانون رقم 01-06 فرض عليه مسؤولية جزائية، والأمثلة عن التناقض عديدة.

- تخلى المشرع في قانون رقم 01-06 عند تنظيمه لإجراء التصريح بالامتلاكات عن مجموعة من الأحكام الإيجابية منها أعضاء البرلمان لا يمكن متابعتهم إلا بعد إنتهاء العهدة وقد تكون الدعوى تقادمت بمضي 3 سنوات؟ لكن في المادة 17 من الأمر رقم 04-97 يترتب على عدم إحترام إجراءات التصريح بالامتلاكات إسقاط العضوية الانتخابية أو العزل...⁽⁸⁴¹⁾.

كما كانت لجنة التصريح بالامتلاكات في إطار الأمر رقم 04-97 تتمتع بصلاحيات تحويل الملفات الخاصة بانتهاك إجراء التصريح بالامتلاكات بينما في قانون رقم 01-06 أقصى المشرع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من الإختصاص.

- يعد التصريح بالامتلاكات من الآليات الوقائية لمحاصرة ظاهرة الفساد في شتى الإدارات العمومية، وتدعيم الشفافية في تسيير شؤونها العامة، غير أنّ أعمال الآلية بموجب القانون الحالي وما يعتره من نقائص جعل هذا الإلتزام مجرد إجراء شكلي يقوم على ملئ استمارة تضاف لملف طالب المنصب أو

⁽⁸⁴⁰⁾- بوطبة مراد، "التصريح بالامتلاكات: آلية فعالة للوقاية من الفساد أم مجرد إجراء شكلي"، مرجع سابق، ص254.

⁽⁸⁴¹⁾- خالد فتحة، "التصريح بالامتلاكات كآلية وقائية للحد من الفساد بين التأطير القانوني وضعف الفعالية"، مجلة طينة للدراسات العلمية الأكاديمية، المركز الجامعي بريكة، المجلد 4، العدد 2، 2021، ص929.

المنتخب ليس إلا⁽⁸⁴²⁾، الأمر الذي يستلزم ضرورة تدخل المشرع لتدارك الغموض والنقص على أن تحذوه الإرادة السياسية الصادقة والجادة في أن واحد بتجسيد هذا الإصلاح على أرض الواقع، والذي لن يكون دفعة واحدة، بل يكون بالتدريج⁽⁸⁴³⁾، وبالأخص تعديل بعض النصوص القانونية الخاصة بإجراء التصريح بالممتلكات، والأجر صياغة قانون مستقل خاص بالتصريح بالممتلكات.

المطلب الثاني

نظام التنافي إجراء وقائي لصون الذمة المالية للموظف العام

إن الإدارة العمومية كمؤسسة حية لها دور محوري وحيوي في المجتمع، بحيث تعد همزة وصل بين مختلف أجهزة الدولة والمواطن، فهي تراعي التطور الاقتصادي⁽⁸⁴⁴⁾، والإداري⁽⁸⁴⁵⁾ وكذا السياسي⁽⁸⁴⁶⁾ وحتى الجانب المؤسسي⁽⁸⁴⁷⁾، في الدولة، بواسطتها يتم تسيير دواليب الدولة وأجهزتها المختلفة معتمدة في ذلك على إمكانياتها المادية والبشرية، ليعتبر بذلك الموظف حجر الزاوية، والأداة الرئيسية التي تعتمد عليها الدولة في تسيير مرافقها لذا فهو يخضع لبعض الأنظمة التي تمنعه من الخوض في غمار الفساد ومن التدابير الوقائية إخضاعه لنظام التنافي (الفرع الأول)⁽⁸⁴⁸⁾ وما له من أثر في تحصين الذمة المالية له من الشبهات المرتبطة بمهامه (الفرع الثاني) والذي تختص الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد

⁽⁸⁴²⁾ - ففي الانتخابات التشريعية مؤخرًا 27 نوفمبر 2021، وصل كل موظف جزائري رسالة عبر الهواتف من الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ONPLC، جاء فيه: "تدعو الهيئة الوطنية للوقاية من ومكافحته، جميع المنتخبين المحليين إلى اكتتاب تصريح بالممتلكات في بداية ونهاية عهدهم الانتخابية".

⁽⁸⁴³⁾ - أمال يعيش تمام، "دور التصريح بالممتلكات كآلية وقائية للحد من ظاهرة الفساد الإداري في الجزائر"، مرجع سابق، ص 519.

⁽⁸⁴⁴⁾ - حيث عانى الاقتصاد الوطني مثلاً بوجه خاص في مختلف مراحل تطوره من مظاهر الفساد وهي الظاهرة التي كانت محل سخط من قبل المتعاملين الإقتصاديين المحليين والأجانب. انظر عجة الجلالي، الكامل في القانون الجزائري للاستثمار، مرجع سابق، ص 758.

⁽⁸⁴⁵⁾ - فإنّ الجهاز الإداري لآية دولة هو المرأة الصافية التي ترى فيها الوجه الحقيقي للسلطة وعليه هي التي تقوم بتصحيح الأخطاء الموجودة في الإدارة وتوجيهها الوجهة الصحيحة بوضع الرجل المتخصص في الوظيفة المناسبة له. انظر: بوحوش عمار، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984، ص 07.

⁽⁸⁴⁶⁾ - يعد الاستقرار السياسي أهم مظاهر النجاح لأي تنظيم في أية دولة كانت. للتفصيل في هذه النقطة. راجع: صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والإقتصادية، مرجع سابق، ص 51.

⁽⁸⁴⁷⁾ - سعادي فتحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، ص 01.

⁽⁸⁴⁸⁾ - الفساد ظاهرة قديمة قدم البشرية، إلا أنّ الإهتمام به كموضوع للدراسة هو الأمر الجديد فيه. رفاة فاقا، الفساد والحكومة، دراسة مسحية للتقارير الدولية، دراسة حالة الجزائر، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2016، ص 5.

ومكافحته بضمانه (الفرع الثالث) حيث لهذا الإجراء الوقاية من الفساد والحيادية⁽⁸⁴⁹⁾ في الإدارة العمومية (الفرع الرابع).

الفرع الأول

بشأن مضمون التنافي في الوظيفة العامة

بعد أن أصبحت الدولة الحديثة لا تساوي إلا ما يساويه الموظفون العموميون، فهم صناع إنجازات الدولة، وهم أيضا عوامل تخلفها، فلا تعلق مكانتها إلا بقدر كفايتهم في تحقيق أهدافها ولا تنزل منزلتها إلا بقدر ما يصيبهم من الكسل واللامبالاة أو التحايل في تنفيذ سياستها⁽⁸⁵⁰⁾، لذا نجد المشرع الجزائري قد أولى أهمية بالغة لإصلاح الوظيفة العامة، وضمن مبادئها، لذا فقد جعل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته⁽⁸⁵¹⁾ المنشأة بموجب القانون رقم 01-06، مصدراً وافياً للمورد البشري، ودوراً في حماية نظام التنافي وهذا بموجب الأمر رقم 01-07⁽⁸⁵²⁾ المتعلق بحالات التنافي، وما قد يترتب عنه من تضارب بين المصالح الخاصة للموظف مع المصالح العامة، ويشكل هذا مجالاً حيوياً للفساد إذا لم تفرض أساليب وإجراءات جديّة وصارمة لقمعها⁽⁸⁵³⁾. ولتوضيح مبدأ التنافي سنتعرض لما يلي:

أولاً: تعريف مبدأ التنافي

نتعرض للتعريف الفقهي له والتعريف التشريعي.

1. التعريف الفقهي

عُرف التنافي أنه تلك الوضعية القانونية الناتجة عن التضارب وعدم الإنسجام أو التناقض بين وظيفتين، عندما لا يمكن ملؤها في وقت واحد بشخص واحد، عليه يرى الأستاذ عبد الجليل مفتاح أن التنافي يكون عند عدم شغل وظيفتين أو منصبين إداريين في الوقت نفسه من طرف موظف واحد، إذ لا يعقل أن يحقق الموظف القاعدة القانونية التي تفرض عليه، بأن يتفرغ الموظف لأداء المهام الموكلة إليه بحكم وظيفته، بتخصيص كل نشاطهم المهني في تحقيق ذلك وتجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو

(849) - يتطلب مكافحة الفساد إعادة صياغة العلاقات والأدوار بطريقة جديدة، وتطبيق ثقافة لم تعد من قبل، ونظم وإجراءات مبنية على قيم الشفافية والموضوعية والحيادية. صالح بن رحيل رشود العززي، أثر الشفافية في مكافحة الفساد الإداري بالمنظمات العامة مع التطبيق على المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص 5.

(850) - بوخالفة غريب، شرح قانون الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 3.

(851) - أنشأت الهيئة بموجب المادة 17 من قانون رقم 01-06، سالف الذكر.

(852) - أمر رقم 01-07، سالف الذكر.

(853) - سعادي فتيحة، "عن مساهمة هيئة مكافحة الفساد في أعمال مبدأ التنافي في مجال الوظيفة العامة"، المجلة الأكاديمية

للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، العدد 2، 2018، ص 3.

كان ذلك خارج الخدمة⁽⁸⁵⁴⁾. أما الأستاذ "لزعر عبد المنعم" في بحث له بعنوان "التنافس على المسؤوليات المحلية وتقييدات حالات التنافي"⁽⁸⁵⁵⁾، فقد عرفه أنه: "اللية من الليات تدير مجالات السلطة، عبر عقلنة توزيعها وتقسيمها وفصل مجالاتها انسجاما مع جوهر النظام السياسي وطبيعته التمثيلية"، ويرى محمد دريسي علي مشيشي أن المعنى المتداول لمصطلح التنافي يعني: "الإستحالة القانونية للممارسة المتزامنة لبعض المهن والوظائف"⁽⁸⁵⁶⁾. كما نجد مصطلح التنافي يرد في بعض المراجع تحت تسمية مبدأ التفرغ الوظيفي الذي يعني من الناحية اللغوية بذل الجهد في أمر دون غيره من الأمور⁽⁸⁵⁷⁾، فالتفرغ إذن هي عملية تمكين الموظف العمومي من القيام بالمهام الموكلة إليه بحكم وظيفته من دون أن يتعرض للضغوطات والمؤثرات الخارجية أو أن تعترضه معوقات تحول بينه وبين أداء واجباته المهنية على أكمل وجه ممكن، ولا يتحقق ذلك إلا بمنع الجمع بين مهنتين يمكن أن تتعارض في المصالح⁽⁸⁵⁸⁾.

2. التعريف التشريعي

يُعد المورد البشري إحدى أهم مواضيع الوظيفة العامة، لا وبل أحد ركائزها ومقوماتها من حيث السعي وراء نجاحها وتحقيق فعاليتها، بالتالي فإنّ الوظيفة العمومية المعاصرة تواجهها جملة من التّحديات ولاسيما لدى المجتمعات في طور الإنتقال، رغبة في المطالبة أكثر بالتكيف مع متطلبات البيئة الدّاخلية والدولية المتغيرة ومقتضياتها⁽⁸⁵⁹⁾. في هذا الإطار تسعى الدّولة الجزائرية باستمرار إلى تكريس بعض المبادئ العامة المتعلقة بالوظيفة العمومي بعد التّقائص وضعف الإطار القانوني والسياسي الملائم لتكريسها في مراحل إنتقالية عرفت الجزائر، لذا كان لزاماً عليها التأكيد على ضرورة إعطاء الأولوية للمبادئ العامة للتوظيف فضلاً عن الإهتمام بحياد الإدارة من خلال مختلف الواجبات التي تلقى على

(854) - عبد الجليل عبد المنعم، "كيفية معالجة حالات التنافي ومناعتها، فعاليات يوم دراسي حول حالات التنافي مع العهدة الإنتخابية"، مجلة الوسيط، مجلة دورية تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، العدد 10، 2012، ص 56.

(855) - عبد المنعم لزعر، "التنافس على المسؤوليات المحلية وتقييدات حالات التنافي"، مقال منشور في الجريدة الإلكترونية المغربية هسبريس يوم 8 سبتمبر 2015، انظر الرابط الإلكتروني: <http://www.hespress.com/orbites>.

(856) - Mohammed Drissi Alami Machichi, Notion D-incompatibilité en droit des sociétés, consulté sur le lien suivant le 20/10/2020. <http://jurismaroc.vraiforum.com>.

(857) - أحمد زكي بدوي، صديقة يوسف محمود، المعجم العربي الميسر، دار الكتاب المصري، مصر، د.س.ن، ص 240.

(858) - خلفاوي سعيدة، "مدى تفرغ المنتخب المحلي"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد 18، 2018، ص 62.

(859) - مقدم سعيد، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة. مرجع سابق، ص 12.

عائق الموظف العمومي، وهي من الأمور التي لم يؤكد عليها فقط قانون 03-06 المتعلق بالوظيفة العمومية⁽⁸⁶⁰⁾، بل ودعمها قانون مكافحة الفساد 01-06 بعد إلحاح مختلف المواثيق الدولية عليها. عليه فمن الأسباب الحقيقية لإنتشار الفساد في مجال الوظيفة العامة هو عرضة الموظف العام للتأثيرات تكون مصدرها الرغبة في التملك لإثراء ذمته، وأن تكون له مصالح خاصة، مستغلاً في ذلك وضعيته القانونية كموظف وكذا نفوذ وظيفته، لهذا السبب بالتحديد عمل المشرع على إعتقاد نظام التنافس في الوظيفة العامة بموجب بعض النصوص القانونية ولعل أهمها هو الأمر رقم 01-07⁽⁸⁶¹⁾ المتعلق بحالات التنافس، والذي جعل من الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كهيئة مساعدة ومساهمة في تجسيد المبدأ، كما نجد نظام التنافس ضمن قوانين السلطات القطاعية، وقانون الوظيفة العمومي وغيرها...⁽⁸⁶²⁾.

لا يمكننا الحديث عن حالات التنافس في الوظيفة العامة إلا إذا نص القانون على ذلك فهي مجموعة من القواعد القانونية الأمرة، التي تمنع الموظف من مزاولته بعض الأنشطة والمهن والوظائف العامة، في الوقت نفسه الذي يمارس فيه وظيفته الأصلية أو أنها قواعد قانونية تمنع النائب من ممارسة بعض الوظائف في آن واحد وممارسة عهده النيابية⁽⁸⁶³⁾. كما أنه يعني أن لا يشغل أو يجمع الموظف العمومي بين وظيفتين في آن واحد سواء كانت عموميتين أو إحداها عامة والأخرى خاصة قد تعرقل إحدي الوظيفتين الوظيفة الأخرى وتمنعه من التفرغ التام لها، من جهة لاجل أدائها على أكمل وجه وتحقيق الغاية المنشودة منها، ولعدم استغلال نفوذ وظيفته للكسب غير المشروع لمصلحته الخاصة من جهة أخرى. عليه نحاول أن نشير إلى بعض التعريفات بشأن مبدأ التنافس في بعض النصوص القانونية: رغبة منه في ضمان إستقلالية الموظف وحياده تجاه الخدمة العامة وعدم إستغلال وضعيته ووظيفته لأن تكون له مصالح داخل الوطن أو خارجه بواسطته أو بواسطة شخص آخر، أقر المشرع

(860) - أمر رقم 03-06، سالف الذكر.

(861) - أمر رقم 01-07، سالف الذكر.

(862) - حيث جاءت العديد من القوانين تضمنت حالات التنافس حسب كل مهام نذكر منها: قانون رقم 03-06، مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتضمن مهنة المحضر القضائي، ج.ج.ج. عدد 14، صادر في 8 مارس 2006. قانون رقم 07-13، مؤرخ في 29 أكتوبر 2013، يتضمن مهنة المحاماة، ج.ج.ج. عدد 55، صادر في 30 أكتوبر 2013. مرسوم تنفيذي رقم 276-92، مؤرخ في 6 يوليو 1992، يتضمن مدونة أخلاقيات الطب، ج.ج.ج. عدد 52، صادر في 6 يوليو 1992. مرسوم تنفيذي رقم 130-08، مؤرخ في 3 مارس 2008، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث، ج.ج.ج. عدد 23.

(863) - حيث نجد قانون عضوي رقم 02-12، مؤرخ في 12 يناير 2012، يحدد حالات التنافس مع العهدة البرلمانية، ج.ج.ج. عدد

1، صادر في 14 يناير 2012.

الجزائري إخضاع الموظف العام لنظام التنافس في العديد من النصوص القانونية، لا ويل أفرد قانوناً خاصاً بحالات التنافس، نورد وباختصار أهم ما تضمن وعالج هذا الإجراء.

أ . إهتمام دستور 1996 بنظام التنافس

اللافت للنظر أن مبدأ التنافس قد أقرته الدساتير الجزائرية المتعاقبة حيث أشارت إلى ضرورة التفرغ التام للوظيفة خدمة للصالح العام إذ جاء في المادة 24 من الدستور الجزائري: "يحظر استحداث أي منصب عمومي أو القيام بأي طلب عمومي لا يستهدف تحقيق المصلحة العامة، لا يمكن أن تكون الوظائف والعهدات في مؤسسات الدولة مصدراً للثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة. يجب على كل عون عمومي في إطار ممارسة مهامه، تفادي أي حالة من حالات تعارض المصالح". كما أشار الدستور في مادته 123 أن العهدة الانتخابية مشمولة بمبدأ التنافس ولا بد من تحديد حالات التنافس مع العهدة الانتخابية بموجب قانون عضوي.

ب . مضمون التنافس في ظل الأمر رقم 01-07 الخاص بحالات التنافس

تميز نظام التنافس في ظل هذا القانون عن نظام التنافس الذي جاء في النصوص القانونية الخاصة بالسلطات الإدارية المستقلة أنه نظام عام ومطلق بعدما كان أغلبه نسبي يشمل بعض الأعضاء دون الباقي، في حين أصبح بموجب الأمر رقم 01-07 يخضع له جميع شاغلوا المناصب على مستوى سلطات الضبط، حسب المادة الأولى منه⁽⁸⁶⁴⁾. وأن الخضوع لنظام التنافس بالنسبة للفئة التي يشملها هذا القانون تكون أثناء العهدة وكذلك قد يمتد إلى ما بعد إنتهاء العهدة وسنوضحه لاحقاً عند التعرض لصور مبدأ التنافس.

ج . نظام التنافس في ظل النصوص الخاصة بسلطات الضبط

أزم المشرع أعضاء السلطات الإدارية المستقلة بنظام التنافس قصد ضمان إستقلاليتها، وهي فكرة تبناها المشرع عقب إنشائه أول سلطة إدارية مستقلة "وهي المجلس الأعلى للإعلام"، وأهم ما يميز نظام التنافس في ظل النصوص القانونية الخاصة بالسلطات المستقلة أنه قد يكون هذا النظام نسبياً أو مطلقاً⁽⁸⁶⁵⁾.

⁽⁸⁶⁴⁾- سعادي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، ص 63.

⁽⁸⁶⁵⁾- للتمعن في أمثلة عن كيفية خضوع أعضاء السلطات الإدارية المتعلقة بمبدأ التنافس، أنظر في هذا الشأن: المرجع نفسه،

د . نظام التنافس في ظل الأمر رقم 03-06 الخاص بالتوظيف العمومي

أكد المشرع الجزائري في الأمر رقم 03-06، المتعلق بالقانون الأساسي العام للتوظيف العمومية على نظام التنافس، إذ أدرجه ضمن واجبات الموظف، حيث على الموظف العام أن يلتزم في إطار تأدية مهامه بإحترام سلطة الدولة وإحترام القوانين والتنظيمات المعمول بها.

يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان خارج الخدمة، لذا على الموظف أن يخصص كل نشاطه المهني للمهام التي أسندت إليه ولا يمكنه ممارسة نشاط مريح في إطار خاص مهما كان نوعه.

إن نص المادة 45 من الأمر رقم 03-06، السالف الذكر نصت صراحة على ضرورة إعمال نظام التنافس إذ جاد فيها أنه يمنع على كل موظف مهما كانت وضعيته في السلم الإداري، أن يمتلك داخل التراب الوطني أو خارجه، مباشرة أو بواسطة شخص آخر، بأية صفة من الصفات، مصالح من طبيعتها أن تؤثر على إستقلاليته أو تشكل عائقاً للقيام بمهمته بصفة عادية في مؤسسة تخضع إلى رقابة الإدارة، التي تنتهي إليها أو لها صلة مع هذه الإدارة وإلا سيكون الموظف عرضة للعقوبة.

هـ . مضمون التنافس في القانون العضوي رقم 02-12 المحدد لحالات التنافس مع العهدة البرلمانية

أشارت المادة 02 من القانون العضوي رقم 02-12 المحدد لحالات التنافس مع العهدة الانتخابية إلى تعريف لمبدأ التنافس والتي جاء فيها: "يقصد بالتنافس بمفهوم هذا القانون العضوي، الجمع بين العضوية في البرلمان وعهدة انتخابية أخرى أو بينهما وبين المهام أو الوظائف أو الأنشطة المحددة في المواد أدناه".

و . نظام التنافس في قانون الصفقات العمومية

إن المرسوم الرئاسي المنظم للصفقات العمومية رقم 15-247، تضمن ما تعلق بالتنافس حيث جاء في المادة 91 منه: "تتنافس العضوية في لجنة التحكيم والعضوية و/أو صفة مقرر في لجنة الصفقات العمومية مع العضوية في لجنة فتح الأضرفة وتقييم العروض، عندما يتعلق الأمر بنفس الملف"⁽⁸⁶⁶⁾.

- حمادي نوال، الضمانات الأساسية في مادة القمع الإداري: مثال السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011، ص 65.

- رابع نادية، النظام القانوني العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012، ص 59.

⁽⁸⁶⁶⁾ - مرسوم رئاسي رقم 15-247، مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ج.ج عدد 50، صادر في 20 سبتمبر 2015 (ملغى).

بالتالي فقد أشار إلى أنه عندما تتعارض المصالح الخاصة لموظف عمومي يشارك في إبرام أو مراقبة أو تنفيذ صفقة عمومية مع المصلحة العامة، ويكون من شأن ذلك التأثير في ممارسة مهامه بشكل عاد، فإنه يتعين عليه أن يخبر سلطته السلمية بذلك ويتنحى عن هذه المهمة.

باعتبار مجال الصفقات العمومية المجال الحيوي للممارسات الفاسدة فإنّ الملاحظ أنّ هذا التنافي الوارد في هذا القانون قد يمتد إلى ما بعد انتهاء المهام، وهذا ما تضمنته المادة 92 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بالصفقات العمومية، إذ لا يمكن للمصلحة المتعاقدة ولمدة أربع (4) سنوات، أن تمنح صفقة عمومية، بأي شكل من الأشكال لموظفيها السابقين الذين توقفوا عن أداء مهامهم.

ز. مضمون التنافي في ظل الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة

تُعرّب الدولة الجزائرية عن تعزيز القيم والمبادئ التي تحكم وتنظم الخدمة العامة، لذا نجدها قد صادقت على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة العامة بموجب مرسوم رئاسي رقم 12-415⁽⁸⁶⁷⁾، ويشير الميثاق أن من عوامل تحديث وترسيخ قيم الحكم الجديدة في إطار الخدمة العامة هو تأكيد حرص الدول على ضمان التطبيق الفعّال لنظام التنافي والذي أدرجه كواجبات الخدمة العامة والإدارة العامة. حيث جاءت المادة 11 من الميثاق بعنوان "حالات التنافي وتضارب المصالح"، مؤكدةً على إلزام الدول الأطراف بتحديد المعايير في مجال التنافي وتضارب المصالح في تشريعاتها بصفة صريحة، عليه واستناداً إلى النص القانوني السالف الذكر فإنّ نظام التنافي يقضي بأنه لا يجوز لأعوان الخدمة العامة المشاركة في إتخاذ القرارات أو التدخل في حالات يمكن أن تكون لهم فيها مصلحة شخصية قصد عدم الإخلال بنزاهتهم أو المساس بمصداقية الإدارة العامة. كما أنّه لا يجوز لأعوان الخدمة العامة شغل أية وظيفة أو إبرام صفقة أو حيازة مصالح مالية أو تجارية أو مادية تتناقى مع واجباتهم أو مسؤولياتهم، وتؤكد الفقرة الأخيرة من نفس المادة أنّه على أعوان الخدمة العامة الإمتناع من الإستفادة بصفة غير مشروعة من وظائف شغلها سابقاً.

ح. في بعض التشريعات المقارنة

أولت التشريعات المقارنة إهتماماً لمبدأ التنافي في الوظائف بما فيها تولي منصب داخل هيئات مكافحة الفساد، لذا نجد بعض التشريعات المتعلقة بهذه الهيئات نصّت على ضرورة خضوع أعضائها لنظام التنافي، نذكر على سبيل المثال التشريع المغربي في المادة 09 من الظهير الشريف المغربي 1/15/65

(867) - الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة المعتمدة بأديس أبابا بتاريخ 31 يناير 2011، مصادق عليه بمرسوم رئاسي رقم 12-415، سالف الذكر.

المتعلق بتنفيذ القانون المتضمن الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، كما نجد المشرع الأردني أيضا ذهب إلى ما ذهب إليه المشرع المغربي، بإلزامه أعضاء هيئة مكافحة الفساد بالإلتزام بالتنافى بحسب المادة 6 من قانون 13 لسنة 2013، المتعلق بالنزاهة ومكافحة الفساد، هذا لما يلعبه هذا المبدأ من تحقيق الحياد في أداء الوظيفة العامة.

ثانيا: خصائص مبدأ التنافى في مجال الوظيفة العامة

يتّضح أن مبدأ التنافى هو مبدأ مرتبط بالموظف العام يلتزم به خلال مساره المهني إذ يتعلق بالأداء الفعلي للوظيفة كما أن التنافى موضوعه هو ممارسة نشاط أو مهنة موازية للمهنة الأصلية أو أن تكون له مصالح لها علاقة بالمهام الذي يمارسه، منه يمكن استخلاص أهم الخصائص:

1. التنافى مبدأ مرتبط بالموظف العمومي

ونعني به ارتباط مبدأ التنافى بصفة الموظف العام باعتبارها ميزة لصيقة به ومصاحبة له فلا يعمل بهذا المبدأ إلا في إطار الوظيفة العامة بالدرجة الأولى فلا مجال للحديث عن التنافى في الوظيفة العامة في غياب صفة الموظف العمومي باعتباره العنصر الأهم في هذه العلاقة، وإن كان العمل بمبدأ التنافى في القطاع الخاص نادرا وفي أنشطة معينة كونه عبارة عن وظائف حرة ومستقلة تخضع لنظام السوق من حيث المنافسة وتحقيق الربح، على عكس الوظائف العامة التي تهدف لتحقيق المصلحة العامة على حساب المصلحة الخاصة للقائم بها، بالتالي الحرص على حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد لعدم قابلية هذه الأخيرة للتوقف في أداء الخدمة العامة.

يُقصد بالموظف العمومي كل شخص عين في منصب دائم ورسم في رتبة تابعة للسلم الهرمي الخاص بالإدارات المركزية والمصالح الخارجية والجماعات المحلية والمؤسسات ذات الطابع الإداري التابع لها⁽⁸⁶⁸⁾، فاكتساب صفة الموظف العمومي مرهون بتقلد منصب إداري⁽⁸⁶⁹⁾ فحاولت بعض النصوص القانونية إعطاء تعريف للموظف العام كالمادة الرابعة من القانون رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العامة وكذلك القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته الذي قد وسع من مفهوم الموظف العام حيث اعتبر موظف عمومي كل من ذكره في المادة الثانية من هذا القانون: كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في أحد المجالس الشعبية المحلية

⁽⁸⁶⁸⁾ - هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، ط.4، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص.98.

⁽⁸⁶⁹⁾ - بوضياف عمار، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، دراسة في ظل الأمر رقم 06-03 والقوانين الأساسية الخاصة مدعمة باجتهادات مجلس الدولة، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص.ص 19، 21.

المنتخبة سواءً أكان معيناً أو منتخبا، دائما أو مؤقتا 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 أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية. كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما. وأضاف أيضا هذا القانون موظف عمومي أجنبي وكذا موظف منظمة دولية.

2. التنافي مبدأ مرهون بالأداء الفعلي للوظيفة

ونعني بهذه الخاصية عدم إمكانية الحديث عن وقوع الموظف العمومي في حالة تنافي في الوظيفة العامة إلا في خلال المدة التي يكتسب فيها الشخص صفة الموظف العمومي⁽⁸⁷⁰⁾، بحيث يقضي الموظف هذه المدة في التفرغ لأداء المهام الموكلة إليه بحكم منصبه الوظيفي بشكل فعلي⁽⁸⁷¹⁾. فالشخص قبل تعيينه في وظيفة عمومية يحق له ممارسة أي نشاط خاص مريح يسمح به القانون ليتخذ وظيفة أو مهنة له، ونفس الحكم ينطبق على الموظف بعد نهاية علاقته بالإدارة المستخدمة لتقاعده أو لاستقالته من منصبه⁽⁸⁷²⁾.

3. التنافي مبدأ متعلق بممارسة وظيفة أخرى أو امتلاك مصالح لها علاقة بالوظيفة الأصلية

يُقصد بذلك أن الموظف لا يمكنه القيام بأي عمل له علاقة بوظيفته من شأن ذلك إعاقة السير الحسن للوظيفة التي يشغلها، كأن يشغل وظيفة أخرى موازية للوظيفة الأصلية تحول دون التفرغ للوظيفة الأصلية، سواءً كانت هذه المصالح التي تدفعه للكسب الشخصي في إطار نشاط في إدارات أخرى أو نشاط يخضع للقانون الخاص، لأن العبرة من التنافي هو أن هذه المصالح تشكل عائقا للسير الحسن للوظيفة الأصلية واستغلال الموظف لنفوذه نتيجة الوظيفة الأصلية لإثراء ذمته المالية بطريقة غير مشروعة. فكل نشاط ثانوي أو موازي يمارسه الموظف العمومي بمناسبة وظيفته الرئيسية، سواءً كان

⁽⁸⁷⁰⁾-مقدم سعيد، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، مرجع سابق، ص ص 207-209.

⁽⁸⁷¹⁾- هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، مرجع سابق، ص ص 166-168.

⁽⁸⁷²⁾- عرفت المادة 128، من أمر رقم 03-06، وضعية القيام بالخدمة على أنها: "القيام بالخدمة هي وضعية الموظف الذي يمارس فعليا في المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتهي إليها المهام المطابقة لرتبته أو مهام منصب شغل من المناصب المنصوص عليها في المادتين 10 و15 من هذا الأمر وهي المناصب العليا والوظائف السامية"، والمادة 42 منه تشير إلى: "يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة...".

ذلك النشاط ثانوي مندرجاً في إطار الوظيفة العمومية أو داخلياً في إطار المهام والأنشطة الخاصة، يشكل حالة من حالات التنافي مع الوظيفة العامة.

ثالثاً: صور مبدأ التنافي

من خلال الإطلاع على معنى نظام التنافي يمكن الإشارة إلى بعض صوره:

1. التنافي المطلق والتنافي النسبي

أ. التنافي المطلق

يُطلق عليه البعض بالتفريغ الكلي ومعناه إلزام الموظف العمومي مهما كانت رتبته في السلم الإداري بالقيام بالمهام الموكلة إليه بصفة مطلقة وكلية، بحيث يجب عليه أن يخصص كل نشاطه المهني للمهام المسندة إليه فيوفر جهده ووقته للقيام بذلك ويمنع منه أن يمارس أي نشاط آخر في إطار خاص مهما كان نوعه وغرضه، سواءً كان بمقابل أو بدون مقابل، كما أنه لا يمكنه أن يتنصّل عنها لأي سبب ولو كان ذلك بسبب مسؤوليات رئيسية، فالموظف في هذه الصورة ملزم بالتفريغ الكلي والتام للمهام فكل نشاط موازي يعد عائق للمهنة الأصلية، ويكون تطبيق هذه الصورة من التنافي خاصة في الوظائف الحساسة التي لا تحتتمل أن يشاركها أثناء أدائها أي مهنة موازية ويظهر هذا كثيراً في المناصب النيابية والمحلية.

ففي مجال السلطات الإدارية المستقلة فإنّ نظام التنافي المطلق أو الكلي يظهر عندما تكون وظيفة أعضاء أجهزة إدارة السلطات الإدارية المستقلة تنافي مع أي وظيفة أخرى عامة أو خاصة، ومع أي نشاط مهني وأية إنابة إنتخابية، بالإضافة إلى امتناع الأعضاء عن امتلاك أية مصالح بصفة مباشرة أو غير مباشرة⁽⁸⁷³⁾.

ب. التنافي النسبي

يُسمى أيضا بالتفريغ الجزئي للوظيفة، فيقصد به منح الموظف العمومي إمكانية ممارسة مهام وأنشطة أخرى إلى جانب ممارسته للوظيفة الأصلية أو الرئيسية، إلا أنّ هذا لا يتم بصفة مباشرة، بل يشترط القانون في هذه الصورة توافر بعض الشروط لذلك، كأن يشترط لممارسة هذه المهام والأنشطة بصفة ثانوية ولمدة محددة لا بصفة دائمة، باعتبار هذه الممارسة تكون على سبيل الإستثناء لا الأصل. كما يشترط القانون الأساسي المنظم للمهنة الأصلية من الحصول على الترخيص المسبق من الجهة المختصة في ذلك، مع وجوب النصّ عليها في القانون المنظم للمهنة بتحديد المهن والوظائف المستثناة من حالات التنافي مع تلك الوظيفة، زيادة على ذلك لا يجوز ممارسة أكثر من وظيفتين في آن واحد ووظيفة

(873) - ZOUAIMIA Rachid, « Les fonction répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », Revue Idara, N 28, 2004, p136.

أصلية وأخرى ثانوية. كما قد يشترط القانون أن تكون المهنة الثانوية مكملة للوظيفة الأصلية أو تابعة لها، أو أن تكون هذه الأخيرة داخلة في نفس إختصاص النشاط الأصلي للموظف أو لها علاقة بإختصاصه.

التنافي الجزئي يعني أن تكون الوظيفة تنافى مع نشاط معين دون الإشارة إلى أمور أخرى كالمناصب العامة أو الخاصة أو امتلاك مباشر أو غير مباشر أو أن يخاطب المشرع بنظام التنافى بعض أعضاء السلطة الإدارية ويعفي عنه بقية الأعضاء⁽⁸⁷⁴⁾.

2. التنافى أثناء العهدة والتنافى بعد إنتهاء العهدة

بالرجوع إلى الأمر رقم 01-07 المحدد لحالات التنافى لبعض الوظائف والمناصب بما فيها السلطات الإدارية المستقلة وقصد حماية وضمان شفافية الذمة المالية للموظف العام من أي شبهات، فقد يمتد الخضوع لمبدأ التنافى إلى ما بعد إنتهاء المهام وهذا ما نوضحه.

أ. الخضوع لنظام التنافى أثناء العهدة

أكد الأمر رقم 01-07 على حالات التنافى في الإلتزامات الخاصة المتصلة ببعض المناصب والوظائف المحددة بموجب المادة الأولى من الأمر بما فيها سلطات الضبط، حيث يمنع من أن تكون لهم خلال فترة نشاطهم بأنفسهم أو بواسطة أشخاص آخرين داخل البلاد أو خارجها مصالح لدى المؤسسات أو الهيئات التي يتولون مراقبتها والإشراف عليها أو التي أبرموا صفقة معها وأصدروا رأياً بغية عقد صفقة معها⁽⁸⁷⁵⁾، عليه فإن نظام التنافى يشمل أعضاء السلطات الإدارية أثناء عهدتهم بما فيها هيئة الوقاية من الفساد ومكافحته.

ب. الخضوع لنظام التنافى بعد إنتهاء العهدة

إنّ أهم ما جاء به الأمر رقم 01-07 بخصوص مبدأ التنافى هو امتداد خضوع أعضاء الهيئات العمومية للتنافى لفترة ما بعد إنتهاء المهام، إذ جاء في المادة 03 منه أنه عند نهاية مهمتهم لا يمكن أن يمارسوا لأي سبب كان ولمدة سنتين (2) نشاطاً استشارياً أو نشاطاً مهنيّاً أياً كانت طبيعته، أو أن تكون لهم مصالح مباشرة أو غير مباشرة لدى المؤسسات أو الهيئات التي سبق لهم أن تولّوا مراقبتها أو الإشراف عليها أو أبرموا صفقة معها، أو أصدروا رأياً بغية عقد صفقة معها أو لدى أية مؤسسة أو هيئة أخرى تعمل في نفس مجال النشاط.

(874) - للتفصيل أنظر سعادي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، ص 62.

(875) - أنظر المادة 02، أمر رقم 01-07، سالف الذكر.

الفرع الثاني

أثر مبدأ التنافي على الوظيفة العامة

لما كانت مسألة حياد الإدارة أهم أداة لمكافحة الفساد، لم يتردد المشرع بالإلحاح على مبدأ التنافي كوسيلة لتفادي إثراء المصالح الشخصية على حساب الوظيفة العامة، عليه وبمناسبة إنشاء الجزائر لبيئة متخصصة في مجال مكافحة الفساد من جهة، كإلتزام يقي تفشي الممارسات غير السوية في أوساط الوظيفة العامة من جهة أخرى فإن هذه الهيئة تساهم في ضمان مبدأ التنافي لذا إرتأينا الإشارة إلى بعض النقاط التي يمكن إثارتها بالنظر إلى كيفية تنظيم المشرع لهذا المبدأ بموجب القانون خاصة الأمر رقم 01-07، من حيث أنه مبدأ يحقق لنا الكثير من الضمانات في إطار السير الحسن للمرفق العام وفي نفس الوقت شفافية ونزاهة الذمة المالية للموظف العام لما يحققه من أهداف وأثار جد إيجابية على المرفق العام.

إنّ تحديد حالات التنافي وتفادي تضارب المصالح في الوظيفة العامة، يعد آلية لمكافحة الفساد في مجال الوظيفة العامة، وما إسناده كمهام من مهامات هيئة مكافحة الفساد إلا دليل على دوره في التخفيف من حدة آثار الفساد في الإدارة العمومية من حيث هو وسيلة وقائية ذات أبعاد مختلفة أهمها:

أولاً: المساهمة في تعزيز النزاهة والشفافية

أدرجنا نظام التنافي في الجزء الخاص بصلاحيات الهيئة المتعلقة بصون نزاهة الموظف العام، والتي تضمن تحصين ذمته المالية ووقايتها من الشبهات من حالة تعارض مصالحه مع المصالح العامة أو حالة الكسب غير المشروع ويمكن توضيح المفهومين بايجاز على أنّها:

1. النزاهة

هي مجموعة من المبادئ والسلوكيات التي تعكس التقيّد بمقتضيات القانون ومقاصده وتجنّب تضارب المصالح، والإمتناع عن أي عمل من شأنه المساس بثقة العامة في صحة وسلامة الأداء أو السلوك ومطابقة للضوابط التي تحكمه⁽⁸⁷⁶⁾. وتقريباً تقترب من تعريف التنافي وتعارض المصالح، تعتبر النزاهة الضابط الذي يضمن أداء الموظف للمهام المسندة إليهم بموضوعية وفقاً لما يقضيه الصالح العام

(876) - الفصل 2، مرسوم إيطاري رقم 120 لسنة 2011، يتعلق بمكافحة الفساد في تونس، سالف الذكر.

وحماية الممتلكات والاموال العمومية وإدارة الموارد العامّة بكفاءة وفعالية والإبتعاد عن تقديم وعود للأشخاص والمنظّمات، التي من شأنها أن تؤثر على قراراته في أداء المهام المسندة له⁽⁸⁷⁷⁾.

2. الشّافية

هي نظام يقوم بصفة خاصة على التدفق الحر للمعلومات والعمل بطريقة منفتحة بما من شأنه أن يتيح توفير معطيات صحيحة وكاملة في الوقت المناسب وبأيسر السّبل، تساعد أصحاب الشأن على التّعرف على كيفية إنجاز خدمة معيّنة أو صنع القرار وفهمه وتقييمه لاتخاذ المواقف والإجراءات المناسبة قصد الحفاظ على مصالحهم وفسح المجال أمامهم لمساءلة الاشخاص المعنيين عند الإقتضاء دون حواجز أو عراقيل⁽⁸⁷⁸⁾.

ثانيا: الطّابع الرقابي لنظام التنافى

نقصد بذلك أن من أهم أهداف مبدأ التنافى في مجال الوظيفة العامّة هو فرض نوع من الرّقابة حيث، تعمل الدّولة في مجال الخدمة العامّة بالسعي المستمر لترشيد وتحديث وتحسين المبادئ المتعلقة بأي خدمة أو نشاط متعلق بالمصلحة العامّة، تأسيساً لثقافة الشفافية والنزاهة المطلوبة، ولصون الوظيفة العامّة والخدمة العمومية فإنّ الدّولة تبحث وبإستمرار عن الحلول المختلفة للمعوقات التي تسجلها في مجال الوظيفة العامّة، لذا تتخذ وتجلب في كل مرة تدابير وإجراءات جديدة الغرض منها مكافحة الخروقات والانحراف المعايينة في المجال.

يُعد نظام التنافى وسيلة وآلية جد مهمة لرّقابة الموظف العمومي، حتى لا تستهوي به ميوله الشّخصية لمركزه ووضعيته الوظيفية وتكون مصدراً لتأسيس مصالح شخصية بواسطته أو باستعانة أشخاص أخرى، لأنّ ذلك يؤثر على إستقلاليته أو حياده فتصبح مصالحه عائق في القيام بمهمته العادية

⁽⁸⁷⁷⁾- تعرّف النّزاهة أنهام منظومة القيم والمسؤولية للحفاظ على الموارد والممتلكات والأموال العامّة واستخدامها والتّصرف فيها بكفاءة وفقاً للقانون ومقتضيات المصلحة العامّة، وهي تعني ما تأصل لدى الفرد من قواعد وتشمل الصّدق والامانة وعدم الاضرار بالآخرين وهي عكس الفساد. انظر: بدره عبد الوهاب، جرائم الامن الإقتصادي، دمشق، 1988، ص22. أنظر: حيدور جلول، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وحماية الممتلكات والأموال العمومية، مرجع سابق، ص52. هذا التعريف ورد في الفصل 2، مرسوم إطاري رقم 120 لسنة 2011، يتعلق بمكافحة الفساد في تونس، سالف الذكر. للتفصيل عد ل: حيدور جلول، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وحماية الممتلكات والأموال العمومية، مرجع سابق، ص52.

⁽⁸⁷⁸⁾- الطوخي سامي محمود، الادارة بالشفافية، الطريق للتنمية والإصلاح الإداري من السّرية وتدني الأداء والفساد إلى الشفافية والتسييب وتطوير الأداء البشري والمسسي، دراسة، دار النّهضة العربية، مصر، 2006، ص185.

التي هي المصلحة العامة، لا المصلحة الخاصة، فتحديد حالات التنافي تمكن من مراقبة الموظف من حيث نشاطه، لا وبل تمتد هذه الرقابة حتى بعد إنتهاء المهام كما رأينا ذلك آنفاً.

ثالثاً: تعزيز مبدأ حياد الإدارة

إنّ نظام التنافي من حيث هو تدبير وآلية لمكافحة الفساد في الوظيفة العامة، ومن حيث أنّه يعد من واجبات الموظف العام تجاه أداء الخدمة العمومية والذي يضاف لجملة من الإلتزامات، كواجب الطاعة، واجب الولاء، واجب النزاهة وعدم إفشاء السرّ المهني، واجب التحفظ⁽⁸⁷⁹⁾، فإنّه لا معرض للحديث عن نظام التنافي دون القول أنّه يعد وسيلة لتجسيد مبدأ أساسي تقوم عليه الإدارة، ألا وهو مبدأ الحياد.

إنّ للحياد معنى سلبي يتمثل في اجتناب الموظف كل ما من شأنه التأثير على نشاطه الإداري، كما يحتم عليه عدم الإنسياق لعواطفه وميوله⁽⁸⁸⁰⁾، لذا فقد أكد قانون الوظيفة العمومية في مادته 41 أنّه يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة ودون تحيّز⁽⁸⁸¹⁾.

إستناداً إلى نص المادة 25 من الدستور فإنّ عدم تحيّز الإدارة يضمنه القانون، فهذا العضو الذي يتقلد المناصب والوظائف ما هو إلا شخص عادي معرض للتأثيرات التي يكون مصدرها الرغبة في التملك، وأن تكون له مصالح خاصة، مستغلاً في ذلك نفوذ وظيفته⁽⁸⁸²⁾.

لذا فإنّ تحقّق هذا الحياد يضمنه القانون بفرض عدة واجبات وتدابير مساعدة، فعمل المشرع على توفيره بالنص على الخضوع لنظام التنافي، وتحديد حالاته، إذ يُمنع بموجبه الموظف في ممارسة أي نشاط آخر له علاقة بوظيفته حتى بعد إنتهاء المهام تفادياً لأنّ تكون ميوله لمصالحه الشخصية مؤشراً لتحيّزه لجهة مصالحه بدل المصلحة العامة.

رابعاً: يحقق مبدأ الفصل بين المصالح العامة والخاصة

نقصد بذلك أن الفصل بين هذه المصالح العامة التي يباشر فيها الموظف وظيفته وبين مصالحه الخاصة، من شأنه تحصين الذمة المالية للموظف العام من الشبهات واللبس التي قد تعتريه بمناسبة وظيفته.

(879) - للمزيد من التفصيل عن واجبات الموظف العام، أنظر: فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مرجع سابق، ص 3 وما يليها.

(880) - المرجع نفسه، ص 3.

(881) - المادة 41، أمر رقم 03-06، سالف الذكر.

(882) - سعادي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، ص 61.

إنّ الموظف أداة من أدوات الإدارة التي تحقق به أهدافها⁽⁸⁸³⁾، وأنّ الإدارة في تحقيقها ليست إلاّ كياناً قائم بالموظف العام، فهو واجهتها أمام الجمهور، وهو الذي يمثلها في كافة أنشطتها حياله ولذلك فهو يكتسب نفس الأهمية التي تكتسبها الإدارة لأنّها لا تساوي إلا ما يساويه الموظف العام⁽⁸⁸⁴⁾.

لذا تركّز كل القوانين وكل التّنظيمات على صون نزاهة الموظف العام وما فرض نظام التنافس عليه إلا لغرض أساسي وهو وضع حد فاصل بين ما هو ملكاً خاصاً للموظف، وما هو ملكاً عاماً للدولة، وبذلك نُبعد كل الشبهات واللبس الذي قد يشوب ممتلكاته بحكم وظيفته ومنصبه، حينها لا مجال للبحث عن إثراء غير مشروع أو تضارب وتعارض للمصالح، لاسيّما أن العديد من المناصب التي يشغلها الموظف العام⁽⁸⁸⁵⁾ موضوعها الإشراف أو التسيير للمال العام، هذه المهمة التي تستدعي حقاً التحلي بالأمانة والنزاهة والشفافية، والتي هي متطلبات مثالية حقاً في إدارة أصبحت تتسم بالتسلط والتعسف، لتبقى دائماً بحاجة إلى تصويب وترميم.

الفرع الثالث

هيئة مكافحة الفساد بين خضوعها لنظام التنافس ومهمة ضمانه

إنّ الجزائر، وقصد المعالجة الفنية لجوانب التّخلف الإداري، والإرتقاء بمستوى الطاقة التّنظيمية نحو تحقيق الكفاءة في الإدارة⁽⁸⁸⁶⁾، قامت بتبني إستراتيجية⁽⁸⁸⁷⁾ موجهة لمكافحة الفساد، والتي كان هدفها التطوير والتّغيير والإصلاح⁽⁸⁸⁸⁾ بموجب خطة عامة وشاملة تبينت للعيان في شكل قانون رقم 01-06⁽⁸⁸⁹⁾ أين عمدت إلى العديد من التّدابير الوقائية التي تهدف إلى الوقاية من الفساد ومكافحته ومن هذه التّدابير التي تقي الذمة المالية للموظف الخضوع لمبدأ التنافس.

(883) - فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مرجع سابق، ص 42.

(884) - المرجع نفسه، ص 05.

(885) - للمزيد من التفصيل عن الموظف العام أنظر: محمد نصر محمد، الحماية الجنائية من الفساد، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 25.

(886) - الصيرفي محمد، الإصلاح والتطوير الإداري لمدخل للحكومة الإلكترونية، مرجع سابق، ص 12.

(887) - فعندما عرفنا "شتاينر وماينر" الإستراتيجية قالا أنّها: "تلاحم المنظّمة ووضع أهدافها في ضوء القوى الدّاخلية والخارجية، وصياغة السّياسات المحددة لتحقيق الأهداف وتأمين التطبيق الملائم لتحقيق أغراض وأهداف المنظّمة". أنظر: المرجع نفسه، ص 19.

(888) - يعد موضوع الإصلاح الإداري محورا كان ولا يزال مجدولا في جدول أعمال المسؤولين بإعتباره حتمية لأزمة لكل عمل يتغيأ من ورائه تحقيق التّنمية من خلال العمل على تحديث الإدارة. حضراتي أحمد، "إنطباعات حول واقع الإدارة العمومية بالمغرب"، مرجع سابق، ص ص 197-208.

(889) - قانون رقم 01-06، سالف الذكر.

لذا تساءلنا عن علاقة هيئة مكافحة الفساد بنظام التنافس في مجال الوظيفة العامة، كيف للهيئة أن تجعل من هذا النظام يصبو إلى طرح أفق إداري وظيفي حديث وإصلاحي يتخلله شفافية الموظف والوظيفة بدل الشبهة في ذمته ومصدر ماله؟

أولاً: مدي خضوع الهيئة لنظام التنافس

على خلاف بعض السلطات الإدارية المستقلة المستحدثة في الجزائر، أغفل المشرع الإشارة إلى حالات التنافس سواءً في القانون رقم 06-01 أو في النصوص التنظيمية المتعلقة بالهيئة. فعلى عكس المشرع الجزائري فإنّ المشرع الأردني مثلاً قد خص أعضاء هيئة مكافحة الفساد في الأردن بنظام التنافس، لما يوقره هذا الأخير من ضمانات لإستقلالية الجهاز من الناحية العضوية، حيث ألزم الرئيس والأعضاء بأن يتفرغوا لعملهم ولا يجوز لأي منهم مزاولة أي عمل أو وظيفة أو مهنة أخرى⁽⁸⁹⁰⁾، سواءً في قانون مكافحة الفساد في 2006 الملغى أو في قانون 2016 حيث جاء في المادة 06 منه⁽⁸⁹¹⁾: "على الرئيس وأعضاء المجلس أن يتفرغوا لعملهم ولا يجوز لأي منهما ممارسة أي عمل أو وظيفة أو مهنة كما لا يجوز أن يكون أي منهم معاراً أو منتدباً أو مكلفاً أو مجازاً من أي جهة"، من جهته المشرع المغربي ذهب في نفس السياق بإلزامه أعضاء هيئة مكافحة الفساد للتنافس في أداء المهام، وذلك في المادة 09⁽⁸⁹²⁾ التي جاء فيها "تنافس العضوية في مجلس الهيئة مع العضوية في الحكومة أو في مجلس النواب أو مجلس المستشارين أو في المحكمة الدستورية أو في المؤسسات والهيئات المنصوص عليها في الفصل 161، إلى 170 من الدستور ومع أي انتداب انتخابي أو ممارسة أي مهنة منظّمة".

عليه سنحاول أن نبين الوضع بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:

1. أثر سكوت المشرع عن خضوع الهيئة لنظام التنافس

يُمثل مبدأ الخضوع لنظام التنافس ضمانات قوية تدعم إستقلالية الهيئة، إلا أنّ سكوت المشرع في قانون رقم 06-01 المتعلق بمكافحة الفساد عن إخضاع الهيئة لنظام التنافس، لا يعني بالضرورة عدم خضوع أعضائها لهذا الواجب والإلزام بل أن الخضوع له يمكن أن يكون بموجب نصوص أخرى في مجال الوظيفة العامة بل وقد تدارك المشرع الأمر بصياغته الأمر رقم 07-01 المتعلق بحالات التنافس.

(890) - أنظر المادة 08 فقرة د، قانون رقم 62 لسنة 2006، متعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن، سالف الذكر.

(891) - المادة 06 قانون رقم 13 لسنة 2016، المتعلق بالنزاهة ومكافحة الفساد في الأردن، سالف الذكر.

(892) - المادة 09 قانون رقم 113-12، المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها بالمغرب، سالف الذكر.

يضاف إلى هذا كله أنّ الحياد لأعضاء الهيئة هو عنصر مفترض في أعضائها خاصة أمام إلزامهم بتأدية اليمين الذي يعد عامل يحصن من عنصر واجب الحياد لدى أعضائها، إذ تخلف هذا العنصر لا يعني فقط المساس باستقلالية أعضاء الهيئة بل ميلاد بوادر فساد الإدارة العامة بعينه⁽⁸⁹³⁾.

2. خضوع الهيئة لنظام التنافي بموجب الأمر رقم 01-07

بموجب نظام التنافي يخضع أعضاء السلطات الإدارية المستقلة لقواعد تضمن القطيعة بين وظائفهم الضبطية وبين مصالحهم الشخصية⁽⁸⁹⁴⁾. عليه فإنّ الأمر رقم 01-07 يلزم أعضاء السلطات الإدارية المستقلة بالخضوع لنظام التنافي، إذ جاء في المادة 01 منه: "... ويطبق... على مستوى سلطات الضبط...". نحن نعلم أنّ المشرع كيف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته أنّها سلطة إدارية مستقلة، عليه فإنّ أعضاؤها يخضعون لضرورة الحياد التام في أداء المهام، فإذا كان تحديد عهدة أعضاء الهيئة مظهرا تجسد إستقلاليتها فإنّ خضوعهم لواجب التنافي يدعمها ويؤكدتها عضوياً ووظيفياً⁽⁸⁹⁵⁾.

ثانياً: إشراف الهيئة على ضرورة احترام حالات التنافي

حقاً أنّ المشرع الجزائري لم يتعرض في النصوص القانونية المنظمة للهيئة لنظام التنافي، إلاّ أنّه ذهب أبعد من ذلك في الأمر رقم 01-07، إذ جعل الهيئة جهاز يحصن نظام التنافي وذلك نتيجة للحياد والثقة المفترضة لأعضائها ويظهر ذلك في:

1. التّصريح الكتابي بممارسة النشاط لمن كان خاضعاً لنظام التنافي

في إطار الأمر رقم 01-07، وبموجب المادة 03 منه فإنّ شاغلوا المناصب والوظائف المحددة في هذا القانون والتي سبق وأنّ أشرنا إليها لا يمكنهم ممارسة أي نشاط إستشاري أيا كانت طبيعته بعد نهاية مهامهم وله علاقة بتلك المناصب السابقة، إلاّ أنّه وبعد مرور سنتين يمكنهم ذلك على شرط الحصول على "تصريح" بذلك، حيث أوكلت للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مهمة التّصريح لهؤلاء بعد انقضاء مدة سنتين لممارسة أي نشاط مهني أو استشارة وكذا حيازة مصالح مباشرة أو غير مباشرة لدى المؤسسات أو الهيئات التي سبق لهم أن تولوا مراقبتها ويكون هذا التّصريح "كتابياً" حسب المادة 03 من الأمر رقم 01-07 ويودع من طرف المعني بالأمر لدي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

(893) - سعادي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، ص 64.

(894) - ZOUAIMIA Rachid, « Les garanties du procès équitable devant les autorités administratives indépendantes », *Revue académique de la recherche juridique*, N° 1, 2013. P 6.

(895) - سعادي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد، مرجع سابق، ص 65.

وذلك خلال شهر واحد إبتداءً من تاريخ بداية ممارسة النشاط الجديد ومدة صلاحية التصريح هي 3 سنوات⁽⁸⁹⁶⁾.

2. جزاء الإخلال بواجب التصريح الكتابي

يُشكل هذا الإختصاص المجال الحيوي لمساهمة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في أعمال وتطبيق مبدأ التنافي في مجال الوظيفة العامة، ليكون بذلك لها دور هام في تعزيز نظام التنافي بموجب هذا التصريح الذي يسمح بممارسة مهام أو نشاط له علاقة بالمهام السابقة له.

جاء في نص المادة 05 من الأمر رقم 01-07 أنه عند مخالفة نص المادة 04 من نفس القانون والملمزة "بالتصريح"، أنه يجب على آخر هيئة مستخدمة أو السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، حسب الحالة إخطار الجهات القضائية المختصة وتطبيقاً المادة 07 من نفس القانون أنه يعاقب على عدم الإلتزام بالتصريح بغرامة من 200.000 دج إلى 500.000 دج.

يعاب على نص المادة 05 السابقة الذكر أنه قد استثنى المشرّع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد من أهلية إخطار الجهات القضائية، علماً أنّها مختصة بتلقي هذه التصريحات لأنّه حسب نص المادة 04 جاء فيها عبارة "بحسب الحالة" يعني إمّا أنّ يكون التصريح أمام هيئة مكافحة الفساد أو آخر هيئة مستخدمة أو السلطة المكلفة للوظيفة العمومية، فلماذا استثنى المشرّع من هذا الإختصاص؟ ربما السبب في ذلك هو أن يؤكد تقييد علاقة الهيئة بالسلطة القضائية مرة أخرى بعدما قيد سلطاتها في الاتصال بالسلطة القضائية في حالة إكتشافها جريمة معينة، إذ قيدها بإحالة الملف إلى وزير العدل لا إلى وكيل الجمهورية، والمشار إليه سابقاً حسب قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته. والسؤال المطروح هنا إذا كان الأمر يتعلق بالتصريحات أمام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته واكتشفت هذه الأخيرة ثبوت حالة عدم التصريح، فكيف تتصرف الهيئة في ظل عدم إمكانية إخطار القضاء علماً أنّ الهيئة لا تتمتع بأية سلطة قمعية في المجال.

(896) - المادة 04، أمر رقم 01-07، سالف الذكر.

الفرع الرابع

بعض الملاحظات المتعلقة بأحكام مبدأ التنافي

إنّ التّنظيم الإداري بوجه عام⁽⁸⁹⁷⁾، كونه نظام استحدثه الإنسان لتحقيق أهداف ما كان بإمكانه كفرد أن يحققها، يحتاج إلى إعادة النظر المستمرة لغايات تطوير وسائله وأساليبه، ونماذجه وإجراءاته لتكون الإدارة في حالة من التكيف المستمر مع البيئة، مواكباً لاحتياجاتها، سائراً في ركب تطورها غير متخلف عن عصره لئلا يفقد مبررات وجوده⁽⁸⁹⁸⁾.

من حيث إعتبار الإهتمام بالمبادئ العامّة للوظيفة العامّة⁽⁸⁹⁹⁾، مصدر ضمان مقاومة الإنحراف وتحقيق حسن استخدام وإستقرار المال العام، ولهذه الدواعي النابعة من حاجة المجتمع لذلك، بات لزاماً إعطاء مزيداً من الأولوية لمبادئ ذات شق إداري استدعت إصلاح الوظيفة كتبني مبدأ التنافي وما له من إنعكاس وقائي رقابي إيجابي على أداء الموظف بوجه عام، وتعد فكرة إسناد مهمة ضمان وإعمال المبدأ لجهاز متخصص في مجال مكافحة الفساد، دفعة قوية ليس لتطوير الوظيفة العامّة فحسب، بل ولتطوير دور هيئة مكافحة الفساد وترقيتها إلى مؤسسة دستورية، غير أنّ كل النقائص والتغيرات القانونية والميدانية المشار إليها آنفاً بشأنها إضعاف القيمة القانونية للمبدأ سيما أمام غياب آليات تحصين هذا المبدأ من خلال إخضاع الموظف لقواعد صارمة تخلق حداً فاصلاً بين وظيفته ومصالحه الشخصية.

يحظى نظام التنافي بأهمية بالغة في مجال حماية الموظف من تعارض مصالحه الشخصية مع وظيفته، وكذا حماية المال العام فإنه بخصوص مساهمة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إعمال هذا مبدأ التنافي كإجراء وقائي لصون نزاهة الموظف العام وضمان ذمة مالية مشروعة له، فإنه سجلنا عدة نقاط جديرة بالذكر نجملها فيما يلي:

- في إطار حملة مكافحة الفساد، يعد نظام التنافي إحدى المواضيع في جدول أعمال الهيئة حسب الأمر رقم 01-07، إذ تعد الأخيرة أداة من أدوات إدارة الموارد البشرية بإعتبارها أهم مواضيع الوظيفة العامّة، لا وبل أحد ركائزها من حيث نجاحها وفعاليتها، وما اسناد مهمة إعمال مبدأ التنافي كمهام للهيئة، إلا دليل على دوره في التخفيف من حدة آثار الفساد في مجال الوظيفة العامّة، غير أنّ إعمال المبدأ لا

⁽⁸⁹⁷⁾- للتفصيل عن هذه الملاحظات بخصوص نظام التنافي، أنظر: سعادي فتيحة، "عن مساهمة هيئة مكافحة الفساد في إعمال مبدأ التنافي في مجال الوظيفة العامّة"، مرجع سابق.

⁽⁸⁹⁸⁾- الصيرفي محمد، الإصلاح والتطوير الإداري لمدخل للحكومة الإلكترونية، مرجع سابق، ص 11.

⁽⁸⁹⁹⁾- للمزيد من التفصيل عن المبادئ العامّة للوظيفة العامّة أنظر: مقدم سعيد، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، مرجع سابق، ص 181.

يبدو في غاية من السهولة، وأنّ الأمر لا ينحصر في مجرد سن نصوص قانونية يعترف فيها بتبني المبدأ، حيث ثمة عدة ثغرات قانونية نتساءل عنها، ومن الممكن تجاوزها إذا تمت معاينتها.

- إغفال قانون رقم 06-01، في بنوده الإشارة إلى مبدأ التنافي، بإستثناء الإشارة إلى تعارض المصالح في المادة 34 منه، والتي أحالتنا إلى نص المادة 09 من القانون، خاصة وأنّ الأخيرة تتعلق بالصفقات العمومية، فهل هذا يعني أنّه خصّ التنافي فقط في مجال الصفقات العمومية، فما هو الوضع للمجالات الأخرى؟ ضف إلى ذلك أنّه تحدث عن تعارض المصالح وليس مبدأ التنافي وهل عدم نص المشرّع على حالات التنافي في قانون رقم 06-01 راجع لعدم إشارة الاتفاقيات الدولية لها، وإذا كان الجواب بنعم فهل يعني أنّ مهمة المشرّع الجزائري تتوقف على نقل القواعد القانونية فقط؟

- عندما أشار المشرّع إلى حالات التّنافي في الدستور الجزائري تحدث عن أعضاء البرلمان، ولم يذكر السلطتين القضائية والتنفيذية، فلماذا لم يحضى أعضاء هاتين الأخيرتين بنفس الإهتمام؟

- لماذا ميّز المشرّع الجزائري بين نظام التنافي المطلق والنسبي، في حين كان لا بد من نظام واحد وهو التنافي المطلق كونه تتماشى تماماً مع مبدأ أساسي تقوم عليه الإدارة وهو الحياد.

- كان على المشرّع إطلاق مصطلح الترخيص الكتابي، بدل مصطلح التّصريح لممارسة النشاط بعد إنتهاء المهام في المنصب للموظف العام، والغرض من استبدال المصطلح إضفاءً للطابع والوصف الإداري عليه.

- الطابع الإيجابي لتنظيم المشرّع لمبدأ التنافي، هو إفراده بقانون مستقل، غير أنّ نصوصه القانونية يشوبها العديد من الغموض:

✓ أن المادة 04 من الأمر رقم 07-01 المتعلق بحالات التنافي غير صريحة، حيث أنّه يصرح الموظف ممارسة نشاط له علاقة بوظيفته إذا انقضت مدة السنتين بعد إنتهاء المهام، لكنه منح الإختصاص "بالتّصريح الكتابي" لعدة جهات، هيئة مكافحة الفساد أو السّلطة المكلفة بالوظيفة العمومية أو آخر هيئة مستخدمة، فكان عليه توحيد الجهة، والأولى أن تكون الهيئة المتخصصة بمجال مكافحة الفساد، علماً أنّه لم يحدد الفئات التي تخضع للتّصريح أمام الهيئة والفئة التي تخضع للتّصريح أمام الهيئة المستخدمة أو السّلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.

- جاءت المادة 04 من الأمر رقم 07-01 السالف الذكر أن التّصريح بممارسة وظيفة لها علاقة بوظيفة سابقة مدته 3 سنوات في حين أغفل هذا القانون تحديد إجراءات كيفية تجديد التّصريح إذا انقضت صلاحيته التّصريح السابق، ما هو مصير التّصريح الكتابي بعد انقضاء مدة 3 سنوات المنصوص عليها في المادة 04 من الأمر رقم 07-01؟.

- يعاب على الأمر رقم 01-07، أن المادة 05 منه التي تضمنت جزاء مخالفة الأحكام المتعلقة بحالات التنافي أنه لم تشر المادة إلى أهلية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إخطار السلطة القضائية عن وجود مخالفة بهذا الشأن، بل حوّل الصلاحية للهيئة المستخدمة أو السلطة المكلفة بالوظيفة العامة. فهل هذا يعني تأكيد من المشرع ومرة أخرى على إعاقة علاقة الهيئة بالسلطة القضائية مثلما فعل في قانون رقم 01-06 بمناسبة سرد اختصاصاتها بشأن مكافحة الفساد.

- لماذا في المادة 04 من الأمر رقم 01-07، ذكر اختصاص الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بالتصريح الكتابي رفقة الهيئتين السابقتين، بينما في المادة 05 الخاصة بإخطار القضاء في حالة عدم الإلتزام بالتصريح أقصى الهيئة من ذلك.

- جاء المشرع بتحديد حالات التنافي في الأمر رقم 01-07، وهي خطوة إيجابية كما أسلفنا الذكر غير أنه يعاب عليه من جهتين:

- أغفل ذكر وسائل وآليات تجسيد وإعمال المبدأ، حيث ذهب المشرع لشرح مسألة التنافي ما بعد المهام، وأهمل تماما كيفية أعمال المبدأ أثناء المهام، فهل يفهم أن التنافي يتحقق بمجرد شعور الموظف بتضارب مصالحه بالمصالح العامة؟ بل كان عليه أعمال بعض التدابير كإجراء "الإمتناع" و"التنحي" مثلا، أو أعمال تدابير وقائية ذات طابع عملي كتقرير "السيرة الذاتية" و"التصريح الشرفي" أو التركيز على "أخلاقيات المهنة" باعتبارها تساعد على ضمان آلية التنافي وتحقيق مبدأ حياد الإدارة بوجه عام.

- لا ينبغي جعل اختصاص الهيئة في إعمال نظام التنافي، اختصاص شكلي وإنما لابد التأكيد على فعالية المهام، بإزالة الغموض، وتصحيح الثغرات ومنحها من الوسائل والإمكانات المادية والبشرية ما يلزمها لإعمال وتطبيق المبدأ، من أجل منع الفساد في الوظيفة العامة، ولا يمكن بلوغ الناتج الإيجابي هذا ما لم يكن مصحوباً فعلاً وحقاً بالإرادة السياسية، إذ إن مجرد وجود قوانين وأجهزة رمزية شكلية لا يفي حقا بمكافحة الفساد مهما كان مجاله.

يلاحظ أن مبدأ التنافي من حيث هو فرض قطيعة بين الوظيفة العامة والمصالح الشخصية، هو قريب جداً بمفهوم تضارب المصالح والذي يعني التمييز بين المصلحتين العامة والخاصة للوصول إلى درجة عالية من الشفافية، ففي الممارسات المالية والإدارية يخلط المسؤولون بين المصلحتين وقد يدفع هذا الخلط إلى تفشي الممارسات الفاسدة بتبريرات حسن النية وصفاً لذمته

إذن العيب لا يتعلق بنظام التنافي، إنما يرتبط بمهمة تكريسه، سيما أن كل النصوص القانونية المتعلقة بهيئة الفساد باعتبارها آلية لإعمال التنافي، يشوبها اللبس والغموض، خاصة ما تعلق بتراجع المشرع في كل مرة عن منحها الإسقلالية والسلطة القمعية.

المبحث الثاني

صلاحيات الهيئة الخاصة بتقويم سلوك الموظف العام

سبق الإشارة إلى أن الدولة تسعى إلى تحديث وتحسين وترسيخ قيم الحكم الجيد في إطار الخدمة العامة، من خلال إيجاد هيئات تقف عند هذا المسعى بالحرص على حماية القيم الأساسية للخدمة العامة وتعزيز الثقافة الإدارية المبنية على أساس نزاهة الموظف العام وشفافية الجو السائد داخل الإدارة، والذي يتحقق بالتركيز على الموظف العام مقدم الخدمة العامة قبل المواطن متلقي الخدمة⁽⁹⁰⁰⁾، لذا فنزاهة الموظف العام لا تتحقق بنزاهة ذمته المالية فحسب، إنما لابد من وضع وسائل وأساليب تُقوِّم سلوكه الإداري فتمنعه من الانحراف ولعلَّ أهمها الإحتكام لقواعد أخلاقيات المهنة لاكتساب تلك الضوابط المعنوية التي على الموظف التحلي بها في أداء الشؤون العمومية في نزاهة تامة (المطلب الأول)، كما تسهر الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته على تعزيز متطلبات الشفافية قصد تقويم ومتابعة أعمال الموظف وتقوية ثقافته الإدارية تجاه الخدمة العامة (المطلب الثاني) وبذلك تتحقق نزاهة الموظف من جهة ونزاهة الوظيفة من جهة أخرى، عليه جاء قانون رقم 06-01 ببعض التدابير التي من شأنها أن تكفل بسلوك سليم للموظف العام، ولهيئة مكافحة الفساد دور في تحقيق ذلك.

المطلب الأول

عن قواعد أخلاقيات المهنة كضمانة لنزاهة الموظف العام

في سبيل تعزيز قيم النزاهة في المؤسسات العمومية يتم صياغة وثائق تمثل القيم والمبادئ التي يتراضى عليها أفراد الهيئات الإدارية تسمى بالمدونات السلوكية، وهي من الضمانات المهمة لنزاهة الموظف العام في أداء الخدمة العامة، لذا فإنَّ الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لها أن تتعاون مع القطاعات العامة والخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة حسب المادة 20 من قانون رقم 06-01، عليه ارتأينا النَّظر في مضمون وخصائص مدونات قواعد السلوك (الفرع الأول)، والتي كانت من اهتمامات القانون الإتفاقي (الفرع الثاني) لدورها الهام (الفرع الثالث) في تقويم سلوك الموظف العام مهما كانت نوع هذه المدونات (الفرع الرابع) والتي تؤدي في بعض الحالات إلى تحمل المسؤولية نتيجة إهمالها (الفرع الخامس) لذا تسهر الهيئة الوطنية على المساهمة في تعزيزها في القطاعين العام والخاص (الفرع السادس).

⁽⁹⁰⁰⁾ - إن تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن يمر في النهاية بضرورة إحترام أخلاقيات المهنة، فعلى كل موظف أن يكون واعياً في خدمة المصلحة العامة، وأن يستخلص النتائج من خلال سلوكه. أنظر: فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مرجع سابق، ص2.

الفرع الأول

التعريف بمدونات قواعد أخلاقيات المهنة وخصائصها

إن مدونات قواعد السلوك من التدابير الهامة في القانون المهني ككل نتيجة دورها في ضبط سلوك العمال والموظفين، وتأثيرها الهام في أخلقة العمل وإبعاده عن مواطن الشبهات والفساد، فلم تكن محل إهتمام القانون الدولي فحسب، بل وفي إطار القوانين الداخلي للدول، عليه نحاول الخوض في معناها وأهم خصائصها.

أولاً: التعريف بمدونات قواعد سلوك الموظف العام

اهتمت المنظومات القانونية المقارنة وكذلك الفقه بوضع مفاهيم لقواعد سلوك الموظفين ولأخلاقيات المهنة بالنظر إلى الحاجة الملحة لهذه القواعد في سير المرافق العامة⁽⁹⁰¹⁾ المختلفة وفي تدعيم القوانين الأساسية العامة للموظفين والفئات الأخرى المنتمية لعدد الوظائف، لذلك سوف نتعرض إلى المفهوم الفقهي والقانوني لها.

1. المفهوم الفقهي

من الفقه من يعرف أخلاقيات المهنة⁽⁹⁰²⁾ على أنّها مجموع الواجبات المتأصلة لممارسة نشاط مهني⁽⁹⁰³⁾، وهذه الواجبات تجد لها أساساً في مجموع المبادئ والقواعد التي يتعين مراعاتها والتقيد بها في ممارسة الوظائف والمهن، وأخلاقيات المهنة كمصطلح⁽⁹⁰⁴⁾ ترتبط بأخلقة الإدارة أو الوظيفة العمومية وكذا الخدمة العامة، لذلك تعرف أخلاقيات المهنة في الأعمال الإدارية أنها: "مجموعة من القواعد

⁽⁹⁰¹⁾ - ضروري أن تكون الحياة العامة متخلقة بالحكومة بدورها أقيمت على مجموعة من القواعد الأخلاقية العامة فبي تسلك عقلية سياسية متخلقة.

BOURICHE Riad, "Le Gouvernement", Actes du colloque international sur la bonne gouvernance et les stratégies de changement dans le tiers monde. T1, Université de Ferhat Abass, Sétif, 8-9. Avril 2007, p 219

⁽⁹⁰²⁾ - هناك من الفقه من يميز بين أخلاقيات المهنة وقواعد سلوك الموظف، وجانب من الفقه من يرى أنّه يتعذر التمييز بوضوح بين مل ينتمي إلى الأخلاق الفردية من أدبيات المجموعة أو الأخلاقيات المهنية لمجموعة ما سواءً كانت هذه الأخلاقيات تهم جميع الوظائف العمومية أو ما هو مدونة وقواعد سلوكية، ذلك أن القواعد الأخلاقية يجب أن تظل وفيه للأفكار المشتركة للمرفق العام والمصلحة العامة وكذلك الشأن بالنسبة لمدونات السلوك. انظر: مقدم السعيد، "أخلاقيات الوظيفة العمومية"، مجلة الإدارة الوطنية للإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، المجلد 7، العدد 1، 1997، ص 10.

⁽⁹⁰³⁾ - NICOLE Decoopman, "Droit et déontologie- contribution à l'étude des modes de régulation", curapp-revues, Paris, p 86. www.U-picardye.fr/curapp-revues

ونعني بأخلاقيات المهنة في اللغة الفرنسية، وهي مصطلح تتألف من شقين: والتي تعني الواجب، وتعني العلم، انظر:

⁽⁹⁰⁴⁾ - AUBIN Emmanuel, Droit de la fonction publique, 2^{ème} Ed, Edition EJA, Paris, Paris, 2004, p175.

والسلوك التي يسترشد بها الموظفون عند ممارسة أعمالهم بصورة صحيحة ويتجنبون في ذات الوقت التصرف الخاطئ والسلوك غير الصحيح وتتبع الأخلاق في مجملها من الأخلاق العامة التي تعلمها الإنسان في حياته من الأسرة والمدرسة والدين والأصدقاء، إذ هي بيان شامل للقيم والمبادئ التي ينبغي أن توجه العمل اليومي الذي يقوم به الموظف العام⁽⁹⁰⁵⁾، بذلك فالموظف ملزم بالحرص على النزاهة في تأدية وظيفته والإبتعاد عن الفساد وعن عوامل التمييز بين المواطنين وعن أي تجاهل لمبدأ المساواة⁽⁹⁰⁶⁾.

هناك من عرفها أنها: "مجموعة القيم والسلوكيات التي ينبغي على الموظفين اتباعها أثناء أداء مهماتهم وفي علاقاتهم فيما بينهم من جهة ومع جمهور المستفيدين من جهة ثانية"، أو هي "مجموعة من المعايير والمبادئ التي تهيم على السلوك الإداري لكي تحدد ما هو صحيح أو خطأ" وعرفها البعض أنها: "مجموعة أحكام قانونية أو فقهية مرتبة بانتظام" ليصبح معنى مدونة قواعد السلوك هي: "مجموعة من القواعد أو المعايير التي تضبط السلوك الوظيفي للعمال والموظفين بما يضمن تقديم أداء نزيه وصحيح للوظائف"، ومن هذا يتبين أن قواعد السلوك تشمل:

- قواعد أو معايير أو مبادئ،
- قواعد تتعلق بالسلوك المهني أثناء أداء المهام،
- قواعد تتعلق بالأداء الصحيح أو السليم.⁽⁹⁰⁷⁾

2. التعريف التشريعي

قواعد أخلاقيات المهنة من حيث أنها مجموعة مبادئ مدونة أو غير مدونة تأمر أو تنهى عن سلوكيات معينة تحت ظروف معينة، وهي انعكاس للقيم التي يتخذها الفرد كمعايير تحكم سلوكه فإن هذه المدونات كانت من إهتمامات التشريعات الداخلية⁽⁹⁰⁸⁾.

⁽⁹⁰⁵⁾- تبون عبد الكريم، "تدابير الوقاية من الفساد المتعلقة بقواعد سلوك وأخلاقيات الموظفين العموميين في القانون الجزائري"، مجلة القانون والمجتمع، جامعة العقيد أحمد دراية، أدرار، المجلد 7، العدد 2، 2019، ص30.

⁽⁹⁰⁶⁾- عبد القادر الشيعلي، أخلاقيات الوظيفة العامة، دار مجدلاوي، عمان، 1999، ص60.

⁽⁹⁰⁷⁾- بوطبة مراد، "التوجه نحو الطابع الدولي لمدونات قواعد السلوك- مدونة أخلاقيات الطب نموذجاً"، حوليات جامعة

الجزائر، بن يوسف بن خدة، الجزائر، المجلد 36، العدد 3، 2022، ص113.

⁽⁹⁰⁸⁾- تبون عبد الكريم، "تدابير الوقاية من الفساد المتعلقة بقواعد سلوك وأخلاقيات الموظفين العموميين في القانون

الجزائري"، مرجع سابق، ص29.

حظيت مدونات قواعد السلوك بتعريفات متباينة⁽⁹⁰⁹⁾ من التشريعات المقارنة⁽⁹¹⁰⁾ نذكر منها مدونة السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة للمملكة الأردنية التي جاء في المادة 01 لها: "تركز هذه المدونة على أساس ومبادئ العدالة والشفافية والمساءلة والنزاهة والمهنية والحيادية، قيام الموظف بأداء واجباته بأمانة ونزاهة وموضوعية، والعمل باستمرار على تحقيق أهداف الجهة التي يعمل بها، وأن تكون ممارسته في حدود الصلاحيات المخولة له، وان يؤدي عمله بحسن نية، متجردا من سوء القصد أو الإهمال أو مخالفة القانون أو الضرر بالمصلحة العامة، لتحقيق مصلحة خاصة له أو للغير"⁽⁹¹¹⁾. أما في مصر جاء في المادة 01 من مدونة السلوك الوظيفي للعاملين بالجهاز الإداري للدولة "تسمى هذه المدونة قواعد السلوك الوظيفي، وتطبق على جميع العاملين بالجهاز الإداري للدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات المحلية والهيئات العامة والجهات التابعة لها ويعمل بها من تاريخ صدورها، وتتضمن مجموعة من المبادئ والقواعد والقيم التي تتعلق بضبط وتنظيم العمل"⁽⁹¹²⁾.

في الجزائر تطبيقاً لأحكام المادة 07 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الذي نصّ على أهمية مدونات قواعد السلوك وكذا مساهمة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في إعدادها، فقد أصدرت هذه الأخيرة مشروعاً لمدونة سلوك الموظف العمومي تضمنت مقدمة تمت الإشارة إلى أن هذا المشروع جاء تطبيقاً للمادة السالفة الذكر حيث عرفت أدبيات المهنة على أنّها مجموعة من القيم والمبادئ التي تأخذ مفهوماً معنوياً ومدنياً، التي تنخرط فيها أعضاء المنظمة، حيث تعتبر هذه المبادئ والقيم بمثابة دليل يساعد على اتخاذ السلوك والقرار وفقاً له. كما عرفت أخلاقيات المهنة على أنّها المصطلح الذي يحيل إلى النصوص التنظيمية والمعايير المفروضة من قبل مهنة أو وظيفة، والتي تتضمن الواجبات والإلتزامات وكذا المسؤوليات التي يخضع لها الأشخاص المعنيون لممارستها. أما مدونة السلوك فقد عرفتها بأنّها مجموعة من القواعد المكتوبة لهيئة أو مؤسسة أو لهيكل

(909) - محمد الأخضر كرام، مسغوني منى، "دور أخلاقيات المهنة في مكافحة الفساد الإداري في الدول العربية، دراسة تحليلية لمؤشرات مدركات الفساد الإداري 2014-2017"، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، المجلد 9، العدد 2، 2020، ص 680 وما يليها.

(910) - منها وثيقة مبادئ السلوك المهني وأخلاقيات الوظيفة لدولة الإمارات العربية المتحدة. <http://www.fahr.gov.ae>.

(911) - مدونة السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة للمملكة الأردنية الهاشمية. <http://www.gbd.gov.jo>.

(912) - مدونة السلوك الوظيفي للعاملين بالجهاز الإداري للدولة بجمهورية مصر العربية. <http://www.lgpt.gov.gt>.

للحرف التي تلتزم بها والتي تنظم سلوك المستخدمين والمسؤولين وهي ذات طابعين أخلاقي ومهني، كما تتضمن الإجراءات سواءً التأديبية أو الجزائية التي تترتب عن عدم الإلتزام بهذه القواعد⁽⁹¹³⁾.

شملت مدونة قواعد السلوك التي أعدتها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته مجال الخدمة العمومية وكذا المجالس المنتخبة، وتضمنت قواعد ضمن الفصل الثالث تحت عنوان القيم الأخلاقية التي يتوجب على الموظف العمومي الإلتزام بها والإشارة إلى المسؤوليات، فضلاً عن قواعد الشفافية في وصول المعلومة للمرتفقين، وكذا التصريح بالممتلكات، ثم أضافت قواعد تتعلق بالتنافس وتعارض المصالح المطلوب تفاديها، كما بينت في المشروع أفعال من شأنها المساس بسمعة الموظف العام وكذا المرفق العام، حددتها في سوء استعمال السلطة واستغلال النفوذ، تلقي الهدايا وتلقي الدعوات المشبوهة وأكدت على وجوب استقلالية الموظف العمومي وبعد ذلك ضمن الفصل الرابع بينت الإجراءات التأديبية والتي تكون بمعزل عن الإجراءات ذات الطابع الجزائي.

وما يمكن قوله أن هذه المدونة جاءت مقتصرة على بعض الأفعال فقط، التي تمثل جرائم الفساد إذ كان من الأجدر أن يتم وضع قواعد تذكر الموظف العمومي بضرورة الإمتناع عن الإتيان بأفعال الفساد بالنظر إلى كون الغاية من المدونة هو وضع مدونة تندرج ضمن تدابير الوقاية من الفساد ومكافحته، خاصة وأن مشروع المدونة قد اعتبر أن إعدادها أصلاً قد تم تطبيقاً لأحكام المادة 7 من قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

يبدو أن الهيئة قد عملت عند إعداد مشروع المدونة الجمع بين كل أصناف الموظف العمومي بما في ذلك المنتخبين حيث تكون قد وضعت في تصورها وضع مدونة عامة، وهو ما أكد عليه المشرع صراحة، إذ اعتبر هذا الأخير موجه للموظف العمومي ضمن معناه الواسع سواءً كان معيناً أو منتخبا مهما كانت طبيعة الهيئة التي يمارس فيها وظائفه أو مهامه، في حين أن أغلبية المنظومات القانونية وفي مجال الخدمة العامة عمدت على وضع مدونات للسلوك منها ما هي خاصة بالوظيفة العامة ومنها ما هي خاصة بالجماعات المحلية وغيرها⁽⁹¹⁴⁾.

⁽⁹¹³⁾- مشروع مدونة قواعد سلوك الموظف العمومي، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الجزائر: <http://www.onplc.org.dz>

⁽⁹¹⁴⁾- تبون عبد الكريم، "تدابير الوقاية من الفساد المتعلقة بقواعد سلوك وأخلاقيات الموظفين العموميين في القانون الجزائري"، مرجع سابق، ص 38، 39.

وبالمقابل لهذا الشكل العام لمدونات قواعد سلوك الموظف العام وأخلاقيات المهنة توجد العديد من النماذج منها الخاصة ببعض المهن والوظائف نذكر مدونة أخلاقيات القضاة⁽⁹¹⁵⁾، الجمارك⁽⁹¹⁶⁾، البنوك⁽⁹¹⁷⁾، الأستاذ الجامعي⁽⁹¹⁸⁾، الطب⁽⁹¹⁹⁾ وغيرها⁽⁹²⁰⁾.

لذلك يمكن القول أنّها الأسس والمبادئ التي تعد المرجع للسلوك المطلوب لأفراد المهنة الواحدة والتي يعتمد عليها المجتمع في تقييم أدايمهم إيجابا أو سلبا ويقصد بأخلاقيات المهنة الأحكام القيمية التي تتعلق بالأفعال الإنسانية من ناحية أنّها خير أو شر⁽⁹²¹⁾.

⁽⁹¹⁵⁾- تنص المادة 64 من قانون عضوي رقم 04-11، سالف الذكر على: "تحدد مدونة أخلاقيات مهنة القضاة التي يعدها المجلس الأعلى للقضاء الأخطاء المهنية الأخرى".

للتفصيل انظر: بودهان موسى، النظام القانوني لمكافحة الرشوة في الجزائر، مرجع سابق، ص 288.
⁽⁹¹⁶⁾- انظر: مسغوني مني، مخلفي أمينة، بركة محمد، "دور أخلاقيات المهنة في مكافحة الفساد الإداري والمالي بالمنظمات الحكومية في الجزائر: حالة قطاع الجمارك"، مجلة الدشائر الاقتصادية، جامعة طاهري محمد، بشار، المجلد 5، العدد 2، 2019، ص 689 وما يليها.

⁽⁹¹⁷⁾- أصبحت البنوك مطالبة بأن تتخذ مدونات للسلوك أي كانت تسميتها سواء مدونات سلوك أو مواثيق السلوك... علما أن القانون الجزائري لاسيما بموجب المادة 120 مكرر من الأمر رقم 10-04 المعدل والمتمم بالأمر رقم 03-11، المتعلق بالنقد والقرض قد اعتمد مصطلح "أخلاقيات المهنة" و"قواعد السير الحسن"، ومن أسباب مطالبتها باتخاذها هو اهتزاز صورة البنوك لدى الزبائن والمجتمع المدني مما أفقدها الثقة وما قد يؤثر على اعتماد البنوك لتلك المدونات على التزاماتها. للتفصيل انظر: حاج بوسعادة فتيحة، بن عصمان جمال، "أثر تبني البنوك لمدونات السلوك"، مجلة البحوث القانونية والإقتصادية، المركز الجامعي أفلو، الأغواط، المجلد 5، العدد 1، 2022، ص 662.

⁽⁹¹⁸⁾- تتجلى أهمية موضوع أخلاقيات المهنة للأستاذ الجامعي في تعزيز الممارسات الأخلاقية التي ينبغي أن تنعكس بشكل أكثر إيجابية في منهجية التدريس، وفي العلاقات التربوية بين مختلف مكونات الوسط الجامعي وأن تكون لدى الأستاذ الجامعي اتجاهات إيجابية نحو المهنة، إذ تبصره بالتزاماته الأخلاقية وتوعيته بإبعاد الرسالة التعليمية التي يتحملها تجاه الفرد والمجتمع. كما تنظم علاقته الإدارية الإجتماعية وتدريبه على أساليب التعامل اللبق مع مختلف مكونات المجتمع المحلي والوطني، وهذا فضلا عن تعريفه على قواعد الإنضباط الأخلاقية والقدوة الحسنة والتحلي بالضمير المهني من أجل تحقيق الوعي بأهمية البعد القيمي الأخلاقي في مجال التربية والتكوين. انظر: حرواش أمين، عباس لخضر، "أخلاقيات مهنة الأستاذ الجامعي وأهميتها في تحسين قدرات الطلبة"، مجلة مفاهيم الدراسات الفلسفية والإنسانية المعمقة، جامعة زيان عاشور، الجلفة، العدد 6، 2019، ص 150.

⁽⁹¹⁹⁾- للتفصيل انظر: سليمان حاج عزام، "الدعوى التأديبية الناشئة عن مخالفة قواعد أخلاقيات الطب"، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، المجلد 7، العدد 1، 2012، ص 129 وما يليها.

⁽⁹²⁰⁾- حيث عرفت مدونة أخلاقيات الطب على أنّها: "مجموع المبادئ والقواعد والأعراف التي يتعين على كل طبيب أو جراح أسان أو صيدلي أن يراعيها وأن يستلهمها في ممارسته لمهنته". المادة 01 مرسوم تنفيذي رقم 92-276، مؤرخ في 6 جويلية 1992، يتضمن مدونة أخلاقيات الطب، ج.ج.ج عدد 52، صادر في 8 أوت 1992.

⁽⁹²¹⁾- بوادو فطيمة، بحوص نسيمة، "أثر أخلاقيات المهنة في مكافحة الفساد الإداري - دراسة حالة خزينة ولاية تيارت"، مجلة الدراسات التجارية والإقتصادية المعاصرة، جامعة ابن خلدون، تيارت، المجلد 4، العدد 2، 2021، ص 23.

ثانيا: أهم مبادئ أخلاقيات المهنة

من خلال تعريف أخلاقيات المهنة يمكن الإشارة إلى أهم المبادئ التي تحكمها والتي تختلف باختلاف الميادين ولكن يمكن إجمالها في⁽⁹²²⁾:

- الحيادية: التصرف على أساس ما تمليه الجوانب الموضوعية فقط على الموظف، وتقديم الخدمات للمواطنين على حد سواء وإسداء النصيحة لهم دون تمييز وفقا لمعتقدات سياسية أو دينية أو عرفية.
- النزاهة: تجرد السلوك وتصرفات الموظف من أية أعراض أو مقاصد خصوصية عند خدمة المواطنين حفاظا على مكانة المؤسسة وعملا على تعزيز المصلحة العامة للمجتمع.
- الفعالية: التزام واجتهاد الموظف العام بأداء واجباته دون تسويق أو تعقيد وتجنبه السلوك الذي يوحى للإهمال أو اللامبالاة بمصالح المواطنين.
- الكفاءة: الإلتزام بعدم صرف المال العام أو تبذيره أو إساءة استعماله والحرص على حسن استخدام كافة أشكال الموارد الموجودة بالمؤسسة، وبالتالي الحفاظ على الممتلكات والإيرادات العامة دون التأثير على جودة تقديم الخدمة.
- الجودة: الإلتزام بمعايير راقية من الأداء بجميع أشكاله، وكذا الإلتزام بالشفافية التامة في توفير المعلومات داخل المؤسسة أو في إرشاد المواطنين.
- الإحترافية المهنية: أداء العمل بجد يضاعف ويعلي من قيمة الرقابة الذاتية على الأداء عما دونها من الرقابة الخارجية.
- إحترام القانون: هذا من خلال الإمتثال للقواعد القانونية المسيرة للعمل وفقا للقوانين والأنظمة واللوائح والتعليمات الصادرة بموجها وتطبيق أحكام القضاء دون تأخير أو إبطاء.
- الشفافية: تعد من أحد ركائز النزاهة، إذ تساهم في توضيح ما على الأفراد من حقوق وما عليهم من واجبات في دولتهم، كما تساهم في مواجهة المحسوبية والفساد وتحقيق العدالة.

⁽⁹²²⁾- بوادو فطيمة، بحوص نسيمية، " أثر أخلاقيات المهنة في مكافحة الفساد الإداري - دراسة حالة خزينة ولاية تيارت"، مرجع سابق، ص23.

ثالثاً: خصائص مدونات قواعد سلوك الموظف العام

تتميز مدونات قواعد سلوك الموظف العمومي بجملة من الخصائص أهمها⁽⁹²³⁾:

- قواعد ومعايير ذات طابع أخلاقي: فهي واجبات ذات طابع أخلاقي يتقيد بها الموظف أو العامل في علاقته مع زملائه ومع الجمهور في إطار ممارسة مهامه، نجد منها على سبيل المثال حسن المعاملة واحترام الغير والحفاظ على أسرار المهنة وعدم إفشاءها.
- قواعد ومعايير مكتوبة ومقننة: حيث غالباً ما ينص عليها القانون أو التنظيم أو لوائح العمل كدليل للموظف، أو العامل يتقيد به أثناء أداء المهام قد تكون في مجموعة واحدة تحت مسمى مدونة أخلاقيات المهنة، أو قد ترد ضمن النص الذي ينظم السلك أو الوظيفة.
- قواعد ومعايير إلزامية: تعتبر قواعد السلوك قواعد إلزامية يترتب على مخالفتها جزاء يوقع على الموظف أو العامل، وتستمد إلزاميتها من النص الذي أنشأها غالباً ما يتمثل الجزاء في عقوبة تأديبية توقعها السلطة المختصة على الموظف أو العامل المخطئ.
- قواعد تتمتع بالخصوصية حسب طبيعة المهنة أو الوظيفة: بما أنّ قواعد السلوك تضبط السلوك المهني للعمال والموظفين فإنّ اختلاف طبيعة الوظائف والأعمال اقتضت وجود قواعد السلوك وهذا لا ينفي وجود قواعد مشتركة بين مختلف الفئات وذلك راجع إلى وجود قدر مشترك من المعايير السلوكية بين الأعمال والوظائف، ففئة الأطباء لهم مدونة خاصة بهم وفئة الأساتذة التابعين لقطاع التربية لهم مدونة خاصة بهم وفئة الأساتذة التابعين لقطاع التعليم العالي لهم مدونة خاصة، وكذا أعوان الأمن بمدونة خاصة بهم.

الفرع الثاني

أثر القانون الإتفاقي على مدونات قواعد سلوك الموظف العام

إن إشراك الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد مكافحته في عملية إعداد مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين إجراء مهم وإيجابي جداً كعامل مساهم في المبادرات الإقليمية والدولية ذات الصلة، ولابد من إيجاد الوسائل الفعلية لتكريس وتجسيد هذه القواعد كفرض تدابير تأديبية مثلاً أو تدابير أخرى ضدّ الموظفين العموميين الذين يخالفون هذه المدونات⁽⁹²⁴⁾، وأمام غياب عدة تفاصيل متعلقة بمدونات

⁽⁹²³⁾- بوطبة مراد، "التوجه نحو الطابع الدولي لمدونات قواعد السلوك- مدونة أخلاقيات الطب نموذجاً"، مرجع سابق، ص113.

⁽⁹²⁴⁾- مثل ما أشارت إليه إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مادتها 08 فقرة 6، سالف الذكر، والتي تحت على ضرورة إضفاء الطابع الإلزامي على مدونات قواعد سلوك الموظف.

قواعد سلوك الموظف العام في النصوص القانونية، سنحاول التفصيل في ماهية هذا الإجراء، بالنظر إلى أنّ أغلب المواثيق الدولية نصت على ضرورة الأخذ بمدونات السلوك كتدابير وقائية للتخفيف من حدة الفساد.

إن المواثيق الدولية تعرضت بدورها إلى دور قواعد سلوك المهنة في مكافحة الفساد من خلال أخلقة الحياة العامة بالتأكيد على مدى فعاليتها في تحقيق النزاهة والحياد والشفافية، ونذكر بالأخص تلك الإتفاقيات التي صادقت عليها الجزائر:

أولاً: إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

حسب هذه الإتفاقية فإنّ من التدابير الوقائية في القطاع العام تشجيع وضع برامج تعليمية وتدريبية لتمكين أولئك الموظّفين من الوفاء بمتطلبات الأداء الصحيح والمشرف والسليم للوظائف العمومية ويجوز أن تشير هذه البرامج إلى مدونات أو معايير سلوكية في المجالات التي تنطبق عليها⁽⁹²⁵⁾. جاءت المادة 08 من هذه الإتفاقية بعنوان "مدونات قواعد سلوك للموظّفين العموميين"، فحسب مضمون المادة، يجب أن تسعى كل دولة طرف إلى أن تطبق ضمن نطاق نظامها المؤسسية والقانونية، مدونات أو معايير سلوكية من أجل الأداء الصحيح والمشرف والسليم للوظائف العمومية⁽⁹²⁶⁾، ويجب أن تطلع بالمبادرات ذات الصلة التي إتخذتها المنظمات الإقليمية والعالمية والمتعددة الأطراف⁽⁹²⁷⁾.

ثانياً: إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته

أشارت إتفاقية الإتحاد الإفريقي إلى إعتماذ وتعزيز آليات لتشجيع مكافحة الفساد والجرائم ذات الصلة، بما في ذلك برامج تشمل تعزيز البيئة المناسبة لإحترام آداب المهنة⁽⁹²⁸⁾.

المادة 07 من ذات الإتفاقية جاءت بعنوان "مكافحة الفساد والجرائم ذات الصلة في الخدمة العامة"، والتي أشارت إلى ضرورة تشكيل لجنة داخلية أو جهاز مماثل آخر وتكليفه بإعداد "مدونة سلوك"، ومراقبة تنفيذها وتوعية الموظّفين العموميين وتدريبهم بشأن المسائل المتعلقة بآداب المهنة⁽⁹²⁹⁾.

⁽⁹²⁵⁾- المادة 07 فقرة 1 من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مصادق عليها بتحفظ بمرسوم رئاسي رقم 128-04، سالف الذكر.

⁽⁹²⁶⁾- المادة 08 فقرة 2، المرسوم نفسه.

⁽⁹²⁷⁾- المادة 08 فقرة 3، المرسوم نفسه.

⁽⁹²⁸⁾- المادة 05 فقرة 8، من إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، مصادق عليها بمرسوم رئاسي رقم 137-06، سالف الذكر.

⁽⁹²⁹⁾- المادة 07 فقرة 2، المرسوم نفسه.

ثالثاً: الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة

لم يشير هذا الميثاق إلى الكيفية التي يتم بها إعداد قواعد ومدونات سلوك الموظف العام، إلا أنه ضمن أهداف هذا الميثاق تعزيز القيم الأخلاقية المتأصلة في أعوان الخدمة العامة بهدف ضمان الشفافية في توفير الخدمة العامة⁽⁹³⁰⁾، لذا أكد الميثاق على أهم مبادئ الخدمة العامة، أن تقوم على المهنية والأخلاقية⁽⁹³¹⁾، لذا جاء الفصل الثالث في الميثاق تحت عنوان "قواعد سلوك أعوان الخدمة العامة"، إذ يتعين على أعوان الخدمة العامة التحلي بالمهنية والشفافية والنزاهة والتصرف بطريقة مسؤولة في أداء المهام⁽⁹³²⁾، كما يجب على أعوان الخدمة العامة التحلي بالنزاهة والإلتزام بالنظم والقيم وقواعد السلوك المتعارف عليها في مهامهم⁽⁹³³⁾.

رابعاً: الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد

تعني مدونة السلوك⁽⁹³⁴⁾، إعتداد معايير لأخلاقيات وسلوكيات العمل في إطار المؤسسات العامة، تحدد للعاملين فيها مجموعة السلوكيات والقيم الواجب مراعاتها أثناء أداء المهام وفي علاقاتهم بالجمهور. وترتبط هذه المدونة بنظام الخدمة العامة، بحيث يمكن ضمان تطبيق أكثر فاعلية للقوانين في هذا المجال، وتتميز المدونات عن النصوص القانونية بأنها إلتزام أخلاقي للإدارة والموظف العام⁽⁹³⁵⁾. فيقصد

(930) - المادة 02 فقرة 5، من إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، مصادق عليها بمرسوم رئاسي رقم 137-06، سالف الذكر.

(931) - المادة 03 فقرة 6، من الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، مصادق عليه بمرسوم رقم 415-12، سالف الذكر.

(932) - المادة 09، المرسوم نفسه.

(933) - كما جاء في المادة 12 فقرة 4. على: "... يجب على الدول الأطراف تكريس السلوك الأمثل وتعزيز في بناء مجتمعات مؤسسة على "الأخلاق" وخالية من كل أشكال". المرسوم نفسه.

(934) - إن مدونات السلوك وأخلاقيات المهن كثيرة ومختلفة مثل مدونة أخلاقيات الوظيفة العامة، مدونة أخلاقيات مهنة القضاء، مهنة الشرطة، مهنة التربية، التكوين والتعليم، الضرائب والجمارك... أنظر: بودهان موسى، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، مرجع سابق، ص 208.

(935) - مصلح عبير، عزمي الشعبي، علي جرباوي، محمد أبوزايد، سامي الكيلاني، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، مرجع سابق، ص 37.

بأخلاقيات المهنة علم الواجبات المعنوية⁽⁹³⁶⁾، حيث يكون الضمير أداة رقابة داخلية فعالة، ويشمل ذلك معايير التصرف السليم والنزاهة عند تعامله مع زملائه في العمل أو في تعامله مع الجمهور⁽⁹³⁷⁾. مدونة السلوك هي إذن ميثاق شرف تتضمن أخلاقيات العمل في إطار الوظيفة العامة أو الخاصة، تحدد للعاملين مجموعة السلوكيات والقيم التي ينبغي مراعاتها أثناء أداء مهامهم، وفي علاقتهم بالجمهور، وربط هذا الميثاق بنظام واضح لتطبيق مبدأ الثواب والعقاب. فهي مجموعة من القواعد والسلوك الذي يسترشد بها الموظفون عند ممارسة أعمالهم بصورة صحيحة، ويتجنبوا في الوقت ذاته التصرف الخاطئ والسلوك غير الصحيح⁽⁹³⁸⁾.

الفرع الثالث

أهمية مدونات قواعد سلوك الموظف العام

إن إشراك المشرع الجزائري جهاز متخصص في مجال مكافحة الفساد في عملية إعداد مختلف قواعد أخلاقيات المهنة ما هو إلا دليلاً على أهمية هذا الإجراء والتدبير الوقائي في تقويم سلوك الموظف العام، وضمان نزاهته⁽⁹³⁹⁾، وتخصيص كل وقته وجهده للوظيفة العامة، فهو ملزم بالحرص في أدائها كما لو يقوم بوظائف لمصلحته الشخصية⁽⁹⁴⁰⁾.

⁽⁹³⁶⁾- كمصطلح يقصد بالأخلاق نظام للقيم السلوكية ذات العلاقة بالضمير المهني الذي تتكامل معه، فأخلاقية كل مهنة ترمي إلى القيام بالعمل والإلتزام به عن قناعة وطوعية وفيه خير للأخريين، والإمتناع عن إتيان عمل من شأنه إلحاق الأذى والضرر بهم وللتحكم في هذه القيم السلوكية يندي الكثير اليوم بوضع "مدونة لأخلاقيات المهن" تلزم المنتمين لها عن قناعة ذاتية وضمير مهني. أنظر: مقدم سعيد، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، مرجع سابق، ص.ص 294-295.

⁽⁹³⁷⁾- مصلح عبير، عزمي الشعبي، علي جرباوي، محمد أبوزايد، سامي الكيلاني، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، مرجع سابق، ص 37.

⁽⁹³⁸⁾- وتنبع الأخلاق المهنية في مجملها من الأخلاق العامة التي يتعلمها الإنسان في بداية حياته من الأسرة والمدرسة والدين والأصدقاء، فهي بيان شامل للقيم والمبادئ التي ينبغي أن توجه العمل اليومي الذي يقوم به الموظف العام. أنظر: صبحي منصور، "مكافحة أعمال الرّشوة"، مرجع سابق، ص 217.

وهو نفس التعريف الذي أشار إليه الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة المصادق عليه بمرسوم رئاسي رقم 415-12، في المادة 01 منه: "... تعني كلمة "أخلاقيات الخدمة العامة" الأخلاق التي يسترشدها بها سلوك أعوان الخدمة العامة وتدابيرها...".

⁽⁹³⁹⁾- النزاهة تتعلق بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل إلا أنّ هذه القيم تتطلب من العاملين في القطاع العام والخاص، أن لا يضعوا أنفسهم تحت إغراء الأموال أو الآلية رقم إلتزامات لأفراد أو مؤسسات ممكن أن تؤثر على أدائهم لمهام وظيفتهم الرسمية. أنظر: مصلح عبير، عزمي الشعبي، علي جرباوي، محمد أبوزايد، سامي الكيلاني، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، مرجع سابق، ص 23.

⁽⁹⁴⁰⁾- فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مرجع سابق، ص 38.

إنّ وضع وإقرار وتطبيق مدونات سلوك موظفي الخدمة العامّة يشكل آلية لقياس ومراقبة أداء الموظّف، وضمان تقديم خدمات جيدة للمواطنين⁽⁹⁴¹⁾، لذا تزايدت أهميتها⁽⁹⁴²⁾، واستحوذت على أولويات عدة موائيق دولية في مجال مكافحة الفساد، سنحاول الإشارة إلى جانب للأثر الإيجابي لهذه القواعد على الموظّف والوظيفة العامّة من خلال:

أولاً: إرشاد الموظّف للحلول السّلمية لمشاكل عمله

إنّ الوجه الأول لأهمية قواعد أخلاقيات المهنة يتمثل في إرشاد المهنيين إلى الحلول واجبة الإلتباع فيما يتعرضهم من مشكلات حال قيامهم بأعمالهم، وتبدو أهمية هذه القواعد في أنّها تذكر الموظّف بصورة دائمة بالسلوك القويم الذي ينبغي عليه إلتزامه في القيام بأعمال مهنته، ذلك أنّه إزاء المشكلات التي يصطدم بها الموظّف في قيامه بإلتزاماته، قد يبدو من غير الملائم تركه يحتكم إلى رؤيته الشخصية، فهذه الرؤية قد تختلف من شخص لآخر، وقد تُملي على الموظّف حكماً غير صائب⁽⁹⁴³⁾.

ثانياً: إيجاد التّوازن المرغوب في العلاقة بين الموظّف والمواطن

من خلال إرشاد الموظّف إلى واجباته تجاه المواطنين، تلعب قواعد سلوك الموظّف العام⁽⁹⁴⁴⁾، دوراً هاماً في إيجاد التوازن في العلاقة بينهما في حدود الخدمة، ذلك أنّ المواطن الذي يطالب بالخدمة غالباً ما يكون شخصاً غير متخصص، لا خبرة له بشؤون المهنة وأعمالها فيكون مضطراً للوثوق بالموظّف تاركاً له تصريف الأمور، بالتالي تبدو "العلاقة بين الطرفين غير متكافئة"، بحيث تميل الكفّة بشكل واضح لصالح الموظّف الذي يستطيع بحكم ما لديه من علم وخبرة، التحكم في الأمور وتوجيه الأمور بالشكل الذي يراه، فإذا لم يكن الموظّف على قدر الأمانة والنزاهة يقظة الضمير، فإنّ مصالح المواطن تكون

(941) - غادة شهير الشمراني، الشفافية والمساءلة في الدّول العربيّة، الدّراسات العليا، برنامج الماجستير، كلية إدارة الأعمال، قسم الإدارة، جامعة الملك سعود، المملكة العربيّة السعوديّة، 2012، ص 17.

(942) - ففي ضوء محدودية فاعلية الأطر القانونيّة والمؤسسية لمكافحة الفساد في تحقيق أهدافها والتي تعتمد على توقيع العقاب على الفاسدين، فقد إتضحت أهمية التركيز على دور الثقافة التّنظيمية وأخلاقيات العمل كوسيلة للإصلاح الإداري ومكافحة الفساد. أنظر: عادل عبد العزيز السن، "دور الثقافة التّنظيمية والعدالة الإجتماعية في مكافحة الفساد"، مرجع سابق، ص 323.

(943) - لذلك فمن الأفضل أن يحدد الموظّف موقفه وفقاً لتقاليد المهنة وإعرافها، التي تعد مرآة لما ارتضاه أهل المهنة واستقرى ضميرهم من حلول، وتبعاً لذلك فإنّ قواعد أخلاقيات المهنة هي أقرب ما تكون للإعراف المهنيّة، بل هي في أغلبها تكريس وتقنين لها. أنظر: جابر محجوب علي محجوب، قواعد أخلاقيات المهنة، مفهومها، أساس إلتزامها ونطاقها، دراسة مقارنة، ط 2، النّشر الدّهبي للطباعة، مصر، 2001، ص 14.

(944) - بوجطوا عمر، "مدى مطابقة النّظام القانوني للوقاية من الفساد في الجزائر مع أحكام الإنفاقيّة الدوليّة للوقاية من الفساد ومكافحته"، مرجع سابق، ص 56.

عرضة للإهمال والضياع، بل قد يتعدى الأمر مجرد الإضرار بمصلحته، إلى حد تهديد مصالح المجتمع بأسره⁽⁹⁴⁵⁾.

ثالثا: المصلحة العامة الهدف الأسمى لهذه القواعد

مدونات قواعد سلوك الموظّفين العموميين لا تقل أهمية من قواعد القانون العام، من حيث إلزام الموظّف العام بالحفاظ على مصلحة المواطن ومصلحة المجتمع بصفة عامة⁽⁹⁴⁶⁾، وإدراك نوع من التوازن بين الموظّف والمسؤول داخل الإدارة. كل ذلك من أجل بلوغ مبدأ أساسي يقوم عليه المرفق العام وهو تحقيق المصلحة العامة.

رابعا: تكملة مدونات قواعد السلوك للقاعدة القانونية

ليس هناك ما يمنع من أن تتضافر وتتحد قواعد سلوك أخلاقيات الوظيفة مع قواعد القانون العام في القيام بالمهنة نفسها ومن جهة أخرى فإنّه يظلّ مع ذلك لقواعد أخلاقيات المهنة أهميتها ودورها المتميز من زاوية أن إحساس الموظّف بها وإدراكه لها كثيراً ما يفوق إدراكه لقواعد القانون العام، ولذلك تبدو قواعد أخلاقيات المهنة أكثر فعاليةً في توجيه سلوك الموظّف وتقويمه، ويفوق دورها في هذا المجال دور القواعد القانونية العامة التي يعتمد تطبيقها في جل الحالات، على افتراض علم الناس، تطبيقاً للمبدأ العام الذي يُجيز الاعتذار بجهل القواعد القانونية⁽⁹⁴⁷⁾.

خامسا: وقوع الموظّف تحت طائلة المسؤولية

نظراً لأهمية الدور الذي تلعبه قواعد أخلاقيات المهنة، تحرص التشريعات المختلفة على النص صراحة على وجوب إلزام الموظّف بها واحترامه لها، لذا جاءت المادة 07 من قانون رقم 06-01 المتعلق

⁽⁹⁴⁵⁾ - جابر محجوب علي محجوب، قواعد أخلاقيات المهنة، مفهومها، أساس إلزامها ونطاقها، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص15.

⁽⁹⁴⁶⁾ - الدفاع عن المصلحة العامة هو قبل كل شيء قيمة خلقية لدى المجتمعات والأفراد، والأخلاق أصبحت من الضروري بما كان في ترتيب سلم القيم الإنسانية في المعاملات، سواء داخل العمل أو بين أفراد المجتمع الخارجي. أنظر: بوقنور اسماعيل، التنمية الإدارية ومعضلة الفساد الإداري (دراسة حالة الجزائر 1991-2006)، مرجع سابق، ص64.

والخلق الفاضل هو انفعال النفس وتأثيرها بما ينبغي أن يفعل فيفعل، وبما لا ينبغي أن يحصل فيترك، ولا شك بذلك تكون الأخلاق الفاضلة هي الدعامة الأولى لحفظ كيان الأمم وتقدمها في ميادين الحياة، فهي عنصر ضروري لصالح الفرد وصالح مجتمعه، وصدّق الشاعر إذ قال: "وإنّما الأمم الأخلاق ما بقيت فإنّ ذهب أخلاقهم ذهبوا". أنظر: صابر راشدي، "المجالات الإستراتيجية للتعاون الدولي لمكافحة الفساد"، مرجع سابق، ص6.

⁽⁹⁴⁷⁾ - جابر محجوب علي محجوب، قواعد أخلاقيات المهنة، مفهومها، أساس إلزامها ونطاقها، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص16.

بالوقاية من الفساد ومكافحته بضرورة احترام مدونات قواعد سلوك⁽⁹⁴⁸⁾، إضافة إلى ذلك فإن من بين التدابير التي جاء بها قانون رقم 06-01 لإصلاح القضاء، هو وضع قواعد أخلاقيات المهنة وما لها من أثر في مجال مكافحة الفساد، حيث جاء في مضمون المادة 12 من القانون السالف الذكر ما نصه "لتحصين سلك القضاء ضدّ مخاطر الفساد، توضع أخلاقيات المهنة وفقاً للقوانين والتنظيمات والنصوص الأخرى السارية المفعول"⁽⁹⁴⁹⁾.

إنّ بعض التشريعات تُقر بأن الإضرار بالمصلحة التي تسعى مدونات قواعد السلوك حمايتها، من شأنها تعريض الموظف للمسؤولية المدنية، وربما للمسؤولية الجنائية كذلك. أمّا بالنسبة للمشروع الجزائري فإنه في قانون رقم 06-01، إكتفى بالإشارة إلى أهمية مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين في دعم مكافحة الفساد، إلزامية تعميمها في المؤسسات العمومية، وكذا اعتمادها في القطاع الخاص⁽⁹⁵⁰⁾، الذي لا يقل أهمية من القطاع العام فضلاً عن أنّه جعل من الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب المادة 20 فقرة 2 آلية تساعد القطاعات المعنية في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة، خاصة وأن أعضاء الهيئة يفرض فهم النزاهة والأمانة والدراية بثقافة مكافحة الفساد أفضل من أي شخص آخر وأن توضع هذه القواعد وفقاً للقوانين والتنظيمات والنصوص الأخرى.

الجدير بالملاحظة أن مدونات قواعد السلوك في القطاع العام إجراء وتدبير حديث، إذ يعد القطاع الخاص والمهنة الحرة السبابة إلى ذلك، لذا أغفل المشرع في قانون رقم 06-01 نقطتين أساسيتين:

- غياب تباين الوسائل التي تضمن إتصال تلك القواعد بعلم المعني بالأمر، كالإقرار، التعهد الكتابي، أداء اليمين...، وغيرها⁽⁹⁵¹⁾.

(948) - جابر محجوب علي محجوب، قواعد أخلاقيات المهنة، مفهومها، أساس إلزامها ونطاقها، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 16.

(949) - والملاحظة أن قواعد أخلاقيات المهنة في القضاء إجراء حرصت عليه إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حيث نصت عليه في المادة 11 منها والتي جاء فيها: "نظراً لأهمية إستقلالية القضاء، وما له من دور حاسم في مكافحة الفساد، تتخذ كل دولة، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني ودون مساس بإستقلالية القضاء، تدابير لتدعيم النزاهة درء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي. ويجوز أن تشمل تلك التدابير قواعد بشأن سلوك أعضاء الجهاز القضائي".

(950) - المادة 13 فقرة 2، قانون رقم 06-01، سالف الذكر.

(951) - غير أنّ المنظم في عديد من المناسبات حاول إعطاء أهمية لمدونات قواعد السلوك ومن بينها:

-مرسوم تنفيذي رقم 92-276، سالف الذكر.

-مرسوم تنفيذي رقم 96-136، مؤرخ في 17 مايو 2005، يتضمن قانون أخلاقيات مهنة الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، ج.ج.ج عدد 24، صادر في 17 مايو 1996.

- لم يبين المشرّع مدى إلزامية هذه القواعد، بل إكتفى بذكر ضرورة أن تكون عملية وضعها وفقاً للقوانين والتنظيمات وغيرها من النصوص، بإستثناء ما ورد في نص المادة 13⁽⁹⁵²⁾، والمتعلقة بالقطاع الخاص عندما أشار إلى أنّه لمنع الفساد لابد النص عند الإقتضاء على جزاءات تأديبية فعالة وملائمة وردعية تترتب على مخالفة بعض التّدابير، ومن بينها قواعد سلوك الموظف.

في حين نجد بعض التشريعات لم تكتفي بإلزام الموظف بها وإلحاق عقوبة عند مخالفتها بل وعملت على تبني الوسائل التي تضمن إتصال العلم بها.

الفرع الرابع

أنواع مدونات قواعد سلوك الموظف العمومي

تختلف قواعد سلوك الموظف العام بإختلاف الوظائف والمهن وكذا بإختلاف القوانين والتنظيمات والنصوص المنظمة لها، كما أنّه لا تقتصر مدونات السلوك على القطاع الخاص رغم أنّه الأهم، بل يشمل كافة قطاعات المجتمع⁽⁹⁵³⁾، إلّا أنّه على العموم يمكن الإشارة إلى نوعين:

أولاً: مدونة سلوك القطاع العام

فأخلاقيات المهنة التي ظلت لوقت غير قصير حكراً على المهن الحرة، بدأ نطاقها يتوسع ليشمل نشاطات أخرى، كالمؤسسات والإدارات العمومية⁽⁹⁵⁴⁾، فإعداد مدونة أخلاقيات المهنة هو انشغال دائم غالباً ما أصبح يتكرس في الحياة العملية على مستوى العديد من المؤسسات والإدارات العمومية⁽⁹⁵⁵⁾.

تسعى مدونة سلوك القطاع العام إلى تحديد معايير السلوك والأخلاق المرغوبة والمتوقعة من قبل الإدارات وموظفي القطاع العام، ووضع السلوك المهني في إطار محدد بدلاً من تركه للإجتهد الشخصي لكل موظف أو إدارة، الأمر الذي يجعل البيئة الوظيفية بناءة وأكثر شفافية بالنسبة إلى الموظف العام، ويؤدي ذلك إلى تشجيع الموظفين العموميين على تنمية قدراتهم الفنية والوظيفية والإدارية⁽⁹⁵⁶⁾ من جهة،

(952) - المادة 13 فقرة 2، قانون رقم 06-01، سالف الذكر.

(953) - إن مدونات السلوك وأخلاقيات المهن المتعلقة بمكافحة الفساد كثيرة ومختلفة مثل: مدونة أخلاقيات مهنة الشرطة، مدونة أخلاقيات مهنة التربية، مدونة أخلاقية المهنة الجمركية، ... أنظر: بودهان موسى، النظام القانوني لمكافحة الرشوة، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 281.

(954) - مقدم سعيد، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، مرجع سابق، ص 298.

(955) - المرجع نفسه، ص 297.

(956) - مصلح عبير، عزمي الشعبي، علي جرباوي، محمد أبوزايد، سامي الكيلاني، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، مرجع سابق، ص 40.

وكذا تنمية القيم⁽⁹⁵⁷⁾ والثقافة الأخلاقية المرتبطة بمهنتهم مما يقوي العلاقة بين الموظفين بإختلاف سلمهم الإداري من جهة أخرى، فضلاً عن أنه تتولد عنه ثقة متبادلة بين الموظف والمواطن، وهو ما تسعى له كل النصوص والقوانين.

إذن فمدونات قواعد سلوك القطاع العام هي من الأولويات المرغوب فيها لمكافحة الفساد في قانون رقم 01-06، وهذا ما أكدته بموجب المادة 07 من القانون السالف الذكر.

ثانياً: مدونة سلوك القطاع الخاص

يقع جزء كبير من مسؤولية مكافحة الفساد على شركات القطاع الخاص⁽⁹⁵⁸⁾، على إعتبار أن هذا القطاع صاحب المصلحة الأولى والمباشرة في وجود بيئة عمل داعمة لاستدامته ونموه وحافطة لموارده من الهدر وسوء الإستخدام، ولهذا القطاع كذلك مصلحة في تطوير أنظمة عمل داخلية تنسجم مع أفضل الممارسات الإدارية والمالية والرقابية ومع متطلبات الحكم الجيد⁽⁹⁵⁹⁾.

لذا نجد المشرع الجزائري في قانون مكافحة الفساد 01-06 نص على أن تتخذ تدابير لمنع الفساد في القطاع الخاص والنص عند الإقتضاء على جزاءات تأديبية فعالة وملائمة وردعية تترتب عن مخالفتها، ومن هذه التدابير مدونات قواعد السلوك، حيث أكد المشرع في نص المادة 13⁽⁹⁶⁰⁾ أنه لا بد من: "تعزيز وضع معايير وإجراءات لغرض الحفاظ على نزاهة كيانات القطاع الخاص المعنية، بما في ذلك مدونات قواعد السلوك من أجل قيام المؤسسات وكل المهن ذات الصلة بممارسة نشاطاتها بصورة عادية ونزيهة وسلمية للوقاية من تعارض المصالح وتشجيع تطبيق الممارسات التجارية الحسنة من طرف المؤسسات فيما بينها، وكذا في علاقتها التعاقدية مع الدولة".

⁽⁹⁵⁷⁾ - للتفصيل في هذه القيم أنظر: شريط وسيلة، "الفساد الإداري بين الواقع المادي والقيم"، أعمال الملتقى الوطني حول الفساد الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، يومي 11 و12 أفريل 2010، ص2 وما يليها.

⁽⁹⁵⁸⁾ - في النظام السوفياتي سابقا، النهب قد برز نتيجة البيروقراطية وغياب الملكية الخاصة، وهذا ما جعل الساحة مفتوحة لتطور الاقتصاد من جهة والحاجة إلى الزبونية من جهة أخرى.

ZAGANOUVA Anastasia, "Les défis de la corruption dans les pays en transition", Op-Cit, p15.

⁽⁹⁵⁹⁾ - مصلح عبير، عزمي الشعبي، علي جرباوي، محمد أبوزايد، سامي الكيلاني، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، مرجع سابق، ص41.

⁽⁹⁶⁰⁾ - قانون رقم 01-06، سالف الذكر،

أشارت إتفاقية الأمم المتحدة بدورها إلى ضرورة أن تضمن التدابير الرامية إلى مكافحة الفساد في القطاع الخاص، وضع مدونات قواعد سلوك لممارسة الأنشطة على وجه صحيح ومشرف وسليم⁽⁹⁶¹⁾.

ثالثاً: القواعد المشتركة لقواعد سلوك الموظف

يُعتبر الوصول إلى بناء منظومة النزاهة في العمل العام والخاص وهيئات أخرى مدنية، إعلانية، مهنية، الهدف والأساس لبناء قطاعات فعالة تحظى بإحترام المواطن، إذ يمكن من خلال هذه المنظومة تحصين المجتمع من ظاهرة الفساد وتوفير الآليات الفعالة للتعامل مع ظواهره، فالمدونة تعتمد على مبادئ أساسية تنتهجها المؤسسة وينتهجها الموظفون أثناء تأدية الخدمة⁽⁹⁶²⁾، ويمكن الإشارة إلى بعض القواعد المشتركة:

- أنها تدبير جد هام للتقليل من ظاهرة الفساد داخل مختلف الهيئات، فنزاهة العامل يعني أقل فساد.
- الإلتزام بالقيام بالخدمة، فلم يعد العمل إلتزام قانوني فحسب بل وإلتزام أخلاقي⁽⁹⁶³⁾.
- استعداد طوعي للعمل بموجب قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة.
- التّعامل بجديّة وأمانة.
- الإمتناع عن قبول أي هدية أو مكافأة بغرض تقديم تسهيلات⁽⁹⁶⁴⁾.

⁽⁹⁶¹⁾ - إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أشارت إلى ضرورة "... العمل على وضع معايير وإجراءات تستهدف صون نزاهة كيانات القطاع الخاص ذات الصلة، بما في ذلك وضع مدونات قواعد السلوك ...".

⁽⁹⁶²⁾ - مصلح عبير، عزمي الشعبي، علي جرباوي، محمد أبوزايد، سامي الكيلاني، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، مرجع سابق، ص 38.

⁽⁹⁶³⁾ - إلتزام أخلاقي، بإعتبار أن الموظف ارتضى ممارسة الوظيفة دون إكراه أو ضغط، ومن ثم فهو مطلب بالوفاء لهذا الإلتزام بما يمليه عليه مقتضيات الممارسة المهنية وضميره المهني بما يضمن عدم الأضرار بمبدأ حسن سير المرفق العام بانتظام وإطراد. أنظر: مقدم سعيد، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، مرجع سابق، ص 301.

والإلتزام هنا أخذناه بمفهوم واسع لأنّ الإلتزامات عديدة تقع على عاتق الموظف مهما كان القطاع كالإلتزام بالطاعة، الإلتزام بالإستقامة والأمانة، الإلتزام بالمحافظة على السر المهني، الإلتزام بالإعلام، الإلتزام بالتحفظ والكرامة ... للمزيد من التفصيل أنظر: المرجع نفسه، ص 301 وما يليها.

⁽⁹⁶⁴⁾ - لأن الفساد يظهر من خلال تلقي مكافآت وتغيير خدمة موداة غصبا، أو من مخالفة يترتب عنها قيام بعمل غير مسموح به، انظر:

SIDI BOUMEDIENE Rachid, "L'urbanisme: une prédation méthodique", corruption prédation, Naqd, Revue d'études de critique sociale, n° 25, 2008, p. 111.

- تحظر على موظفي جميع القطاعات الاستفادة من معلومات داخلية لمؤسساتهم بهدف تحقيق منافع خاصة لهم بشكل مخالف للقانون.
 - تبني إجراءات توظيف وترقية معلنة في جميع القطاعات تمنع أي تدخل فيها.
 - حق المواطن في الإطلاع على المعلومات.
 - إستقبال شكاوي المواطنين بصرامة وجدية وفق ما هو وارد في المدونات⁽⁹⁶⁵⁾.
- فهناك العديد من القواعد التي يمكن أن تنص عليها هذه المدونات، إلا أنها تجتمع في الهدف وهو المساهمة في مكافحة الفساد أو على الأقل الوقاية منه في جميع القطاعات.

الفرع الخامس

مدى إلزامية مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين

إستقر الفقه على أن قواعد أخلاقيات المهنة⁽⁹⁶⁶⁾ تعد بمثابة تنظيم داخلي للمهنة، يلتزم بها المهني في علاقته بالجهة القائمة على تنظيم المهنة، ويمثل الخروج عليها خطأ يؤدي إلى قيام المسؤولية التأديبية⁽⁹⁶⁷⁾ التي تنتهي إلى جزاء تأديبي يوقعه جهاز التأديب المهني، فلا تصلح قواعد أخلاقيات المهنة سنداً لجزاء مدني أو جنائي، لأنّ الخطأ تأديبياً، ولكن لا يكون خطأ مدنياً أو جنائياً⁽⁹⁶⁸⁾.

أولاً: مبدأ الحجية القاصرة لقواعد أخلاقيات المهنة على المسؤولية التأديبية

يعد الخروج عن قواعد أخلاقيات المهنة مساس بتنظيم داخلي للمؤسسة، وهذا يشكل خطأ تأديبي وتترتب عليه مسؤولية تأديبية تختلف عن المسؤولية المدنية أو الجنائية.

⁽⁹⁶⁵⁾ - مصلح عبير، عزمي الشعبي، علي جرباوي، محمد أبوزايد، سامي الكيلاني، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، مرجع سابق، ص 38-39.

⁽⁹⁶⁶⁾ - فقواعد أخلاقيات المهنة تعد من حيث الشكل قريبة من القاعدة القانونية، لأنّ المصدر الشكلي لهذه القواعد إما أن يكون مصدراً مكتوباً (التشريع العادي أو الفرعي)، أو مصدراً غير مكتوب ويتمثل في العرف.

أما طبيعتها من الجانب الموضوعي فهناك مطابقة موضوعية لنموذج القواعد القانونية إذ تستجمع قواعد الأخلاقيات المهنية الخصائص المميزة للقاعدة القانونية وعلى وجه الخصوص صفة الإلزام والعمومية والتجريد. لتفصيل أكثر أنظر: جابر محجوب علي محجوب، قواعد أخلاقيات المهنة، مفهومها، أساس إلزامها ونطاقها، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 99.

⁽⁹⁶⁷⁾ - فهي مسؤولية أخلاقية وإجتماعية للإدارة، وهي مفهوم منبثق عن مفاهيم التضامن في المجتمع الذي من خلاله تسعى الإدارة بواسطة إمكاناتها البشرية والمادية أن تقدم للمجتمع الكثير من الحلول لمختلف المشاكل، تقديم المنفعة العامة. أنظر: عمرو وصفي عقيلى، الإدارة المعاصرة، دار زهران، للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص 75.

⁽⁹⁶⁸⁾ - مقدم سعيد، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، مرجع سبق، ص 115.

ثانياً: مبدأ الحجية النسبية لقواعد أخلاقيات المهنة

ليس من اليسير أن تجد قواعد أخلاقيات المهنة تطبيقاً لها أمام المحاكم المدنية أو الجنائية، كون القضاء يتقيد بمبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، والنصوص الخاصة بالأخلاقيات المهنية ليست نصوص تجريم، بل هي نصوص ترسم السلوك القويم الذي يجب أن يلتزمه الموظف في القيام بمهنته، لذا تكون مسؤوليته تأديبية⁽⁹⁶⁹⁾ في حال الخروج عن ذلك⁽⁹⁷⁰⁾.

غير أنّ قواعد أخلاقيات المهنة يمكن أن تتدخل في مسؤولية الشخص أمام القضاء إمّا بطريقة غير مباشرة أو بطريقة مباشرة.

1. بطريقة غير مباشرة

تتدخل قواعد أخلاقيات المهنة بصورة غير مباشرة عندما يتم الرجوع إليها لتقدير أحد عناصر الإثم الجنائي مطبقاً في مواجهة المهني (أي هنا يمكن القول أنّ أخلاقيات المهنة نصت على فعل منصوص في نفس الوقت في نصوص قانونية لقانون العقوبات).

2. بطريقة مباشرة

تكون المسؤولية جنائية لا تأديبية⁽⁹⁷¹⁾ فحسب، عندما تعتبر المحاكم الجنائية قواعد سلوك الموظف مصدراً للتجريم، يعني يوجد نص صريح في القانون أنّه عند مخالفة قواعد أخلاقيات المهنة يشكل جريمة يعاقب عليها القانون.

لذلك أشرنا سابقاً أن المشرع الجزائري لم يبين في قانون رقم 06-01 نوع المسؤولية في حالة مخالفة قواعد مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين التي أشار إليها في نص المادة 07 من هذا القانون، بينما تحدث عن جزاءات تأديبية فعالة وملائمة وردعية في حال مخالفة أخلاقيات المهنة في القطاع الخاص، حيث ورد في المادة 13 فقرة 2، وعليه يمكن استخلاص ما يلي:

- أن المسؤولية المترتبة تأديبية تترتب على مخالفة تنظيم داخلي للمؤسسة.
- أنه إجراء إيجابي يمنح الفرصة للموظف لعدم خسارته الوظيفة، لذا يعد من الحلول التي تلجأ إليها الإدارة تفادياً للجوء إلى القضاء.

⁽⁹⁶⁹⁾- والمسؤولية التأديبية تعني المسؤولية الأخلاقية، إذ تتضمن الأخيرة مجموعة من السلوكيات الأخلاقية التي تبين للإدارة كيف تقدم على خدمة المجتمع، وتحقيق المنفعة والصالح العام له، ضمن إطار فكري سلوكي أخلاقي يفيد بأن خدمة المجتمع مسؤولية الجميع دون استثناء. أنظر: عمروصفي عقيلي، الإدارة المعاصرة، مرجع سابق، ص 76.

⁽⁹⁷⁰⁾-مقدم سعيد، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، مرجع سابق، ص 133.

⁽⁹⁷¹⁾- عن المسؤولية الأخلاقية للموظف، أنظر: عمروصفي عقيلي، الإدارة المعاصرة، مرجع سابق، ص 75 وما يليها.

- يمكن أن تساعد قواعد أخلاقيات المهنة عن فك ملابسات العديد من القضايا.
- أن قواعد أخلاقيات المهنة قد تجتمع مع القانون في تنظيم مسألة معينة، مما يكون في هذه الحالة مخالفة مدونات السلوك مصدرًا لعقوبة جنائية.

الفرع السادس

مساهمة الهيئة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة

من أجل رفع مستوى الأخلاق في القطاع العام، ينبغي تطوير وتفعيل مدونات السلوك والمواثيق الأخلاقية المعمول بها، وهذا اعتمادًا على مجموعة من المقاييس أهمها وضوح المعايير الأخلاقية التي يجب أن تكون في أطر قانونية، ومعلنة في أماكن العمل، وعلى المسؤولين والموظفين معرفة حقوقهم وواجباتهم، خاصة فيما يتعلق بالإبلاغ عن ممارسات فاسدة، وإعطاء أهمية قصوى لآليات المساءلة الداخلية، ووضع إجراءات تسمح بالكشف عن الفساد، وتوقيع عقوبات تأديبية ملائمة ضدّ الفاسدين⁽⁹⁷²⁾.

وبذلك يتضح أن للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته الدور الهام في المساهمة من خلال هذه المدونة لقواعد سلوك الموظف العمومي حيث تؤدي إلى الأداء السليم والنزاهة للوظائف فهي مثابة دليل الموظف والعمال في ممارسة وظائفهم على أكمل وجه بما يحقق المصلحة العامة والسير الحسن للمرافق العمومية، كما يساهم التقيد بها أنها تصبح صمام الأمان ضدّ الفساد، وكذا تحقق الرضا الوظيفي داخل المؤسسات العمومية وتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن من خلال تقديم خدمة عمومية تتميز بالجودة والتنوع والسرعة.

على أنّ تأكيد خضوع المهنيين لقواعد القانون ليس بحاجة إلى برهان، ولكنه في الوقت ذاته لا يكفي لتحديد الوضع القانوني لهذه الفئة من أفراد المجتمع⁽⁹⁷³⁾، لذا كانت الحاجة ملحة لهذه القواعد، فأخلاقيات المهنة التي ظلت لوقت غير قصير حكراً على المهن الحرة، بدأ نطاقها يتوسع ليشمل نشاطات أخرى، وتصبح ضرورية أكثر فأكثر كلما كنا أمام ممارسة مهنة تتمتع بسلطة التأثير، أو تضع الغير في وضعية تسمح له بالإطلاع والمعرفة أو التمتع بصلاحيات معينة أو بنوع من الإحتكار⁽⁹⁷⁴⁾، لذا فإعداد

(972) - محمد حليم مام، ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر، الأسباب والآثار والإصلاح، مرجع سابق، ص 270.

(973) - جابر محجوب علي محجوب، قواعد أخلاقيات المهنة، مفهومها، أساس إلزامها ونطاقها، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 4.

(974) - هي ضرورة لسد العجز أو الغموض الذي يكتنف الأحكام القانونية والتنظيمية السارية المفعول، من ذلك مهنة الجمارك، الأمن الوطني ... أنظر: مقدم سعيد، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، مرجع سابق، ص 298.

مدونة لأخلاقيات المهنة هو انشغال دائم غالبًا ما أصبح يتكرس في الحياة العملية على مستوى العديد من المؤسسات والإدارات العمومية⁽⁹⁷⁵⁾.

لتعزيز قيم النزاهة في المؤسسات العمومية تتم صياغة وثائق تمثل القيم والمبادئ التي يتراضى عليها أفراد هذه المؤسسات كموجه لسلوكهم في جميع جوانب عملهم، وتعرف هذه الوثائق بـ "المدونات السلوكية"، من هنا كانت الحاجة إلى التحدث في هذا الجزء عن النزاهة كمطلب إداري⁽⁹⁷⁶⁾، بمعنى مدى أهمية وجود معايير أخلاقية وسلوكيات صحيحة منبثقة عنها تصاغ في "مدونات سوكن" داخل العمل المؤسسي للعاملين في هذا القطاع، أو ذلك لتساهم في تحديد العمل بالإتجاه الصحيح وتعزيزه⁽⁹⁷⁷⁾ الصحوه العالمية⁽⁹⁷⁸⁾، للحاجة إلى مثل هذه الإجراءات الحديثة التي من شأنها تحقيق نزاهة الموظف العام، جعلت المشرع الجزائري يستدرج هذه الفكرة في بعض النصوص القانونية الرامية للوقاية من الفساد ومكافحته.

حيث جاء في نص المادة 20 من قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، والتي عدت أهم ما منح للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من صلاحيات في مجال تخصصها، أنه على هذه الأخيرة أن تتعاون مع القطاعات المعنية العامة والخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة⁽⁹⁷⁹⁾. هذا بعد أن أكدت المادة 07 من القانون رقم 01-06 السالف الذكر أن مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين إجراء مهم لدعم مكافحة الفساد، إذ تعمل الدولة والمجالس المنتخبة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات النشاطات الإقتصادية على تشجيع النزاهة والأمانة، وكذا روح

⁽⁹⁷⁵⁾ - مقدم سعيد، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، مرجع سابق، ص 297.

⁽⁹⁷⁶⁾ - فالنزاهة هو مطلب قضائي لا تحتاجه فقط في السلطة القضائية، إنما هي أيضا مطلب إداري تحتاجه في الإدارة العامة، إذ أكد الدستور الجزائري على إلزامية نزاهة القاضي. أنظر المادة 166، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، لسنة 1996، سالف الذكر.

⁽⁹⁷⁷⁾ - مصلح عبيد، عزمي الشعبي، علي جرباوي، محمد أبوزايد، سامي الكيلاني، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، مرجع سابق، ص 37. وعن القيم الروحية ودورها في مكافحة الفساد، على أساس أن مكافحة جرائم الفساد هي من مقاصد الأخلاق بحد ذاتها. أنظر: صابر راشدي، "المجالات الإستراتيجية للتعاون الدولي في مكافحة الفساد"، مرجع سابق، ص 6.

⁽⁹⁷⁸⁾ - يلقي موضوع أخلاقيات الوظيفة الإدارية اهتمامًا كثيرًا لدى العديد من الباحثين والمهتمين في هذا المجال التي تركز على القضاء على الإنحرافات السلوكية داخل العمل وهذا راجع لتردي مستوى أداء الموظف وتفشي صور الفساد في الأجهزة الإدارية. أنظر: بوقنور اسماعيل، التنمية الإدارية معضلة الفساد الإداري (دراسة حالة الجزائر 1991-2006)، مرجع سابق، ص 64.

⁽⁹⁷⁹⁾ - المادة 20 فقرة 2، قانون رقم 01-06، سالف الذكر.

المسؤولية بين موظفيها ومنتخبها، لاسيما من خلال وضع مدونات قواعد سلوكية⁽⁹⁸⁰⁾ تحدد الإطار الذي يضمن الأداء السليم والنزاهة والملائم للوظائف العمومية والعهد الانتخابية.

لذلك فبمناسبة تعديل المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المتعلق بتشكيل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها سنة 2012، بمرسوم رئاسي رقم 12-64، ثمن أهمية هذا البرنامج والإجراء، إذ يكلف "قسم الوثائق والتحليل والتحسيس"، بترقية إدخال قواعد أخلاقيات المهنة والشفافية وتعميمها على مستوى الهيئات العمومية والخاصة بالتشاور مع المؤسسات المعنية⁽⁹⁸¹⁾. هنا يتضح جليا ضرورة وضع وسن مدونات للسلوك في الوسط الإداري⁽⁹⁸²⁾.

وخلاصة القول أنّ لأخلاقيات المهنة دور في تحقيق نزاهة الموظف في القطاع العام كان أو القطاع الخاص، وبعدها كانت أخلاقيات المهنة تحظى باهتمام في القطاعات المهنية الخاصة ومحصورة كالطب والقضاء والمحاماة...، في تشكيل "قواعد أخلاقيات المهنة"، جاءت المواثيق الدولية الحديثة بتعميمها على مستوى الإدارات المختلفة سيما في الوظيفة العامة للوقاية من الفساد، وذلك في شكل "مدونات قواعد السلوك"، والتي تدعم تحقيق نزاهة الموظف العام، قصد الأداء السليم والملائم لمختلف الوظائف العمومية⁽⁹⁸³⁾.

باعتبار الموظف العام هو الشريان الحيوي لتحقيق أهداف الدولة في شتى مناحي الحياة وأن أخلاقه هي الدافع الأول والأساسي لأي إصلاح إداري، فقد إرتأى المشرع الجزائري إلى حمايتها من آثار الفساد الإداري فمن جهة فرض على السلطة التنفيذية حسن اختيار موظفيها على أسس قانونية وموضوعية، ومن جهة أخرى كرس خلال مسارهم الوظيفي مجموعة حقوق والتزامات قد تصون أخلاقهم من الفساد الإداري، تضمنها كل من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومي وقانون الوقاية من الفساد ومكافحته. لكن رغم هذه الإجراءات التي كرسها المشرع تبقى أخلاق الموظف العام تحت تهديد

(980) - فالوازع الأخلاقي من زاوية الرؤية الإسلامية لها الدور الإيجابي في الوقاية من الفساد ومكافحته، إذ يرى أنصار الشريعة الإسلامية أن البشرية لم يبقى لها ملاذ إلا الشريعة الإسلامية فهي المنجا الوحيد والأخير للإنسانية كي تحافظ على خصائصها والوصول إلى الأسس والأصلح لأنّ جميع المفاسد فيها مدفوعة وكل المصالح مجلوبة. أنظر: عامر خيضر حميد الكبيسي، "إستراتيجيات مكافحة الفساد، ما لها وما عليها"، مرجع سابق، ص 17.

(981) - المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، معدل ومتمم، سالف الذكر.

(982) - عن ضرورة ترقية اعتماد قواعد أخلاقيات الأعمال في مجال تحقيق أهداف المؤسسات راجع: بركات سليم، الحكم الراشد من منظور الآلية الإفريقية لتقييم من طرف النظراء، مرجع سابق، ص 74.

(983) - هنا يمكن القول بأن قواعد أخلاقيات المهنة يكون مصدرها السلطات الرسمية ويتم نشرها في الجريدة الرسمية. بينما قواعد سلوك الموظف العام يتم إعدادها داخل المؤسسة العمومية، لغرض تنظيم مختلف العلاقات داخل الجهاز الإداري.

دائم فظاهرة الفساد نخرت معظم الإدارات العمومية وطغت على جميع أعمالها مما يؤكد على محدودية فعاليتها، وعلى ضرورة ترسيخ سبل أخلاقيات الموظف العام تحسبا لأي فساد إداري قد يطالها مستقبلا وعليه نذكر بعض التوصيات لأجلها⁽⁹⁸⁴⁾:

- ضرورة تعميم إصدار مدونات السلوك الوظيفي وأخلاقيات المهنة على كافة الأسلاك والقطاعات الوظيفية وذلك لترسيخ القيم الأخلاقية لدى جميع الموظفين العموميين. وبالمقابل لا بد من تحسين ظروف العامل.
- ضرورة تشجيع النقابات على إلزام الموظفين التمسك بأخلاقيات الوظيفة العامة والنص عليها ضمن مبادئها.
- إنشاء سلطات مستقلة مهمتها السهر على إحترام أخلاقيات المهنة في الإدارات العامة على نحو يجعلها ذات طابع إلزامي.
- دراسة العوامل المؤثرة على إلزام الموظف التمسك بأخلاقيات الوظيفة العامة والنص عليها ضمن مبادئها.

المطلب الثاني

مساهمة الهيئة في تعزيز الشفافية كأداة لتقييم ومتابعة أعمال الموظف العام

لا تتوقف مهمة الإصلاح ومكافحة الفساد على الهيئات الرسمية وما لها من دور في عملية الرقابة فحسب، إنّما المسؤولية أكبر بكثير على الهيئات المتخصصة في مجال مكافحة الفساد، فإلى جانب الدور الإيجابي الذي تلعبه مدونات سلوك الموظف في تقويم سلوك الموظف وضمان نزاهته في أداء مهامه، إلا أنه لا بد من تدابير أخرى تُهدّب محيط الوظيفة العامة، فإنّه وبموجب عدة نصوص قانونية يمكن استبيان بعض التدابير الأخرى والتي من شأن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته المساهمة في تعزيزها قصد نزاهة الوظيفة العامة بحد ذاتها، وإبعادها عن الشك والصورة السيئة التي تصاحب المواطن العادي، وبقصد إسترجاع الثقة والإستقرار للخدمة العامة.

لا بد منح الهيئة أدوات لبلوغ الشفافية كوسيلة فعالة لنزاهة الوظيفة العامة (الفرع الأول)، وهذا ما أكدّه المشرع في المادة 11 من القانون رقم 01-06 التي جاءت بعنوان "الشفافية في التعامل مع الجمهور"، كما جاءت المادة 20 من قانون رقم 01-06 المتعلقة بإختصاصات الهيئة أن لهذه الأخيرة أن

⁽⁹⁸⁴⁾- مخلوفي مليكة، "أثر الفساد الإداري على أخلاقيات الموظف العام"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، المجلد 17، العدد 2، 2022، ص 329.

تقوم بالتقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد (الفرع الثاني)⁽⁹⁸⁵⁾ كما على الهيئة أن تضمن تنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال المباشرة ميدانياً على أساس التقارير التي ترد إليها (الفرع الثالث)⁽⁹⁸⁶⁾، وباستقراء هذه النصوص القانونية تبين أن للهيئة الحرص على الحفاظ على نزاهة "الوظيفة العامة"، من خلال هذا الدور الذي يتصل بمختلف الإدارات، ومحاولة تقويم مختلف السلوكات الخاصة الصادرة عن الإدارة.

الفرع الأول

في شأن أدوات الشفافية الممنوحة للهيئة لتقييم ومتابعة أعمال الموظف العام

إنّ تقييم أداء أعوان الخدمة العامة لم تحرص عليه القوانين الداخلية فقط، بل ونال إهتمام العديد من المواثيق الدولية، حيث جاء في الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة، والإدارة لعام 2012، أنّه لا بد أن يخضع أعوان الخدمة العامة لنظام تقييم للأداء يستند إلى معايير محددة وقابلة للقياس ويضيف أن الدول الأطراف لا بد أن تجري متابعة وتقييمًا منتظمين لأداء أعوان الخدمة العامة، بهدف تحديد متطلبات ترقية المهنية وتحسين مستواهم وتطوير كفاءتهم وإنتاجيتهم.

كما أنّ نزاهة الوظيفة العامة تتحقق عند الإستجابة لمقتضيات الشفافية، حيث نحاول أن نبين أهم أدوات هذه الأخيرة والتي يمكن للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته السعي لتحقيقها، باستقراء بعض النصوص القانونية.

أولاً: في معنى الشفافية

نحاول أن نبين معنى الشفافية من الناحية الفقهية، باستعراض بعض من تعاريفها، وكذا ما تعنيه الشفافية من الجانب التشريعي.

1. الشفافية من الناحية الفقهية

تعرف الشفافية في الادبيات الإدارية⁽⁹⁸⁷⁾ أنّها من المفاهيم الحديثة نسبياً في العلوم الإدارية والمحاسبية والإقتصادية، فلم يكن معروفاً أو متداولاً حتى وقت قريب، وقد اختلفت وجهات النظر والتعريفات لمصطلح الشفافية.

(985) - المادة 20 فقرة 5، قانون رقم 06-01، سالف الذكر.

(986) - المادة 20 فقرة 8، القانون نفسه.

(987) - في العلوم الادارية ظهر مصطلح الشفافية في الثمانينات، وهي تلعب دوراً هاماً في مجال إبرام الصفقات العمومية، وذلك من خلال إبراز رغبة الإدارة في التعاقد وإبراز مضمون العقد المراد إبرامه مع الغير أنظر:

MAUGUE Christine, La porte l'obligation de transparence dans les contrats publics, Dalloz, Paris, 2004, p 609.

عرفت الشفافية بعدة تعريفات بتعدد الأهداف المراد الوصول إليها، فمنها من ركز على البعد السياسي، منها من ركز على الجانب الإقتصادي ومنها من حصر الشفافية في سياق الميزانية العامة في بعدها المحاسبي، سنحاول أن نركز على بعض التعريفات الواردة عن المنظمات والهيئات الدولية والتي تشمل المجالات المتنوعة للشفافية نذكر منها:

عرفت هيئة الأمم المتحدة الشفافية بأنها: "حرية تدفق المعلومات معرفة بأوسع مفاهيمها، أي توفير المعلومات والعمل بطريقة منفتحة تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم واتخاذ القرارات المناسبة، واكتشاف الأخطاء"⁽⁹⁸⁸⁾.

عرفت الشفافية حسب خبراء صندوق النقد الدولي أنها: "الإنفتاح إلى الجمهور فيما يتعلق:

- هيكل ووظائف القطاع الحكومي وأهداف السياسة الإقتصادية.
- حسابات القطاع العام التي من شأنها تعزيز المساءلة وتثبيت المصداقية.
- حشد تأييد قوى للسياسات الإقتصادية من جانب الجمهور الذي سيكون إلى علم تام بمجريات الأمور.

- الشفافية في جميع مراحل إعداد الميزانية من مراقبة الحكومة ومحاسبتها أي الإنفتاح إلى الجمهور فيما يتعلق بهيكل ووظائف القطاع الحكومي من خلال تعزيز المساءلة وتثبيت المصداقية لأنّ إنعدامها يؤدي إلى عدم الإستقرار وعدم الكفاءة وعدم العدالة أيضا"⁽⁹⁸⁹⁾.

أمّا البنك الدولي إستند في تعريفه للشفافية إلى مفهوم الحوكمة حيث ركز على دعامين هما التضمينية أو المشاركة من جهة والمساءلة من جهة أخرى، فيقصد بالتضمينية المساواة بين كل من له مصلحة في إدارة الحكم أمّا المساءلة فتشير إلى عدم اقتصار الديمقراطية إلى التمثيل الشعبي فحسب، إنّما احتوائها إلى الشفافية في إدارة الحكم، ما يمكن ملاحظته من خلال التعاريف السابقة أنّها وإن اختلفت باختلاف وجهات النظر السياسية والإقتصادية والإجتماعية والمحاسبية فإنّ القواسم المشتركة بينها في النظر إلى الشفافية هي:

- الصراحة والنزاهة والوضوح في العلاقة مع الجمهور.
- وضوح التشريعات وموضوعيتها وانسجامها ومرونتها مع التغيرات الإقتصادية والإجتماعية.
- نشر المعلومات وسهولة الوصول إليها بالنسبة للجميع.

⁽⁹⁸⁸⁾-منظمة الشفافية الدولية، سالف الذكر، ص 46.

⁽⁹⁸⁹⁾-المرجع نفسه، ص 48.

- شفافية العلاقات الرأسمالية والأفقية في أركان العمل السياسي.
- جوهر نجاح التنمية المستدامة والمشاركة في اتخاذ القرار.
- جوهر مرتبط بالموائمة بين الإفصاح والمصدقية والوضوح والمشاركة⁽⁹⁹⁰⁾.

تشمل الشفافية كل الوسائل التي تسهل وصول المواطنين إلى المعلومات وفهمهم لآليات صنع القرار، حيث أنّها كظاهرة تشير إلى تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة، فهي تتيح لمن لهم مصلحة في شأن ما أن يجمعوا معلومات حوله، وتمتلك الأنظمة ذات الشفافية إجراءات واضحة لكيفية صنع القرار على الصعيد العام، كما تمتلك قنوات إتصال مفتوحة بين أصحاب المصلحة والمسؤولين وتضع سلسلة من المعلومات في متناول الجمهور، فهي تقوم على التدفق الحر للمعلومات وتُتيح للمعنيين بمصالح ما أن يطلعوا مباشرةً على العمليات والمؤسسات والمعلومات المرتبطة بهذه المصالح وتوفر لهم معلومات كافية تساعدهم على فهمها ومراقبتها وتزيد من سهولة الوصول إلى المعلومات، هذا وعرفت منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية الشفافية بأنّها: "الإفصاح الكامل عن المعلومات المالية في الوقت المناسب وبطريقة منظمة"⁽⁹⁹¹⁾.

مما تقدم نجد أنّ الشفافية⁽⁹⁹²⁾ تعني الأمر واضحاً وشفافاً بعيداً عن اللبس والغموض ولا يحتاج إلى من يفسره، وهي أيضاً وضوح التشريعات والقوانين وسهولة فهمها واستقرارها وانسجامها مع بعضها وموضوعيتها ووضوح لغتها ومرونتها وتطورها وفقاً للتغيرات الإقتصادية والإجتماعية والسياسية والإدارية وبما يناسب مع روح العصر⁽⁹⁹³⁾.

⁽⁹⁹⁰⁾- للتفصيل انظر: حاجي العلجة، "دور الشفافية في تحقيق حوكمة المالية العامة"، مجلة علوم الإقتصاد والتسيير والتجارة، جامعة إبراهيم سلطان شيبوط، الجزائر، العدد 26، 2012، ص106. انظر كذلك: عبد الفتاح جبالي، المشاركة المجتمعية في وضع الموازنة العامة للدولة، مركز الدراسات الإستراتيجية، الأهرام، مصر، 2012، ص4. انظر في الشأن: عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الشفافية ومراقبة الفساد، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004، ص141.

⁽⁹⁹¹⁾- تقية توفيق، "الإفصاح الإستباقي ودوره في تعزيز الشفافية والمساءلة للحد من ظاهرة الفساد"، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، المجلد 8، العدد 2، 2022، ص1288.

⁽⁹⁹²⁾- وبذلك تعددت تعاريف الشفافية تبعاً لمجال استخدامها فقد عرفت منظمة الشفافية العالمية، وهو ما أشار لها أولفير: "أنّها المبدأ الذي يتيح للمتأثرين بقرار إداري، تجاري أو خيرى... معرفة ليس فقط الحقائق الأساسية ولكن أيضاً آلياته وعملياته. إنّه واجب وموظفي الخدمة العامة، مدراء وأمناء ليعملوا ظاهراً، متوقعا ومفهوماً". انظر: غنو أمال، "تفعيل الشفافية الإدارية كآلية لمكافحة الفساد الإداري"، المجلة الجزائرية للامن والتنمية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، العدد 10، جانفي 2017، ص222.

⁽⁹⁹³⁾- برسولي فوزية، جوبر محمد، "الشفافية والإفصاح كآليتين لمكافحة الفساد الإداري والمالي"، مجلة البحوث القانونية والإقتصادية، مجلة دولية دورية تصدر عن معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي بافلو، الأغواط، 2018، ص151.

2. الأساس القانوني للشفافية في المواثيق الدولية

يُعتبر مبدأ الشفافية من المبادئ الأساسية المقترنة بالتقدم والرفاه، وهي من المتطلبات الأساسية لتمكين الأفراد من المشاركة في إدارة الشؤون العامة، ولعل جوهر مبدأ الشفافية يتمثل في الحق في المعلومة والحق في المعرفة، وهذا ما أخذت به التّظّم القانونية مع التوسيع من مبدأ الشفافية في إدارة الشؤون العمومية والذي تجسّد في جملة من المواثيق والمعاهدات الدولية⁽⁹⁹⁴⁾ الذي يمتد أثره إلى التشريعات الداخليّة للدول⁽⁹⁹⁵⁾.

تُعتبر شفافية المرافق العمومية مؤشر عن الحكامة الرشيدة ونصت عليه العديد من إعلانات الحقوق والمواثيق الدولية مبرزة مكانة هذا المبدأ، من بين هذه المواثيق الدولية نجد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948 اعترف بذلك ضمناً أما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية 1966 الذي أقر في بنده الثاني، في المادة 19 منه الحق في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما إعتبار للحدود سواءً في شكل مكتوب أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها، وفي تقرير لجنة حقوق الإنسان في الأمم المتحدة لسنة 1998 نص على أن حق المعلومات والحصول عليها يفرض على الدول تأمين الوصول إلى المعلومات كما تضمن قرارها 2000-38 أنه بالإمكان التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما إعتبار للحدود سواءً شفهيًا أو في أي شكل مكتوب أو في قالب فني أو بأي وسيلة أخرى تختارها وفقاً لنص المادة 19.

إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أشارت إلى عدة معايير لتبني مبدأ الشفافية خاصة في القطاع العمومي ومن خلال مواد متفرقة تضمنت جملة من الأحكام المتعلقة بهذا المبدأ خاصة المادة 07⁽⁹⁹⁶⁾ و09، ضف إلى ذلك الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العمومية والإدارة العمومية، حيث

⁽⁹⁹⁴⁾- الأساس التشريعي لمبدأ الشفافية في المواثيق الدولية من خلال النصّ عليه بالمواثيق الدولية والمعاهدات الإقليمية وأصبح من ضمن القوانين التي تضمن حرمة وحرية المجتمع الكاملة وبما لا تؤثر على حرية الآخرين وألزمت هذه المواثيق الحكومات بأن تكون أعمالها واضحة وشفافة يمكن للمجتمع الإطلاع عليها. انظر: أحمد فهد، "مدى فعالية الإفصاح والشفافية كإحدى الآليات القانونية للحكومة للحد من الفساد الإداري في الدول النامية"، مجلة أريصاد للدراسات الإقتصادية والإدارية، جامعة 20 اوت 1955، سكيكدة، مجلد 4، عدد 1، 2021، ص 63.

⁽⁹⁹⁵⁾- زعباط عمر، "مبدأ الشفافية في مجال نشاط الإدارة العمومية"، دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، المجلد 12، العدد 2، 2020، ص 60.

⁽⁹⁹⁶⁾- حسب المادة 07 المتعلقة بالقطاع العمومي والمتعلقة بالضمانات الأساسية للموظف العمومي أشارت إلى الإعتماد في عملية التوظيف على الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والإنصاف والأهلية، إلزام الدول باعتماد قواعد سلوك الموظفين العموميين.

كرس هذا النص جملة من الإجراءات لتعزيز مبدأ الشفافية في الإدارة العمومية، من خلاله يتبين أن جل أحكامه تدور في ماهية مبدأ الشفافية⁽⁹⁹⁷⁾، حيث أشارت المادة 03 منه المتعلقة بالمبادئ في فقرتها الثامنة إلى وجوب التأسيس لثقافة المساءلة والنزاهة والشفافية في الخدمة العامة والإدارة العامة، وفصلت في ذلك خاصة في المادة 05 و06 منها، أن تحقق مبدأ الشفافية يكون من خلال الوصول للخدمة العمومية وكذا الوصول إلى المعلومات.

كما أنّ ميثاق الوظيفة العمومية بإفريقيا أشارت في المادة الأولى المعنونة بالهدف إلى أن ميثاق الوظيفة العامة بإفريقيا يحدد المبادئ والقواعد العامة المظمة للوظائف العمومية الإفريقية فيما يتعلق بالشفافية والمهنية والأخلاقيات، وتجسد مبدأ الشفافية في هذا الميثاق في الجزء الثالث المتعلق بالقواعد المنظمة لعلاقات الإدارة بالمرتفقين وذلك بإحترام معايير قرب الخدمات وسهولة الحصول عليها المشاركة والإستشارة والوساطة الشفافية والإعلام، السرعة في آجال الرد خاصة ما تضمنته المادة 09 منها⁽⁹⁹⁸⁾.

3. الشفافية من الجانب التشريعي الداخلي

حضي مبدأ الشفافية بإهتمام من التشريعات الداخلية نتيجة لأهميته في تقويم سلوك الموظف العام وتأثيره على جودة الأداء للشؤون العمومية ونود قبل التعرض لاهتمامات المشرّع الجزائري للمبدأ أن نشير إلى بعض النماذج عن التشريعات المقارنة.

أ. تطبيقات الشفافية في القانون الفرنسي

تطرق المشرّع الفرنسي إلى تعزيز مبدأ الشفافية في الإدارة العمومية بموجب القانون رقم 78-753 المتعلق بالتدابير المختلفة لتحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور ومختلف الأحكام الإدارية والاجتماعية والمالية المعدل والمتمم، غير أنّ النص في بداية الأمر عرف تحفظا شديدا من قبل القاضي الفرنسي، فقد كان مجلس الدولة حذرا في تطبيق الأحكام التشريعية التي عرضت عليه في النزاعات، حيث أن المجلس إعتد في قراراته على فلسفة القانون الإداري، في حين أن نظرة المشرّع كانت شاملة تهدف إلى تعزيز مبدأ الشفافية دون التقييد بالأحكام الإستثنائية، مما جعل مفهوم الوثيقة الإدارية التي جاء بها النص يعرف تعارضا بين نظرة القاضي الإداري ولجنة الإطلاع على الوثائق المستحدثة بموجب هذا القانون، وأنّ مجلس الدولة وسّع من مفهوم الوثيقة الإدارية المطلوب الإطلاع عليها، فإضافة إلى المعيار العضوي

⁽⁹⁹⁷⁾- عن تعريف الشفافية وأهميتها وعوامل نجاحها عدل: بوهنتالة أمال، بن لعامر وليد، "الشفافية كمقاربة للحد من ظاهرة الفساد"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد 2، 2021، ص.ص 417-419.

⁽⁹⁹⁸⁾- زعباط عمر، "مبدأ الشفافية في مجال نشاط الإدارة العمومية"، مرجع سابق، ص 62.

إعتمد معيار موضوعي يتعلق بطبيعة وموضوع الوثيقة، حيث إستلزم لكي تكون الوثيقة إدارية يجب أن تكون مرتبطة بنشاط أو بعلاقة خاضعة للقانون العام أو أن يعود في منازعاتها الإختصاص للقاضي الإداري، كما أنّ القانون رقم 2000-321، المتعلق بعلاقة المواطن بالإدارة العمومية جعل من حق الإطلاع على الوثيقة كأصل عام مع إستثناء الوثائق غير القابلة للإطلاع، وقد حدد الوثائق القابلة للإطلاع وعددها فيما يلي:

- الملفات والتقارير والدراسات والمحاضر.
- الإحصائيات
- الإرشادات والتوجيهات
- الدوريات والمذكرات.
- الردود الوزارية التي تتضمن تفسيراً للقانون.
- القرارات الصادرة من الدولة والجماعات المحلية والهيئات العمومية أو الخاصة المنوط بها إدارة خدمة عامة.

بالتّمعن في النّصوص القانونية الفرنسية فإنّ الرّقابة الشّعبية على الإدارة المحلية قد أفضت إلى التراجع عن السرية بجعل جلسات المجالس المحلية علنية كأصل عام، مع وضع محاضر الجلسات تحت تصرف الإعلام أو إعلان المواطن بها بمختلف طرق الإشهار كما يمكن للمواطن الإطلاع كأصل عام على مختلف الوثائق بما فيها المداولات والقرارات الإدارية⁽⁹⁹⁹⁾.

ب . تطبيقات الشفافية في القانون الأمريكي

تُعتبر الولايات المتحدة الأمريكية الدولة الرائدة في مجال إرساء مبدأ الشفافية في الحياة العمومية، فقد نظم قانون 1996 المتعلق بحرية المعلومات الإلكترونية عملية إجراءات إتاحة المعلومة العامّة للجمهور نذكر منها لوائح العمل والأوامر والقرارات والسجلات والإجراءات التي تشمل إدارة الشؤون العمومية، سواءً على مستوى الدولة أو الولاية ويجب عليها أن تنشره في السجل الفدرالي كمرشد للجمهور مع إبراز المسائل التالية:

- وصف التّنظيم الهيكلي للهيئات وتحديد الطرق التي تمكن الأفراد من الحصول على المعلومة.
- وصف وتبسيط اللوائح الإجرائية.
- كل هيئة ملزمة بأن تتيح للجمهور الإطلاع، والنسخ.

(999) - زعباط عمر، "مبدأ الشفافية في مجال نشاط الإدارة العمومية"، مرجع سابق، ص 63.

- الأراء.

- البيانات التي تصدرها الوكالات ولا تنشر في السجل الفدرالي.
- المكتيبات الإرشادية للهيئة والتي تؤثر على المواطنين⁽¹⁰⁰⁰⁾.

ج . تطبيقات الشفافية في القانون الجزائري

من الجانب التشريعي نجد المشرع الجزائري قام بإنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بقصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد، فأكد المشرع الجزائري بموجب قانون رقم 01-06 على ضرورة إتخاذ التدابير اللازمة لتعزيز الشفافية والمسؤولية والعقلانية في تسيير الشؤون العمومية⁽¹⁰⁰¹⁾، وأضاف أنه لابد من إعتداد الشفافية في كيفية اتخاذ القرار وتعزيز مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية⁽¹⁰⁰²⁾، ليس هذا فحسب بل وجاءت المادة 11 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته بعنوان "الشفافية في التعامل مع الجمهور" والتي جاء فيها أنه بقصد إضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية، يتعين على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أن تلتزم أساساً باعتماد إجراءات وقواعد تُمكن الجمهور من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها وسيرها وكيفية اتخاذ القرارات فيها، وكذا بتبسيط الإجراءات الإدارية بالإضافة إلى نشر معلومات تحسيسية عن مخاطر الفساد في الإدارة العمومية وماله من أثر إيجابي في الوقاية من الفساد بالتأثير على الموظف من جهة، وعلى المواطن من جهة أخرى، فضلاً عن أنّ الشفافية تستوجب على الإدارة بالرد على شكاوى وعرائض المواطنين وتسبب قراراتها عندما تصدر في غير صالح المواطن وتبیین طرق الطعن المعمول بها حتى تثبت الإدارة شفافتها في التعامل مع المواطن.

تسهر الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته على تنفيذ كل التدابير التي من شأنها تعزيز الشفافية في الإدارة العمومية⁽¹⁰⁰³⁾، وكان هذا من أساسيات المواثيق الدولية في مجال مكافحة الفساد والتي صادقت عليها الجزائر، التي أشارت إلى ضرورة تعزيز المبادئ الرامية إلى تحقيق الشفافية بنسب عالية، قصد الوقاية من الفساد ومكافحته، نذكر على سبيل المثال الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ

⁽¹⁰⁰⁰⁾- زعباط عمر، "مبدأ الشفافية في مجال نشاط الإدارة العمومية"، مرجع سابق، ص 64.

⁽¹⁰⁰¹⁾- المادة 10، قانون رقم 01-06، سالف الذكر.

⁽¹⁰⁰²⁾- المادة 15، القانون نفسه.

⁽¹⁰⁰³⁾- في الأردن تساهم هيئة النزاهة ومكافحة الفساد في: التأكد من التزام السلطة التنفيذية بالشفافية عند وضع السياسات واتخاذ القرارات وضمان حق المواطن في الاطلاع على المعلومات وفقاً للتشريعات، والتأكد من تطبيق الإدارة العامة بشفافية وبما يحقق مبادئ العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص... المادة 4 من قانون 13 لسنة 2016 يتعلق بالنزاهة ومكافحة الفساد بالأردن، السالف الذكر.

الخدمة العامة والإدارة التي خصصت فصلا لواجبات الخدمة العامة والإدارة العامة، حيث ركزت في المادة الخامسة منها على السبل التي لا بد من اعتمادها لتسهيل الوصول إلى الخدمة العامة، وفي المادة السادسة ضرورة احترام الحق في الوصول إلى المعلومات كأدوات لتكريس الشفافية في إدارة الإدارة العامة⁽¹⁰⁰⁴⁾.

حرصا من أن تكون الهيئات المتخصصة للوقاية من الفساد ومكافحته أولى الأجهزة المكلفة على ضمان الشفافية في إدارة الشؤون العمومية نجد المؤسس الدستوري عند إعادة تسميته الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، ركز على عنصر الشفافية في اختصاصات السلطة، من حيث أنها تقوم بوضع استراتيجية وطنية للشفافية والسهرة على تنفيذها، تقوم بمتابعة وتنفيذ ونشر ثقافة الشفافية والوقاية من الفساد كما أنها تشارك في تكوين أعوان الأجهزة المكلفة بالشفافية، وتساهم في تعزيز مبادئ الشفافية والحكم الراشد والوقاية من الفساد ومكافحته⁽¹⁰⁰⁵⁾.

لذلك نجد النص التشريعي الخاص بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، القانون رقم 08-22، أكد أن تهدف السلطة إلى تحقيق أعلى مؤشرات النزاهة والشفافية في تسيير الشؤون العمومية، كما تقوم بالتقييم الدوري للأدوات القانونية المتعلقة بالشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته⁽¹⁰⁰⁶⁾.

لتظهر أهمية الشفافية في أنها تعطي الصورة الحقيقية عن كيفية إدارة الشؤون العامة، إذ لا يمكن الحديث عن التنمية في شتى المجالات أو حكم ديمقراطي أو حماية حقوق الإنسان أو غيرها، إلا بوجود مساحة واسعة من الشفافية ويمكن من خلالها تفعيل أسس دولة المؤسسات ومبدأ المشروعية التي تعني خضوع كافة الحكام والمحكومين لحكم القانون، كما تعني إمكانية مساءلة الشعب ومحاسبته للحكام عما يفعلونه من أعمال تخص الشؤون العامة⁽¹⁰⁰⁷⁾.

⁽¹⁰⁰⁴⁾- المادة 05 و06 الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، مصادق عليها بمرسوم رئاسي رقم 12-415، سالف الذكر.

⁽¹⁰⁰⁵⁾- المادة 205، التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.

⁽¹⁰⁰⁶⁾- في إطار تعزيز الشفافية تختص السلطة العليا للشفافية بوضع شبكة تفاعلية تهدف إلى إشراك المجتمع المدني وتوحيد وترقية أنشطته في مجال الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، تقوم بتعزيز قواعد الشفافية والنزاهة في تنظيم الأنشطة الخيرية والدينية والثقافية والرياضية، وفي المؤسسات العمومية والخاصة من خلال إعداد ووضع لوائح العمل والأنظمة المناسبة للوقاية من الفساد ومكافحته، تقوم بإعداد تقارير دورية عن تنفيذ تدابير وإجراءات الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وفقا للأحكام المتضمنة في الإتفاقية. هذا حسب المادة 04 من قانون رقم 08-22، سالف الذكر.

⁽¹⁰⁰⁷⁾- برسولي فوزية، جوبر محمد، "الشفافية والإفصاح كآليتين لمكافحة الفساد الإداري والمالي"، مرجع سابق، ص 153.

ثانيا: بعض الأدوات الحديثة للشفافية في التشريع الجزائري

لمن السهل الحديث عن الشفافية كشعار تتنادي به أغلب التشريعات عبر موثيق دولية أو عبر نصوص داخلية، إلا أنّ المشكلة تتعلق بضرورة التوضيح والتّصريح بالأدوات القانونية للشفافية بمعنى الآليات القانونية التي من خلالها نجسد مبدأ الشفافية في الإدارة العامّة، حتى لا يبقى للمبدأ مفهوم نظري فحسب، بل لابد من وجود واقعي له، فمثلا نجد المشرّع في القانون رقم 08-22 المتعلق بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، نص في مادته الرابعة المتعلقة بإختصاصات الأخيرة، أنّ لها إعداد تقارير دورية بشأن تنفيذ تدابير وإجراءات الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وفقا للأحكام الواردة في الإتفاقيات، فهذا يعني أنّ الإتفاقيات المبرمة بشأن مكافحة الفساد لم تلزم الدّول المصادقة عليها بإنشاء هيئات متخصصة للوقاية من الفساد ومكافحته فحسب بل ولابد من اعتماد إجراءات وتدابير رامية لتعزيز الشفافية والبحث كلّ حسب قوانينها الداخليّة عن آليات وأدوات لإعمال هذه الشفافية وهذا ما تفتقره التشريعات الداخليّة، غير أنّ المشرّع الجزائري جاء بموجب القانون رقم 08-22 السالف الذّكر بإجراء جديد لأول مرة ويتعلق الأمر بنظام المطابقة لأنظمة الشفافية، وعليه نحاول أن نشير إلى بعض الأدوات التي من شأنها تحقيق الشفافية ودورها في تقويم سلوك الموظف قصد أداء سليم للشؤون العمومية.

1. الإفصاح أو تمكين الجمهور من الحصول على المعلومة

أ. التعريف بأهمية الحق في الوصول إلى المعلومة

تُعتبر القدرة على الوصول إلى المعلومات⁽¹⁰⁰⁸⁾ والمستندات المرتبطة بأجهزة الدّولة المختلفة عاملاً مساعداً على كشف الفساد والوقاية منه، على إعتبار أنّ الفساد يؤثر سلبيّاً على جهود الحد من الفقر وتعزيز حقوق الإنسان وضمان المساواة، كما تعتبر مصدر قلق كبير يهدد استقرار الدّول، ويحدث شرخاً في النسيج الإجماعي من خلال تكريس الفوارق الطبقيّة المقيتة التي تؤدي إلى ضرب مبادئ الشفافية والمساواة وحقوق الإنسان والمساس بالحريات العامّة، لذا نجد إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أشارت إلى كل هذا في المواد 09، 10 و13 كأهم محاور لها⁽¹⁰⁰⁹⁾.

⁽¹⁰⁰⁸⁾ - KARADJI Mustapha, CHAIB Leila, « Le droit d'accès aux documents administratifs en droit algerian », In *Revue Idara*, ENA, Alger, v 12, n° 2, 2003, pp 131-140.

⁽¹⁰⁰⁹⁾ - من أهم الدراسات للتفصيل في مضمون حق الاطلاع على الوثائق الادارية في الجزائر، إطلع على: تقيّة توفيق، "الإفصاح الإستباقي ودوره في تعزيز الشفافية والمساءلة للحد من ظاهرة الفساد"، مرجع سابق، ص 1294.

يرتبط الإفصاح بحق الوصول إلى المعلومة والذي يعني مدى قدرة الدولة على توفير شتى السبل الملائمة لتدفق المعلومات والآراء والأفكار، لتصل إلى المواطن وفقا لإرادته الحرة وبالمقابل يقتضي منه حماية نفاذه الميسر إلى تلك المعلومات، بعيدا عن تدخلها أو تدخل الغير الذي من شأنه إعاقة⁽¹⁰¹⁰⁾ أو الحد أو الإنتقاص من تمتعه بهذه الحرية⁽¹⁰¹¹⁾. فينصرف حق المواطن في الحصول على المعلومة إلى حقه في السؤال عن أي معلومة، وتلقى الإجابة عنها بصورة أو بأخرى، سواء في الحكومة أو البرلمان أو القضاء، شريطة الإلتزام بحدود القانون⁽¹⁰¹²⁾.

عرف الإفصاح بأنه: "وضوح ما تقوم به المنظمة ووضوح علاقتها مع المواطنين (المنتفعين بالخدمة وميولها) وعلانية الإجراءات والغايات والاهداف، وهو ما ينطبق على أعمال المنظمات الحكومية وغير الحكومية"⁽¹⁰¹³⁾.

نجد البعض يطلق عليه الإفصاح الإستباقي والذي يعني مسؤولية الهيئات العامة في الدولة بنشر المعلومات بدون طلب مسبق من المواطنين، حيث يعتمد جزء كبير من إعتبار الحكومة منفتحة على مدى تيسيرها للحصول على المعلومات ومدى تعميمها للجمهور ونشرها بشكل واسع⁽¹⁰¹⁴⁾. الإفصاح الإستباقي هو التزام الهيئات العامة بالنشر بصورة دورية عن قدر من المعلومات التي تُعرف بنشاطها وممارساتها وميزانياتها وكبار العاملين بها وأدوارهم وخطط الهيئات ونتائج تلك الخطط بصورة آلية وبدون تقديم طلبات من الجمهور⁽¹⁰¹⁵⁾.

⁽¹⁰¹⁰⁾ - OUSSOUKINE Abdelhafid, « Le secret en droit ou le droit du secret », In Revue Algérienne des sciences juridiques, politiques et économiques, Université d'alger, Vo 132, N 3, 1995, P 493.

ومن أهم القواعد الكلاسيكية التي تعيق مبدأ إعلام الجمهور نجد السر المهني.
⁽¹⁰¹¹⁾ - قدرني علي عبد المجيد، الإعلام وحقوق الإنسان، قضايا فكرية ودراسة تحليلية وميدانية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2010، ص 225.

⁽¹⁰¹²⁾ - أشرف فتحي الراعي، حق الحصول على المعلومة، دراسة مقارنة، دار الثقافة للطباعة والنشر، عمان، 2010، ص 36.

⁽¹⁰¹³⁾ - حماد طارق عبد العال، حوكمة الشركات، الدار الجامعية، القاهرة، 2005، ص 32.

⁽¹⁰¹⁴⁾ - تقيّة توفيق، "الإفصاح الإستباقي ودوره في تعزيز الشفافية والمساءلة للحد من ظاهرة الفساد"، مرجع سابق، ص 1291.

⁽¹⁰¹⁵⁾ - انظر: أحمد خير وآخرون، دليل تقييم الإفصاح الحكومي، برنامج الشفافية والمساءلة، مركز دعم لتقنية المعلومات، مصر، 2013، ص 7.

ويرتكز الإفصاح الإستباقي على قيام الأجهزة الحكومية بالكشف عن بعض المعلومات تلقائياً وبصفة دورية باستخدام وسائل متعددة منها المنشورات والصحف الرسمية، اللوحات الإعلانية، الإذاعة والتلفزيون وشبكة الأنترنت، والموقع الخاص بالجهاز الحكومي⁽¹⁰¹⁶⁾.

إذن فالهيئات العامة لا تحتفظ بالمعلومات لنفسها بل للصالح العام، وهي ليست مالكة لهذه المعلومات بل حائزة على كمية واسعة من المعلومات التي تهم الكثير من المواطنين، وتشمل هذه المعلومات، القوانين والقرارات التي تصدرها الهيئات الحكومية، المعلومات المتعلقة بالشؤون الاقتصادية، والتي من الممكن أن يتكرر الطلب عليها أو أية معلومات أخرى، الأولى أن يعلم بها المواطن تكريساً لمبدأ الشفافية. فتعد بذلك الإجراءات المتبعة للولوج إلى المعلومات المعيار الأهم لقياس مدى تنفيذ حق حرية الجمهور في الحصول على المعلومات وتكريسها لمبادئ الشفافية وزيادة المسؤولية في عمل الهيئات الحكومية، فإذا كانت المعلومات يفصح عنها بدقة وبأسهل الطرق الممكنة، يكون ذلك مؤشراً هاماً لوجود ما يسمى بالحكومة المنفتحة⁽¹⁰¹⁷⁾.

وبهذا الشكل فإن الإفصاح من الإجراءات الجذ هامة في تحقيق وبلوغ مبادئ الشفافية من حيث أنه يسعى إلى سيادة القانون، وزيادة المشاركة للجمهور لإدراك حجم المشاكل المجتمعية ومشاركتهم في صنع القرار، كما يساهم في تحسين إدارة المعلومات والوصول إلى الخدمة، فضلاً عن أنه يعزز ويدعم إمكانية البحث العلمي عبر تشارك المعلومات، فهو بصفة عامة له دور كبير في مكافحة الفساد بشأن إدارة المرافق العامة ككل⁽¹⁰¹⁸⁾.

ب. عن تكريس مبدأ حق الوصول إلى المعلومة في التشريع الجزائري

شهدت الدول تفاوتاً في تكريس وحماية الحق في الوصول إلى المعلومة، فمنها من أقرت قوانين داخلية تعترف بالحق في الوصول إلى المعلومة واعتمدت أساليب وإجراءات تفصح عن كيفية ممارستها الحق، ومنها من اكتفت بالإشارة إلى هذا الحق ضمن التزاماتها الدولية وبعض القوانين المتفرقة، ونشير هنا إلى أن الحق في الوصول إلى المعلومة كانت من اهتمامات العديد من المواثيق الدولية⁽¹⁰¹⁹⁾ في العديد

⁽¹⁰¹⁶⁾- أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2016، ص 741.

⁽¹⁰¹⁷⁾- تقيّة توفيق، "الإفصاح الإستباقي ودوره في تعزيز الشفافية والمساءلة للحد من ظاهرة الفساد"، مرجع سابق، ص 1292.

⁽¹⁰¹⁸⁾- رغم ذلك إلا أن آليات التحكم في الفساد تبقى عسيرة.

ROCCA Jean-Louis, La corruption, Alternatives économiques Syros Paris 1993, p 102.

⁽¹⁰¹⁹⁾- المادة 09 من الميثاق الإفريقي لحقوق الانسان والشعوب لسنة 1981، صادقت عليه الجزائر بموجب مرسوم رقم 87-

37، مؤرخ في 30 فيفري 1987، ج.ر.ج. عدد 6 صادر في 4 فيفري 1987.

من بنودها وأكدت أنه لأجل تعزيز الشفافية في الإدارات العمومية لابد من الإقرار بهذا الحق نذكر منها:

جاء في إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة 10 منها: "تتخذ كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ومع مراعاة ضرورة مكافحة الفساد ما قد يلزم من تدابير لتعزيز الشفافية في إدارتها العمومية، بما في ذلك ما يتعلق بكيفية تنظيمها واشتغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، عند الإقتضاء، ويجوز أن تشمل التدابير ما يلي: أ) اعتماد إجراءات أو لوائح تمكّن عامة الناس من الحصول، عند الإقتضاء، على معلومات عن كيفية تنظيم إدارتها العمومية وانشغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها، وعن القرارات والصكوك القانونية التي تهم عامة الناس، مع إيلاء المراعاة الواجبة لصون حرمتهم وبياناتهم الشخصية...".

إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد بدورها أكدت على أهمية هذا الإجراء في المادة 09 منها التي جاءت بعنوان: "سبل الحصول على المعلومات" والتي جاء فيها: "تقوم كل دولة طرف بإقرار تدابير تشريعية وغيرها لإضفاء الفعالية على الحق في الحصول على أية معلومات مطلوبة للمساعدة في مكافحة الفساد والجرائم ذات الصلة".

نظرا لأهمية موضوع الإفصاح في مجال تحقيق الشفافية⁽¹⁰²⁰⁾ في تسيير وإدارة الشؤون العمومية فإنها كانت من إهتمامات المؤسس الدستوري حيث عرفت الدساتير الجزائرية الإقرار بهذا الحق سواءً ضمنيا أو صراحة أهمها، المادة 55 من التعديل الأخير للدستور في 2020 حيث جاء فيها أنه: "يتمتع كل مواطن بالحق في الوصول إلى المعلومات والوثائق والإحصائيات والحصول عليها وتداولها..."، فبموجب هذا الأخير يعد حق الوصول إلى كافة المعلومات الإدارية حق دستوري.

لم يغفل المشرع الجزائري عند صياغته لقانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته من التأكيد على ضرورة إعمال إجراء الإفصاح لإضفاء الشفافية في القطاع العام ومكافحة الفساد في الإدارة العام، حيث كلفت الهيئة الوطنية بتنفيذ الإستراتيجية الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته المرسومة في القانون السابق الذكر حيث عليها أن تسهر على تطبيق التدابير الموجهة لهذا الغرض⁽¹⁰²¹⁾،

⁽¹⁰²⁰⁾- عن أنواع الشفافية أنظر: حازم فروانة، كامل عليوة، شريف فروانة، "الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد المالي في الشركات الصناعية في قطاع غزة"، مجلة البحوث الاقتصادية المتقدمة، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، المجلد 7، العدد 1، 2022، ص 183.

⁽¹⁰²¹⁾- وهو الإجراء الذي لم تغفل عنه عديد التشريعات المقارنة بما فيها التشريع الأردني. حيث جاء في المادة 15 من قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم 13 لسنة 2016 بالأردن: "التزام الإدارة العامة بتطبيق مبادئ الشفافية وقيمتها في العالمية

لذا نجد من التدابير الوقائية في القطاع العام، الشفافية في التعامل مع الجمهور، ومن اليات إضفاء الشفافية في كيفية تسيير الشؤون العمومية يتعين على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أن تلتزم بإعتماد إجراءات⁽¹⁰²²⁾ وقواعد تمكن الجمهور من الحصول على المعلومات تتعلق بتنظيمها وسيرها وكيفية إتخاذ القرارات فيها، كما ورد في قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، عند تعرضه لضرورة مشاركة المجتمع المدني في المادة 15 منه أنه لا بد من تمكين وسائل الإعلام والجمهور من الحصول على المعلومات المتعلقة بالفساد.

كما نجد بعض النصوص القانونية المتفرقة الهامة التي تضمنت الإشارة إلى حق المواطن في الحصول على المعلومات، نذكر منها المرسوم التنفيذي رقم 88-131 والذي وردت فيه العديد من المواد المتضمنة للإجراء خاصة المادة 8 منه⁽¹⁰²³⁾، نذكر كذلك قانون البلدية رقم 11-10⁽¹⁰²⁴⁾ في المادة 11، 14، 97، ضف إلى ذلك المرسوم الرئاسي رقم 16-190⁽¹⁰²⁵⁾، الذي حدد كفايات الإطلاع على

والإفصاح في أداء مهامها التنظيمية والإجرائية وتوظيف كوادرها وفي علاقاتها الداخلية والخارجية وتعاقباتها. على الإدارة العامة توفير نافذة خاصة بالمعلومات العامة تكون متاحة لاطلاع المواطنين عليها وذلك مع مراعاة أحكام التشريعات ذات العلاقة...".

⁽¹⁰²²⁾ - كدفع فاعلي المجتمع المدني إلى الإسهام المباشر في اتخاذ القرار الإداري والرقابة على تنفيذه، علما أن الحق في الإعلام الإداري والنفاذ للمعلومة من آليات تحقيقه، لكن للأسف المشرع الجزائري لم يفصل ويدعم آليات تحقيق مبدأ الديمقراطية التشاركية، إلا في إطار ضيق ضمن قانون البلدية. أنظر: بودراهم ليندة، مبدأ الشفافية في الجزائر: بين مقارنة الحكم الراشد وحدود السرية الإدارية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، فرع الحقوق، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2022، ص 223-252.

⁽¹⁰²³⁾ - "يتعين على الإدارة أن تعلم المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرها، وينبغي في هذا الإطار أن تستعمل وتطور أي سند مناسب للنشر والإعلام"، وتنص المادة 10 منه: "يمكن المواطنين أن يطلعوا على الوثائق والمعلومات الإدارية، مع مراعاة أحكام التنظيم المعمول به في مجال المعلومات المحفوظة والمعلومات التي يحتملها السري. ويتم هذا الإطلاع عن طريق الاستشارة في عين المكان و/أو تسليم نسخ منها على نفقة الطالب بشرط ألا يتسبب الاستنساخ في إفساد الوثيقة أو يضر بالمحافظة عليها. يجب على كل مواطن يمنع من الاطلاع على هذه الوثائق أن يشعر بذلك بمقرر مبين الأسباب..." كما أشارت المادة 11 من نفس القانون إلى القيود الواردة على حق الإطلاع.

⁽¹⁰²⁴⁾ - قانون رقم 11-10، مؤرخ في 23 يونيو 2011، متعلق بالبلدية، ج.ج.ج. عدد 37 لسنة 2011، معدل ومتمم بموجب الأمر رقم 21-13، ج.ج.ج. عدد 67، لسنة 2021. حيث تنص المادة 14 منه: "يمكن لكل شخص الاطلاع على مستخرجات مداورات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ويمكن كل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته...".

⁽¹⁰²⁵⁾ - مرسوم تنفيذي رقم 16-190، مؤرخ في 30 يونيو سنة 2016، يحدد كفايات الإطلاع على مستخرجات مداورات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ج.ج.ج. عدد 41، صادر في 12 يوليو 2016.

مستخرجات المجلس الشعبي البلدي وقراراته، خاصة في المواد 02، 04، 06، 10، 11، منه⁽¹⁰²⁶⁾، كما نجد القانون العضوي رقم 05-12⁽¹⁰²⁷⁾، المتعلق بالإعلام الذي أكد على أن حق المواطن في الإعلام كامل وموضوعي، القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة⁽¹⁰²⁸⁾.

ما يمكن ملاحظته فيما يخص إجراء الإفصاح عن المعلومات كآلية لتكريس مبدأ الشفافية الذي تشرف الهيئة الوطنية على تحقيقه مساهمة منها في أعمال أدوات لتقييم وتوجيه الموظف العام قصد نزاهة الوظيفة العامة، أن النصوص القانونية موجودة غير أنه ثمة إغفال من حيث تبيان الإجراءات والقواعد الواضحة التي تمكن حقا الجمهور من الحصول على المعلومات، هذا من جهة، ومن جهة أخرى نجد أن المشرع أحيانا يمنح حقوق بيد وينزعها بيد أخرى، لأنه قد جاء بنص قانوني قد يكون عائقا أمام إجراء الإفصاح في الوقت الذي نبحث عن ضرورة تجسيده، تمثل في صدور قانون قد يحد من الإجراء وهو الأمر رقم 09-21⁽¹⁰²⁹⁾ المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية⁽¹⁰³⁰⁾، إذ بالرغم مما جاء في الأمر حيث تنص المادة 05 منه على: "لا تمس الأحكام الواردة في هذا الأمر بحق المواطن في الوصول إلى المعلومة" إلا أننا نجد بعد إصطدام فعلي بين هذا النص وبقيّة النصوص السابقة الذكر خاصة نص المادة 55 من الدستور التي مضمونها الإقرار بإجراء الإفصاح كآلية لتجسيد الشفافية، فكيف لنص تشريعي أن يقيد ضمانه واردة في الدستور؟ لأن وجود مثل هذا النص يكون حجة للموظف ضد من لا يعلم بالقانون في ظل الغياب المطلق لوعي المواطن بالقوانين. ربما هو الأمر الذي عرض هذا الأمر إلى

⁽¹⁰²⁶⁾ مبدأ الشفافية في قانون البلدية والولاية انظر بالتفصيل في: صادق نوال، "دور الشفافية والمساءلة في مجابهة الفساد المحلي"، مجلة الرائد في الدراسات السياسية، جامعة جيلالي لياس، سيدي بلعباس، المجلد 1، العدد 2، 2020، ص 104.

⁽¹⁰²⁷⁾ قانون عضوي رقم 05-12، مؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالإعلام، ج.ر.ج عدد 2، صادر في 15 يناير 2012.

⁽¹⁰²⁸⁾ قانون رقم 03-10، مؤرخ في 20 فيفري 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر.ج عدد 43، صادر في 20 جويلية 2003.

⁽¹⁰²⁹⁾ أمر رقم 09-21، مؤرخ في 8 يونيو 2021، متعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، ج.ر.ج عدد 45، صادر في 9 يونيو 2021.

⁽¹⁰³⁰⁾ حيث يهدف هذا الأمر إلى حماية المعلومات والوثائق الإدارية للسلطات العمومية حسب المادة 01 منه، وتعرف المعلومات في المادة 02 منه: "تخضع لأحكام هذا الأمر المعلومات والوثائق المصنفة المتعلقة بالدولة ومؤسساتها وهيئاتها التشريعية والقضائية والتأهيلية والإدارات العمومية والجماعات المحلية وكل مؤسسة تملك الدولة كل أو بعض أسماؤها وكل مؤسسة تقدم خدمة عمومية والتي تدعي في النص "السلطات المعنية".

مراقبة دستورية بمناسبة إصدار المجلس الدستوري لقراره 21-24⁽¹⁰³¹⁾ المتعلق برقابة دستورية الأمر 09-21 المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية.

غير أنّ التّمعّن في المادة 55 من الدستور وبالتحديد في الفقرة 2 و3 التي جاء فيها: "... لا يمكن أن تمس ممارسة هذا الحق بالحياة الخاصة للغير وبحقوقهم، وبالمصالح المشروعة للمؤسسات، وبمقتضيات الأمن الوطني، يحدد القانون كيفيات ممارسة هذا الحق"، بالتّالي فالدستور لم يقر بحق اللجوء للمعلومات بإطلاقه إنّما بقيود تتمثل في إحترام الحياة الخاصة وكذا أنّ يمارس الحق في حدود ما يحدده القانون، وبالفعل جاء الأمر رقم 09-21 ليحددها لحماية للمعلومات والوثائق الإدارية. لكن الأمر الذي غفل عنه المشرّع هو عدم إصدار قانون خاص بالحق في نفاذ المعلومات⁽¹⁰³²⁾، خاصة وأنه حق أقره في الدستور ويكون بذلك قد تأخر كثيرا عما سلكته التشريعات المقارنة على غرار التشريع الفرنسي⁽¹⁰³³⁾، التّونسي⁽¹⁰³⁴⁾، وغيرها.

كما أنّه يبدو أنّ المشرّع الجزائري بإغفاله لصياغة قانون خاص بالحق في الإطلاع على المعلومات⁽¹⁰³⁵⁾ والوثائق⁽¹⁰³⁶⁾ الإدارية، وإصداره لقانون خاص بتقييد هذا الحق وتوسيع قائمة الوثائق المصنفة⁽¹⁰³⁷⁾ التي لا يمكن الإطلاع عليها يكون بذلك قد قام بتغليب مبدأ السرية الإدارية على حق الوصول إلى المعلومة وهذا في ظل الأمر 09-21 السالف الذّكر.

⁽¹⁰³¹⁾ - قرار المجلس الدستوري رقم 21-24، مؤرخ في 7 يونيو 2021، يتعلق بمراقبة دستورية الأمر المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، ج.ر.ج. عدد 45، صادر في 9 يونيو سنة 2021.

⁽¹⁰³²⁾ - رغم ما صرح به رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته طارق كور، مؤخرا في لقاءه مع الإذاعة الوطنية قبل تنصيب السّلطة العليا للشفافية، أنّه تم تقديم العديد من مشاريع القوانين من بينها قانون متعلق بالحق في الحصول على الوثائق والمعلومات الإدارية.

⁽¹⁰³³⁾ - Ordonnance n°2005- 650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès à documents administratives et à la réutilisation des informations publiques, J.O.R.F, N° 131 du 7 juin, 2005, www.légifrance.gouv.fr.

⁽¹⁰³⁴⁾ - قانون أساسي عدد 22 لسنة 2016، مؤرخ في 24 مارس، يتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة، الرائد الرسمي 26، صادر في 29 مارس 2016. الموقع: www.legislation.securite.tn.

⁽¹⁰³⁵⁾ - وتعرف المعلومات بأنّها: "أي حدث أو خبر مهما كان مصدره، وثيقة أو صورة أو شريط صوتي أو مرئي أو سمعي أو بصري أو محادثة أو مكالمة هاتفية، يؤدي الكشف عنها إلى المساس بالسلطات المعنية" المادة 03 فقرة 4، أمر رقم 09-21، سالف الذّكر.

⁽¹⁰³⁶⁾ - تعرف الوثيقة "المراسلات والمحركات والمستندات التي أنشأتها أو حصلت عليها أي من السلطات المعنية أثناء ممارسة نشاطها"، المادة 03 فقرة 2 من أمر رقم 09-21، سالف الذّكر.

⁽¹⁰³⁷⁾ - الوثائق المصنفة هي: "أي مكتوب ورقي أو إلكتروني أو رسم أو مخطط أو خريطة أو صورة أو شريط صوتي أو سمعي بصري أو أي سند مادي أو إلكتروني آخر كانت محل تدابير ترمي إلى منع نشرها أو تقييد الإطلاع عليها"، المادة 03 فقرة 3 من

كما أنه يلاحظ ذلك التناقض الواضح بين المادة 04 والمادة 05 من الأمر السالف الذكر حيث تنص المادة 04 على أنه: "تعد الوثائق المنصوص عليها في هذا الأمر ملكية عمومية، وهي غير قابلة للتصرف فيها أو لاكتسابها بأي طريقة كانت"، والمادة 05 التي تنص: "لا تمس الأحكام الواردة في هذا الأمر بحق المواطن في الوصول إلى المعلومة"، فكان على المشرع أن يحدد تلك المعلومات والوثائق التي تكون قابلة للإطلاع عليها، كما حدد المعلومات والوثائق التي لا يجوز الإطلاع عليها علماً أن المشرع قد وسع كثيراً من هذه الأخيرة⁽¹⁰³⁸⁾.

من خلال الإطلاع على الأمر رقم 09-21، السالف الذكر، تتعدد أنواع الوثائق الممنوعة الولوج إليها، في ظل غموض معايير التصنيف وقابليتها للتاويل والتوسيع، مما يؤدي إلى منح سلطة تقديرية واسعة للإدارات في تصنيف الوثائق والمعلومات الإدارية، بالتالي عرقلة حق الأفراد في الولوج إليها ما يعتبر مساساً صارخاً بمبدأ الشفافية⁽¹⁰³⁹⁾.

يعاب على المشرع في هذا المقام عدم الإشارة إلى الإجراءات الواجب إتباعها لممارسة حق النفاذ للمعلومة في حال رفض الإدارة، أو إلى قابلية الطعن الإداري أو القضائي ضد قرارات تصنيف الوثائق

الأمر رقم 09-21، سالف الذكر، وتعد هذه الوثائق المنصوص عليها في هذا الأمر ملكية عمومية وهي غير قابلة للتصرف فيها أو لاكتسابها بأي طريقة كانت، حسب المادة 04 من نفس الأمر، إذن كان على المشرع أن يحدد بالمقابل الوثائق التي يجوز الإطلاع عليها.

⁽¹⁰³⁸⁾- وتصنف الوثائق حسب درجة حساسيتها إلى، "سري جداً"، ويتضمن الوثائق التي يلحق إفشاؤها خطراً بالأمن الوطني الداخلي والخارجي، "سري" ويتضمن الوثائق التي يلحق إفشاؤها ضرراً خطيراً بمصالح الدولة، "واجب الكتمان"، ويتضمن الوثائق التي يلحق إفشاؤها ضرراً أكيداً بمصالح الحكومة أو الوزارات أو الإدارات أو إحدى الهيئات العمومية، "توزيع محدود" ويتضمن الوثائق التي يؤدي إفشاؤها إلى المساس بمصالح الدولة ولا يجوز الإطلاع عليها إلا من قبل الأشخاص المؤهلين بحكم الوظيفة أو المهنة. حسب المادة 06 أمر رقم 09-21، سالف الذكر.

⁽¹⁰³⁹⁾- قادري نسيم، "الحق في النفاذ إلى المعلومة في الجزائر: بين النص والممارسة"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، المجلد 17، العدد 2، 2022، ص 345.

والمعلومات مثلما فعل المشرع الفرنسي⁽¹⁰⁴⁰⁾ الذي استحدث لجنة الإطلاع على الوثائق لتسهيل مبدأ الولوج إلى المعلومة⁽¹⁰⁴¹⁾.

يعاب على المشرع تصنيفه لفئة المخاطبين بإحترام حق الافراد في الحصول على المعلومة حيث حصرها على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية بموجب المادة 11 من القانون رقم 06-01 والمادة 2 من المرسوم التنفيذي 88-131 ما يؤدي إلى إعفاء هيئات القانون الخاص الحاصلة على عقود تفويض تسيير المرافق العامة من هذا الإلتزام.

تغيب هيئة إدارية مستقلة مهمتها تصنيف المعلومات والوثائق لتفادي إنحراف وتعسف السلطات المعنية، كما هو لدى " لجنة الإطلاع على الوثائق الإدارية" في فرنسا⁽¹⁰⁴²⁾ و"هيئة النفاذ إلى المعلومة" في تونس⁽¹⁰⁴³⁾.

تعتبر ضمانات حماية مبدأ النفاذ إلى المعلومة من خلال عدم إجبار الإدارات على اعتماد موظف يتمتع بالإستقلالية يكلف باستقبال طلبات الولوج للمعلومة، في ظل غياب الصرامة لدى الموظف بتسليم المعلومات والوثائق للمواطن⁽¹⁰⁴⁴⁾، حيث تم جواز معاقبة الموظف المخالف حسب ما ورد في المرسوم رقم 88-131.

كما أنّ تكريس الإفصاح لا يكون إلا بالتصريح عن تلك القواعد والإجراءات التي تجسده⁽¹⁰⁴⁵⁾ كوضع قائمة للمعلومات المتاحة للنشر والمعلومات المستثناة من النشر، الإدلاء بالوسائل التي ستتم

(1040)- Voir la loi n° 78/753 du 17 juillet 1978, portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, sociale et fiscal, J.O.R.F du 18 juillet 1978, modifié par la loi n° 2000 / 321 du 12 avril 2000, relative aux droit des citoyens dans leur relations avec l'administration .J.O.R.F du 13 avril 2000, et par l'ordonnance n° 2005/650 du 6 juin 2005, relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, n° 131 du 7 juin 2005 .
www.legifrance.gov.fr.

(1041)- قادري نسيم، "الحق في النفاذ إلى المعلومة في الجزائر: بين النص والممارسة"، مرجع سابق، ص 346.

(1042)- Voir l'article 6 de la loi n° 78/753, du 17 juillet 1978, Op-Cit.

(1043)- أنظر قانون أساسي عدد 22 لسنة 2016، يتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة، في تونس، سالف الذكر.

(1044)- حيث سعي هذا الموظف في التشريع الأردني ب " مفوض المعلومات"، بينما سماه التشريع التونسي ب " المكلف بالنفاذ".

(1045)- لا بد من تطوير تكريس الحقوق والحريات بمختلف أنواعها وذلك بتكريس الحقوق الرامية لإشراك المواطن في صنع مختلف القرارات الإدارية بالنص على بعض المبادئ الداعمة لتجسيد الحق في الوصول للمعلومة، كتكريس مبدأ الديمقراطية التشاركية، تكريس الحق في البحث العلمي، تكريس حرية الصحافة والإعلام ... مع ضرورة تحديد قانون خاص يحدد الكيفيات التي تتم بها ممارسة هذا الحق تطبيقاً للشفافية ومبدأ أخلاق الحياة العامة التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2020، والذي وضعه على عاتق السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

عملية النشر والإعلام من خلالها، الإفصاح بكل العمليات العمومية الإدارية منها والإقتصادية والمالية والسياسية باستثناء ما تعلق بالجانب السيادي والأمني، إعتقاد لغة الأرقام في الإفصاح عن المعاملات الإقتصادية كأرقام الدّخل الفردي والنتائج الربيعي، وحجم المديونية ونسبة التّضخم والقيمة الحقيقية للدينار ونسبة النمو وكل ما يتعلق بالأرقام الإقتصادية، الأخذ بعين الإعتبار ملاحظات وانتقادات وانشغالات المواطنين بشأن الإدارة بكل شفافية ومصداقية، نشر الأعمال الإدارية والإقتصادية وحتى الأحكام والإجتهادات القضائية، فتح فضاء واسع للمشاركة من خلال السماح للمواطن الوصول للمعلومة كفتح موقع متخصص للجمهور من أجل إبداء رأيه في كل الأمور التي تهم تسيير الشؤون العمومية بما فيها إبداء رأيه في مشاريع القوانين التي تحكمها⁽¹⁰⁴⁶⁾.

- ينبغي تدخل المشرّع للإفراج عن القانون المحدد لشروط وكيفيات وإجراءات ممارسة حق الإطلاع والوصول إلى الوثائق الإدارية الوارد في نص الفقرة الثالثة من المادة 55 من الدستور.
- ضرورة إصدار جميع النصوص التطبيقية المتعلقة بتفعيل حق الإعلام الإداري سيما في مجال إدارة الشأن العمومي المحلي.
- إرساء الهيئات الإدارية المستقلة لمراقبة مدى إمكانية الجمهور في ممارسة حق الإطلاع والحصول على المعلومات الإدارية.
- تدعيم سياسة الإنفتاح الإداري على الجمهور بمقتضيات العصرنة لإعلام المواطنين بمجريات سير الشؤون العامّة بموجب استعمال الوسائط الإلكترونية لضمان مشاركة واسعة في النفاذ والولوج إلى المعلومة وسائر الأنشطة العمومية لاسيما على المستوى المحلي.
- وضع قاعدة بيانات توجيهية بقائمة المجالات والقطاعات الإدارية المشمولة بحق الجمهور في الإطلاع والولوج إلى المعلومة لترشيد وضبط نشاط المرافق العمومية وتنافيي التّعسف الإداري التّاجم عن التذرع المطلق بحجج السّرية الإدارية⁽¹⁰⁴⁷⁾.

2. تكريس نظام المطابقة لأنظمة الشفافية في قانون رقم 08-22

منذ أن بدأت رحلة البحث عن الشفافية كأساس للوقاية من الفساد ومكافحته والدّول تسعى إلى محاولات لإيجاد حلول لتجسيد هذه الشفافية، هذا المفهوم المثالي الذي يكتنفه الصعوبة في بلوغه إذ أن هذا الأخير لا يتحقق بمجرد التنادي به كشعار، بل لابد من البحث عن بعض الأساليب التي يجب أن

⁽¹⁰⁴⁶⁾- تقيّة توفيق، "الإفصاح الإستباقي ودوره في تعزيز الشفافية والمساءلة للحد من ظاهرة الفساد"، مرجع سابق، ص 1304.

⁽¹⁰⁴⁷⁾- اوكيل محمد أمين، "سياسة الإنفتاح الإداري على الجمهور في القانون الجزائري: بين مقتضيات الشفافية وقبود

السرية"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السّياسية، جامعة مولود معمري، تزي وزو، المجلد 17، العدد 2، 2022، ص 179.

تكون وقائية سابقة لمرحلة المكافحة، لذلك نجد من الأساليب المسحذة مؤخرا "نظم المطابقة لأنظمة الشفافية".

بات اليوم واضحا أن كل التشريعات المقارنة أصبحت تبذل مجهودات إضافية في البحث عن سبل تطوير آلياتها لمواجهة والوقاية من الفساد، وهذا ما يبدو عليه المشرع الجزائري الذي وبمناسبة صياغته للقانون الجديد الخاص بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته الذي يُبين جلياً رغبته في تعزيز الشفافية كإجراء وقائي سابق لعملية المكافحة، ويظهر ذلك من إقحامه تسمية الهيئة بمصطلح "الشفافية". لا وبل جاء بإجراء جديد تشرف السلطة العليا للشفافية على مدى إحترامه ويسمى بـ "إجراء الالتزام بالمطابقة لأنظمة الشفافية" وأن تحديد محتوى هذه الأنظمة يتم عن طريق التنظيم، حيث جاء في المادة 07 من القانون رقم 08-22 المتعلق بالسلطة العليا للشفافية أنه: "تتولى السلطة العليا متابعة مدى امتثال الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية والمؤسسات الإقتصادية والجمعيات والمؤسسات الأخرى للإلتزام بالمطابقة لأنظمة الشفافية والوقاية من الفساد، يحدد محتوى أنظمة الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وكذا شروط وطرق تنفيذها، عن طريق التنظيم".

إن هذه المتابعة التي تقوم بها السلطة العليا للشفافية والمنصوص عليها في المادة 7 السالفة الذكر تتضمن التأكيد من وجود أنظمة الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ومدى جودتها وفعاليتها وملاءمة تنفيذها، وفي هذا الشأن يمكن للسلطة العليا أن تصدر توصيات بشأنها تهدف من خلالها إلى وضع التدابير والإجراءات المناسبة لكل هيئة أو مؤسسة معينة⁽¹⁰⁴⁸⁾.

تقوم السلطة العليا للشفافية عندما تعين إما من تلقاء نفسها أو بعد تبليغها أو إخطارها وجود إنتهاك لجودة وفعالية الإجراءات المطبقة داخل الهيئات والإدارات العمومية والجمعيات والمؤسسات والمتعلقة بالوقاية من أفعال الفساد والكشف عنها، بتوجيه توصيات قصد اتخاذ الإجراءات التي من شأنها وضع حد لهذه الإنتهاكات في الأجل الذي تحدده، ويتعين على المؤسسات والهيئات المعنية رفع تقرير إلى السلطة العليا بشأن مدى الإلتزام بهذه التوصيات. وفي حالة عدم الرد أو قصوره، توجه السلطة العليا أمراً إلى المؤسسة أو الهيئة المعنية يلزمها بتنفيذ التوصيات في مدة لا تزيد عن سنة. وفي حالة عدم الإلتزام بالأمر تبلغ السلطة العليا الأجهزة المختصة المحددة عن طريق التنظيم لاتخاذ الإجراءات المناسبة⁽¹⁰⁴⁹⁾.

(1048).- حسب المادة 08 قانون رقم 08-22، سالف الذكر.

(1049).- المادة 09، القانون نفسه.

فهذه التّوصيات الصادرة عن السّلطة العليا للشفافية تساعد في وضع أنظمة الشفافية المعنية بالهيئات والمؤسسات المعنية. فكون هذا النّظام إجراءً وقائيّ جديد وفي انتظار صدور نص تنظيمي بشأنه يبقى غامض من حيث تطبيقه وكذا مختلف الآثار المترتبة عنه.

ففي مجال الشّركات التّجارية لا يوجد ما يلزم هذه الأخيرة بضرورة مكافحة الفساد لاسيما الوقاية منه بل يبقى أمرًا اختياريًا في غالبية دول العالم، لذلك وفي ظل غياب نصوص داخلية توضح هذا الإجراء نجد هناك اعتماد على توصيات المنظمات الدولية لتكريس نظام المطابقة فمثلا نجد "فرع منظمة الشفافية الدولية" بكندا سنة 2014 تضم مجموعة من المراحل التي يجب إتباعها من طرف الشركات التجارية لصياغة نظام المطابقة لمعايير مكافحة الفساد وجاء في مرحلتها الثانية ضرورة تجسيد سياسة الشركة في مكافحة الفساد في نظامها الداخلي وفي مدونات قواعد السلوك⁽¹⁰⁵⁰⁾.

وهذا ما يدل على أن مدونات قواعد السلوك هي من الأدوات المشكلة لنظام المطابقة للشفافية حسب منظمة الشفافية الدولية، نجد المشرّع الفرنسي بدوره قام بوضع جملة من التدابير والإجراءات التي يجب على الشركات التجارية إحترامها للوقاية من الفساد، منها ضرورة وضع مدونات قواعد السلوك تتضمن مختلف الممارسات التي يمكن أن تؤدي إلى الوقوع في الفساد وكذا وضع نظام داخلي عند معارضة أحكام مدونات السلوك وتوقيع العقوبات عند مخالفة مدونات قواعد السلوك⁽¹⁰⁵¹⁾. كما نجد من المنظمات الدولية التي تعمل على تكريس المطابقة لمعايير الوقاية من الفساد "منظمة التعاون والتنمية الإقتصادية للشركات التجارية" حيث أكدت أنه من بين القواعد التي ينبغي على الشركات التجارية إحترامها لضمان نجاعة نظام المطابقة لمعايير مكافحة الفساد ضرورة الأخذ بعين الاعتبار عند وضع برنامج المطابقة تقييم مواطن ضعف الشركة بالنسبة لمخاطر الفساد وتكييف هذه القواعد بحسب حجم الشركة.

وبالتالي حسب هذا المفهوم يشكل غياب نصوص قانونية وطنية تتعلق بإلزام الشركات التجارية باعتماد معايير مكافحة الفساد مساسًا بنزاهة وشفافية الإقتصاد الوطني، بالإضافة إلى أنه يزيد من صعوبة مواجهة الفساد وهذا ما يظهر جليا في القانون الجزائري ولكن غالبا ما تلجأ الشركات التجارية في هذه الحالة إلى القانون الأجنبي أو المقارن عند رغبتها في تكييف معايير الوقاية من الفساد⁽¹⁰⁵²⁾، كما أن

⁽¹⁰⁵⁰⁾- موري سفيان، "مدى إلتزام الشركات التجارية لمعايير الوقاية من الفساد-دراسة مقارنة-"، مجلة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد، دار جامعة حمد بن خليفة للنشر، قطر، العدد 3، 2021، ص.5.

⁽¹⁰⁵¹⁾- Art 17, loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016, Op-Cit.

⁽¹⁰⁵²⁾- موري سفيان، "مدى إلتزام الشركات التجارية لمعايير الوقاية من الفساد-دراسة مقارنة-" مرجع سابق، ص.5.

غياب نظام المطابقة يؤدي إلى نفور المستثمر الأجنبي من الإستثمار في الجزائر لغياب الضمانة المتعلقة بالشفافية التي تخضع له المؤسسات الداخليّة والأجنبيّة.

يبدو أن نظام المطابقة لأنظمة الشفافية من التدابير الوقائية الهامة الذي نادى به المنظمات الدولية بضرورة تطويره في الانظمة الداخليّة وكذا تعميمه في القطاعات المختلفة، لذا نجد المشرع الجزائري أخذ به لأول مرة في القانون رقم 08-22 والذي جعله من صلاحية السّلطة العليا للشفافية قصد الوقاية من الفساد ليس فقط لدى المؤسسات العمومية بل وحتى المؤسسات الإقتصادية والجمعيات، ويكون بشكل رقابة سابقة لمدى الإلتزام لقواعد الشفافية.

يمكن القول أنّ الشفافية والإفصاح هما نقيضا الغموض والسريّة، ولأنّ الشفافية تركز بالدرجة الأولى على شفافية المعلومات، وأنّ الإفصاح عنها إنّما يعتمد على مدى توافرها بخصائصها المطلوبة إذا فالإفصاح يعد الركن الأول من أركان الشفافية بل لا يمكن لها أن تقوم إلا به، فضلاً عن ذلك أن الشفافية والإفصاح هما منظومة متكاملة لتوضح الأنشطة المختلفة للمنظمة وخططها المستقبلية، والدراسات الخاصة بتلك الخطط، والقوائم المالية المعتمدة لها بصورّة يكون الغرض منها ليس إيصال رسالة معينة بقدر ما تكون إرسال المعلومة كاملة، فغياب الشفافية والإفصاح هو أحد الأسباب وراء ارتفاع مستويات الفساد⁽¹⁰⁵³⁾. كما أن نظام المطابقة إجراء حديث من شأنه تعزيز الشفافية في إنتظار التّصوص التّنظيمية التي ستبين مضمون المبدأ وكيفيات تجسيده لدى المؤسسات والإدارات العمومية.

3. التوعية والتّحسيس

إنّ الطّابع الوقائي للهيئة يتلاءم وأسلوب التوعية والتّحسيس من مخاطر الفساد وآثاره الوخيمة على الفرد وعلى المجتمع لا وبل أثره في تأخر الدّول في الإلتحاق بركب الدّول المتقدمة في ميادين مختلفة. إنّ التّوعية⁽¹⁰⁵⁴⁾ والتّحسيس من الأدوات التي تؤدي إلى غرس ثقافة الشفافية في ذهنيات الموظف العام وذهنيات المواطنين التي تؤدي إلى استرجاع الثقة المفقودة بين الإدارة والمواطن فالتوعية والتّحسيس من الأدوات التي تؤدي بالهيئة إلى المساهمة في تحقيق نزاهة الموظف العام الذي توهمه

⁽¹⁰⁵³⁾- برسولي فوزية، جوبر محمد، "الشفافية والإفصاح كآليتين لمكافحة الفساد الإداري والمالي"، مرجع سابق، ص163.

⁽¹⁰⁵⁴⁾- تعرف التوعية بأنّها: "هي إثارة الوعي لدى الجماهير بأي مشكلة أو قضية لخلق الإحساس بهذه المشكلة ووضعها في منطقة الشعور بالنسبة للفرد الغير الواعي بها". أنظر: الأزهر العقبي، ربيعة نبار، "دور البرامج التلفزيونية في التوعية بمخاطر الجريمة، دراسة ميدانية على عينة من النساء الماكثات بالبيت"، مجلة علوم الإنسان والمجتمع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، المجلد 6، العدد 22، مارس 2017، ص54.

المراكز القانونية، التي يتقلدها داخل الإدارة العمومية فتدفعه إلى التعسف في استعمال السلطة سواء داخل الجهاز الإداري أو حتى تجاه المواطن.

لذلك نجد من التدابير الوقائية التي تختص بها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وقصد ضمان الشفافية في التعامل مع الجمهور نشر معلومات تحسيسية عن مخاطر الفساد⁽¹⁰⁵⁵⁾ في الإدارة العمومية وفقا للمادة 11 من قانون رقم 06-01. كما جاء القانون السالف الذكر بخصوص مشاركة المجتمع المدني أنه لا بد من إعداد برامج تعليمية وتربوية وتحسيسية بمخاطر الفساد على المجتمع هذا حسب المادة 15 منه.

لذلك لا بد من تنمية الشعور بالمسؤولية الجماعية لدى المواطن، لأن هذا النوع من التوعية معناه الدعوة لفضح المفسدين، والتبليغ عنهم في أي قطاع كانوا ومهما كانت رتبهم، بأن الساكت عن الحق شيطان أخرس وبأنه ما ضاع حق ورائه مطالب، وبأن التفكير السلبي ب "لا يهمني" شكل من أشكال الفساد، وبأننا كلنا مسؤولون ومشاركون بطريقة أو بأخرى سواء بتفشي هذه الظاهرة أو بدحضها ومحاربتها⁽¹⁰⁵⁶⁾، لذلك نجد نظام المطابقة لنظم الشفافية الذي إستحدثه المشرع الجزائري في قانون رقم 22-08 الغرض منه توعية وتحسيس موظفي المؤسسات والإدارات العمومية بقواعد الشفافية ووقاية من الفساد.

الفرع الثاني

في شأن التقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الرامية لمكافحة الفساد

في الأوساط الإدارية يعتبر التقييم الدوري شرط لنجاح المؤسسة، والمتابعة الفورية لأي خطأ يُجنّب المؤسسة تراجع مستواها، ويقوم بالتقييم طاقم متخصص من خارج المؤسسة وهو ما يقوم بالتحقق من بعض الأمور التي تتكون منها حياة تلك الإدارة، سيما ما تعلق بالتزامات المنظمة وأهدافها، مدى جودة أداء الموظفين، مختلف الإجراءات والأنظمة التي تحكم الوظيفة والموظف داخل الجهاز⁽¹⁰⁵⁷⁾.

⁽¹⁰⁵⁵⁾- للتفصيل عن دور الإعلام في الحد من الفساد أنظر: بهاء الدين محمد حمدي، الإعلام الجنائي واثاره في الحد من اثار الجريمة، دار الراجحة للنشر، عمان، 2013، ص150.

⁽¹⁰⁵⁶⁾- مامي هاجر، "تفعيل دور المواطن وإشراكه بهيئات مكافحة الفساد من اجل الوقاية من هذه الظاهرة والقضاء عليها"، مجلة افاق لعلم الاجتماع، جامعة لونيبي أعلي، البليدة، المجلد 9، العدد 2، 2019، ص136.

⁽¹⁰⁵⁷⁾- الغرض من التقييم هو التحقيق من:

-إلتزام المنظمة لأهدافها وخططها.

-إلتزام القائمون على المؤسسة بالأنظمة المالية والإدارية والآليات والسياسات المقررة والمعول بها.

-جدوى مخرجات المؤسسة مقابل مدخولاتها.

إنّه لا بد من إجراء مراجعة دورية للأنظمة القائمة من أجل التأكيد من أنّها قادرة على الإستجابة للمستجدات الحديثة في مجال مكافحة الفساد الإداري سواءً من حيث الكم أو من حيث الكيف⁽¹⁰⁵⁸⁾ إذا كانت المتابعة أداة ضرورية لمعرفة مدى ملاءمة عملية التّنفيذ للخطط الموضوعية، فإنّ تحقيق المنظّمة لأهدافها لا يتحقق عن طريق عمليات التّنظيم والتّخطيط، بل أيضا عن طريق المتابعة والمراجعة⁽¹⁰⁵⁹⁾، ذلك بقصد التّأكد من تحقق الأداء بشكل سليم.

تشمل المراجعة التّقييم المنظّم والمستقل الذي تقوم به هيئة متخصصة للتأكد من الحقيقة والصّدق في العمل، وكذا تقييم فاعلية السّياسات والإجراءات وطرق العمل إضافة إلى تقييم فاعلية استخدام السّلطة، ومدى نجاح الإدارة في أداء الوظائف⁽¹⁰⁶⁰⁾.

وقد تضمّن النّص أيضا أن يتم إجراء تقييم دوري للصكوك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصّلة، بغية تقرير مدى كفاءتها لمنع الفساد ومكافحته، ويقصد بذلك وضع آلية مؤسسية أو هيئة لرقابة جودة التشريعات واللوائح والقرارات والنّظم الإدارية ومعاييرها ومراجعة آثارها في مجال حماية النزاهة ومحاربة الفساد، بحيث تجعلها مواتية لمعايير الشّفافية والنّزاهة:

لذلك نجد إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، في الفصل الثاني المتعلق بالتدابير الوقائية، أكّدت أن سياسيات وممارسات الوقاية ومكافحة الفساد، تلزم الدّول أن تسعى إلى إجراء تقييم دوري للصكوك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصّلة، بغية تقرير مدى كفاءتها لمنع الفساد ومكافحته⁽¹⁰⁶¹⁾. الجزائر بدورها وعملاً ببنود هذه الإتفاقية أشارت إلى ضرورة الأخذ بتدابير من هذا القبيل، إذ من الضروري العمل بها سعياً للوقاية من الفساد ومكافحته، وقد منحت أهلية القيام بهذا التقييم والمراجعة إلى هيئة مكافحة الفساد.

-جودة أداء الموظّفين ومدى الإستحقاق للترقية أو الكفاءة.

-توفر الأنظمة والسّياسات ومدى ملاءمتها لحاجة المؤسسة.

-رضا المنتفعون من المؤسسة عم عملها ومستوى أدائها. أنظر: يسرى الحسنات، واقع متطلّبات الشفافية الإدارية لدى منظمّات المجتمع المدني ودور الجهات ذات العلاقة في تعزيزها، مرجع سابق، ص 25.

⁽¹⁰⁵⁸⁾- عبد الرحمان بن أحمد الهيجان، إستراتيجيات ومهارات مكافحة الفساد الإداري، مرجع سابق، ص 247.

⁽¹⁰⁵⁹⁾- بن مرزوق عنتر، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة العامّة الجزائرية، دراسة ميدانية لولاية برج بوعريّج، مرجع سابق، ص 115.

⁽¹⁰⁶⁰⁾- المرجع نفسه، ص 115.

⁽¹⁰⁶¹⁾- المادة 05 فقرة 3، إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مصادق عليها بتحفظ بمرسوم رئاسي رقم 128-04، سالف الذكر.

جاء في المادة 20 من قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته: "تكلف الهيئة لا سيما بالمهام الآتية... 5-التقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الرامية إلى الوقاية من الفساد والنظر في مدى فعاليتها...".

إذن للهيئة الوطنية من الفساد ومكافحته المساهمة في ضمان نزاهة الوظيفة العامة من خلال التقييم الدوري لمختلف الأعمال الإدارية بالنظر إلى الأدوات والإجراءات التي تحكمها للتأكد من سلامة هذه الوظائف، من شأن ذلك تقييم مدى فعالية الأنظمة المعمول بها من عدمه.

حيث أشارت إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أنّ تقوم هيئات مكافحة الفساد الوقائية بتنفيذ السياسات المتعلقة بإجراءات التقييم الدوري والإشراف عليها وتنسيق ذلك عند الإقتضاء⁽¹⁰⁶²⁾. في هذا الإطار نجد أنّ الهيئة بإمكانها المساهمة في الكشف عن أفعال الفساد والوقاية منها حيث أهلها المشرّع بموجب نص المادة 20 فقرة 4، من قانون رقم 06-01، البحث في التشريع والتنظيم والإجراءات والممارسات الإدارية عن عوامل الفساد، أو تقديم وجهات نظر مختلفة لما جاء في القانون أو التنظيم المعمول بها، لها أن تقدم توصيات لإزالتها.

تنجز الهيئة دراسات وتقارير موضوعاتية عن ظاهرة الفساد تتضمن تبيان حجم المشكلة وانواعها وعوامل وأسباب انتشارها وسبل الوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا حث مراكز البحث المتخصصة والجامعات على انجاز الدراسات والأبحاث المتعلقة بمكافحة الفساد المساعدة على إنجازها وتمكين الباحثين من المعلومات⁽¹⁰⁶³⁾.

إن التقييم الدوري الذي منح للهيئة يعد من أهم أدوات الرقابة والمساءلة التي يمكن للهيئة من خلالها ليس فقط في تحقيق النزاهة وتقويم السلوك غير السوي في الإدارة العامة، تحقيق النزاهة وتقويم السلوك في الإدارة العامة، بل يجعلها تشارك فعلياً في السياسة العامة لمواجهة الفساد والوقاية منه، غير أنّ مثل هذا المهام يحتاج إلى عديد من النقاط التفصيلية المتعلقة بالكيفيات التي تتم بها الممارسة ومباشرة الإختصاص، إذ لا يكفي مجرد الإشارة إلى هذا الإختصاص في نصّ منفرد، بل كان من الممكن التفصيل بشأنه في التنظيم.

⁽¹⁰⁶²⁾- المادة 06 فقرة 1، إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مصادق عليها بتحفظ بمرسوم رئاسي رقم 04-128، سالف الذكر.

⁽¹⁰⁶³⁾- حيدور جلول، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وحماية الممتلكات والاموال العمومية، مرجع سابق، ص56. أشار المشرّع التونسي إلى أهمية هذه التوجيهات لهيئة مكافحة الفساد، في الفقرة 9 من الفصل 13، المرسوم الإطاري عدد 120، لسنة 2011، متعلق بمكافحة الفساد في تونس، سالف الذكر.

لذا يمكن القول أنّ فرض إعداد تقارير دورية وبعثها للهيئة من التدابير التي تعزز عملية التقييم الدوري المشار إليه سلفاً.

الفرع الثالث

في شأن ضمان الهيئة التنسيق ومتابعة الأنشطة

تسعى الدّول إلى إرساء وترويج ممارسات فعالة وتستهدف في مجملها منع الفساد، كما تهدف إلى تنفيذ وترسيخ مبادئ أساسية وفعالة لمكافحة الفساد لذا فإنّ التّقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية يتولد عنه قيام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بضمان التنسيق بين مختلف الإدارات، ويسمح لها كذلك بمتابعة مختلف النّشاطات ميدانياً سيما المتعلقة بالوقاية من الفساد ولا يمكنها تحقيق ذلك إلا بناءً على التّقارير الدّورية والمنظمة التي ترد إليها من القطاعات المختلفة، والتي عليها أن تتضمن مختلف الإحصائيات والتّحليل المتعلقة بمجال الوقاية من الفساد ومكافحته⁽¹⁰⁶⁴⁾.

وقد أكدت إتفاقية الأمم المتحدة أن الدّول عليها أن تتخذ تدابير خاصة بنشر معلومات يمكن أن تضم تقارير عن مخاطر الفساد في إداراتها العمومية⁽¹⁰⁶⁵⁾، وهذا دليل على الأهمية البالغة لهذه التقارير. ضف إلى ذلك فإنّ فعالية هذا الإجراء يتقرّر في حال منحه لجهاز متخصص في مجال مكافحة الفساد، وأن هذه التقارير الدورية آلية لممارسة الهيئة التقييم الدوري للقوانين والإجراءات المتعلقة بمكافحة الفساد، على مستوى جميع القطاعات فمن الواضح أنّ عدم وجود عمليات تدقيق دورية من جهة مستقلة، يضاعف من الإهتمام بإعداد تقارير شفافة يمكن المحاسبة على أساسها⁽¹⁰⁶⁶⁾.

تظهر أهمية هذا الإجراء في أن الأجهزة الرقابية في كثير من الأحيان عطلت عن القيام بأدوارها الفعلية، ذلك من خلال عدم تزويدها بالتقارير المطلوبة عن سير الأجهزة الحكومية لتتمكن على ضوء هذه التقارير من مراقبة وتطوير أداء الجهاز، بما تحقق الغاية النهائية لإنشائها وهو وجود إدارة نزيهة، بل أنّها وإن زودت بهذه التقارير فهي في الغالب تقارير قديمة يصعب إصلاح ما تتضمنه من أخطاء

⁽¹⁰⁶⁴⁾- تنص المادة 20 فقرة 8 من قانون رقم 06-01، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على أنّه: "... تكلف الهيئة لا سيما بالمهام الآتية: ... 8-ضمان تنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال المباشرة ميدانياً على أساس التقارير الدورية والمنظمة المدعمة بإحصائيات وتحليل متصلة بمجال الوقاية من الفساد ومكافحة، التي ترد إليها من القطاعات والمتدخلين المعنيين ...".

⁽¹⁰⁶⁵⁾- المادة 10، إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مصادق عليها بتحفظ بمرسوم رئاسي رقم 04-128، سالف الذكر.

⁽¹⁰⁶⁶⁾-مصلح عيبر، عزمي الشعبي، علي جرباوي، محمد أبوزايد، سامي الكيلاني، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، مرجع سابق، ص 130.

وملاحظات ويجعل تتبع هذه التقارير أمراً روتينياً لا يضيف للدولة أية قيمة فعلية، بل أنها قد تكون معيقة للرقابة إذ كثيراً ما تكون موجهة نحو فئة محدودة من الموظفين أو المواطنين الذين في الواقع ضحايا الفساد، وغالباً ما يكونوا من الموظفين الصغار⁽¹⁰⁶⁷⁾.

لذا فهذه المتابعة بموجب هذه التقارير الدورية يجب أن تكون بجدية وتتخذ بصرامة، فمهدف تحسين المساءلة والشفافية والنزاهة في القطاع العام من المهم أن يطلب من كافة الإدارات العامة وضع تقارير مرحلية منتظمة حول عملها⁽¹⁰⁶⁸⁾. ولعلّ الأهم في ذلك أن تقدم التقارير في مواعيدها المحددة رغم كل الظروف ويشكل ذلك حالة إيجابية جداً لنظام المعلومات⁽¹⁰⁶⁹⁾، حيث يلزم إعداد تقارير منظمة بتقييم برامج النشاطات بصفة دورية ولمدة معينة لتكون نتائج هذا التقييم أساساً لمقترحات سياسات جديدة.

إذن في إطار تحقيق الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته للنزاهة وعملها على تقويم سلوك الموظف العام، وكذا نزاهة الوظيفة العامة بوجه عام فإن لها أن تقوم بالتقييم والمراجعة الدورية لمختلف القوانين ومختلف الإجراءات، وحتى في البحث في التشريع والتنظيم المتعلق بمكافحة الفساد للنظر في مدى فعاليتها، أو تقديم توصيات أو إقتراحات تراها أنجع لمكافحة الفساد، ولا يمكنها إجراء عملية التقييم هذه إلا بالتنسيق بين مختلف الأجهزة ومتابعة⁽¹⁰⁷⁰⁾ مختلف الأعمال والنشاطات بواسطة التقارير الدورية التي ترد إليها، قصد التأكيد بأن هذه الأعمال والنشاطات تمت وفقاً للقوانين والتشريعات.

إلا أنه وباستقراء التصوص القانونية المتعلقة بهذه التدابير سيما ما ورد في نص المادة 20 من قانون رقم 06-01، فإنه يمكن التوصل إلى بعض الملاحظات بشأنها:

- إن التقييم الدوري وإعداد التقارير الدورية والمنتظمة آليات مهمة للمتابعة والمساءلة من جهة، وكذا ضمان التنسيق من جهة أخرى.

(1067)- عبد الرحمن بن أحمد هيجان، الفساد وأثره في الجهاز الحكومي، مرجع سابق، ص 568.

(1068)- فاديا قاسم بيضون، الفساد أبرز الجرائم، مرجع سابق، ص 347.

(1069)- يسرى الحسنات، واقع متطلبات الشفافية الإدارية لدى منظمات المجتمع المدني ودور الجهات ذات العلاقة في تعزيزها، مرجع سابق، ص 33.

(1070)- وهي بمثابة مساءلة للموظف من خلال تقديم البيانات والتقارير الدورية عن نتائج أعمال الموظف ومدى النجاحة في التنفيذ والتأكد بأن الأداء يتفق مع القوانين والتشريعات والصالح العام. مصلح عبير، عزمي الشعبي، علي جريايوي، محمد أبوزايد، سامي الكيلاني، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، مرجع سابق، ص 38.

- يبدو أن النقطة الإيجابية في تنظيم المشرع لهذه التدابير الوقائية لتحقيق النزاهة والشفافية هو منح الإختصاص لهيئة متخصصة ومستقلة.
- تعاني عملية المراجعة الدورية من عدة عوائق نذكر أهمها:
 - ✓ جهل الإدارة لأهمية تقييم جميع جوانب العمليات دوريًا من قبل الهيئة المختصة.
 - ✓ عدم تقبل المسؤولين لفكرة قيام طرف آخر بتقييم أعمالهم.
 - ✓ إرتفاع نفقات المراجعة الشاملة للعمليات.
 - ✓ صعوبة الحصول على أفراد متخصصة للقيام بهذا النوع من المراجعة⁽¹⁰⁷¹⁾.
 - ✓ عليه يشترط في القيام بعملية التقييم توفر الأعضاء على درجة من الكفاءة والخبرة، وإذا تعلق الأمر بتقديم توصيات لإزالة تشريعات أو تنظيمات تستوجب أن تتوفر الهيئة على أعضاء يتمتعون بصفة قانونية أو قضائية، وهذا ما لا يتوفر لدى الهيئة.
 - ✓ غياب ذكر وسيلة لنشر هذه التقارير الخاصة بهذه النشاطات والأعمال، في حين هناك نظم حديثة تساعد على ذلك⁽¹⁰⁷²⁾، حتى لا تبقى عملية إعداد التقارير مجرد عملية شكلية فقط.
 - ✓ نص المادة 20 فقرة 8 عندما تحدث عن التقارير التي ترد إلى الهيئة أشار إلى القطاعات والمتدخلين المعنيين، ولم يبين من هم المعنيين.
 - ✓ لم تقترن هذه التقارير بمدة زمنية معينة، في حين أن هذه التقارير الدورية لابد أن ترتبط بمدة زمنية.
 - ✓ عدم تحديد المشرع للمعنيين بهذه التقارير، وكذا عدم إقرانه بمدة زمنية، وهذا ما يؤهلنا القول أنه إجراء شكلي، غير إلزامي بالنظر إلى استقراءنا لهذه النصوص القانونية المنظمة له.

⁽¹⁰⁷¹⁾- فإنّ عملية المراجعة تعد وسيلة رقابية فعالة في الإدارة إذ تساعد هذه الأخيرة على التأكيد مما تحويه التقارير من معلومات لاستخراج البيانات الفعلية عن الأداء، ومقارنتها بما تم التخطيط له سابقًا، إضافة إلى قدرتها على اكتشاف الأخطاء الموجودة في هذه التقارير سواء كانت مقصودة أو غير مقصودة. بن مرزوق عنتر، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، دراسة ميدانية لولاية برج بوعريج، مرجع سابق، ص 115.

⁽¹⁰⁷²⁾- كنظم المعلومات، إذ من أهم مزاياها هو قدرتها على تقديم أنواع كثيرة من التقارير وقدرتها على الفرز والتلخيص، لذلك فإنّ بإمكان المنظمات تقديم أنواع من التقارير تخدم بها المستفيدين. يسري الحسنات، واقع متطلبات الشفافية الإدارية لدى منظمات المجتمع المدني ودور الجهات ذات العلاقة في تعزيزها، مرجع سابق، ص 33.

نخلص إلى أنّ المجتمعات التي تحرم شعوبها من الديمقراطية وحرية التعبير وحق الوصول إلى المعلومات هي مجتمعات ذات أنظمة ديكتاتورية، تنعدم فيها العدالة وتنتشر فيها الضبابية ويعم الفساد بانواعه حيث يسود فيه الجهل بأهمية تطبيق الشّافية، وضعف الإطار القانوني لحماية المواطنين عند غياب الشّافية نتيجة لعدة معوقات تقف أمامها، خاصة منها غياب الدور الفعّال لمؤسسات المجتمع المدني ومشكلة امتلاك الحكومات لوسائل الإعلام والاتصالات العامّة، فيحد من حرية التّعبير والمساءلة والشّافية، يضاف إليها عدم استقلالية القضاء وهشاشة النّظم السّياسية كلها معوقات تحول دون تحقق الشّافية.

للشّافية متطلبات تساعد في إرساء بيئة مواتية ومستدامة للحكم الراشد على شرط أن تكون الشّافية في الوقت المناسب، أي إتاحة المعلومات في وقتها، إعتبار الشّافية وسيلة لإظهار الأخطاء ومعاينة مرتكبيها⁽¹⁰⁷³⁾.

لذا فالشّافية تكتسي أهمية في الوقت المعاصر لأنّها تتطلب القيام بجملة من الإصلاحات بصفة دورية في شتى المجالات لمعالجة الإختلالات القائمة ووضع الآليات الكفيلة بتحقيق الشّافية للوصول في النهاية إلى مجتمع فاضل من خلال شّافية القوانين والتشريعات وشّافية النفقات والإيرادات العامّة وفعالية الأطر الرّقابية لردع المفسدين، خاصة تعزيز الأجهزة المتخصصة في مكافحة الفساد بصلاحيات تسمح لها بتحقيق ذلك، من حيث سهرها على شّافية المعلومات وسهولة الوصول إليها وكذا مساهمتها في إعداد نظم المطابقة للشّافية كإجراءات تسمح لها بضمّان نزاهة الوظيفة العامّة، فهي من الخطوات الهامة للوصول إلى تحقيق متطلبات الشّافية التي تعتبر الممر الآمن نحو الحوكمة.

(1073). حاجي العليّة، "دور الشّافية في تحقيق حوكمة المالية العامّة"، مرجع سابق، ص.ص 114-115.

الفصل الثاني

الدور النسبي للهيئة في مكافحة الفساد

إلى جانب الدور الوقائي الممنوح للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في سبيل التخفيف من حدة الفساد، وبمناسبة تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد والذي جاء في مقصود المادة 17 من قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المنشئ للهيئة، فإنه خُولت لهذه الأخيرة صلاحيات تأخذ شكل المكافحة لا الوقاية، تختص بموجها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالتحري وجمع الأدلة في الوقائع ذات الوصف الجزائي، والكشف عن كل الممارسات التي تشكل أفعال فاسدة داخل الإدارات والمؤسسات العمومية والخاصة، سيما بعد التوسيع من دائرة جرائم الفساد، بعد أن قام المشرع بإعادة تنظيمه للجريمة والعقوبة في إطار قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

أسندت مهمة البحث والتحري للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تبعاً للقانون رقم 01-06، الذي جاء فيه تكلف الهيئة بـ "الإستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد"، عليه وتبعاً لذلك في حالة توصل الهيئة من خلال التحريات إلى وقائع ذات وصف جزائي لها أن تحيل الملف إلى وزير العدل قصد تحريك الدعوى العمومية (المبحث الأول).

ولما كانت مهمة مكافحة الفساد من المهمات الصعبة والشاقة فإنه لا بد من تفعيل دور الهيئة في هذا المجال بفرض تعاونها مع هيئات أخرى، سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي وإشراكها جهات مساهمة تعمل على الرفع من فعالية دور الهيئة في مجال مكافحة الجريمة، وكذا التنوع من صلاحياتها وتحقيق الغرض من إنشائها ألا وهو الوقاية من الفساد ومكافحته (المبحث الثاني).

المبحث الأول

عن تقييم مواجهة الهيئة للجريمة

للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته أن تتصل بالجريمة، حيث عدت المادة 20 من القانون رقم 01-06، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته مجموعة من الصّلاحيات أهمها ما ورد في الفقرة 7 منها، إذ للهيئة الإستعانة بالنيابة العامّة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد، وأضافت المادة 21 أنّه لا بد من تزويد الهيئة بالمعلومات والوثائق المفيدة للكشف عن أفعال الفساد، لتُعدّ بذلك الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته آليةً لمتابعة جرائم الفساد الواردة في قانون رقم 01-06 (المطلب الأول).

فضلاً عن أنّه في إطار قيام الهيئة بدورها في الكشف عن أفعال الفساد لها القيام بإعداد ملفات بشأن التّحريات التي تقوم بها داخل المؤسسات والإدارات في القطاعين العام والخاص، لتحويل تلك الخروقات والتجاوزات للعدالة للنظر فيها مثلما جاء في نص المادة 22 من قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، حيث تتصل الهيئة بالقضاء بغرض متابعة المجرمين (المطلب الثاني).

المطلب الأول

في متابعة الهيئة للجريمة

كأول خطوة، وقبل أن تتصل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالقضاء بغرض متابعة المجرمين بشأن أفعال الفساد، فإنّه تتصل الهيئة بالجريمة، وتستعين في ذلك بأجهزتها الداخليّة وكذا بالنيابة العامّة حسب المادة 20 و21 من قانون رقم 01-06 لمتابعة جرائم الفساد الواردة في هذا القانون، خاصة وأنّ المشرّع الجزائري قد وسع من دائرة أفعال الفساد بمناسبة إعادة تنظيمه للجريمة والعقوبة في قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، وأطردها بإستحداث أساليب تحري خاصة لتسهيل مهمة الإلتحاق بمقترفي هذه الجرائم (الفرع الأول)، ويعدّ إختصاص متابعة الجريمة إختصاص أصيل للهيئة في سبيل الكشف عن الأفعال ذات وصف جزائي قصد تحميل المسؤولية لكل من خرق أحكام قانون الوقاية من الفساد ومكافحته (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مسألة إعادة النظر في الجريمة والعقوبة

تختصّ الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بتنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد حسب المادة 17 من القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ويقصد بالفساد في مفهوم هذا القانون "كلّ الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون" لذلك

وفي إطار البحث والتحري والكشف عن أفعال الفساد، الملاحظ أنّ المشرّع، قام بإعادة تنظيم الجريمة والعقوبة⁽¹⁰⁷⁴⁾ في إطار هذا القانون الخاص، أين ألغى بعض الجرائم الواردة في قانون العقوبات وأعاد صياغتها في قانون رقم 01-06، ضف إلى ذلك قام بإستحداث جرائم جديدة لم تكن موجودة سابقا في قانون العقوبات مما يفرض خصوصية في النّظام الإجرائي والعقابي لهذه الجرائم .

أولا: الجرائم المستحدثة في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته

الملاحظ أنّ المشرّع في قانون رقم 01-06، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، قام بإعادة تنظيم بعض الجرائم التي كانت منظمة في إطار قانون العقوبات من جهة كما قام بإضافة جرائم جديدة لم تكن موجودة سابقا⁽¹⁰⁷⁵⁾ وهذا ما ورد في الباب الرابع من هذا القانون، أين منح المشرّع نوعا من الخصوصية من خلال الزيادة في تشديد العقوبة على الجرائم بوصفها جنح بالمقارنة إلى الجنح المنصوص عليها في قانون العقوبات، ومن جهة أخرى أقر لها أحكاماً خاصة غير مألوفة خاصة ما تعلق بإجراءات المتابعة والتحقيق فيها. وتتمثل هذه الجرائم المستحدثة في:

1. في الجرائم المتعلقة بالوظيفة العامّة

بالعودة إلى الباب الرابع من قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، والذي جاء بعنوان "التجريم، العقوبات وأساليب التحري"، فإنّه إستحدث بعض الجرائم التي لم تكن معروفة في مجال الوظيفة العامّة⁽¹⁰⁷⁶⁾ نذكر:

⁽¹⁰⁷⁴⁾-التّظر في أهمية موضوع عالمية تجريم الفساد عدل:

SEGONOS Marc, « L'internationalisation de l'incrimination et de la corruption », Droit pénal, n°9, Septembre 2006, pp 23-24.

⁽¹⁰⁷⁵⁾- كانت جرائم الفساد منظمة في قانون العقوبات، لكن بعد صدور قانون الوقاية من الفساد ومكافحته في 2006، تم إعادة تنظيمها فيه بعد إلغائها من قانون العقوبات، والأكثر من ذلك أضاف المشرّع جرائم جديدة لم تكن موجودة سابقا وهذه الجرائم تتمثل في:

الجرائم التي أعيد تنظيمها في قانون الوقاية من الفساد هي: الرّشوة في القطاع العام، الإختلاس في القطاع العام، التهرب من الضرائب والرسوم، أخذ فوائد بصفة غير قانونية، إستغلال النفوذ، أخذ امتيازات غير مبررة في مجال الصفقات.

الجرائم المستحدثة في قانون الفساد هي: الرّشوة في القطاع الخاص، رشوة الموظّفين الأجانب، الإثراء الغير المشروع، التّصريح الكاذب، عدم التّصريح بالممتلكات، التمويل الخفي للأحزاب، استغلال الوظيفة، تعارض المصالح، تلقي الهدايا. للتّعرف على مختلف جرائم الفساد أنظر: حماس عمر، جرائم الفساد المالي والبيات مكافحتها في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص القانون الجنائي للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2017، ص 14-165.

⁽¹⁰⁷⁶⁾- إنّ مصطلح الوظيفة العامّة أستعمل لتخصيص وظائف الإدارات العمومية وهي تعني بمفهومها الضيق الأشخاص الذين يخضعون إلى قانون الوظيفة العامّة أي الموظّفين العموميين. أنظر:

أ. جريمة إساءة إستغلال الوظيفة

وهي جريمة جديدة استقدمها المشرع بمقتضى المادة 33 من قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته التي تقابل المادة 19 من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد⁽¹⁰⁷⁷⁾، وهي تعتبر صورة من صور جريمة المتاجرة بالنفوذ المنصوص عليها في المادة 128 من قانون العقوبات، هذه الأخيرة ألغيت بموجب قانون مكافحة الفساد وتحديداً بمقتضى المادة 32 وبهذا فبعدما كانت للجريمة صورتين فقط، استغلال النفوذ الواردة في المادة 32 فقرة 2، والتحريض على استغلال الوظيفة الواردة في المادة 32 فقرة 1، أضاف المشرع صورة ثالثة جديدة ولم يعرفها القانون القديم وهي إساءة استغلال الوظيفة⁽¹⁰⁷⁸⁾.

ويعاقب مرتكب هذه الجريمة بالحبس من سنتين 2 إلى عشر 10 سنوات وبغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج إذا أساء استغلال وظيفته أو منصبه عمداً من أجل أداء عمل ما أو إمتنع عن أدائه في إطار ممارسة المهام، فيُفهم من ذلك أن المشرع أعتبر هذه الجريمة جنحة تتحقق بمجرد مخالفة النصوص التشريعية والتنظيمية من أجل الحصول على منافع غير مستحقة، لنفسه أو لشخص أو كيان آخر، ويشترط أن ترتكب الجريمة من موظف عام⁽¹⁰⁷⁹⁾.

ب. جريمة تعارض المصالح

عرّفت منظمة التعاون والتنمية في أوروبا جريمة تعارض المصالح أنّها كل تدخل لأحد الأعوان العاملين في القطاع العام، والذي هو منوط به القيام بمهام ووظيفة عمومية، من أجل ترجيح مصلحة

LACHAUME Jean-François, La fonction publique, 2eme Édition, Dalloz, Paris, 1998, p.1

⁽¹⁰⁷⁷⁾- "تنظر كل دولة في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لكي تجرم تعمد موظف عمومي إساءة استغلال وظائفه أو موقعه، أي قيامه أو عدم قيامه بفعل ما، لدى الاضطلاع بوظائفه، بغرض الحصول على مزية غير مستحقة لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان آخر، مما يشكل إنتهاكا للقوانين" المادة 19، إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مصادق عليها بتحفظ بمرسوم رئاسي رقم 04-128، سالف الذكر.

⁽¹⁰⁷⁸⁾- وقد اشترط المشرع وفقاً للمادة 33 ثلاثة أركان لقيام الجريمة وهي: -صفة الجنائي: يشترط أن يكون موظفاً عمومياً، -الركن المادي: ويتجزأ إلى ثلاثة عناصر، أداء عمل أو الإمتناع على أدائه على نحو يخرق القوانين والتنظيمات، أن يكون العمل المطلوب أدائه أو الإمتناع عنه من الأعمال التي تدخل في نطاق وظيفته، يجب أن يكون الغرض من السلوك المادي للموظف العام هو الحصول على منافع غير مستحقة لنفسه أو لشخص أو كيان آخر. -القصد الجنائي: تقتضي هذه الجريمة توافر القصد الجنائي لدى الجنائي والذي يتكون من عنصري العلم والإرادة، أي إساءة استغلال الوظيفة. أمال يعيش تمام، "صور التجريم الجديدة المستحدثة بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته"، مجلة الإحتياد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، المجلد 4، العدد 5، 2009، ص 98.

⁽¹⁰⁷⁹⁾- المادة 33 من قانون رقم 06-01، سالف الذكر.

خاصة تعود عليه بريح معين أو فائدة ما بصرف التّظّر عمّا إذا كان ذلك الربح وتلك الفائدة مادية أو معنوية أو مجتمعتين⁽¹⁰⁸⁰⁾.

تُعد جريمة تعارض المصالح من الجرائم الجديدة المستحدثة في قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته في المادة 34 منه، وقد عرف المشرّع تعارض المصالح بأنه خرق لأحكام المادة 09 من قانون الفساد، إلّا أنّه يبدو أن المشرّع قد أخطأ في ذلك، فبدل الإشارة إلى نص المادة 08 من القانون أشار إلى نص المادة 09 إذ يستبعد قصده للمادة 09 على أساس أنها متعلقة بكيفية إبرام الصفقات العمومية، أما المادة 08 فجاء فيها: "يلتزم الموظّف العمومي بأن يخبر السّلطة الرئاسية التي يخضع لها إذا تعارضت مصالحه الخاصة مع المصلحة العامّة، أو أن يكون من شأن ذلك التأثير على ممارسته لمهامه بشكل عاد"، وهذا ما يدل على أن المشرّع في المادة 34، كان يعني بها المادة 08 وليس المادة 09. عرف المشرّع جريمة تعارض المصالح بأنّها كل خرق لأحكام المادة 8 السابقة الذكر، وبمقتضى ذلك يعاقب الموظّف العمومي الذي يخالف أحكام هذه المادة بالحبس من ستة 6 أشهر إلى سنتين 2 وبغرامة من 50.000 إلى 200.000 دج⁽¹⁰⁸¹⁾.

من خلال نص المادة 34، والمادة 08 من قانون رقم 06-01 يُستشفّ أنّه لقيام جريمة تعارض المصالح لا بد من توافر شروط تتمثل في أن يرتكبها موظف عمومي، وكذا وجود موظف عمومي في وضعية تعارض مصالح، كما تقتضي هذه الجريمة أن يخل الموظّف بواجب إخبار السّلطة الرئاسية عن تعارض مصالحه الخاصة بالمصالح العامّة الذي فرضته عليه المادة 08 من قانون مكافحة الفساد. غير أنّه يعاب على الأحكام المتعلقة بهذه الجريمة أن المشرّع لم يحدد المقصود من مصطلح "المصالح" الوارد في المادة 08، إضافة إلى الخطأ المادي الذي وقع فيه عند صياغة نص المادة 34 فبدل الإشارة إلى نص المادة 08 أشار إلى نص المادة 09 والذي عليه تدارك ذلك⁽¹⁰⁸²⁾.

⁽¹⁰⁸⁰⁾ - البرج أحمد، "تصنيف الجرائم الواردة في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته الجزائري، دراسة على ضوء القانون رقم 01-06 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته"، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، المجلد 4، العدد 1، 2020، ص 33.

⁽¹⁰⁸¹⁾ - المادة 34، قانون رقم 06-01، سالف الذكر.

⁽¹⁰⁸²⁾ - إنّ استحداث هذه الجريمة يستدعي أولاً التنسيق بين النصوص القانونية خشية تعارضها وخاصة أن هذه الجريمة تنطبق على كل الموظّفين العموميين لأنّ ذلك قد يطرح إشكال فهل نطبق أحكام المواد 554 إلى 566 من قانون الإجراءات الجزائية الجزائري أم نطبق المادة 34، من قانون مكافحة الفساد لتعارضهما، فالمادة 34 تعتبر عدم الإبلاغ جريمة يعاقب عليها القانون، أما قانون الإجراءات الجزائية فلا يرتب عليها أي عقوبة جزائية. أنظر: أمر رقم 66-155، مؤرخ في 8 جوان 1966، المتضمن بقانون الإجراءات الجزائية، ج.ج.ج عدد 40، صادر في 8 جويلية 1966، معدل ومتمم.

ج . جريمة عدم التصريح أو التصريح الكاذب للممتلكات

تبني المشرع الجزائري في إطار سياسة مكافحة الفساد الإداري التصريح بالممتلكات⁽¹⁰⁸³⁾ كالية لمتابعة الذمة المالية للموظفين العموميين ومعرفة⁽¹⁰⁸⁴⁾ مختلف التغيرات التي تطرأ عليها من خلال الكشف عن حالات الثراء السريع، والوقوف عند أي كسب غير مشروع ومساءلته عن كل ما يحصل عليه من أموال دون وجه حق والتي لا يمكن تبريرها مقارنة مع مداخيله العادية المشروعة. لذا جاءت المادة 36 من القانون رقم 01-06 بعنوان "عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالممتلكات" والتي جاء فيها "يعاقب بالحبس من ستة (6) أشهر إلى خمس (5) سنوات وبغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج، كل موظف عمومي خاضع قانونا لواجب التصريح بممتلكاته ولم يقم بذلك عمدا، بعد مضي شهرين (2) من تذكيره بالطرق القانونية، أو قام بتصريح غير كامل أو غير صحيح أو خاطئ، أو أدلى عمدا بملاحظات خاطئة أو خرق عمدا الالتزامات التي يفرضها عليه القانون".

د . جريمة الإثراء غير المشروع

إنّ جريمة الإثراء غير المشروع⁽¹⁰⁸⁵⁾ جديدة في النظام القانوني الجزائري، إذ لم تكن مجرمة في ظلّ قانون العقوبات الجزائري، وقد أشارت إليها إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2003 في المادة 20⁽¹⁰⁸⁶⁾ ونصت على أنّ كلّ دولة رهناً بدستورها والمبادئ الأساسية لنظامها القانوني تنظر في اعتماد ما

أنظر: أمال يعيش تمام، "صور التجريم الجديدة المستحدثة بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته"، مرجع سابق، ص101.

⁽¹⁰⁸³⁾- وتعرف المادة 2 من القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته الممتلكات أنها: "الموجودات بكل أنواعها، سواء كانت مادية أو غير ملموسة، منقولة أو غير منقولة ملموسة أو غير ملموسة، والمستندات أو السندات القانونية التي تثبت ملكية تلك الموجودات أو وجود الحقوق المتصلة بها".
⁽¹⁰⁸⁴⁾- عن الوظيفة العامة والموظف العمومي، أنظر:

TAIB Essaid, Droit de la fonction publique, Édition Houma, Alger, 2003, p11.

⁽¹⁰⁸⁵⁾- وهذا ما جاء في المادة 08 من إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، مصادق عليها بمرسوم رئاسي رقم 06-137، سالف الذكر.

⁽¹⁰⁸⁶⁾- "تنظر كل دولة طرف، رهنا بدستورها والمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، في اعتماد ما يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم تعمد موظف عمومي إثراء غير مشروع، أي زيادة موجوداته زيادة كبيرة لا تستطيع تعليلها بصورة معقولة قياسا إلى دخله المشروع".

قد يلزم من التدابير التشريعية لتجريم الإثراء غير المشروع، وتطبيقا لهذا جاءت المادة 37 من قانون مكافحة الفساد مجرمة الإثراء غير المشروع⁽¹⁰⁸⁷⁾.

من أجل حماية المال العام⁽¹⁰⁸⁸⁾ يخضع الموظف إلى رقابة دورية من طرف الهيئة الإدارية المختصة بمكافحة الفساد حول ذمته المالية، وفي حالة ظهور الزيادة فيها بصفة غير اعتيادية وحين يعجز الموظف عن تبرير هذه الزيادة فإنه يقع تحت طائلة المادة 37 من القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁽¹⁰⁸⁹⁾.

حيث جاء في المادة 37 من القانون رقم 01-06 السالف الذكر " يعاقب بالحبس من سنتين (2) إلى عشر (10) سنوات وبغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج، كل موظف عمومي لا يمكنه تقديم تبرير معقول للزيادة المعتبرة التي طرأت في ذمته المالية مقارنة بمدخيله المشروعة ... ويعتبر الإثراء غير المشروع المذكور في الفقرة الأولى من هذه المادة جريمة مستمرة تقوم إما بحيازة الممتلكات غير المشروعة أو استغلالها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة".

لذلك فإنّ المشرّع قد إشتراط بعض الشروط لأنّ تقوم هذه الجريمة والمستخلصة من المادة 37 السالفة الذكر، هي أن يكون مرتكب الفعل موظفا عموميا، وكذا حصول زيادة في الذمة المالية للموظف العمومي، والعجز عن تبرير الزيادة، يلاحظ كذلك استمرار جريمة الإثراء غير المشروع حيث تعتبر هذه الجريمة من الجرائم المستمرة باستمرار، لحيازة الممتلكات غير المشروعة أو باستغلالها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، والملاحظ هنا أنّه إذا كانت الحيازة أو الإستغلال المباشر للمادة محل جريمة الإثراء الغير مشروع لا تثير أي إشكال، فإنّ الإستغلال غير المباشر يصعب إثباته ويصعب، كذلك تجريمه⁽¹⁰⁹⁰⁾.

⁽¹⁰⁸⁷⁾- أمال يعيش تمام، " صور التجريم الجديدة المستحدثة بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته"، مرجع سابق، ص100.

⁽¹⁰⁸⁸⁾- عن المفهوم النظري لظاهرة الفساد والإعتداء على المال العام، وكذا الجهود الدّولية والإقليمية والوطنية والآليات الرقابية لمكافحة ظاهرة الفساد والإعتداء على المال العام ودور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في ذلك، أنظر: دغولخضر، القانون في مواجهة ظاهرة الفساد والإعتداء على المال العام، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2016.

⁽¹⁰⁸⁹⁾- البرج أحمد، "تصنيف الجرائم الواردة في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته الجزائري، دراسة على ضوء القانون رقم 01-06 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته"، مرجع سابق، ص33.

⁽¹⁰⁹⁰⁾- أمال يعيش تمام، " صور التجريم الجديدة المستحدثة بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته"، مرجع سابق، ص100.

هـ. جريمة تلقي الهدايا

تبعاً لنص المادة 38 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، يعد تلقي الهدايا جريمة يعاقب عليها القانون، فهي تعد من الجرائم المستحدثة، حيث لم يكن المشرع الجزائري يعاقب عليها في إطار قانون العقوبات. وتنص المادة 38 على أنه: "يعاقب بالحبس من ستة (6) أشهر إلى سنتين (2) وبغرامة من 50.000 د ج إلى 200.000 د ج، كل موظف عمومي يقبل من شخص هدية أو أية مزية غير مستحقة من شأنها أن تؤثر في سير إجراء ما أو معاملة لها صلة بمهامه".

من خلال هذه المادة يشترط لتحقق الجريمة أن يتحقق استلام الهدية، بمعنى قبول هدية أو مزية غير مستحقة، والملاحظ أنّ المادة 38 لم تشترط وضع اليد عليها وإنما اكتفت بقبولها "يقبل"، غير أنّ المقصود منها هو تلقي الهدايا، ليس مجرد قبولها، يجب أن يكون قبول الهدية من شأنه التأثير في سير إجراء ما أو معاملة ما لها صلة بمهامه وعمله، كما يجب أن ترتكب الجريمة قصدًا أي أن يكون الموظف على علم بأن مقدم الهدية أو المزية له حاجة لديه واتجاه إرادته رغم ذلك إلى تلقيها⁽¹⁰⁹¹⁾. والسبب الملاحظ بخصوص أحكام الجريمة أنّه من الصعب إثباتها من الناحية العملية، لأنه يصعب إثبات أن الهدية حقيقة هي التي أدت وأثرت على سير الإجراءات، ولم يكن لظرف آخر أي دخل في تغيير مسار الإجراءات، كما يلاحظ أنّه بتجريم هذه الأفعال فإنّ المشرع يكون قد غطّى العجز والتقص الذي كان ينتاب جريمة الرشوة السلبية والتي أدت إلى خروج الكثير من التصرفات خارج نطاق جريمة الرشوة⁽¹⁰⁹²⁾ لأنّها داخلية

⁽¹⁰⁹¹⁾ تختلف جريمة تلقي الهدايا عن جريمة الرسول في أن الأخيرة تعد سرية، أما الهدايا عادة ما تقدم بشكل علني تعبيرا عن الود والصدقة، كما أن الرشوة عادة ما تقدم عبر وسيط، في حين الهدايا تقدم بشكل مباشر، حيث ترد عدة اختلافات بينهما. للتفصيل انظر:

BRUCEM Bailey, La lutte contre la corruption, Guide d'introduction, Agence canadienne de développement international, Canada, juin, 2000, p5.

⁽¹⁰⁹²⁾ فالرشوة جريمة تعتمد على توافق واجتماع إرادتين هما إرادة الراشي وإرادة المرتشي. انظر:

FULGERAS Anne-Jose, Les affaires, la politique, la justice, Édition de l'atelier, France, 2005, p 64,65.

كما يتوسط الراشي والمرتشي طرفا ثالثا يسمى الوسيط أو الرّاش، الذي يكون بمثابة رسول أحد الطرفين إلى الآخر أو رسولا لكل منهما، انظر:

LINDITCH Florian, « Nouvelles de la corruption ordinaire, à propos du classement établi par Transparency International », Contrats et marchés publics, n° 12, Décembre 2006, pp 9.11.

المزيد من التفاصيل عن دور هذا الوسيط، انظر: هلاي عبد الله أحمد، شرح قانون العقوبات، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988، ص 37.

تحت نطاق الهدية، وهذا في حقيقة الأمر تطبيقاً لما جاء في الشريعة الإسلامية والتي تعتبر الهدايا من الجرائم الملحقة بالرشوة⁽¹⁰⁹³⁾.

2. توسيع التجريم إلى القطاع الخاص

في إطار حركة توسيع التجريم التي نلمسها في قانون مكافحة الفساد، فإنّه قد استحدثت جرائم جديدة لم ينص عليها في قانون العقوبات وهي تشمل بعض السلوكات في القطاع الخاص من شأنها أن تشكل أفعالاً فاسدة لا بد العقاب عليها.

أ. جريمة الرشوة في القطاع الخاص

تعد جريمة الرشوة⁽¹⁰⁹⁴⁾ في القطاع الخاص نوع جديد من الجرائم التي جاء النص عليها في المادة 40 من قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، وهي تقابل المادة 21 من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وبمضمون هذه المادة فإنّه يعاقب كل شخص وعد أو عرض أو منح، بشكل مباشر أو غير مباشر مزية غير مستحقة على أي شخص يدير كياناً تابعاً للقطاع الخاص، أو يعمل لديه بأية صفة كانت سواءً لصالح الشخص نفسه أو لصالح شخص آخر، لكي يقوم بأداء عمل أو الإمتناع عن أداء عمل ما، مما يشكل إخلالاً بواجباته. كما يعاقب كل شخص يدير كياناً⁽¹⁰⁹⁵⁾ تابعاً للقطاع الخاص أو يعمل لديه بأية صفة، يطلب أو يقبل بشكل مباشر أو غير مباشر مزية غير مستحقة سواء لنفسه أو لصالح شخص آخر أو لكي يقوم بأداء عمل أو الإمتناع عن أداء عمل ما مما يُشكل إخلالاً بواجباته⁽¹⁰⁹⁶⁾.

⁽¹⁰⁹³⁾ عزت حسنين، الجرائم الماسة بالنزاهة بين الشريعة والقانون، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1987، ص 98 وما بعدها.

⁽¹⁰⁹⁴⁾ ويعرف الفرنسي Meidenheimer الرشوة بأنها ملاحقة المصلحة الخاصة على حساب المصلحة العامة، ويميز بين الرشوة السوداء التي تتعلق بالأفعال الخطيرة المجرمة والمعاقب عليها في قانون العقوبات، والرشوة الرمادية، وهي منبوذة من الرأي العام، ويقابلها السكون في الأوساط الحاكمة، والرشوة البيضاء، وهي على العموم تعتبر محمودة من قبل عامة الشعب. أنظر: BNOU-Nouçair Redouane, La lutte mondiale contre la corruption de l'Empire romain à l'aire de la mondialisation, Op-Cit, p16.

FITZGERALD Philip, les dispositifs juridiques internationaux de lutte contre la corruption des agents publics étrangers, Thèse de doctorat en droit, droit public, Faculté de droit, Université du sud Toulon-var, France, 2012, p17.

⁽¹⁰⁹⁵⁾ وحسب المادة 02 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته فإنّ الكيان هو: "مجموعة العناصر المادية أو غير المادية أو من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين المنظمين بغرض بلوغ هدف معين".

⁽¹⁰⁹⁶⁾ تظهر أهمية تجريم الرشوة في القطاع الخاص في حماية الثقة والعدالة التي لها دور هام في كل علاقة خاصة. انظر:

ويعاقب هذا الشخص حسب المادة 40 السّالفة الذكر بالحبس من ستة (6) أشهر إلى خمس (5) سنوات وبغرامة من 50.000 د ج إلى 500.000 د ج.

ب. جريمة اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص

تعد هذه الجريمة من الجرائم الجديدة ومضمونها أنه، يعاقب بالحبس من ستة (6) أشهر إلى خمس (5) سنوات وبغرامة من 50.000 د ج إلى 500.000 د ج كل شخص يدير كيانا تابعا للقطاع الخاص أو يعمل فيه بأية صفة أثناء مزاولة نشاط اقتصادي أو مالي أو تجاري، تعمّد اختلاس أية ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية خصوصية، أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم مهامه. وهذا حسب المادة 41 من القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁽¹⁰⁹⁷⁾.

3. توسيع التجريم إلى المعاملات الدولية

من الجرائم الجديدة في قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته نجد جريمة: "رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية العمومية"، وذلك في المادة 28 من القانون السابق الذكر، بالعودة إلى هذا الأخير فإنّ المادة 02 منه حددت كل من يعتبر موظفا عموميا أجنبيا، وكذا موظف المنظمة الدولية العمومية كما يلي:

- موظف عمومي أجنبي هو: كل شخص يشغل منصبا تشريعيًا أو تنفيذيًا أو إداريًا أو قضائيًا لدى بلد أجنبي، سواءً كان معينًا أو منتخبًا، وكل شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي، بما في ذلك لصالح هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية.

- موظف منظمة دولية عمومية: كل مستخدم دولي أو كل شخص تآذن له مؤسسة من هذا القبيل بأن يتصرف نيابة عنها.

فهؤلاء معنيين بجرائم الفساد، حيث المادة 28 من القانون رقم 01-06 أشارت أنه كل من اقترف هذا الفعل المجرم بموجب هذا القانون يعاقب بالحبس من سنتين (2) إلى عشر (10) سنوات وبغرامة

CANO Rosa Ana, La lutte contre la corruption dans le champ d'action du conseil de l'Europe, Thèse de doctorat, Droit international public, Université panthéon, Sorbonne, Paris, France, 2007, P38.

⁽¹⁰⁹⁷⁾- وتقابلها المادة 22 من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد حيث ألزمت الدول الأعضاء فيا ضرورة تجريم هذا الفعل، حيث جاء فيها "تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم تعمد شخص يدير كيانا تابعا للقطاع الخاص، أو يعمل فيه بأي صفة، أثناء مزاولة نشاط اقتصادي أو مالي أو تجاري، اختلاس أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه.

من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج⁽¹⁰⁹⁸⁾، ويبدو أن هذا النص جاء إستناداً لنص المادة 16 من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

4. جرائم عرقلة البحث عن الحقيقة والتمويل الخفي للأحزاب السياسية

من الجرائم المستحدثة في قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، نجد جرائم عرقلة البحث عن الحقيقة، وجريمة التمويل الخفي للأحزاب السياسية.

أ. جرائم عرقلة البحث عن الحقيقة

أشار قانون الوقاية من الفساد ومكافحته إلى مجموعة من الجرائم نجملها فيما يلي:

أ.1. جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة

إن الإتيان بالتصرفات التي من شأنها الحلول دون السير العادي للعدالة يُعرض صاحبها للعقوبة إذ يعتبر مرتكباً لجريمة إعاقة السير الحسن للعدالة والتي يندرج ضمنها:

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

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

- كل من رفض عمداً ودون تبرير تزويد الهيئة بالوثائق والمعلومات المطلوبة.

ويعاقب مرتكب هذه الأفعال بالحبس من ستة (6) أشهر إلى خمس (5) سنوات، وبغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج، حسب المادة 44 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

⁽¹⁰⁹⁸⁾ يعاقب حسب المادة 28 من قانون رقم 06-01: "كل من وعد موظفاً عمومياً أجنبياً أو موظفاً في منظمة دولية عمومية بمزية غير مستحقة أو غير مباشر، سواء كان ذلك لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بأداء عمل أو الإلمتناع عن أداء عمل من واجباته، وذلك بغرض الحصول أو المحافظة على صفقة أو أي امتياز غير مستحق ذي صلة بالتجارة الدولية أو غيرها- كل موظف عمومي أجنبي أو موظف في منظمة دولية عمومية، يطلب أو يقبل مزية غير مستحقة، بشكل مباشر أو غير مباشر سواء لنفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم بأداء عمل أو الإلمتناع عن أداء عمل من واجباته".

وفيما يخصّ هذه الجريمة، باستطاعة المشرّع الإستغناء عنها لأنها تدخل تحت نطاق المواد 232، 233، 235، 236 من قانون العقوبات وهذا تحت عنوان: "شهادة الزور" وكذلك المادة 148 من قانون العقوبات المتعلقة بالإهانة والتّعدي على الموظّفين⁽¹⁰⁹⁹⁾.

أ. الجرائم الماسة بالشّهود والخبراء والمبلغين والضّحايا

تعاقب المادة 45 من قانون مكافحة الفساد، كل شخص يلجأ إلى الإنتقام أو الترهيب أو التهديد بأية طريقة كانت أو بأي شكل من الأشكال ضدّ الشهود أو الخبراء أو الضحايا أو المبلغين أو أفراد عائلاتهم وسائر الأشخاص الوثيقي الصلّة بهم⁽¹¹⁰⁰⁾.

أمّا باقي الجرائم الأخرى، كجريمة عدم الإبلاغ⁽¹¹⁰¹⁾ وجريمة البلاغ الكيدي⁽¹¹⁰²⁾ وغيرها من الجرائم، نظمها قانون العقوبات الجزائري لسنة 1966 المعدل والمتمم وكان أحرى بالمشرع أن يحيل تجريم هذه السلوكات إلى قانون العقوبات وليس تخصيص وإفراد مواد مستقلة وخاصة لمثل هذه الجرائم، مراعاةً للتنسيق وتفادي التكرار الذي قد يُفضي للتعارض والتّعقيد⁽¹¹⁰³⁾.

ب. جريمة التّمويل الخفي للأحزاب السّياسية

حدّد نص المادة 52 من القسم المتعلق بالموارد من الباب الرابع المتعلق بالأحكام المالية من قانون عضوي رقم 04-12⁽¹¹⁰⁴⁾ المتعلق بالأحزاب السّياسية أن تمويل نشاطات الحزب تنحصر في إشتراكات أعضائه، والهبات والوصايا والتبرعات والعائدات المرتبطة بنشاطاته وممتلكاته والمساعدات المحتملة التي تقدمها الدّولة، وكل ما يخالف ذلك يعد جريمة يعاقب عليها القانون وفق المادة 39 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، ويقضي إكتمال الجريمة حالة التّمويل الخفي والتّمويل المخالف للقانون حيث نصّت على أنّه: "دون الإخلال بالأحكام الجزائية السارية المفعول المتعلقة بتمويل الأحزاب

⁽¹⁰⁹⁹⁾- أمال يعيش تمام، " صور التجريم الجديدة المستحدثة بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته"، مرجع سابق، ص105.

⁽¹¹⁰⁰⁾- تعاقب عليه المادة 45 من قانون رقم 01-06، السالف الذكر،: "يعاقب بالحبس من ستة (6) أشهر إلى خمس (5) سنوات، وبغرامة 50.000 د ج إلى 500.000 د ج....".

⁽¹¹⁰¹⁾- منصوص عليها في المادة 47، قانون رقم 01-06، سالف الذكر.

⁽¹¹⁰²⁾- منصوص عليها في المادة 46، قانون نفسه.

⁽¹¹⁰³⁾- أمال يعيش تمام، " صور التجريم الجديدة المستحدثة بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته"، مرجع سابق، ص105.

⁽¹¹⁰⁴⁾- قانون عضوي رقم 04-12، مؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالأحزاب السّياسية، ج.ر.ج. عدد 2، صادر في 15 يناير 2012.

السياسية، يعاقب كل شخص يقوم بتمويل نشاط حزب سياسي بصورة خفية بالحبس من سنتين (2) إلى عشر (10) سنوات وبغرامة من 200.000 د ج إلى 1.000.000".

يلاحظ أن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته وزع الجرائم⁽¹¹⁰⁵⁾ الواردة فيه بين جرائم تقليدية كانت أصلاً مدرجة ضمن قانون العقوبات مثل الرشوة والإختلاس وجرائم الفساد وجرائم الصفقات العمومية⁽¹¹⁰⁶⁾، وأخرى مستحدثة مثل جرائم الرشوة⁽¹¹⁰⁷⁾ والإختلاس في القطاع الخاص وجرائم الفساد المتعلقة بالموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية.

إلاّ أنّه من العيوب المسجلة لهذا القانون هو تحديد أقصى عقوبة في كل بنوده هي السجن لعشرين سنة (20) فقط، فيما تقادم الجريمة حدد ب ستة 6 سنوات فقط، وهي بذلك تعد عقوبة مخففة بالمقارنة مع الأموال الضخمة التي تُستنزف من الأموال العمومية مما يستوجب التشديد من العقوبات للحد من هذا النوع من الجرائم⁽¹¹⁰⁸⁾.

إنّ المشرّع وفق في أفراد قانون خاص بمكافحة الفساد قصد ملاءمة وتكيّف تشريعاتنا مع الإتفاقيات المصادق عليها في المجال، وكذا توسيعه من جرائم الفساد، إلاّ أنّ إلغاء وصف الجنائية عن

⁽¹¹⁰⁵⁾ - كما أنّه من الجرائم الخطرة التي تسعى الجزائر إلى الوقاية منها ومكافحتها نجد الجريمة المنظّمة عبر الوطنية لذلك فقد صادقت لهذا الغرض على: إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظّمة عبر الوطنية، معتمدة من طرف الجمعية العامة لمنظمة الأمم الممتدة بتاريخ 15 نوفمبر 2000، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 02-55، مؤرخ في 5 فبراير 2002، ج.ج.ج عدد 9، صادر في 2002.

⁽¹¹⁰⁶⁾ - للتفصيل عن دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كآلية إدارية لحماية المال العام في إطار الصفقات العمومية، وكذا عن اهم جرائم الفساد التي تصيب الصفقات العمومية، إرجع ل: خضري حمزة، آليات حماية المال العام في إطار الصفقات العمومية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2015. وفي السياق نفسه نجد: علّة كريمة، جرائم الفساد في الصفقات العمومية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، فرع القانون الجنائي والعلوم الجنائية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2013.

⁽¹¹⁰⁷⁾ - تعد جريمة الرشوة من الجرائم ذات الالتزام المتبادل بين الراشي والمرتشي، بحيث تكون هناك علاقة تبادلية للمصالح والالتزامات بين

BNOU-NOUÇAIR Radouane, Op-Cit, p15.

بحيث تكون هناك علاقة تبادلية للمصالح والالتزامات بين أطراف الرشوة إذ كل واحد منهم يحقق منافع له.

DELAVALLEDE Clara, Corruption publique, Facteurs institutionnels et effets sur les dépenses publiques, Thèse de doctorat, Faculté de sciences économiques, Université de Paris, 1-Pantheon-Sorbonne, Paris, 2007, P 4.

⁽¹¹⁰⁸⁾ - البرج أحمد، "تصنيف الجرائم الواردة في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته الجزائري، دراسة على ضوء القانون رقم 01-06 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته"، مرجع سابق، ص 37.

بعض جرائم الفساد واستبدالها بوصف الجرح المغلظة غير ملائم وغير مناسب ولا يوجد ما يبرره قانونا خاصة مع ازدياد خطورة جرائم الفساد على الجزائر.

ضرورة التّسيق بين مختلف النّصوص القانونية لتفادي التّكرار والتّعارض والتّعقيد والإشكال لا يطرح بالنسبة للجرائم المستحدثة ولا بالنسبة للجرائم التقليدية والتي ألغيت موادها وعوضت بنصوص أخرى بموجب قانون مكافحة الفساد، إنما الأمر يدقّ أكثر بالنسبة للجرائم التي لم تلغى وأعاد هذا القانون تنظيمها من جديد كجريمة إعاقة السير الحسن للعدالة، والجرائم الماسة بالشهود والمبلغين والضحايا والبلاغ الكيدي وجريمة عدم الإبلاغ، فهذه جرائم تحكمها قواعد قانونية تنتهي إلى قانونين مختلفين⁽¹¹⁰⁹⁾.

ثانيا: تكييف كل جرائم الفساد جنح مع تغليظ العقوبة

بالعودة إلى أحكام قانون الفساد نجد أنّ كل الجرائم أضفى عليها المشرّع صفة جنحة، رغم إعطائها هذا الوصف إلا أنّها تختلف عن الجرح المنصوص عليها في قانون العقوبات، بسبب تشديد العقوبة⁽¹¹¹⁰⁾ على هذا النوع من الجرائم، كون أن أغلبها تمس بالوظيفة العامّة والأموال العمومية، كما أنّ هذه العقوبات تختلف درجتها من جريمة إلى أخرى باختلاف درجة خطورتها.

بالعودة إلى المادة 05 من قانون العقوبات⁽¹¹¹¹⁾، نجد أنّ العقوبات المقررة للجنح هي الحبس لمدة تتجاوز شهرين إلى خمس سنوات وغرامة مالية تتجاوز 20000 دج، لكن فيما يتعلق بجرائم الفساد فالعقوبات المقررة لها تتعدى ذلك ما عدا البعض منها أين أقر بعقوبات أخف كون أنها أقل خطورة من سابقتها، ولكن تبقى دائما عقوبتها أكثر من العقوبات المقررة للجنح في قانون العقوبات⁽¹¹¹²⁾.

⁽¹¹⁰⁹⁾ - أمال يعيش تمام، " صور التجريم الجديدة المستحدثة بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته"، مرجع سابق، ص106.

⁽¹¹¹⁰⁾ - الجنح المشددة هي أغلب الجرائم الواقعة في إطار الوظيفة العامّة والتي تمس بالأموال العمومية تتراوح عقوبتها ما بين السنتين إلى 20 سنة ما يعني أنها تقترب من وصف جنائية، كجريمة الرّشوة في مجال الصفقات العمومية المنصوص عليها في المادة 27 من قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته. للتفصيل في هذه الجريمة، أنظر: سياب حكيم، "أحكام جريمة الرّشوة الدولية، دراسة تحليلية مقارنة بين التشريع الجزائري واتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة بمكافحة الفساد"، مجلة الفقه والقانون، العدد 28، 2015، ص.ص 68-84

⁽¹¹¹¹⁾ - أمر رقم 66-156، سالف الذكر.

⁽¹¹¹²⁾ - عدوان سميرة، " خصوصية جرائم الفساد في القانون الجزائري"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، العدد 1، 2019، ص.ص 244.

ويعود إقرار المشرّع في تشديد العقوبة إلى سببين جوهريين وهما، كون معظم جرائم الفساد تقع على الأموال العامّة والتي يعتبرها الكثير وسيلة للتلاعب بين أيدي الموظّف العام، وأيضا نظرا لحساسية بعض الوظائف التابعة للدولة مساساً بنزاهتها.

1. حماية المال العام

قام المشرّع بتشديد العقوبة في جرائم الفساد كون جرائم المال العام أكثر أهمية من الجرائم المضرة بالمال الخاص، ذلك لأنّها تصيب مصالح المجتمع على نحو مباشر، ويمثل عدوانا صارخا على مصلحة عليا للدولة تهز بالثقة في كيانها الاجتماعي وتهدد بالثقة العامّة في مؤسسات الدولة وكيانها⁽¹¹¹³⁾. كما أنّ المشرّع شدد العقوبة أكثر في الرشوة في مجال الصفقات العمومية كونها المجال الخصب الذي تتداول فيه الأموال العمومية، ووسيلة سهلة للتلاعب بها في مجال العقود التي يبرمها الموظّف من مزايدات ومناقصات.

2. عدم المساس بنزاهة الوظيفة العامّة

إقرار المشرّع بتغليظ العقوبة في جرائم الفساد يعود إلى طبيعة هذه الجرائم كونها تمس بالوظيفة العامّة⁽¹¹¹⁴⁾، لأنّ هذه الأخيرة تتطلب فيمن يمارسها قدرا من الأمانة حتى يتحقق غرضها، لهذا كان التّشديد حصناً لتلك الوظيفة من استغلالها استغلالا يخرج عن الغرض من وجودها، وحتى لا تكون السّلطات الممنوحة للموظّف مجرد حماية وستار لإخفاء جرائمهم واعتداءاتهم على الوظيفة العامّة. فمثلا عندما شدّد العقوبة على فئة معينة من الموظّفين كالقضاة وضباط الشرطة وغيرهم المحددين في المادة 48⁽¹¹¹⁵⁾ كونهم يراعون حقوق الأفراد والساھرين على تطبيق القانون لمن يخالفه، فكيف إذن أن يخالفوا القانون؟ فمن الأولى إذن أن يعاقبوا بأشد مما يعاقب به الموظّف العادي⁽¹¹¹⁶⁾.

ثالثا: إتباع إجراءات وأساليب تحري خاصة

يقصد بأساليب التّحري بصفة عامة أنّها تلك الإجراءات التي تباشرها الضبطية القضائية والتي بواسطتها يتم جمع التّحريات من مصادرها⁽¹¹¹⁷⁾، ويُعبّر عنها بالحدود الشّكلية لها وهي تلك الحدود التي

⁽¹¹¹³⁾- نبيل محمود حسن السيد، جريمة الكسب غير المشروع، إيتراك للطباعة والنّشر والتوزيع، القاهرة، 2005، ص22.

⁽¹¹¹⁴⁾- المرجع نفسه، ص21-26.

⁽¹¹¹⁵⁾- قانون رقم 01-06، سالف الذكر.

⁽¹¹¹⁶⁾- عدوان سميرة، "خصوصية جرائم الفساد في القانون الجزائري"، مرجع سابق، ص248.

⁽¹¹¹⁷⁾- مدى فعالية إجراءات التّحري الخاصة في الكشف عن جرائم الفساد في التشريع الجزائري. انظر: أمحمدي بوزينة أمّنة،

"إستراتيجية الكشف عن جرائم الفساد بأساليب التّحري الخاصة في القانون الجزائري"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، المجلد 8، العدد 2، 2021، ص369 وما يليها.

يجب مراعاتها عند إجراء التحريات حتى تحقق آثارها إزاء تفاعلها مع الحدود الموضوعية وبمنأى عن كل بطلان⁽¹¹¹⁸⁾. أو هي السبيل التي من خلالها يقدم لسلطة التحقيق كافة الإيضاحات والمعلومات الدقيقة عن الواقعة من حيث ظروفها وملابساتها والمتهم بارتكابها⁽¹¹¹⁹⁾، كما يتضمن أسلوب التحري عن الجرائم جمع الأدلة والقرائن على اختلاف أنواعها⁽¹¹²⁰⁾ من أوجه الإثبات بغرض إسناد الجريمة إلى مرتكبها بالإضافة إلى تلقي البلاغات والشكاوي وتحرير محاضر يتم فيها تدوين كل الأعمال التي قام بها رجال الضبطية القضائية⁽¹¹²¹⁾.

مواكبة للتطور الكبير في الإجرام في العصر الحديث لاسيما جرائم الفساد والصفقات العمومية فإنّ المشرّع أدرج أساليب جديدة، سواءً من خلال قانون الإجراءات الجزائية أو قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، سمّاها بأساليب التحري الخاصة، حيث منح المشرّع الجزائري بواسطة هاذين القانونين صلاحيات أوسع للشرطة القضائية⁽¹¹²²⁾.

إنّ أهم ما يميز جرائم الفساد هو إتباع ضباط الشرطة القضائية أثناء التحري أساليب وإجراءات خاصة استثنائية عن القواعد العامة.

⁽¹¹¹⁸⁾ - بكرارشوش محمد، متابعة الجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص، القوانين الاجرائية والتنظيم القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد بن بلة، وهران، 2012، ص 180.

⁽¹¹¹⁹⁾ - إدريس عبد الجواد عبد الله بريك، المركز القانوني للضبطية القضائية في الدعوى الجنائية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الاسكندرية، القاهرة، 2008، ص 88.

⁽¹¹²⁰⁾ - وتكتسي بعض هذه الأساليب الطابع السري، هذا يتلاءم مع الطابع السري لأغلب جرائم الفساد والرشوة مثلا تعد السرية واحد من بين أهم خصائصها،

HAN Xiao-Ying, La lutte contre la corruption en politique criminelle - étude comparée entre la France et la chine, Thèse de doctorat Droit, Université Panthéon Sorbonne, Paris, 2005, p12.

حيث تتميز الرشوة بالسرية والدوام وتهدف إلى تحقيق أقصى الأرباح بأي وسيلة بما في ذلك الإجرام، ويمثل الفساد أداة للإجرام المنظمة. انظر:

BOSSARD André, « Crime organisé, entreprise et corruption », Petite affiche, n°35, 20 mars 1995, pp 11,12.

انظر: زوزو زوليخة، جرائم الصفقات العمومية واليات مكافحتها في ظل القانون المتعلق بالفساد، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص قانون جنائي، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012، ص 156.

⁽¹¹²¹⁾ - كعبيش بومدين، "أساليب التحري الخاصة في جرائم الفساد"، مجلة القانون، المركز الجامعي أحمد زيانة، غيليزان، المجلد 5، العدد 7، 2016، ص 301.

⁽¹¹²²⁾ - المرجع نفسه، ص 301.

1. إتباع أساليب التحري الخاصة

يتبع ضباط الشرطة القضائية أثناء التحري أساليب خاصة⁽¹¹²³⁾ من أجل تسهيل جمع الأدلة المتعلقة بجرائم الفساد، وهذه الأساليب حددها قانون الوقاية من الفساد ومكافحته وقانون الإجراءات الجزائية⁽¹¹²⁴⁾ وتمثل في⁽¹¹²⁵⁾:

أ. أسلوب التسليم المراقب

له تعاريف فقهية كثيرة لا تختلف عن بعضها البعض، ولعل أهمها التي جاء فيها: "أن التسليم المراقب⁽¹¹²⁶⁾ عبارة عن مصطلح قانوني يُراد به السماح لشحنة من المواد المحظورة بالمرور في إقليم دولة ما، تحت سمع السلطات المختصة بالمكافحة وبصرها، وعبوره إلى دولة ما أخرى أو أكثر تنفيذاً لاتفاق مسبق بين الدول المعنية، يحدد واجبات أجهزة المكافحة في هذه الدول لتأمين مراقبة سرية دائمة للشحنة المحظورة لمعرفة مقصدها النهائي وكشف الرؤوس المدبرة والممولة لعملية التهريب وضبط أكبر عدد من المتورطين في تنفيذها".

فهذا الأسلوب الحديث يكتسي أهمية كبيرة في السياسة الجنائية للدول بما فيها الجزائر، التي أقرته بموجب نص المادة 56 من قانون الإجراءات الجزائية نظراً لجدواه في التصدي لجرائم الفساد وتحقيق نتائج إيجابية من خلال تحديد الوجهة النهائية لشحنات المواد غير المشروعة وضبط الأشخاص القائمين بها مما يؤدي بالضرورة إلى التعرف وكشف العناصر الرئيسية القائمة بهذا النشاط من منظمين وممولين وهذا العمل هو مبتغى التسليم المراقب⁽¹¹²⁷⁾.

⁽¹¹²³⁾- عن أساليب التحري الخاصة أنظر: العربي نصر الشريف، "أساليب التحري في جرائم الفساد"، مجلة دراسات في

الوظيفة العامة، جامعة البيض، العدد 2، ديسمبر 2017، ص 148 وما يها.

⁽¹¹²⁴⁾- المادة 65 مكرر 5، أمر رقم 66-155، سالف الذكر.

⁽¹¹²⁵⁾- كما تقوم هيئة النزاهة ومكافحة الفساد بالأردن ب: "التحري عن الفساد المالي والإداري بكل أشكاله، والكسل عن المخالفات والتجاوزات وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك ومباشرة التحقيقات والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة لذلك، ملاحقة كل من يرتكب أي من أفعال الفساد وحجز أمواله المنقولة وغير المنقولة ومنعه من السفر يقرأ مستعجل من الجهة القضائية المختصة، وطلب كف يده عن العمل من الجهات المهنية ووقف راتبه وعلاواته وسائر استحقاقاته المالية إذا لزم، وتعديل أي من تلك القرارات أو إلغائها وفق التشريعات السارية المفعول". المادة 04/ط، ي، قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم 13 لسنة 2016، بالأردن، السالف الذكر.

⁽¹¹²⁶⁾- وينقسم التسليم المراقب إلى قسمين، التسليم المراقب الوطني، والتسليم المراقب الدولي. أمحمدي بوزينة آمنة، "إستراتيجية الكشف عن جرائم الفساد بأساليب التحري الخاصة في القانون الجزائري"، مرجع سابق، ص 376-377.

⁽¹¹²⁷⁾- بن شيخ نور الدين، "دور أساليب التحري الخاصة في مكافحة جرائم الفساد"، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيل، المجلد 7، العدد 1، 2022، ص 543.

ولقد وضّح المشرّع الجزائري الرؤية القانونية لهذا الأسلوب من التحريات بموجب المادة 02 فقرة ك من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، التي نصت على أن التسليم المراقب هو: "الإجراء الذي يسمح لشحنات غير مشروعة أو مشبوهة بالخروج من الإقليم الوطني أو المرور عبره أو دخوله بعلم من السلطات المختصة وتحت مراقبتها، بغية التحري عن جرم ما وكشف هوية الأشخاص الضالعين في ارتكابه"⁽¹¹²⁸⁾. فيتضح أن هذا الإجراء له السند القانوني الذي يعطيه الشرعية ويجعله عملاً مشروعاً، ما دامت غايته التصدي لجرائم الفساد وتسهيل مصادرة العائدات الإجرامية على المستوى الوطني والدولي.

هو الأسلوب الوحيد الذي عرفه المشرّع دون باقي الأساليب الأخرى، على أنه الإجراء الذي يسمح لشحنات غير مشروعة أو مشبوهة بالخروج من الإقليم الوطني، والمرور عبره أو دخوله بعلم من السلطات المختصة وتحت مراقبتها، بغية التحري عن جرم ما وكشف هوية الأشخاص الضالعين في ارتكابه⁽¹¹²⁹⁾.

ب. أسلوب الاختراق أو التسرب

يُعدّ التسرب كأسلوب حديث⁽¹¹³⁰⁾ يقوم على ركيزتين أساسيتين، الأولى تتمثل في ضرورة الإلمام بكل المعلومات التي تفيد ارتكاب الجرائم، والثانية تتمثل في أمور إجرائية تعتمد على الخبرة والكفاءة العالية والدقة والمهارة في العمل فضلاً عن فراسة العون المتسرب القائم بها، فكم من القضايا المتعلقة بالفساد بقيت مجهولة لأنّ القائمين بالتحري حولها لم يقوموا بالإجراءات اللازمة وبما يقتضيه التحقيق من إجراءات على الوجه الصحيح⁽¹¹³¹⁾.

⁽¹¹²⁸⁾- وهذا ما يتوافق مع نص المادة 40 من الأمر رقم 06-05، مؤرخ في 23 أوت 2005، يتعلق بمكافحة التهريب، ج.ر.ج. عدد 59، صادر في 28 أوت 2005.

⁽¹¹²⁹⁾- عدوان سميرة، "خصوصية جرائم الفساد في القانون الجزائري"، مرجع سابق، ص 257.

⁽¹¹³⁰⁾- عن الجهات المختصة بمباشرة عملية التسرب في الاثبات الجنائي الجزائري، انظر: مناني فراح، بولحية شهيرة، "التسرب آلية مستحدثة في الاثبات الجنائي الجزائري"، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة عمار ثليجي، الأغواط، المجلد 6، العدد 2، 2022، ص 194.

⁽¹¹³¹⁾- زوزو زوليخة، "التسرب كآلية لمواجهة جرائم الفساد في التشريعات المغربية، دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب"، مجلة أبحاث، جامعة زيان عاشور، الجلفة، المجلد 4، العدد 1، 2019، ص 7.

عملية التّسرب مرتبطة بالحصول على إذن من وكيل الجمهورية المختص وأن تكون تحت إشرافه، وإن قرّر قاضي التّحقيق القيام بهذا الإجراء فهو ملزم بإخطار وكيل الجمهورية أولاً لأنّ هذا العمل يقوم به ضباط الشّركة القضائية تحت إشراف وكيل الجمهورية التابعين لإختصاصه⁽¹¹³²⁾.

حسب ما عرفته المادة 65 مكرر 12 من قانون الإجراءات الجزائية⁽¹¹³³⁾، أسلوب الإختراق أو التّسرب هو قيام ضابط أو عون الشرطة القضائية تحت مسؤولية ضباط الشرطة القضائية المكلف بتنسيق العملية بمراقبة الأشخاص المشتبه في ارتكابهم جناية أو جنحة بإيهاهم أنه فاعل أو شريك لهم. وفي هذا الشأن أن يستعمل هوية مستعارة ويرتكب أحد الأفعال المذكورة في المادة 65 مكرر 14 من قانون الإجراءات الجزائية وهي:

- إقتناء أو حيازة أو نقل أو تسليم أو إعطاء مواد أو أموال أو وثائق أو معلومات متحصل عليها من ارتكاب الجرائم.

- إستعمال أو وضع تحت تصرف مرتكبي هذه الجرائم الوسائل ذات الطابع الإقتصادي أو المالي وكذا وسائل النقل والإيواء أو الحفظ وغيرها.

يشترط في هذا الأسلوب ألا تتجاوز مدة الإجراء أربعة أشهر ويمكن تجديدها حسب مقتضيات التّحري. بالإضافة إلى ضرورة الحصول على إذن من طرف وكيل الجمهورية أو قاضي التّحقيق لكن بعد إخطار وكيل الجمهورية وتحت رقابته بالإذن بذلك⁽¹¹³⁴⁾.

لذا يُعرّف أسلوب الإختراق أو التّسرب أنه وسيلة أو إجراء قانوني مخول لضباط الشرطة القضائية خلال القيام بمهمة البحث والتّحري الخاصة عن بعض الجرائم الخطيرة والحديثة. وهذا بإذن من النيابة وتحت إشراف ومراقبة السّلطة القضائية، حيث تستخدم من خلاله بعض التقنيات والتسرب أو التوغّل داخل الجماعة الاجرامية والتظاهر بالاشتراك في الجريمة قصد جمع الأدلة عنها والكشف عن مرتكبيها⁽¹¹³⁵⁾.

⁽¹¹³²⁾ - قسمية محمد، لجلط فواز، "بعض جرائم الفساد ودور أساليب التّحري والتّحقيق في مكافحتها من منظور التشريع الجزائري"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، المجلد 2، العدد 9، 2018، ص 1221.

⁽¹¹³³⁾ - تم تنظيمه بموجب كل من المواد 65 مكرر 11 إلى المادة 65 مكرر 18، من الأمر رقم 66-155، سالف الذكر.

⁽¹¹³⁴⁾ - المادة 65 مكرر 11، القانون نفسه.

⁽¹¹³⁵⁾ - وداعي عز الدين، بوخالفة فيصل، "التسرب كآلية مستحدثة لمواجهة تهريب الأشخاص"، مجلة الدراسات حول فعالية القاعدة القانونية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، المجلد 2، العدد 2، 2018، ص 279.

ج . اعتراض المراسلات وتسجيل المكالمات والتقاط الصّور (الترصد الإلكتروني)

إنّ المشرّع الجزائري يعاقب أي شخص تعمدّ المساس بحرمة الحياة الخاصة والسّرية بغير إذن من صاحبها أو رضاه⁽¹¹³⁶⁾، وذلك باستخدام إحدى الوسائل المذكورة في المادة 303 مكرر من قانون العقوبات المتمثلة في:

- اعتراض المراسلات وتسجيل الأصوات: يقصد بالمراسلات قانونا "جميع الخطابات والرسائل والطرود والبرقيات التلغرافية والمكالمات الهاتفية لكونها لا تعدو أن تكون من قبيل الرسائل الشفوية، لاتحادهما في الجوهر وإن اختلفتا في الشكل"، ويقصد بتسجيل الأصوات "مراقبة المحادثات الهاتفية وتسجيلها وكل الاتصالات التي تتم عن طريق السّلكي أو اللاسلكي"⁽¹¹³⁷⁾.
- يُقصد بها إذن التصنت التليفوني والتي تتم عن طريق وسائل الاتصال السلكية واللاسلكية، ومعناه أيضا وضع الترتيبات التقنية من أجل التقاط وتثبيت وبث وتسجيل الكلام المتفوه بها أو نقل أحاديث خاصة أو سرية، بغير إذن صاحبها أو رضاه⁽¹¹³⁸⁾.
- إلتقاط الصور: هو تسجيل والتقاط أو نقل صورة لشخص في مكان خاص، بغير إذن صاحبها أو رضاه.

إذن إنّ استخدام أحد هذه الوسائل تشكل جنحة معاقب عليها بعقوبة الحبس من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات⁽¹¹³⁹⁾. لكن كاستثناء عن المادة إذا اقتضت ضرورات التحري في الجريمة المتلبس بها أو التحقيق الابتدائي في جرائم الفساد، فإنّه يجوز لوكيل الجمهورية المختص أن يأذن باستعمال هذه

⁽¹¹³⁶⁾- وقد أثار مشروعية هذا الأسلوب جدلا كبيرا في الفقه والقانون بالنظر إلى التناقضات الحادة التي برزت منذ القدم بين حق الأفراد في الحياة الخاصة وحق الدولة في حماية أمنها وامن المجتمع، إذ هناك من اعتبر الاسلوب مساسا بالقاعدة الدستورية المبنية على حرية الحياة الخاصة، إلا أنّ المشرّع قيد هذا الأسلوب بعد إحاطته بضمانات كافية وتقييده بشروط. للتفصيل أنظر: قسمية محمد، لجلط فواز، "بعض جرائم الفاد ودور أساليب التحري والتحقيق في مكافحتها من منظور التشريع الجزائري"، مرجع سابق، ص 1220.

⁽¹¹³⁷⁾- قادري عبد الفتاح، سعدي حيدرة، "إجراءات البحث والتحري الخاصة في جرائم الفساد"، مجلة الرسالة للدراسات والبحوث الإنسانية، جامعة الشيخ العربي التبسي، تبسة، المجلد 2، العدد 5، 2018، ص.ص 143-144.

⁽¹¹³⁸⁾- أشارت إليه كل من الفقرة 2 من المادة 303 مكرر من الأمر رقم 66-156، والمادة 65 مكرر 5 من الأمر رقم 66-155، سالف الذكر.

⁽¹¹³⁹⁾- الفقرة الأولى من المادة 65 مكرر 5، القانون نفسه.

الوسائل⁽¹¹⁴⁰⁾. كما منح هذا الإذن أيضا لقاضي التّحقيق تحت رقابته المباشرة في حالة فتح تحقيق قضائي⁽¹¹⁴¹⁾.

2. إتباع إجراءات استثنائية

وتتمثل خاصة عندما يتعلق الأمر بتمديد المدة أو الإختصاص في بعض الإجراءات أثناء التّحقيق وهي:

أ. تمديد الإختصاص المحلي

وفقا لتعديل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته سنة 2010، وبالتحديد المادة 24 مكرر⁽¹¹⁴²⁾1، تخضع جرائم الفساد فيما يتعلق بالدعوى العمومية والتّحقيق والمحاكمة لإختصاص الجهات القضائية ذات الإختصاص الموسع المنصوص عليه في المادة 40 مكرر من قانون الإجراءات الجزائية، ونتيجة ذلك فإنّه يمتد الإختصاص المحلي لضباط الشرطة القضائية إلى كامل الإقليم الوطني فيما يتعلق بجرائم الفساد.

ب. تمديد مدة المنع من مغادرة التراب الوطني

من بين صلاحيات وكيل الجمهورية، وبناءً على تقرير مسبب من ضباط الشرطة أثناء التحريات، أن يأمر بمنع كل شخص توجه ضده دلائل عن جنائية أو جنحة من مغادرة التراب الوطني ويكون ذلك لمدة ثلاثة أشهر قابلة للتجديد مرة واحدة، غير أنّه عندما يتعلق الأمر بجرائم الفساد⁽¹¹⁴³⁾، يمكن تمديد المنع إلى غاية الإنتهاء من التحريات.

ج. تمديد مدة التوقيف للنظر

يجوز لضباط الشرطة القضائية إذا دعت مقتضيات التّحقيق الإبتدائي إيقاف شخص للنظر عن مدة تزيد 48 ساعة تمديد المدة دون أن تتجاوز 48 ساعة أخرى، أي مرة واحدة وبإذن كتابي من وكيل الجمهورية المختص، لكن عندما يتعلق الأمر بجرائم الفساد يمكن تمديد المدة إلى ثلاث مرات⁽¹¹⁴⁴⁾.

⁽¹¹⁴⁰⁾- فهذا الأسلوب لم يشر إليه قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، وإنما تضمنته المادة 65 مكرر 5 من الأمر رقم 155-66، سالف الذكر

⁽¹¹⁴¹⁾- الفقرة الأخيرة من المادة 65 مكرر 5، القانون نفسه.

⁽¹¹⁴²⁾- قانون رقم 01-06، سالف الذكر.

⁽¹¹⁴³⁾- بالإضافة إلى جرائم الصرف والإرهاب وأعمال التخريب. انظر المادة 36 مكرر 1 من الأمر رقم 155-66، سالف الذكر.

⁽¹¹⁴⁴⁾- تمديد المدة مرتين إذا تعلق الأمر بالإعتداء على أمن الدولة وخمس مرات إذا تعلق الأمر بالجرائم الموصوفة بأفعال إرهابية أو تخريبية. انظر المادة 65، القانون نفسه.

- إنّ نقل جرائم الفساد من قانون العقوبات إلى قانون الوقاية من الفساد ومكافحته ليس إلا رغبة من المشرّح في تمييزها عن الجرائم الأخرى، من خلال إعطاء لها بعض الخصوصية التي لا نجدها في أحكام الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات بالأخص:
- تجنيح جرائم الفساد مع تغليظ العقوبة المقررة لها والتي تصل في بعض الأحيان إلى العقوبات المقررة للجنايات.
 - تقرير بعض العقوبات التكميلية بصفة إجبارية رغم أنها في الأصل إختيارية مثل مصادرة الأموال⁽¹¹⁴⁵⁾ والعائدات غير المشروعة.
 - كما اعتبرها المشرّح في نفس مرتبة الجناية، عندما قرر نفس العقوبة لعدم الإبلاغ عن جرائم الفساد مع عدم الإبلاغ عن الجناية وعن عدم الإبلاغ عن الأفعال التي تمس بالدفاع الوطني.
 - الشروع في جرائم الفساد لها نفس حكم الشروع في الجناية وهو معاقبة الجاني بنفس العقوبة المقررة للجريمة.
 - عدم تقادم⁽¹¹⁴⁶⁾ جرائم الفساد في حالة تحويل عائداتها إلى الخارج بالإضافة إلى جريمة الرشوة⁽¹¹⁴⁷⁾، وإن لم يتم تحويل عائداتها ما يجعلها تختلف عن الجنايات والجنح.
 - إقرار تقادم طويل فيما يتعلق بالدعوى العمومية في جريمة الإختلاس في القطاع العمومي، إذا لم يتم تحويل عائداتها إلى الخارج.
 - عدم الاستفادة بنفس المدة المقررة للجنح المنصوص عليها في قانون العقوبات، عندما يتعلق الأمر بتخفيف العقوبة، وإنما قرر مدة خاصة والتي تكون بالاستفادة في حدود نصف العقوبة المقررة للجريمة.
 - إتباع إجراءات وأساليب خاصة واستثنائية أثناء التحقيق والمتابعة في جرائم الفساد، غير تلك المألوفة في الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات⁽¹¹⁴⁸⁾.

⁽¹¹⁴⁵⁾- للتفصيل والتعرف على عقوبة المصادرة اطلع على: وهراني إيمان، الآليات القانونية لحماية المصلحة الإقتصادية العامة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص قانون جنائي للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2017، ص 97.

⁽¹¹⁴⁶⁾- فيما يتعلق تقادم جريمة المحاباة أنظر: بلخضر مخلوف، قانون الإجراءات الجزائية، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، ص.ص 15-356.

⁽¹¹⁴⁷⁾-التفصيل في جريمة الرشوة، انظر:

FAROUZ-Chorin Frédéric, La lutte contre la corruption, Thèse de doctorat, Droit, Marseille 3, France, 1998, p. 31.

HADJADJ Djilali, Corruption et démocratie en Algérie, la dispute, Paris, 2001, p. 31.

⁽¹¹⁴⁸⁾- للتفصيل أنظر: عدوان سميرة، "خصوصية جرائم الفساد في القانون الجزائري"، مرجع سابق، ص 256 وما يليها.

الفرع الثاني

الإختصاص الأصيل للهيئة في الكشف عن الجريمة

باستقراء نص المادة 20 و21 من قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، فإنّه تختص الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالبحث والتحري والكشف عن الأفعال المشكّلة للفساد، التي تعد جرائم في نظر هذا القانون، ويعد البحث والتحري في الجرائم جزءاً من المهام المنوط للهيئة في إطار تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد، حسب المادة 17 من قانون رقم 01-06 السّالف الذكر.

وبمناسبة التحقيقات التي تقوم بها الهيئة للكشف عن أفعال الفساد، يمكن التطرق إلى كيفية ممارسة الهيئة للإجراء، وكيف لها الإتصال بالأفعال ذات الوصف الجزائي؟ وما هي أهم النّقائص والثغرات التي يمكن إبدائها؟

أولاً: ممارسة البحث والتحري باتصال الهيئة بالنيابة العامّة

يعدّ البحث والتحري والكشف عن جرائم الفساد من أهم التدابير الممنوحة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وهذا إستناداً لنص المادة 20 فقرة 4 من قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، التي جاء فيها أنه تُكلّف الهيئة بـ "... جمع ومركزة واستغلال المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أفعال الفساد والوقاية منه...". كما تُكلّف حسب الفقرة 7 من نفس المادة بـ "... الإستعانة بالنيابة العامّة لجمع الأدلة والتّحري في وقائع ذات علاقة بالفساد...".

تضيف المادة 21 من القانون السالف الذّكر على: "يمكن الهيئة في إطار ممارسة المهام المذكورة في المادة 20 أعلاه أن تطلب من الإدارات والمؤسسات والهيئات التابعة للقطاع العام والخاص أو من كلّ شخص طبيعي أو معنوي آخر أية وثائق أو معلومات تراها مفيدة في الكشف عن أفعال الفساد"⁽¹¹⁴⁹⁾.

(1149) - وتقابلها المادة 20 من قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم 13 لسنة 2016 بالأردن، السالف الذكر، والتي جاء فيها: "مع مراعاة أحكام التشريعات النافذة للهيئة في سبيل قيامها بمهامها طلب أي بيانات أو معلومات أو وثائق من أي جهة كانت، وعلى هذه الجهة الاستجابة للطلب دون إبقاء تحت طائلة المسؤولية القانونية ... للهيئة في أثناء التحقيق في أية قضية فساد، أن تكلف أيّاً من الأشخاص أو الشركات أو الجهاز المتخصصة للقيام بأعمال التدقيق الفني والمالي والإداري على الجهاز المشمولة بأحكام هذا القانون للتحقق من صحة بيناتها المالية وقيودها وحساباتها وجميع تصرفاتها المالية".

يعد القضاء بمختلف أجهزته وأعوانه الجهاز الأول المسؤول عن متابعة الجرائم في أية دولة⁽¹¹⁵⁰⁾، إلا أنّ وجود أجهزة أخرى مساعدة ومتخصصة في قطاعات وميادين مختلفة ذات اختصاص رقابي من شأنه الرّفّع من فعالية الكشف عن أفعال الفساد.

باعتبار الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته سلطة إدارية مستقلة، أي أنّها جهاز ذات طابع إداري، وأمام غياب أعوان ذو الصّفة القضائية فيها نجد المشرّع قد سمح لها الإستعانة بالنيابة العامّة لغرض التحري والتقصي عن الحقائق بشأن الأفعال المشبوهة.

غير أنّه كان الأولى أن تتصل الهيئة بمن لهم صفة الضبطية القضائية قبل الإتصال بالنيابة العامّة، باعتبار أنّ أعمال الضبطية القضائية سابقة لعمل النيابة العامّة المتعلق بتحريك الدعوى العمومية.

إلاّ أنّه في الحقيقة سلطات البحث والاستدلال التي يقوم بها ضباط الشرطة القضائية غالبًا تكون مقيدة بعلم وكيل الجمهورية، إذ تنص المادة 42 من قانون الإجراءات الجزائية على أنّه: "يجب على ضباط الشرطة القضائية الذي بلغ بجناية في حالة تلبس أن يخطر بها وكيل الجمهورية على الفور ثم ينتقل بدون تمهل إلى مكان الجناية ويتخذ جميع التحريات اللازمة، وعليه أن يسهر على المحافظة على الآثار التي يخشى أن تختفي، وأن يضبط كل ما يمكن أن يؤدي إلى إظهار الحقيقة، وأن يعرض الأشياء المضبوطة على الأشخاص المشتبه في مساهمتهم في الجناية للتعرف عليها"⁽¹¹⁵¹⁾.

تمثل النيابة العامّة المجتمع في رفع الدعوى العمومية، ولكن مباشرةً بعد ذلك تحتل مركزها في الدعوى فتكون خصمًا للمتهم⁽¹¹⁵²⁾، إلاّ أنّه لا صالح لديها في إقامة أدلة الإتهام ضدّ شخص بريء، وهذا ما دعا الفقه إلى تسميتها "الخصم الشريف"، فكما يعنىها إدانة المتهم يعنىها كذلك عدم متابعة شخص بريء⁽¹¹⁵³⁾.

⁽¹¹⁵⁰⁾ - عن سلطات الاستدلال والتحقيق والممنوحة لضباط الشرطة القضائية من خلال القيام بإجراءات لها علاقة بالتحقيق أنظر:

-SERGE Guinchard, JACQUES Buisson, Procédure pénale, 4^{ème} Ed, lexis Nexis, Litec, Paris, 2008, p480.

-STEFANI Gaston, LEVASSEUR Gorges, BOULOC Bernard, Procédure pénale, Ed Dalloz, Paris, 1996, p390.

⁽¹¹⁵¹⁾ - المادة 42 من أمر رقم 66-155، سالف الذكر.

⁽¹¹⁵²⁾ - أوهايبية عبد الله، شرح قانون الإجراءات الجزائية الجزائري، دار هومة للطباعة والنّشر والتوزيع، الجزائر، 2018، ص80.

⁽¹¹⁵³⁾ - ويعبر عنها البعض بأنّها: "الخصم المباشر للمدعين"، أنظر: نزيه نعيم شلالا، النيابة العامّة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010، ص11.

يطلق مصطلح النيابة العامة في قانون الإجراءات الجزائي على القاضي الذي يتولى مهمة تمثيل المجتمع أمام القضاء، وذلك بتوجيه الإتهام من أجل اقتضاء حق الدولة في العقاب، وأن ينوب عنه أمام قضاء التحقيق، وأمام قضاء الحكم، كما يتولى إعداد أدلة الإثبات، وتنفيذ أوامر قاضي التحقيق المتعلقة بالقبض والإيداع والإحضار ونفس الشيء بالنسبة لأوامر قضاة الحكم والسهرة على تنفيذ الأحكام القضائية⁽¹¹⁵⁴⁾.

إلا أن الفقه اختلف حول طبيعة النيابة العامة، أي وضعها من السلطتين التنفيذية والقضائية بالنظر إلى مدى استقلالها، فهل هي جزء من السلطة التنفيذية تمثلها أمام المحاكم أم هي سلطة قضائية مستقلة مثل قضاة الحكم والتحقيق؟ أو بشكل آخر هل هي ذات تكوين تنفيذي أم ذات تكوين قضائي⁽¹¹⁵⁵⁾.

فهناك من تمسك بأن النيابة العامة جزء من السلطة التنفيذية تأثيراً بالأصل التاريخي لها⁽¹¹⁵⁶⁾، وجانب آخر يرى بالطابع القضائي للنيابة العامة بالنظر إلى دورها كحارس للشرعية وكأداة لحماية القانون تتولى تفسيره وتطبيقه⁽¹¹⁵⁷⁾.

إلا أنه يمكن القول بأن عمل النيابة العامة مزدوج فيكون قضائياً إذا ما كان عملها يندرج في إطار سلطتها كاتهام من خلال تواجدها في جميع مراحل الخصومة، أما إذا كان عملها يندرج في إطار تنفيذ أوامر السلطة الرئاسية في إطار تنظيم الجهاز القضائي فتكون بذلك جزء من السلطة التنفيذية، أما بالنسبة لتشكيلة النيابة العامة فإنه:

- يمثل النيابة العامة لدى المحكمة العليا نائب عام، يساعده عدد من أعضاء النيابة.
- يوجد في المجالس القضائية نائب عام لدى المجلس القضائي وهو رئيساً لها، ويساعده مساعد النائب العام الأول ومساعدين آخرين.

⁽¹¹⁵⁴⁾- مأمون محمد سلامة، الإجراءات الجنائية في التشريع المصري، الجزء 1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص11.

⁽¹¹⁵⁵⁾- عبد الفتاح مصطفى الصيفي، حق الدولة في العقاب، نشأته وفلسفته، اقتضائه وانقضائه، ط2، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2010، ص217.

⁽¹¹⁵⁶⁾- محمد عيد محمد الغريب، المركز القانوني للنيابة العامة، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 1979، ص9.

⁽¹¹⁵⁷⁾- المرجع نفسه، ص9.

- أما على مستوى المحاكم، فإنّ النيابة العامّة ممثلة عن طريق وكيل الجمهورية، ويساعده في ذلك مساعد وكيل الجمهورية واحد أو أكثر بحسب كثافة عمل المحكمة⁽¹¹⁵⁸⁾.

إذن للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته الإستعانة بالنيابة العامّة في ممارستها للبحث والتّحري، والكشف عن أفعال الفساد.

ثانيا: اتصال الهيئة بالجريمة بواسطة أجهزتها الداخليّة

تحتوي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته على تشكيلة وهيكل للقيام بمهمة البحث والتّحري عن أفعال الفساد، ولها أن تطلب كلّ الوثائق والمعلومات من المؤسسات والإدارات المختلفة، بغرض معاقبة مرتكبيها ويقع تحت طائلة العقوبة أيضا من يرفض تزويدها بهذه المعلومات والوثائق، عليه يمكن تسجيل بعض الملاحظات الهامة بشأن إتصالها بالجريمة.

1. الإستغناء عن الأجهزة الخاصّة بالبحث والتّحري

ما يمكن ملاحظته بشأن الأجهزة الداخليّة التي تتضمنها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لا يطغى على أجهزتها الطّابع القمعي أو بالأحرى أجهزة غير مكيفة ومهيئة لمهمة البحث والتّحري والكشف عن الجرائم، غير أنّه بإعتبار أنّ هذا الإختصاص منوط للهيئة فهذا يعني ممارسة أجهزتها لهذه المهمة، أو على الأقل مباشرة من قبل أعضائها بالإستعانة بالنيابة العامّة.

لذا فقبل تعديل المرسوم الرئاسي رقم 06-413، الذي يحدّد تشكيلة الهيئة وتنظيمها وسيورها، وبموجب المادة 13 منه كلّفت مديرية التّحليل والتّحقيقات بجمع الأدلة والتّحري في الوقائع الخاصّة بالفساد بالاستعانة بالهيئات المختصة⁽¹¹⁵⁹⁾. كما كلّفت مديرية الوقاية والتّحسيس بجمع ومركزة وإستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن عوامل الفساد والوقاية منه.

إلاّ أنّه وبعد تعديل المرسوم الرئاسي رقم 06-413 السالف الذكر بموجب مرسوم رئاسي رقم 12-64، فإنّه تمّ الإستغناء عن "مديرية التّحليل والتّحقيقات"، وتمّ الإستغناء عن "مديرية الوقاية والتّحسيس"، وبالرغم من إنشاء أجهزة أخرى داخل الهيئة⁽¹¹⁶⁰⁾، إلاّ أنّه لم نعثر ضمن النّصوص

⁽¹¹⁵⁸⁾- حسب المواد 33، 34، 35، من قانون الإجراءات الجزائية، كما أنّ هؤلاء يعينون جميعهم في بداية نشاطهم بالقضاء بمرسوم رئاسي، ويؤدون يمينهم القانونية أمام الجهات القضائية التي سيلتحقون بها، حسب المادة 03 من القانون العضوي رقم 04-11، سالف الذكر.

⁽¹¹⁵⁹⁾- وحسب المادتين 09 و11، من نفس المرسوم، فإنّه لرئيس الهيئة أو مجلس اليقظة والتّقييم تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل حافظ الأختام قصد تحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء.

⁽¹¹⁶⁰⁾- ويتعلق الأمر بقسم الوثائق والتّحليل والتّحسيس، وقسم معالجة التّصريحات بالممتلكات، وقسم التنسيق والتعاون الدولي.

القانونية أية إشارة إلى البحث والتحري عن أفعال الفساد كإختصاص لهذه الأجهزة بإستثناء الإشارة الشّكلية إلى أنّه يكلف قسم "التنسيق والتعاون الدولي" بجمع كل المعلومات الكفيلة بالكشف عن حالات التساهل مع أفعال الفساد وممارسته، إلى جانب إستغلال المعلومات الواردة إلى الهيئة بشأن حالات الفساد والتي يمكن أن تحول محل متابعة قضائية⁽¹¹⁶¹⁾.

وهذه الصّلاحيات أشبه ما تكون بالتّحريات الإدارية فقط لا أكثر، لذا فيعاب على ذلك أنّه تم الإستغناء عن أجهزة كلفت صراحةً بالتحري وجمع الأدلة، واستبدالها بأجهزة لا تتمتع صراحةً بذات الإختصاص، خاصة مع العلم أن أعضاء الهيئة لا يتمتعون بصفة الضّبطية القضائية ليغيب عن صلاحياتها الرّدع والمكافحة للجريمة، بل ويضفي عليها الطّابع الاستشاري وهذا لا يتلاءم تمامًا مع جهاز موجه نحو مكافحة الفساد وهذا ما يمسّ باختصاص البحث والتحري الذي لا بد أن تتمتع به الهيئة.

2. عدم تمتع أعضاء الهيئة بصفة الضّبطية القضائية

لعلّ من أهم العيوب التي يمكن التّمسك بها بخصوص قيام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالبحث والتحري والكشف عن أفعال الفساد، هو عدم تمتع أعضاءها بصفة الضّبطية القضائية، هذه الصّفة التي تساعد في أداء مثل هذا المهام مما يؤثر على عدم فعالية المهام. خلافاً للمشرّع الجزائري فإنّ أغلب التّشريعات المقارنة لاقى الموضوع إهتماماً بالغاً عندها فمنها من منح هيئة مكافحة الفساد الإختصاص القمعي، ومنها من منح أعضاءها صفة الضّبطية القضائية للبحث والتحري، بما فيها المشرّع الفرنسي، العراقي⁽¹¹⁶²⁾، التّونسي والأردني، فعلى سبيل المثال جاء في المادة 19 من قانون النزاهة ومكافحة الفساد في الأردن " يكون للرئيس وأعضاء المجلس صفة الضابطة العدلية، لغايات قيامهم بمهامهم، ويحدد المجلس العاملين في الهيئة الذين يتمتّعون بهذه الصّفة" وفي المادة 17 من نفس القانون تنص " يكون لدى النيابة العامّة نيابة متخصصة بقضايا الفساد تتولى النظر في القضايا المحالة إليها من المجلس".

إن حرمان أعضاء الهيئة من هذه الصّفة وتجريدها من السّلطة القمعية كان دليل على نية المشرّع في جعل هذه الهيئة جهة استشارية ووقائيّة وإن ارتقت فلهيئة رقابية لا أكثر، وبالطّبع يعاب المشرّع على ذلك من حيث تأثير ذلك على فعالية الهيئة في مجال مكافحة الفساد، وهذا يعد إجحاف منه خاصة

⁽¹¹⁶¹⁾- المادة 13 مكرر، مرسوم رئاسي رقم 64-12، سالف الذكر.

⁽¹¹⁶²⁾- المواد 03، 14، 11، 12 من قانون رقم 30 لسنة 2011، المتضمن قانون هيئة النزاهة في العراق، سالف الذكر.

أمام ما أقرته التشريعات المقارنة بشأنه، في حين تضم الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد مثلاً للجنة مختصة لتوقيع العقوبات⁽¹¹⁶³⁾.

3. عدم النص صراحة على إختصاص الهيئة تلقي الشكاوى والبلاغات من المواطنين

لم ينص المشرع في النصوص المتعلقة بالهيئة بشكل صريح بشأن إمكانية تلقيها شكاوى أو بلاغات أو تظلمات من المواطنين أو مختلف المؤسسات والهيئات العمومية التي قد تتخللها إنحرافات، ولم يشر إلى تحديد طرق دراستها أو مواعيدها، وعلى عكس بعض التشريعات التي نظمت المسألة بالتفصيل حيث يحق للمتضرر من قرارات الإدارة العامة أو الإجراءات أو الممارسات أو أفعال الإمتناع أن يتقدم بتظلم في مواجهة الإدارة العامة أمام الهيئة وفقاً لأحكام قوانينها، فجاء في المادة 11 من قانون النزاهة ومكافحة الفساد في الأردن⁽¹¹⁶⁴⁾ أنه تقدم التظلمات متضمنة خلاصة الوقائع والأسباب والجهة التي أصدرت القرار أو اتخذت الإجراء على النموذج المعد لهذه الغاية معززة بالوثائق والمستندات المؤيدة لها إن وجدت، على أن يكون هذا النموذج موقعا من مقدم التظلم أو ممن يمثله قانوناً، وتباشر الهيئة التحقق من التظلمات المقدمة إليها ويصدر المجلس قراره مسبباً في أي من هاتين الحالتين، وفي حال صدور قرار من المجلس بقبول التظلم يفوض المجلس الرئيس أو أيّاً من أعضائه اتخاذ الإجراءات اللازمة لحل موضوع التظلم بالسرعة الممكنة وبالوسائل التي يراها مناسبة، وإذا تبين أنّ التظلم المقدم وفقاً لأحكام هذا القانون ينطوي على جريمة جزائية، فيترتب على المجلس إحالة الملف إلى المدعي العام المختص أو إلى المحكمة المختصة، ولا يقبل التظلم بعد ستة أشهر من الواقعة.

يعدّ هذا نموذجاً عن الكيفيات والإجراءات والمواعيد الدقيقة، التي تتم أمام هيئة مكافحة الفساد في الأردن، لذا نقول أنّ المشرع قد أغفل نقطة جد هامة تتعلق بضرورة تبيان القنوات التي يصل من خلالها المواطن والموظف والإدارة إلى الهيئة لطرح انشغالاتهم ومشاكلهم ومختلف الانحرافات اليومية، ولو أنّ التعامل مع الهيئة يفهم ضمناً من النصوص القانونية بمعنى كل شخص مهما كانت صفته يمكن له اللجوء للهيئة للتبليغ عن إنتهاكات القوانين.

(1163) - L'agence comprend une commission des sanctions chargée de prononcer les sanctions mentionnées au IV de l'article 17, voir article 2, Loi n° 2016/1691 du 9 décembre 2016, Op-Cit.

(1164) - وحسب المادة 16 فإنه يعتبر فساداً: الشكاوى والتظلمات القابلة للطعن الإداري أو القضائي. قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم 13 لسنة 2016، بالأردن، سالف الذكر.

كما أشار هذا القانون صراحة إختصاص هيئة النزاهة ومكافحة الفساد على "... تلقي شكاوى المتضررين وتظلماتهم وفقاً لأحكام هذا القانون".

حسب تصريحات للرئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته "طارق كور" فإنّ الهيئة تستقبل مختلف العرائض من المواطنين بطرق مختلفة عن طريق البريد الإلكتروني، أو بتقديم المواطنين أمام الهيئة، هناك "خلية دائمة" لمعالجة هذه العرائض ومحاولة دراستها ومعايتها، وملفات تم حفظها لأنّها جاءت من مصدر مجهول تطبيقاً لتعليمات السيد رئيس الجمهورية "عبد المجيد تبون"، وملفات أخرى أحيلت على العدالة، بعضها أحيلت إلى الجهات المختصة، وأخرى تتعلق بمسائل إدارية تدخل من اختصاص جهات أخرى سواءً تعلق بحقوق الإنسان، ترسل إلى مجلس حقوق الإنسان، قضايا إدارية تُحول إلى مؤسسة وسيط الجمهورية وغيرها، وفي هذا الصدد أشار رئيس الهيئة أن الأخيرة كانت تحضّر لمشروع يسمى "الشبكة الوطنية للنزاهة" التي هي عبارة عن فضاء للتعاون ويكون لها فضاء يتعلق بـ "مسألة التبليغ عن الفساد" تكون بمثابة منصة تسمح لتسهيل عملية التبليغ عن الفساد⁽¹¹⁶⁵⁾.

ثالثاً: جزاء عدم تزويد الهيئة بالمعلومات المطلوبة

إنّ طلب الهيئة المعلومات والوثائق من المؤسسات والإدارات والهيئات التابعة للقطاع العام والخاص أو من كل شخص طبيعي أو معنوي، أية وثيقة أو معلومات تراها مفيدة في الكشف عن أفعال الفساد، يكتسي طابع إلزامي على أساس أن كل رفض متعمد وغير مبرر لتزويد الهيئة بالمعلومات يشكل جريمة "إعاقة السير الحسن للعدالة"⁽¹¹⁶⁶⁾، تبعاً للمادة 44 من قانون رقم 01-06 يعاقب على هذه الجريمة بالحبس من ستة (6) أشهر إلى خمس (5) سنوات، وغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج⁽¹¹⁶⁷⁾.

المطلب الثاني

في اتصال الهيئة بالقضاء

تتصل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالجريمة وذلك بجمع كل الأدلة والبحث عن كل المعلومات اللازمة لدى الإدارات والمؤسسات العمومية منها والخاصة، قصد التخفيف من آثار الفساد الوخيمة، غير أنّ هذا لا يعد كافياً حتى ينال مقترفي أفعال الفساد جزاؤهم، الأمر الذي يستدعي إحالة كل الملفات التي تحوي أفعال ذات وصف جزائي إلى الجهات القضائية، هنا نتوقف أمام كيفية اتصال الهيئة الوطنية بالقضاء، بتبيان طبيعة علاقتها به (الفرع الأول)، وأهم العوامل المؤثرة على هذه

⁽¹¹⁶⁵⁾ تصريح رئيس الهيئة طارق كور للقناة الإذاعية الأولى، مرجع سابق. www.radioalgerie.dz

⁽¹¹⁶⁶⁾ حسب المادة 21 من قانون رقم 01-06، سالف الذكر.

⁽¹¹⁶⁷⁾ - تقابلها المادة 20 من قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم 13 لسنة 2016 بالأردن، حيث جاء فيها: "... يعاقب على الإقناع أو التأخير غير المبرر عن تقديم البيانات أو المعلومات أو الوثائق المطلوبة وفقاً لأحكام الفقرة (أ) من هذه المادة بالحبس مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر أو بغرامة لا تزيد على خمسمائة دينار".

العلاقة (الفرع الثاني)، وكذا التّعرض للدور المحتشم لها في أهم قضايا الفساد التي عرفت الجزائر (الفرع الثالث) الأمر الذي دفع بالمشروع إلى التّغيير من هذه العلاقة والذي ظهر في علاقة السّطة العليا للشّافية بالقضاء (الفرع الرابع)، حيث جاء القانون 08-22 الخاص بها ببعض الأحكام المختلفة مقارنة بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته (الفرع الخامس).

الفرع الأول

علاقة الهيئة بالقضاء

في إطار الكشف عن جرائم الفساد الواردة في قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، تتولى الهيئة مهام البحث والتحري بالإستعانة بالنيابة العامّة قصد متابعة المجرمين، وفي حالة ما إذا كان ذات وصف جزائي، فإنها تخطر وزير العدل وتحيل له الملف الذي وحده من له صلاحية إحالة هذه الملفات إلى القضاء.

أولاً: طبيعة علاقة الهيئة بالقضاء

تبرز علاقات الهيئة بالسّطة القضائية من خلال نص المادة 22 من قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، والتي جاء فيها: "عندما تتوصل الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي تحول الملف إلى وزير العدل حافظ الأختام، الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء". باستقراء النصّ وبعض الأحكام المتعلقة بالهيئة نشير إلى:

1. إحالة الملف للقضاء من رئيس الهيئة

إستناداً لنص المادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 413-66، فإنّه يكون من إختصاص رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل قصد تحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء.

2. إبداء مجلس اليقظة رأيه بشأن الملف الموجه للقضاء

إلى جانب رئيس الهيئة، فإنّه بإمكان مجلس اليقظة والتقييم التابع للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، إبداء رأيه في تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل، وهذا استناداً إلى نص المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06 السالف الذّكر.

الملاحظ أنّ دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته يقتصر فقط في إحالة الملف إلى وزير العدل دون النائب العام، وهذا يعاب على علاقة الهيئة بالقضاء، حيث لا يمكنها الإتصال مباشرة بالقضاء في الأفعال ذات وصف جزائي من شأنه إعاقه مهامها في مكافحة الفساد.

ثانيا: تقييد الهيئة في علاقاتها بالقضاء

تقتصر علاقة الهيئة بالنيابة العامّة في مجرد الإستعانة بها عند قيام الهيئة بالبحث والتحري وجمع الأدلة للكشف عن الجرائم⁽¹¹⁶⁸⁾، حيث لا يمكن للهيئة بموجب المادة 22 من قانون رقم 01-06 أن تحول الملفات إلى النيابة العامّة لتحريك الدعوى العمومية، بل يقتصر دورها في إحالة الملف لوزير العدل الذي له أن يقفل الملف أو إخطار النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية، وهذا يعد قيّدًا غير منطقيًا تمامًا، إذ يؤثر على فعالية دور الهيئة من جهة، وعلى مصداقية البحث والتحري ومتابعة جرائم الفساد من جهة أخرى، كون جعل إحالة الملف للقضاء في يد وزير العدل يجعلها مسألة تخضع لتقدير السّلطة التنفيذية (وزير العدل) لا لتقدير القضاء (النيابة العامّة).

الملاحظ أنّ المشرّع الجزائري قد تراجع عن أحكام الأمر رقم 04-97 المتعلّق بالتّصريح بالممتلكات الملغى، حيث كانت "لجنة التّصريح بالممتلكات" تحيل كامل الملف إلى الجهة القضائية المختصة مباشرة، والتي يتعين عليها تحريك الدعوى العمومية⁽¹¹⁶⁹⁾، وعلى هذا النحو ذهب المشرّع التونسي حيث يمكن "الهيئة الحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد" في حالة صورة وجود شبهة فساد جدية أن تطلب من السّلطة القضائية المختصة إتخاذ الإجراءات التحفظية اللازمة كتجيز السفر أو تجميد الأموال أو الممتلكات⁽¹¹⁷⁰⁾، وفي حالة هذه الشبهات للهيئة أن تحفظ الملف أو تحيله على الجهات الإدارية أو القضائية المختصة⁽¹¹⁷¹⁾، وفي حالة إحالة نتائج أعمالها على الجهة القضائية المختصة تتولى الجهة القضائية إعلامها بمآل التحقيقات والقرارات والأحكام⁽¹¹⁷²⁾، وهذا يعني هناك تنسيق وانسجام كبير بين القضاء وهذه الهيئة، وهذا ما لم نجده بخصوص الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر.

(1168)- المادة 20 فقرة 7، قانون رقم 01-06، سالف الذّكر.

(1169)- المادة 16، أمر رقم 04-97، سالف الذّكر.

-المشرّع الجزائري ذهب عكس ما ذهب إليه المشرّع التونسي الذي جاء بما يلي: "تتولى الهيئة رصد حالات الفساد المتعلقة بأي شخص مادي أو معنوي عمومي أو خاص والتقصي فيها والتحقق منها قبل إحالتها إلى الجهات الإدارية أو القضائية ذات النّظر عند الاقتضاء".

-الفصل 16، قانون أساسي عدد 59 لسنة 2017، يتعلق بهيئة الحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد بتونس، سالف الذّكر.

(1170)- الفصل 25، القانون نفسه.

(1171)- الفصل 27، القانون نفسه.

(1172)- الفصل 28، القانون نفسه.

الفرع الثاني

العوامل المؤثرة في تعطيل علاقة الهيئة بالقضاء

بالإطّلاع على مهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته المتعلقة بالكشف عن أفعال الفساد والبحث والتحري في المعلومات والوثائق لدى الإدارات والمؤسسات العمومية وبالنظر إلى عدم إمكانية إحالة الملفات ذات الوصف الجزائي للقضاء، وباستقراء مختلف النصوص القانونية المتعلقة بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، فإنّه نستشف الكثير من العوامل والمؤشرات التي توجي إلى إرادة المشرّع في تقييد علاقة الهيئة بالقضاء نوردها في العناصر الموالية.

أولاً: تنازع الإختصاص بين الهيئة وأجهزة أخرى متخصصة في مجال مكافحة الفساد

يعد القضاء في المرتبة الأولى في التصدي لظاهرة الفساد مهيكله وأعوانه الذين يتوفرون على صفة، تؤهلهم للقيام بالقمع والردع من خلال توفير الظروف الملائمة واللازمة للبحث والتحري والكشف عن الجرائم، إلّا أنّه إلى جانب القضاء كلفت أجهزة أخرى معاونة ومساعدة في الكشف عن الجرائم، وتأتي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، في المقدمة بعد إنشائها في قانون رقم 06-01، والتي تمت دستورها بعد تعديل الدستور في 2016، إلّا أنّ المشرّع الجزائري، نلاحظ أنّه أنشأ في نفس المجال هيئة أخرى ويتعلق الأمر "بالديوان المركزي لقمع الفساد" بمناسبة تعديل قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، سنة 2010⁽¹¹⁷³⁾، وبعدها إعادة بعث الهيئة الوطنية في حلّة جديدة إثر تعديل الدستور سنة 2020⁽¹¹⁷⁴⁾، أين تمّ إنشاء "السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته" في ذات المجال.

وأمام العديد من النّقائص التي تعترى النّظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، فإنّه نتساءل عن الدور الذي تلعبه هذه الهيئة في هذا المجال خاصة إذا علمنا أن الديوان المركزي لقمع الفساد كلّف صراحة بمهمة البحث والتحري عن جرائم الفساد⁽¹¹⁷⁵⁾، وأن من أعضائه ضابط الشرطة القضائية، بينما الهيئة لم يرد صراحة منحها هذا الإختصاص لكن يفهم ضمناً أنها صاحبة الإختصاص، ولم يمنح أعضاؤها صفة الضبطية القضائية، كما أن المشرّع لم يبيّن كيفية التنسيق بين هذه الأجهزة حين ممارسة الإختصاص المتعلّق بالبحث والتحري مما قد يؤدي إلى تنازع وخلط بشأن مباشرة المهام.

(1173) - حيث تمّ بموجب أمر رقم 10-05، سالف الذكر.

(1174) - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، لسنة 1996، سالف الذكر.

(1175) - المادة 24 مكرر، قانون رقم 06-01، سالف الذكر.

إنه من الأسباب التي أدت إلى تراجع دور الهيئة في مكافحة الفساد ومتابعة الجريمة، هي توجه إرادة المشرع المستمرة إلى إنشاء أجهزة أخرى متخصصة في مجال مكافحة الفساد، مما يؤدي إلى عدم التنسيق في القيام بالمهام من جهة، وتنازع الإختصاص بينها من جهة أخرى، حتى أصبحنا نتساءل عن أيهما جهاز خاص بمكافحة الفساد؟ بل وفي كل مرة يلجأ التقليل من أهمية الهيئة؟ فمن هيئة لمكافحة الفساد كسلطة إدارية مستقلة بموجب قانون رقم 01-06، إلى هيئة استشارية بموجب تعديل سنة 2016 إلى هيئة رقابية بموجب تعديل الدستور سنة 2020 بإعادة صياغتها في سلطة عليا للشفافية.

كان على المشرع معاينة تلك الثغرات القانونية المتعلقة بمهام الهيئة الواردة في قانون رقم 01-06، وكذا النصوص التنظيمية المرتبطة بها، لا إنشاء أجهزة أخرى مشابهة للهيئة، لأن هذا يؤكد نية المشرع في تحديد علاقات الهيئة بالقضاء وتقليص دورها وفعاليتها في مكافحة الفساد. ولعل ما يوضح ذلك استقراء بعض التعديلات بشأن مكافحة الفساد:

1. تعديل قانون رقم 01-06 سنة 2010

أسفر هذا التعديل على إنشاء جهاز متخصص لمكافحة الفساد وهو "الديوان المركزي لقمع الفساد"، فكان على المشرع أن يجعل من هذا الأخير من الأجهزة الدّاخلية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته خاصة إذا علمنا أن الديوان كلف بالبحث والتحري عن جرائم الفساد ومن أعضائه ضباط الشرطة القضائية.

2. تعديل الدستور سنة 2016

ما يؤكد على النية في التقليل من مردود الهيئة، هو جعل هذه الأخيرة ضمن الهيئات الاستشارية إثر تعديل الدستور سنة 2016، فالجهاز الموجه لمكافحة الفساد يجب ألا يقتصر دوره على الإستشارة فقط، فهذا لا يتلاءم تمامًا مع الإختصاص، ضف إلى ذلك فإنّ دسترة الهيئة جاء بعد أن أنشأت بموجب نص تشريعي، وهذا يعد مخالف للقانون كان لا بد النص عليها دستوريًا ثم تشريعيًا.

3. مشروع تعديل قانون رقم 01-06 لسنة 2019

في 2019 جيئ بمشروع لتعديل قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ومن أهم النقاط التي تضمنها المشروع هو تكييف أحكام هذا القانون مع أحكام الدستور لاسيما إقتراح حذف نص المادة 17 من قانون رقم 01-06 المنثئ للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تماشيا مع اجتهاد المجلس الدستوري الذي يمنع التكرار الحرفي لأحكام دستورية في نص قانوني، كما تضمن مشروع التعديل نقطة جدّ هامة تقضي بحل الديوان المركزي لقمع الفساد وإستبداله بالقطب الجزائي المالي

وهو ذو طابع قضائي، غير أنّ هذا المشروع في تعديل قانون رقم 06-01 لم يعتمد وقد تلاشى بعد أحداث الحراك الشعبي الذي عرفته الجزائر في فيفري 2019.

4. تعديل الدستور سنة 2020

جاء التعديل الأخير للدستور الجزائري سنة 2020 بهيئة جديدة بموجب المادة 204 والتي جاء فيها: "السّطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة مستقلة". ويكون بذلك تدارك الإشكال حيث أنشأت الهيئة بموجب نص دستوري، ثم الإحالة إلى النص التشريعي. يبدو أن المؤسس الدستوري قام باستبدال تسمية "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته" باسم "السّطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته"، وجاء في المادة 205 من الدستور أنه: "... يحدد القانون تنظيم وتشكيل السّطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا صلاحياتها الأخرى".

لا يبدو الطابع القمعي في الهيئة حتى بعد التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020، بمناسبة تغييره لتسمية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، حيث احتفظ بنفس التكييف لها على أنّها من السّطات المستقلة. إلا أنّه بالرجوع إلى القانون المنظم للسّطة العليا للشفافية رقم 22-08، نجده قد جاء ببعض التعديلات والتغييرات بخصوص صلاحياتها سيما ما تعلق بتشكيلاتها وكذا في علاقاتها مع القضاء.

ثانيا: غياب صفة الضبطية القضائية في أعضائها وغياب الرّدع والقمع في مهامها

إنّ أهم ما يعيق مهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، هو عدم تمتع أعضائها بصفة الضبطية القضائية التي تتلاءم ومهمة البحث والتحري والكشف عن الجرائم، بل إكتفى بالإشتراط في أعضائها أن يتم اختيارهم من الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع المدني والمعروفة بنزاهتها وكفاءتها، وبالمقابل منح المشرع لأعضاء الديوان المركزي لقمع الفساد صفة الضبطية القضائية، كما أن مهامها يطغى عليه الطابع الإستشاري ويفتقر للطابع الردعي والقمعي ومن شأن ذلك التأثير على فعالية هذا الجهاز.

على عكس ما ذهب إليه المشرع الجزائري، فإنّ المشرع التونسي منح أعضاء هيئة الحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد صفة الضبطية القضائية، إذ لهم صفة مأموري ضابط عدلية، لهم القيام بعمليات

التفتيش وحجز الوثائق والمنقولات والمعدات وتحرير المحاضر والتقارير بالإستعانة بالقوة العامّة⁽¹¹⁷⁶⁾، كما أنّ لهذه الهيئة الحق في استدعاء كل شخص سواءً من القطاع العام أو الخاص للاستفادة والتحري معه حول شبهات الفساد ويتم الاستدعاء بأي وسيلة تترك أثراً كتابياً⁽¹¹⁷⁷⁾. كما تختص الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد بتوقع العقوبات عن طريق اللجنة المختصة التي تضمها⁽¹¹⁷⁸⁾.

ثالثاً: غياب الضمانات الكافية في حالة التبليغ عن الجرائم

إنّّه وبالرجوع إلى النصوص القانونية المتعلقة بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته سواءً تلك الواردة في القانون رقم 01-06 أو النصوص التنظيمية المنظمة لها، لم نجد ما يشير صراحة إلى تلقي الهيئة بلاغات وشكاوى من المواطنين أو أي شخص في الإدارات والمؤسسات من القطاع العام أو الخاص،

⁽¹¹⁷⁶⁾ جاء في الفصل 19: "في إطار ممارسة أعوان قسم مكافحة الفساد لمهامهم، يكون لهم الإضطلاع بوظائف الضابطة العدلية طبقاً لمجلة الإجراءات الجزائية ولأحكام هذا القانون. ويتولون بصفتهم مأموري ضابطة عدلية وتحت إشراف السلطة القضائية المختصة تلقي الشهادات وجمع المعلومات والأدلة، كما يمكنهم القيام بعمليات التفتيش وحجز الوثائق والمنقولات والمعدات وتحرير المحاضر والتقارير، مع إمكانية الاستعانة بالقوة العمومية. -يمكن لأعوان هذا القسم؛ إذا ثبت لديهم بمناسبة مباشرتهم لمهمة التقصي في ملف، وجود... فساد في ملف آخر، القيام بالحجز بإذن من السلطة القضائية"، قانون أساسي عدد 59، متعلق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد بتونس، سالف الذكر. كما يتمتع أعضاء هيئة النزاهة في الأردن بصفة الضبطية القضائية. أنظر: المادة 14، قانون رقم 13، لسنة 2016، متعلق بالنزاهة ومكافحة الفساد بالأردن، سالف الذكر.

⁽¹¹⁷⁷⁾ الفصل 20، قانون أساسي عدد 59، متعلق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد بتونس، سالف الذكر. ⁽¹¹⁷⁸⁾ حيث تتكون لجنة العقوبات التابعة للوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد من 6 أعضاء ولفهم أهمية توقيع العقوبات انظر:

La commission de sanctions est composée de six membres:

Deux conseillers d'état sont désignés par le vice-président du conseil d'état.

Deux conseillers à la cour de cassation désignés par le premier président de la cour des cassations.

Deux conseillers maîtres à la cour des comptes désignés par le premier président de la cour des comptes.

Les membres de la commission sont nommés par décret pour un mandat de cinq ans, le président de la commission est désigné parmi ses membres, selon les mêmes modalités.

En cas de partage égal des voix, le président de la commission a voix prépondérante. Le magistrat qui dirige l'agence et les membres de la commission des sanctions sont tenus au secret professionnel.

Un décret en conseil d'état précise les conditions de fonctionnement de l'agence ainsi que les modalités de désignation des membres de la commission de sanctions, de manière à assurer une représentation équilibrée entre les femmes et les hommes pour chacune de catégories énumérées aux 1 à 3, voir article 2 Loi n° 2016/1691 du 9 décembre 2016, Op-Cit.

إلا أنه يفهم ضمناً من خلال المادة 21 من قانون رقم 06-01 التي عدت مهام الهيئة، وكذا نص المادة 22 من القانون السالف الذكر التي جاءت بعنوان "تزويد الهيئة بالمعلومات والوثائق"⁽¹¹⁷⁹⁾.

غير أنه يعاب على المشرع عدم نصه صراحة على هذا الإختصاص، إذ أن هذا تقليل من أهمية الهيئة ودليل عن الطابع الشكلي لمهامها، خاصة مع العلم أن كل من إتفاقية الأمم المتحدة وكذا إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمكافحة الفساد، قد أكدت على ضرورة إعتداد إجراءات خاصة بحالات التبليغ عن أفعال الفساد، وإقرار حماية لهؤلاء، وفرض عقوبات على الوشايات الكاذبة.

1. التبليغ عن أفعال الفساد

جاء في إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أن كل دولة طرفاً فيها تنظر وفق للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، في إرساء تدابير ونظم تُيسر قيام الموظّفين العموميين بإبلاغ السّلطات المعنية عن أفعال الفساد، عندما ينتمون إلى مثل هذه الأفعال أثناء أداء وظائفهم⁽¹¹⁸⁰⁾، وهو ما أكدته إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته في المادة 05 منها، إذ لا بد من إعتداد الإجراءات اللازمة لضمان قيام الموظّفين بالإبلاغ عن حالات الفساد دون خوف من عمليات الإنتقام التي قد تترتب على ذلك⁽¹¹⁸¹⁾.

المشرع الجزائري في المادة 47 من قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته يعاقب على عدم الإبلاغ عن الجرائم، لكل شخص يعلم بها بحكم مهنته أو وظيفته الدائمة أو المؤقتة. غير أن المشرع الجزائري لم ينص صراحة على توجيه البلاغات إلى "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، عكس المشرع التونسي الذي نص صراحة أن "هيئة الحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد" تتلقى صراحة هذه الشكاوي وتُعد محاضر للأفعال التي من شأنها أن تكون موضوع نقصٍ ووسائل

⁽¹¹⁷⁹⁾- وتقابلها نص المادة 13، قانون رقم 22-08، الذي يحدد تنظيم السّلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، سالف الذكر، التي تنصّ على: "يتعين على المؤسسات والهيئات العمومية وكذا أي شخص طبيعي أو معنوي عام أو خاص، التعاون مع السّلطة العليا وموافاتها بالمعلومات والوثائق التي تطلبها للقيام بمهامها، تحت طائلة العقوبات المقررة لجريمة إعاقة السير الحسن للعدالة المنصوص عليها في التشريع الساري المفعول المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته".

⁽¹¹⁸⁰⁾- المادة 08/ 4 من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مصادق عليها بتحفظ بمرسوم رئاسي رقم 04-128، سالف الذكر.

⁽¹¹⁸¹⁾- المادة 05 فقرة 6 من إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، مصادق عليها بمرسوم رئاسي رقم 06-137، سالف الذكر.

الإثبات المصاحبة⁽¹¹⁸²⁾، بالتالي غياب هذه الأحكام المتعلقة بكيفية التبليغ يؤدي إلى إعاقة دور الهيئة في الوقاية من الفساد ومكافحته.

على خلاف ما كان عليه قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته فإن القانون الجديد رقم 08-22 الذي يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، جاء فيه أنه يجوز تبليغ وإخطار السلطة العليا من قبل أي شخص طبيعي أو معنوي لديه معلومات أو معطيات أو أدلة تتعلق بأفعال الفساد، ويشترط لقبول التبليغ أو الإخطار أن يكون مكتوباً وموقعاً ويحتوي على عناصر تتعلق بأفعال الفساد والعناصر الكافية لتحديد هوية المبلغ أو المخاطر⁽¹¹⁸³⁾.

2. غياب حماية للمبلغين

من الأمور التي حرصت عليها إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ضرورة حماية المبلغين حسناً النية في المادة 33 منها⁽¹¹⁸⁴⁾، وفي السياق نفسه ذهبت المادة 05 من إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته حيث أشارت إلى ضرورة اعتماد الإجراءات التشريعية أو غيرها من الإجراءات لحماية الشاكي والشاهد في القضايا المتعلقة بالفساد، بما في ذلك حماية هوية المبلغ⁽¹¹⁸⁵⁾. وهو ما أكدته كذلك المادة 13 فقرة 2 من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

المشرع الجزائري في قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته بدوره جاءت المادة 45 منه بعنوان "حماية الشهود والخبراء والمبلغين والضحايا"، حيث ورد فيها: "يعاقب بالحبس من ستة (6) أشهر إلى خمس (5) سنوات وبغرامة من 50.000 د.ج إلى 500.000 د.ج كل شخص يلجأ إلى الإنتقام أو الترهيب أو التهديد بأية طريقة كانت أو بأي شكل من الأشكال ضدّ الشهود أو الخبراء أو الضحايا أو المبلغين أو أفراد عائلاتهم وسائر الأشخاص الوثيق الصلة بهم".

⁽¹¹⁸²⁾- الفصل 21 من قانون أساسي رقم 59 لسنة 2017، متعلق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد بتونس، سالف الذكر.

⁽¹¹⁸³⁾- المادة 6، قانون رقم 08-22، سالف الذكر.

⁽¹¹⁸⁴⁾- المادة 33 التي تنص على: "تدون الشكايات والتبليغات بمحضر يمضي عليه الشاكي أو المبلغ أو الشاهد، وفي صورة الإمتناع أو عدم القدرة على الإمضاء يتم التنصيب على ذلك بالمحضر. وتضمن بالمحضر الأفعال التي من شأنها أن تكون موضوع نقصٍ ووسائل الإثبات المصاحبة". إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مصادق عليها بتحفظ بمرسوم رئاسي رقم 128-04، سالف الذكر.

⁽¹¹⁸⁵⁾- المادة 05 فقرة 5 من إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، مصادق عليها بتحفظ بمرسوم رئاسي رقم 06-137، سالف الذكر.

يعاب على قانون رقم 06-01 السالف الذكر، أنّه لم يبين ضمانات لحماية المبلغين عن جرائم الفساد، وهذا ما يؤثر على عملية مكافحة الفساد إذ في ظل غياب هذه الضمانات يسيطر الخوف واللامن لمن كان على دراية بأفعال الفساد كون أنّ قيامه بالتبليغ قد يعرض حياته أو وظيفته للخطر، مما يجعله يفضل عدم التبليغ عنها.

على عكس المشرّع الجزائري، نجد المشرّع التونسي قد صاغ قانون خاص يتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين سنة 2017⁽¹¹⁸⁶⁾، أين يبين كل الإجراءات الخاصة بتبليغ "هيئة الحكومة الرشيدة لمكافحة الفساد" بالجرائم وكذا الحماية المضمونة للمبلغين عنها.

وقد جاء القانون التونسي بجزء مفصل لهذه الحماية القيمة للمبلغ، حيث ينتفع المبلغ بالحماية من أي شكل من أشكال الإنتقام أو التمييز أو التهيب أو القمع، كما تتم حمايته من أية ملاحقة جزائية أو مدنية أو إدارية، أو أي جزء آخر يلحق به ضرراً مادياً أو معنوياً إذ، كان كل ذلك بمناسبة الإبلاغ أو تبعاً له.

تستند الحماية بقرار من الهيئة ويتم تنفيذ قرارات الحماية بالتنسيق مع السّلطات العمومية المعنية بتوفيرها وخاصة الأمنية⁽¹¹⁸⁷⁾، وللمبلغ أن يقدم طلبات الحماية أمام الهيئة التي ثبت فيه وفق إجراءات منصوص عليها في القانون⁽¹¹⁸⁸⁾، ومن بين آليات هذه الحماية:

- الحفاظ على سرية هوية المبلغ بشكل كامل من قبل الهيئة.
- يمكن الاستماع إلى المبلغ كشاهد أمام الجهة القضائية.
- لا تسلط على المبلغ أية عقوبات تأديبية أو جزائية على أساس مخالفته للسر المهني أو لواجب التحفظ.

- يتمتع المبلغ بالإعانة العدلية وبالإعانة القضائية لدى المحكمة الإدارية.

- توفير الحماية الشخصية للمبلغ بالتنسيق مع السّلطات العمومية.

- نقل المبلغ بطلب منه أو بعد موافقته من مكان عمله وفق ما تقتضيه ضرورات الحماية.

- توفير الإرشاد النفسي والقانوني للمبلغ.

- منح المبلغ وسائل الإبلاغ الفوري عن أي خطر يهدده.

⁽¹¹⁸⁶⁾- قانون أساسي رقم 10 لسنة 2017، مؤرخ في 7 مارس 2017، يتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 20، صادر في 10 مارس 2017.

⁽¹¹⁸⁷⁾- الفصل 13، قانون أساسي عدد 10 لسنة 2017، يتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين، سالف الذكر.

⁽¹¹⁸⁸⁾- الفصل 21، القانون نفسه.

- إتخاذ أية تدابير من شأنها منع كل ضرر مهني أو جسدي أو معنوي عن المبلغ.
 - تمنح الدولة مكافأة مالية للمبلغين الذين أدّى إبلاغهم إلى الحيلولة دون ارتكاب جرائم الفساد (بإقتراح من الهيئة).
 - تلتزم الدولة بتعويض المبلغ عن الضرر الذي أصابه نتيجة الإبلاغ (بحسب الضرر المادي والمعنوي).
 - قد تنخفض العقوبة إلى النصف أو إلى الإعفاء في حالة التبليغ عن الجرائم من مرتكبيها⁽¹¹⁸⁹⁾.
- القانون التونسي تناول بالتفصيل آليات حماية المبلغين نتيجة دوره الهام في الوقاية من الفساد ومكافحته، أمام أهمية هذه الحماية يتعيّن على المشرع الجزائري إصدار قانون خاص لما تلعبه هذه الضمانة من دور هام في الكشف عن الجريمة والمجرمين.

3. العقوبة

يترتب عن عدم التبليغ أو البلاغ الكاذب عن جرائم الفساد أثرًا من الناحية القانونية، إذ يترتب عليه جزاء، فإذا كان غياب أحكام متعلّقة بكيفية التبليغ وغياب الحماية للمبّلّغين تعد عوامل لا تساعد على كشف الجريمة، فإنّ عقوبة من لا يبلغ عن جرائم الفساد يعدّ عاملاً وحافزاً لكشف هذه الجرائم.

أ. عدم الإبلاغ عن الجرائم

حسب قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، يعد عدم الإبلاغ عن الجرائم جريمة من جرائم الفساد ومعاقب عليها تبعاً لنص المادة 47 من القانون السالف الذكر، وذلك بالحبس من ستة (6) أشهر إلى خمس (5) سنوات وبغرامة من 50.000 د.ج إلى 500.000 د.ج⁽¹¹⁹⁰⁾.

كما يعاقب القانون التونسي كل من مسّ بالمبلغ عن الجريمة وانتهاك حقه في الحماية من كل أشكال التهديد أو الترهيب أو القمع⁽¹¹⁹¹⁾.

ب. البلاغ الكاذب

أشارت إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته إلى ضرورة إعتداد الدول الأعضاء فيها بإجراءات تشريعية وطنية، بغية معاقبة الأشخاص الذين يقدمون تقارير كاذبة حاقدة ضدّ أشخاص أبرياء في القضايا المتعلقة بالفساد والجرائم ذات الصلة⁽¹¹⁹²⁾.

⁽¹¹⁸⁹⁾ - الفصل من 22 إلى 33، قانون أساسي عدد 10 لسنة 2017، يتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين، سالف الذكر.

⁽¹¹⁹⁰⁾ - وتطبق هذه العقوبة على: "... كل شخص يعلم بحكم مهنته أو وظيفته الدائمة أو المؤقتة بوقوع جريمة أو أكثر من

الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون ولم يبلغ عنها السّلطات العمومية المختصة في الوقت الملائم".

⁽¹¹⁹¹⁾ - الفصل 34 إلى 38، قانون أساسي عدد 10 لسنة 2017، يتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين، سالف الذكر.

⁽¹¹⁹²⁾ - المادة 05 فقرة 7، إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، مصادق عليها بمرسوم رئاسي رقم 06-137، سالف

على هذا النحو ذهب المشرّع الجزائري حيث جاءت المادة 46 من قانون رقم 06-01 بعنوان "البلاغ الكيدي" إذ "يعاقب بالحبس من ستة (6) أشهر إلى خمس (5) سنوات وبغرامة من 50.000 د.ج إلى 500.000 د.ج كل من أبلغ عمداً وبأية طريقة كانت السّطات المختصة ببلاغ كيدي يتعلق بالجرائم المنصوص عليها في هذا القانون ضدّ شخص أو أكثر"، وجاء في القانون التونسي في الفصل 19 منه: "... ويستثنى من الحماية من يقدم عمداً تبليغاً بقصد الأضرار بالغير دون وجه حق" (1193).

غير أنّ المشرّع الجزائري نلاحظ أنّه ليس من العدل أن يفرض العقوبة في حالة عدم التبليغ، وهو لم يقر أية حماية أو ضمانات لعدم المساس بالمبلغين في حالة التبليغ عن الجرائم، بل إكتفى بالإشارة فقط لهذه الحماية، واكتفى بالإشارة إلى العقوبة الواردة في نص المادة 45 في حالة التهيب أو التهديد ضدّ المبلغين دون بيان مضمون هذه الحماية وإجراءاتها (الضمانات)، كما هو الحال في التشريع التونسي عندما صاغوا قانوناً خاصاً بحماية المبلغين.

فأمام التأطير القانوني المحدود لآلية التبليغ وكذا عدم فعالية الأحكام المتعلقة بها وتشتتها والإقتصار على ذكر المبادئ العامّة في تنظيم الآلية الواردة في الإتفاقيات الدولية، أسفرت دراسة آلية التبليغ عن الفساد (1194) عدة إشكاليات قانونية، ناجمة أساساً عن حداثة الإهتمام الدولي بهذه الآلية التي تبينت فعاليتها من الناحية العملية في التصدي لظاهرة الفساد على المستويين الدولي والداخلي، لكن قصور الأحكام الواردة في اتفاقيات مكافحة الفساد والمتعلقة بتنظيم هذه الآلية، وكذا غياب الإرادة السياسية للعديد من الدّول الأعضاء في إعطاء أهمية بالغة لآلية الإبلاغ عن الفساد، يجعل من عزوف وتردد المبلغين عن فضح أفعال الفساد أمراً وارداً ومشروعاً، على أساس عدم وجود حماية شاملة وفعالة للمبلغين، سواءً بموجب نصوص دولية أو وطنية.

لن تكتمل فعالية آلية الإبلاغ عن الفساد بموجب بعض الأحكام الواردة في اتفاقيات مكافحة الفساد، ولا بموجب التوصيات الصادرة عن مختلف المنظمات الدولية، وإنما يستلزم أن تترجم مختلف هذه الأحكام في النّظام القانوني الدّاخلي للدول، ويتعين على الدّول أن تقوم بتكريس الانسجام الحقيقي بموجب نصوصها الدّاخلية مع المبادئ الواردة في مختلف الإتفاقيات الدولية، وإنما يستلزم أن تترجم مختلف هذه الأحكام في النّظام الدّاخلي للدول، ويتعين على الدّول أن تقوم بتكريس الانسجام الحقيقي

(1193) - الفصل 19، قانون أسامي عدد 10 لسنة 2017، يتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين، سالف الذكر.

(1194) - DISANT Mathieu, POLLET-PANOUSSIS Delphine, Les lanceurs d'alerte, quelle protection juridique, quelles limites, LGDJ, Paris, 2017, p 392 .

بموجب نصوصها الداخليّة مع المبادئ الواردة في مختلف اتفاقيات مكافحة الفساد والمتعلقة بألية الإبلاغ عن الفساد وأن تضع تشريعات تجسد وتقرر حماية ناجعة لمبلغى الفساد من أجل ضمان فعالية مكافحة الفساد على المستويين الدولي والداخلي⁽¹¹⁹⁵⁾.

الفرع الثالث

غياب الهيئة في متابعة أهم قضايا الفساد

ظهرت عدم فعالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في غياب دورها في أهم قضايا الفساد التي شهدتها الجزائر، حيث عرفت الفترة ما بعد سنة 2000 واعتبرت بحق مرحلة الفساد المتعظم في الجزائر وبامتياز ولا زالت الذاكرة الجماعية للمواطن الجزائري تستحضرها بمرارة، وسنركز وبإيجاز على أهم قضايا التي أرقّت القضاء وزلزلت الرأي العام آنذاك⁽¹¹⁹⁶⁾:

أولاً: قضية الطّريق السّيار شرق غرب

وهي قضية فساد من العيار الثقيل، تورط فيها حوالي 23 شخصا طبيعيا ومعنويا توبعوا بالرشوة واستغلال النفوذ والوظيفة وتبييض الاموال وإبرام صفقات مخالفة للتشريع والتزوير والتلاعب في مشروع الطريق السيار، هذا وقد قدرت التكلفة النهائية للمشروع بحوالي 12 مليار دولار، في حين قدرها الخبراء فعليا بـ 9 ملايين دولار، هذا وقد أعلنت محكمة الجزائر حكمها في هذه القضية بتاريخ 2015/5/7، بُرئ فيها الأمين العام لوزارة الأشغال العمومية في حين أُدين مُستشار الشركة الصينية المتهمة بعشر سنوات ومدير البرامج الجديدة للطريق السيار، خلادي محمد بذات العقوبة، وحكم على مدير التخطيط بوزارة الأشغال العمومية حمدان رشيد سليم بسبع سنوات سجن⁽¹¹⁹⁷⁾.

⁽¹¹⁹⁵⁾- موري سفيان، "الإبلاغ عن الفساد: آلية تستوجب تفعيل على المستوى الدولي"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، المجلد 10، العدد 3، 2019، ص 488.

⁽¹¹⁹⁶⁾- وفرت العشرية السوداء مناخا خصبا لجماعة المصالح والإنتهازيين في الجزائر، لممارسة مختلف أشكال الفساد فتنامت ثرواتهم واخترق نفوذهم مؤسسات الدولة ودواليب السلطة وعبثا حول كلا من الرئيس محمد بوضياف واليامين زروال إيقاف هذا المد. ولكن من دون جدوى. وعند مجيء الرئيس الراحل عبد العزيز بوتفليقة إلى شدة الحكم اعترف بانتشار هذا الداء في أجهزة الدولة وإدارتها متهما كل المؤسسات بالفساد. لياتي عام 1999 فيستيقظ الجزائريون على خبر صادم مفاده إعلان البنك الدولي عن وجود ما بين 30 إلى 35 مليار دولار مملوكة لمسؤولين جزائريين في بنوك أجنبية، تعادل وقتها ديون الجزائر. انظر: شهيدة قادة، "التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد ومفارقاتها: إطار قانوني ومؤسسي طموح يفقد لآليات إنفاذه"، مرجع سابق، ص 5.

⁽¹¹⁹⁷⁾- المرجع نفسه، ص 6.

ثانيا: قضية كمال البوشي

تعود إلى تاريخ 30 ماي 2018 تم يومها إحباط عملية إدخال 701 كغ من الكوكايين إلى الجزائر عبر ميناء وهران مخبئة في حاويات لحم مجمد على متن باخرة - ميغا ماركيني - القادمة من فالنسيا الإسبانية الحاملة لهذه الشحنة والقادمة بدورها من البرازيل والمملوكة للمرسل إليه، شركة لصاحبها كمال البوشي، وبعد التحقيقات الأولية التي باشرتها مصالح الدرك الوطني والأمن العسكري بوهران، بدأت سلسلة الاعتقالات، ليفاجئ الكل بسقوط رؤوس كبيرة ويماط اللثام عن جرائم أخرى لازالت العدالة تحقق فيها، إن كل ما يتذكره الجزائريون من هذه القضية هو إقالة الأمين العام للأمن الوطني، السيد عبد الغني الهامل، وبعض قضاة ووكلاء الجمهورية، ومزالت هذه القضية مرشحة للإفضاء بأسرار مذهلة عن اختراق آلة الفساد لقيادات سياسية ومتنفذين آخرين سامين.

تأتي هذه الوقائع والملايسات المذهلة لتتقاطع مع التقارير الأخيرة لمجلس المحاسبة عن الصفقات العمومية المبرمة من قبل وزارة الثقافة خلال فترة 2006 إلى 2013 مؤكدة على 63 بالمئة من هذه المعاملات تمت بالتراضي وليست بالمناقصة، أي بالمخالفة لمقتضيات القانون واللوائح⁽¹¹⁹⁸⁾، ولعل تمخضات وتداعيات هذه القضايا هي التي غدت قناعات هيئات الشفافية الدولية ودفعتها إلى منح الجزائر درجة متدنية في ترتيب الدول الأكثر فسادا⁽¹¹⁹⁹⁾.

لم يكن لهيئات مكافحة الفساد في الجزائر أي مجال للتدخل في مثل هذه القضايا التي وإن دلت على شيء إلا ودلت على انتشار وتغلغل الفساد بشدة، حيث ضلت مخلفات قضايا الخليفة وسونطراك والطريق السيار تتردد في تقارير هيئات الشفافية الدولية لمكافحة الفساد بعد ما بلغته من صدى دولي محبط، وهو ما جعل الشك يتسلل إلى هذه المؤسسات، خاصة وأنها وقفت بنفسها على تنامي مؤشرات الرشوة والتهرب الضريبي في الجزائر وبمعدل 1.7 مليار دولار سنويا⁽¹²⁰⁰⁾، ناهيك عن حصة الاقتصاد غير الرسمي المخيفة 30 بالمئة من الناتج الخام الوطني، وتسجيلها لخسائر غير مباشرة التي لحقت بقطاع الأعمال ومناخه، وتعطيل الوصول العادل للتمويلات البنكية، وعدم التقاسم العادل للثورة، إن ما أقلق هذه الهيئات هو المستويات المتدنية التي سجلتها الجزائر في مجال التنمية البشرية وهي في عز الرخاء المالي (500 مليار دولار خلال الفترة من 2000 إلى 2010).

⁽¹¹⁹⁸⁾- الحاج علي بدر الدين، جرائم الفساد والبيات مكافحته في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2016، ص 15.

⁽¹¹⁹⁹⁾- للمزيد من المعلومات حول قضايا الفساد أنظر: بن شوفي نور الدين، الطاهر جليط، "واقع الحكم الراشد في الجزائر"، المجلة الجزائرية للأبحاث الاقتصادية والمالية، جامعة فرحات عباس، سطيف، المجلد 4، العدد 2، 2021، ص.ص 25-26.

⁽¹²⁰⁰⁾- مجبور فازية، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر، مرجع سابق، ص 110.

ولهذه الاعتبارات وغيرها ألفنا الجزائر تسجل تراجعاً كبيراً في ترتيب الدّول ضمن مؤشرات الفساد والشفافية ورتبت في درجات متدنية جداً إبتداءً من 2003، وإلى غاية 2012 وهي في منحى تصاعدي، واتسعت رقعة الفساد فيها وزاد منسوبه وهو ما جعل الجزائر ومنذ سنة 2006 لا تكاد تبرح المرتبة المائة ضمن الدّول الأكثر فساداً في العالم لتستقر سنة 2018، عند المرتبة 112 من أصل 180 دولة وبدرجات جد متدنية، وحسب مؤشر مدركات الفساد لسنة 2022، الصّادر عن منظمة الشفافية الدولية، نجدها عند مرتبة 117 وبذلك ارتفع فيها الفساد، لتعد من الدّول الأكثر فساداً ضمن 180 دولة التي شملها التصنيف⁽¹²⁰¹⁾. وهذا مرده العديد من ملفات الفساد الضخمة التي عرفتها الجزائر مؤخراً.

يحدث هذا كلّ في الوقت الذي لازالت السّلطة العمومية عندنا تُمنينا بأمانى "لابد أن ينال كل ذي مفسدة جزاؤه" وأن الجزائر تخوض معركة حاسمة ضدّ الفساد بجميع صورته "لابد أن تستمر محاربة الرّشوة والفساد وهدر المال العام". إن القاعدة اللاتينية تدعونا دوماً إلى ألا نتكلم ونترك محصلة ما نفعله ترفع عنا. والمقام يجعلنا نستحضر مقولة مونسكيو "يصير الشعب شقياً لما يسعى أولوا أمره على التستر على فسادهم بإفساده". ومن الواضح أننا أُمم مفارقة ملفتة للتجربة الجزائرية لمكافحة الفساد، حدها الأول الإطار القانوني والمؤسّساتي المبشر، وطرفها الثاني الواقع الهزيل وغير المقنع لمناهضة هذه الآفة فكيف السبيل إلى تصحيح تناقض هذه الفواعل؟⁽¹²⁰²⁾.

الفرع الرابع

التّغيير من علاقة الهيئة بالقضاء في إطار السّلطة العليا للشفافية

نزولاً عند مقتضيات القانون رقم 08-22 المتعلق بالسّلطة العليا للشفافية، نجد أنّ المشرّع قد غيّر من النّظام القانوني الخاص بهيئة مكافحة الفساد، بعدما ألغاه واستبدلها بالسّلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

نجد المادة 04 المتعلقة بصلاحيات السّلطة العليا للشفافية مقابلة للمادة 20 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الملغاة ضمناً والتي جاءت لتبين إختصاصات السّلطة والملاحظ أنّ المادة لم تتضمن الجديد مقارنة بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته. إلا أنّ الجديد نلاحظه في المواد 05 وما يليها من القانون رقم 08-22، ويمكن إجمال هنا أهم التّغييرات فيما يلي:

(1201) - www.transparency.org/cpi

(1202) - شهيدة قادة، "التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد ومفارقاتها: إطار قانوني ومؤسّساتي طموح يفقد لأليات إنفاذه" مرجع سابق، ص.ص 5-6.

أولاً: من حيث طبيعة تشكيلة أعضائها

في إطار النصوص القانونية المنظمة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته قلنا أنّ المشرّع لم يوفق في منح الأخيرة تشكيلة تتكيف مع طبيعة موضوع الفساد وهذا ما يعرقل مهام أعضائها في البحث والكشف عن الأفعال ذات الوصف الجزائي في مفهوم القانون، حيث يختار أعضاء الهيئة من الشخصيات الوطني المستقلة المعروفة بنزاهتها على خلاف الديزان المركزي لقمع الفساد فإنّ أعضاؤه يتمتعون بصفة الضبطية القضائية التي تتلاءم ومهمة الضبط والقمع لأفعال الفساد.

غير أنّ القانون رقم 08-22 المتعلق بالسلطة العليا للشفافية قد غير تماماً من تشكيلة الهيئة حيث أصبحت تشكيلتها تتلاءم مع مهمة مكافحة الجريمة، حيث أصبحت تضم قضاة ضمن أعضائها حيث نوع المشرّع من تشكيلة الهيئة ومن جهات إقتراحها، وهذا ما يدعم استقلاليتها في أداء مهامها، حيث أصبحت السلطة العليا للشفافية تضم:

- ثلاثة أعضاء يختارهم رئيس الجمهورية من بين الشخصيات الوطنية المستقلة.
- ثلاثة قضاة، واحد من المحكمة العليا وواحد من مجلس الدولة وواحد من مجلس المحاسبة ويتم اختيارهم على التوالي من قبل المجلس الأعلى للقضاء، مجلس القضاة ومجلس المحاسبة.
- ثلاث شخصيات مستقلة يتم اختيارها على أساس كفاءتها في المسائل المالية أو القانونية ونزاهتها وخبرتها في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته من قبل رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول ورئيس الحكومة حسب الحالة⁽¹²⁰³⁾.
- ثلاث شخصيات من المجتمع المدني يختارون من بين الأشخاص المعروفين باهتمامهم بالقضايا المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته من قبل المرصد الوطني للمجتمع المدني⁽¹²⁰⁴⁾.

فما يمكن ملاحظته أنّ المشرّع قد عدل جذريا من تشكيلة السلطة فأصبحت تضم عددا كبيرا من الأعضاء، وكذا نوع من طبيعة الأعضاء حيث يضم شرائح مختلفة، فضلاً عن أنّه نوع من الجهات التي تقوم بالإقتراح هذا من جهة ومن جهة أخرى أصبحت تضم في تشكيلتها قضاة وكل هذا يعد ضمانا للسلطة من حيث استقلاليتها وكذا أصبحت هذه الأخيرة تتمتع بالإختصاص الرقابي الذي لا طلما غاب في النصوص السابقة المتعلقة بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بحيث لم تكن تضم في

⁽¹²⁰³⁾- ففي فرنسا مثلاً ضماناً لاستقلالية الأجهزة المكلفة بمكافحة الفساد نجد ضمن تشكيلاتها أعضاء من البرلمان، وهي ضمان لاستقلالية مثل هذه الأجهزة، بمعنى توزيع طريقة اختيار الأعضاء بين التعيين والانتخاب، وهما ما أخذ به التشريع التونسي عندما نظم هيئة مكافحة الفساد في تونس، حيث ضمن تشكيلتها أعضاء ينتخبون.

⁽¹²⁰⁴⁾- حسب المادة 23، قانون رقم 08-22، سالف الذكر.

تشكيلاتها لا أعضاء يتمتعون بالضبطية القضائية مثلما هو الحال لدى الديوان المركزي لقمع الفساد، ولا أعضاء بصفة قضاة كما هو الحال لدى السّلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بموجب قانون رقم 08-22.

ثانياً: من حيث طبيعة التّحريات التي تختص بها السّلطة

لم يكيّف المشرّع طبيعة التّحريات التي كانت تقوم بها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في إطار القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد مكافحته، إلا أنّ التّحريات التي تقوم بها السّلطة العليا للشفافية أصبحت بموجب القانون رقم 08-22، تحريات إدارية وهذا ما جاء في مضمون المادة 05 منه.

حيث تتولى السّلطة العليا التّحريات الإدارية والمالية في مظاهر الإثراء غير المشروع لدى الموظّف العمومي الذي لا يمكنه تبرير الزيادة المعتبرة في ذمته المالية، ويمكن أن تشمل التّحريات التي تجريها السّلطة العليا أي شخص يحتمل أن تكون له علاقة بالتستر على الثروة غير المبررة لموظف عمومي في حال ما إذا تبين أن هذا الأخير هو المستفيد الحقيقي منها، ويمكن للسّلطة العليا أن تطلب توضيحات مكتوبة أو شفوية من الموظّف العمومي أو الشخص المعني⁽¹²⁰⁵⁾.

ثالثاً: من حيث علاقتها بالقضاء

قام المشرّع بتفعيل دور السّلطة العليا للشفافية بشأن علاقاتها بالجهة القضائية، حيث أصبح دورها حيويًا بشأن الوقاية من الفساد ومكافحته، إذ أصبح إتصالها مباشرة مع الجهات القضائية⁽¹²⁰⁶⁾، حيث يمكنها إحالة ملفات الفساد مباشرة للجهة القضائية، على خلاف ما كان عليه لدى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ويظهر الدور الحيوي للسّلطة فيما يلي:

1. بشأن الإلتزام بنظام المطابقة لأنظمة الشّفافية

قصد تكريس سياسة الإنفتاح الإداري على الجمهور وتعزيز الشّفافية في مجال تسيير الشأن العام سيما المحلي⁽¹²⁰⁷⁾، انتهجت الجزائر سياسة تشريعية لجسر الهوة بين الإدارة والمتعاملين، وتقريب المرافق

⁽¹²⁰⁵⁾- وتحدد كليات القيام بهذه التّحريات عن طريق التّنظيم، المادة 05 من قانون رقم 08-22، سالف الذكر.

⁽¹²⁰⁶⁾- وتقابلها هيئة النزاهة ومكافحة الفساد التي لها: "اتخاذ القرارات اللازمة بخصوص الشكاوى والتظلمات المقدمة إلى الهيئة بما في ذلك إحالتها إلى الجهات المختصة ... اتخاذ القرارات اللازمة بخصوص قضايا الفساد بما في ذلك إحالتها إلى الجهات القضائية المتخصصة" المادة 8 فقرة 5، قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم 13 لسنة 2016، بالأردن السالف الذكر.
⁽¹²⁰⁷⁾- كما تضمن القانون النص على مبدأ الشفافية في تسيير المال العام سيما في مجال إبرام الصفقات العمومية، صراحة في المادة 5 منه: "لحفاظ على المال العام، يجب أن تراعى في الصفقات العمومية مبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية والمساواة في معاملة المترشحين وشفافية الإجراءات". مرسوم رئاسي رقم 15-247، سالف الذكر.

الإدراية من المواطنين بما يحقق إشراكهم في سياسة التّسيير العمومي وإعلامهم بمجرياته، تمثلت في إقرار مجموعة من النّصوص القانونية المكرسة لمبدأ الشّفافية في القانون الوطني⁽¹²⁰⁸⁾.

تكريسا لمبدأ الشّفافية الذي جاء به قانون رقم 08-22 المتعلق بالسلطة العليا للشفافية، فإنّه في حالة وجود إنتهاك لجودة وفعالية الإجراءات المطبقة داخل الهيئات والإدارات العمومية والجمعيات والمؤسسات والمتعلقة بالوقاية من أفعال الفساد والكشف عنها ونقصد بذلك خرق إجراء "الالتزام بالمطابقة لأنظمة الشفافية" أي ذلك الإجراء الجديد الذي جاء به قانون رقم 08-22 في مادته 07 تقوم السلطة العليا عندما تعين هذه الإنتهاكات، إما من تلقاء نفسها أو بعد تبليغها أو إخطارها، بتوجيه توصيات قصد اتخاذ الإجراءات التي من شأنها وضع حد لهذه الإنتهاكات في الأجل الذي تحدده السلطة. يتعين على المؤسسات والهيئات المعنية رفع تقرير إلى السلطة العليا بشأن مدى الالتزام بهذه التوصيات، وفي حالة عدم الرد أو قصور هذا الرد، للسلطة العليا أن توجه "أمراً" إلى المؤسسة أو الهيئة المعنية يلزمها بتنفيذ التوصيات في مدة لا تزيد عن سنة.

إنّه في حالة عدم الإلتزام بالأمر الذي توجهه السلطة العليا للشفافية للمؤسسات والهيئات المعنية، تبلغ السلطة العليا الأجهزة المختصة المحددة عن طريق التّنظيم لاتخاذ الإجراءات المناسبة⁽¹²⁰⁹⁾.

2. بشأن التّصريح بالامتلاكات

على خلاف قانون رقم 01-06 الذي قيد من علاقة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته مع الجهة القضائية في حالة عدم التّصريح بالامتلاكات أو حالة التّصريح الكاذب الوارد من المعني بالأمر، حيث لا يمكنها إحالة الملفات مباشرة للقضاء، فإنّ قانون رقم 08-22 المتعلق بالسلطة العليا للشفافية قد عدل من تنظيمه لهذا الإجراء حيث أصبحت لها جانب مهم من الصلاحيات بما فيها إخطار الجهات القضائية المختصة.

⁽¹²⁰⁸⁾- قصد تدعيم قواعد الشفافية في تسيير الإدارة العمومية وتحسين علاقاتها بالمواطنين وتحقيق خدمة عمومية أفضل على المستوى المحلي، وكذا دعم سبل التّنمية المحلية والحد من ظاهرة الفساد الإداري والرفع من جودة عمل المرافق العامّة ككل، اتخذت الجزائر حزمة تشريعية هامة للأصلاح الإداري وعصرنة مرافقها الإدارية لتكريس الشفافية على المستوى المحلي، تجسدت بإقرار نصوص متفرقة حول العديد من الأدوات التشريعية، لبلوغ الشفافية مثل: الحق في الإعلام الإداري، الحق في الوصول إلى الوثائق والمعلومات الإدارية، الحق في تعليل القرارات الإدارية وهو القيد الدستوري للمشروعية الإدارية حيث جاء في المادة 27 فقرة 3 من التعديل الدستوري 2020 الذي قيد سلطة الإدارة في إصدار القرارات الإدارية: "تلتزم الإدارة برد معلل في أجل معقول بشأن الطلبات التي تستوجب إصدار قرار إداري". للتفصيل أنظر: اوكيل محمد أمين، "سياسة الانفتاح الإداري على الجمهور في القانون الجزائري: بين مقتضيات الشفافية وقيود السرية"، مرجع سابق، ص.ص 269-270.

⁽¹²⁰⁹⁾- غير أنّ هذه الجهات المختصة غير محددة لحد الآن، على إعتبار أن التّنظيم الخاص بهذا القانون لم يصدر بعد. حسب المادة 09، قانون رقم 08-22، سالف الذكر.

تجسيدا لمبدأ النزاهة الذي تضمنه قانون رقم 08-22 المنظم للسلطة العليا للشفافية فإنّه إستناداً لنص المادة 10 من القانون رقم 08-22 المتعلق بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، فإنّه في حالة مخالفة إجراء التّصريح بالممتلكات يمكن للسلطة أن تقوم من تلقاء نفسها أو بعد تبليغها أو إخطارها⁽¹²¹⁰⁾ اتخاذ التّدابير الآتية:

- توجيه إعدار إلى المعني بالأمر.
- إصدار أوامر في حال معاينة أي تأخير في تقديم التّصريحات، أو قصور أو عدم الدقة في محتواها، أو عدم الرد على طلب التوضيح.
- إخطار النائب العام المختص إقليميا في حالة عدم التّصريح، بعد إعدار المعني أو حالة التّصريح الكاذب بالممتلكات.

إنّه في حالة توفر عناصر جديّة تؤكّد وجود ثراء غير مبرر للموظف العمومي، يمكن السلطة العليا أن تقدم لوكيل الجمهورية لدى محكمة سيدي امحمد تقريرا بغرض استصدار تدابير تحفظية لتجميد عمليات مصرفية أو حجز ممتلكات لمدة ثلاثة (3) أشهر، عن طريق أمر قضائي يصدره رئيس ذات المحكمة.

يبلغ الأمر التحفظي بمعرفة النيابة وبكافة الوسائل القانونية، إلى الجهات المكلفة بتنفيذه، ويكون هذا الأمر قابلاً للاعتراض أمام نفس الجهة التي أصدرته في أجل خمسة (5) أيام من تاريخ تبليغه للمعني، ويكون الأمر المتضمن رفض الاعتراض قابلاً للاستئناف في أجل خمسة 5 أيام من تاريخ تبليغه، ويقرر رئيس المحكمة رفع التّدابير التحفظية أو تمديدتها تلقائياً أو بناء على طلب وكيل الجمهورية المختص.

في حالة انقضاء الدعوى العمومية بالتقادم أو بوفاة المتهم، يمكن لوكيل الجمهورية وبالنظر إلى ما هو متوفر لديه من عناصر أن يبلغ الوكيل القضائي للخزينة قصد طلب مصادرة الممتلكات المجمدة أو المحجوزة تحفظياً عن طريق دعوى مدنية، مع مراعاة الغير حسن النية⁽¹²¹¹⁾.

3. بشأن الأفعال ذات الوصف الجزائي

تراجع المشرّع عن موقفه الوارد في قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، بشأن تقييد الهيئة بالقضاء نتيجة حرمانها من أهلية تحويل الملفات ذات الوصف الجزائي للجهة القضائية، حيث أصبحت السلطة العليا للشفافية بموجب القانون رقم 08-22، مؤهلة بذلك ليؤكد المشرّع مرة

⁽¹²¹⁰⁾- يعد عدم الإلتزام بالتّصريح بالممتلكات خرقاً للقواعد المتعلقة بالنزاهة حسب نص المادة 10 من قانون رقم 08-22، سالف الذكر.

⁽¹²¹¹⁾- المادة 11، قانون رقم 08-22، سالف الذكر.

أخرى استجابته للعديد من الانتقادات التي وقع فيها في صياغته لقانون رقم 06-01، سيما ما تعلق بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، حيث تدارك العديد من النقائص، في صياغته لقانون رقم 22-08، ولعل أهمها فسخ المجال للسلطة بالولوج للجهة القضائية إذا ما تعلق الأمر بالأفعال ذات الوصف الجزائي.

عندما تتوصل السلطة العليا إلى وقائع تحمل الوصف الجزائي، تخطر النائب العام المختص إقليميا، وتخطر مجلس المحاسبة، إذا توصلت إلى أفعال تندرج ضمن اختصاصاته. وتوافي السلطة العليا الجهة المخطرة بجميع الوثائق والمعلومات ذات الصلة بموضوع الإخطار⁽¹²¹²⁾.

الفرع الخامس

تقييم الأحكام المتعلقة بالسلطة العليا للشفافية في ظلّ قانون رقم 22-08

يُلاحظ في استقراء القانون رقم 22-08 أن المشرع أحدث تغييرات عديدة فيما يخص مؤسسة الوقاية من الفساد ومكافحته وكان التعديل الدستوري لسنة 2020 الخطوة الأولى في هذا التغيير، حيث تم استبدال "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته" بـ "السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته"، وقد استدرك المشرع مختلف النقائص التي تعاني منها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في ظل القانون رقم 06-01، لاسيما ما تعلق بتشكيله السلطة العليا، فعلاوة على الرئيس فإنّ تشكيله مجلس السلطة العليا أضفى عليها أعضاء جدد مثل القضاة وشخصيات المجتمع المدني⁽¹²¹³⁾، وما يهم في التشكيك أنّ الأعضاء الذين يختارهم البرلمان باعتبار الأخير هيئة منتخبة، وهي محاولة من المشرع مساندة التشريعات المقارنة كالتشريع الفرنسي والتشريع التونسي حيث من بين أعضاء هيئات مكافحة الفساد، ما يتم إنتخابه وهذا يعني ضمانه قوية لاستقلالية مثل هذه الهيئات الموجهة للوقاية من الفساد ومكافحته.

كما أنّه فيما يتعلق بتنظيم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلاتها كان بموجب نص تنظيمي⁽¹²¹⁴⁾، وكانت بموجب مراسيم رئاسية في حين كان من المفروض أن يتم تنظيمها بموجب

⁽¹²¹²⁾ - المادة 12، قانون رقم 22-08، سالف الذكر.

⁽¹²¹³⁾ - مالع مني، بوعبد الله وردة، "السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته- قراءة في القانون رقم 22-08 الصادر بتاريخ 5 ماي سنة 2022"، مرجع سابق، ص 866.

⁽¹²¹⁴⁾ - مرسوم رئاسي رقم 06-413، سالف الذكر.

مراسيم تنفيذية تأتي تنفيذا للقانون رقم 06-01، بينما السّلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد فقد نظمت تشكيلاتها واهم أجهزتها بموجب تشريع عادي وهو القانون رقم 22-08⁽¹²¹⁵⁾.

تجدر الإشارة بوجه عام أن المؤسس الدستوري والمشرع القانوني قد زوّدا السّلطة العليا بمجموعة الصلاحيات القوية التي من شأنها أن تحقق غرضها الرئيسي ألا وهو الوقاية ومكافحة كل مظاهر الفساد وإعطاء حق للمواطن وللموظف ولكل شخص طبيعي أو معنوي على حد سواء، في رفع البلاغات أمام السّلطة العليا مع التأكيد على ضرورة توفير الحماية لهم.

ويعتمد الدور الذي تقوم به السّلطة العليا على ما تنتهي إليه من نتائج، وتُمكننا بالحكم على مدى فعاليتها، هذا الأمر يرجع إلى دقة وحيوية وجود برامجها في ذات المجال، وما يلاحظ أيضا على إختصاصاتها أنّها بعد قيامها بمهامها ترفع في النهاية تقرير سنوي إلى رئيس الجمهورية، يتضمن تقييماً لنشاطها المتعلقة بالوقاية من الفساد، وكذا التّوصيات التي تقترحها إذا اقتضى الأمر، وهو نفس النهج الذي سار عليه المشرع مع الهيئة الوطنية سابقا، إلا أنه يتم إعلام الرأي العام به⁽¹²¹⁶⁾.

ما يمكن قوله أنّ التّشريع الجزائري في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، حاول تدارك بعض النّقائص الواردة على اختصاص الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته فيما تعلق بعلاقتها بالقضاء، وهذا ما ظهر في إطار الأحكام التي تضمنها القانون رقم 22-08، المتعلق بالسّلطة العليا للشفافية.

⁽¹²¹⁵⁾- وينتظر صدور 7 نصوص تنظيمية حسب تصريح الوزير الأول عن تنصيبه رئيسة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

⁽¹²¹⁶⁾- مالع منى، بوعبد الله وردة، "السّلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته- قراءة في القانون رقم 22-08 الصادر بتاريخ 5 ماي سنة 2022"، مرجع سابق، ص 867.

المبحث الثاني

تفعيل دور الهيئة بإشراكها جهات مساهمة في مكافحة الفساد

إنّه وبقصد التّخفيف من حدة مشكلة الفساد الناتجة عن هدر مبادئ سيادة القانون وقواعد الشّفاافية وضعف الشّرعية فإنّ المشرّع الجزائري إضافة إلى اختصاص الهيئة بعدد من التّدابير الوقائية التي تسعى من خلالها إلى صون التّزاهة في تسيير الشّؤون العمومية وكذا اتصّالها بالجريمة، عمد إلى تفعيل دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من خلال التّأكيد على ضرورة التّعاون والعمل عن كثب مع المؤسسات والهيئات الوطنيّة سيما تلك المتخصّصة في مجال مكافحة الفساد لعلّ أهمها الديوان المركزي لقمع الفساد (المطلب الأول)، كما ألح على إلزامية التّعاون والتنسيق مع مختلف القطاعات تنوعا لصلاحيات الهيئة بهدف ترشيد السّياسة العامّة في مجال مكافحة الفساد وكذا لخلق جو تنسيقي في مجال التّعاون وظفر الجهود تفعيلا للسّياسة الرشيدة للدولة في إطار إستراتيجياتها في مواجهة الظاهرة سواء على الصّعيد الوطني أو الدّوليّ (المطلب الثاني)

المطلب الأول

علاقة الهيئة بالديوان المركزي لقمع الفساد

على إثر تعديل قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته سنة 2010 تم إستحداث جهاز آخر مهمته مكافحة الفساد ويتعلق الأمر "بالديوان المركزي لقمع الفساد" كجهة مشاركة ومساهمة تضاف إلى جانب الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، والهدف واضح وهو محاولة التحكم في إستراتيجية مكافحة الفساد وخلق سياسة تعاونية وتشاركية بين هذه الأجهزة سواء على الصّعيد الدّاخلي أو حتى الدّولي، وهو ما دعت إليه الإتفاقيات الدولية في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته إذ فرضت على الدّول الأعضاء فيها إنشاء هيئات أو وكالات مختلفة مهمتها مكافحة الفساد. لذا يعدّ الديوان من أهم الأجهزة الموجهة لمكافحة الفساد والمعولّ عليه التّعاون مع غيره من الأجهزة بما فيها الهيئة (الفرع الأول)، خاصة بالنّظر إلى الإختصاص الموسّع له في المجال (الفرع الثاني)، رغم تسجيل بعض الملاحظات بخصوص وظيفته (الفرع الثالث).

الفرع الأول

إستحداث الديوان المركزي لقمع الفساد

بعد زيادة الوعي حول مكافحة الفساد أصبح إلى جانب الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته منظمات المجتمع المدني وغيرها، وأصبح لوجود هذه الهيئات دور قوي وفعال في مكافحة

الفساد⁽¹²¹⁷⁾، تحاول فرض الغاية من وجودها ومن أجل توسيع قمع الفساد وزيادة آليات الردع⁽¹²¹⁸⁾، يعمل المشرّع الجزائري على تعديل قانون الفساد في كل مرة قصد تدعيم آليات مكافحة الفساد وخلق سياسة تعاونية وتنسيقية بين هيئات مكافحة الفساد، حيث جاء تعديل سنة 2010، الذي مس قانون رقم 01-06، فتضمن إنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد⁽¹²¹⁹⁾ بموجب الباب الثالث مكرر وبالتحديد المادة 24 مكرر والتي جاء فيها: "ينشأ ديوان مركزي لقمع الفساد، يكلف بمهمة البحث والتحري عن جرائم الفساد تحدد تشكيلة الديوان وتنظيمه وكيفيات سيره عن طريق التّنظيم".

وفي الفترة الموالية لهذا التّعديل تخللها العديد من النّصوص التّنظيمية المتعلقة بالديوان، والتي من خلالها سنتطرق إلى بعض النقاط الهامة سيما ما تعلق بطبيعة الديوان، كذا إختصاصاته ومحاولة تقييم هذه الصّلاحيات.

أولاً: الطبيعة القانونية للديوان المركزي لقمع الفساد

إستحدث الديوان المركزي لقمع الفساد تنفيذا لتعليمه رئيس الجمهورية السيد الراحل عبد العزيز بوتفليقة، رقم 3 المتعلقة بمكافحة الفساد المؤرخة في 13 ديسمبر 2009⁽¹²²⁰⁾، والتي تضمنت وجوب تعزيز آليات مكافحة الفساد ودعمها على الصعيدين المؤسّساتي والعمليّاتي، وأهم ما نص عليه في المجال المؤسّساتي هو ضرورة تعزيز مسعى الدّولة بإحداث ديوان مركزي لقمع الفساد بصفته أداة عملياتية تتضافر في إطارها الجهود للتصدي قانونياً لأعمال الفساد الإجرامية ودرعها⁽¹²²¹⁾.

نحاول تبين الطّبيعة القانونية للديوان المركزي لقمع الفساد من حيث النّصوص القانونية المنظّمة له:

⁽¹²¹⁷⁾- ميموني فايزة، خليفة موارد، "السّياسة الجنائية للمشرع الجزائري في مواجهة ظاهرة الفساد" مجلة الإجتهاد القضائي، جامعة الحاج لخضر، باتنة، العدد 5، 2009، ص.224.

⁽¹²¹⁸⁾- بن عودة صليحة، الجرائم الماسة بالصفقات العمومية بين الوقاية والرّقابة في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص قانون الجنائي للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السّياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2017، ص.288.

⁽¹²¹⁹⁾- عن النّظام القانوني للديوان، انظر: بويشطولة بسمة، قدة حبيبة، "آليات مكافحة جرائم الفساد ومدى فعاليتها في التشريع الجزائري"، مرجع سابق، ص.562.

⁽¹²²⁰⁾- تعليمة رئاسية رقم 3، مؤرخة في 13 ديسمبر 2009، متعلقة بتفعيل مكافحة الفساد. فاهم ما نصت عليه في الجانب المؤسّساتي ضرورة تعزيز مسعى الدّولة بإحداث ديوان مركزي لقمع الفساد بصفته أداة عملياتية تتضافر في إطارها الجهود للتصدي للأعمال الإجرامية.

⁽¹²²¹⁾- قرناش جمال، "الديوان المركزي لقمع الفساد أداة قمعية بصلاحيات مقيدة"، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، المجلد 9، العدد 1، 2022، ص.1155.

1. من حيث النص التشريعي

تمّت مراجعة قانون رقم 06-01، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته سنة 2010، بموجب الأمر رقم 10-05، الذي تمم القانون السالف الذكر، وبموجب هذا التعديل أحدث جهازا سمي بالديوان المركزي لقمع الفساد بموجب المادة 24 مكرر، غير أنّ النص التشريعي هذا لم يتضمن أي تكييف لهذا الديوان واكتفت المادة 24 مكرر بالإشارة إلى أنّه جهاز يكلف بمهمة البحث والتحري عن جرائم الفساد، وأحالتنا الفقرة الأخيرة من نفس المادة إلى التّنظيم إذ جاء فيها: "... تحدد تشكيلة الديوان وتنظيمه وكيفيات سيره عن طريق التّنظيم".

2. من حيث النص التّنظيمي

جاء المرسوم الرئاسي رقم 11-426⁽¹²²²⁾، الذي حدّد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره بأن الديوان يعتبر مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية، حيث جاء في المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426 أن: "الديوان مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية، تكلف بالبحث والتحري عن الجرائم ومعاينتها في إطار مكافحة الفساد".

وحسب المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426 كان الديوان المركزي لقمع الفساد يوضع لدى الوزير المكلف بالمالية، غير أنّ هذه المادة معدلة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 14-209، الذي عدل المرسوم الرئاسي رقم 11-426، فأصبح الديوان المركزي لقمع الفساد يوضع لدى وزير العدل حافظ الأختام، حيث أصبحت المادة تنص على: "يوضع الديوان لدى وزير العدل حافظ الأختام ويتمتع بالإستقلال في عمله وتسييره"، كما عدّل المرسوم الرئاسي رقم 11-426، السالف الذكر بموجب المرسوم الرئاسي 23-69 خاصة ما تعلق بمهام الديوان وتشكيلته.

يلاحظ أنّ الديوان مصلحة مستقلة منوط بها الشرطة القضائية في مجال مكافحة الفساد وذلك عن طريق الكشف عن الجرائم⁽¹²²³⁾، إذ لم تحدد هذه النصوص القانونية تكييف الديوان بل إكتفت ذكر تشكيلة الديوان ونص على أنّه مصلحة عملياتية للشرطة القضائية.

⁽¹²²²⁾ - مرسوم رئاسي رقم 11-426، مؤرخ في 8 ديسمبر 2011، يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، ج.ر.ج. عدد 68، صادر في 14 ديسمبر سنة 2011، معدل بمرسوم رئاسي رقم 14-209، مؤرخ في 23 يوليو 2014، ج.ر.ج. عدد 46، صادر في 31 يوليو 2014، معدل ومتمم بمرسوم رئاسي رقم 23-69، مؤرخ في 7 فبراير 2023، ج.ر.ج. عدد 9، صادر في 12 فبراير 2023.

⁽¹²²³⁾ - بن بشير وسيلة، ظاهرة الفساد الإداري والمالي في مجال الصفقات العمومية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع قانون إجراءات إدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص.212.

الدّيوان ليس بسلطة إدارية، وبالتالي لا يصدر آراء قرارات إدارية في مجال مكافحة الفساد كما هو الحال بالنسبة للهيئة، وإنما هو جهاز يمارس صلاحياته تحت إشراف ومراقبة القضاء (النيابة العامّة) مهمته الأساسية البحث والتحري عن جرائم الفساد وإحالة مرتكبيه إلى العدالة⁽¹²²⁴⁾.

إنّ الدّيوان المركزي لقمع الفساد وفق ما صيغ في المرسوم الرئاسي الصّادر سنة 2011 أو الصّادر سنة 2014 يلاحظ أنّه وبوضعه لدى وزير المالية في المرسوم الأول وحتى بعد وضعه لدى وزير العدل بعد تعديله، له تبعية للسلطة التنفيذية ممثلة حاليا في وزير العدل حافظ الأختام. كما أنّ ما يلفت الإنتباه بشأن الديوان هو عدم تمتعه بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي على عكس بعض الهيئات الأخرى كالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ذلك رغم خصوصية المهام المنوط بها، ومن ثمة فإنّ الديوان الوطني لقمع الفساد لا يملك أهلية التقاضي هذا من جهة ومن جهة أخرى غياب الإستقلال المالي على إعتبار أن سلطة الأمر بالصرف مكرسة لوزير العدل بصفة أساسية في حين أن المدير العام يعد أمر ثانوي.

عليه مما سبق طرحه فإنّ ما يستشف بخصوص الطبيعة القانونية للديوان المركزي لقمع الفساد وعلى حسب ما ذهب إليه البعض فإنّ الديوان جهاز للشرطة القضائية خاضع لإشراف ورقابة سلطة مزدوجة إحداها للسلطة التنفيذية، وأخرى للسلطة القضائية، كما أنّ المشرّع لم يمنحه الشخصية المعنوية ولا الإستقلال المالي، ولا يحق له تمثيل الديوان أمام القضاء، فالوزير هو الذي يستأثر بكل هذه السلّطات والصلاحيات الأمر الذي يجعل من الديوان مصلحة تابعة لوزارة العدل.

رغم كل هذه التبعية للسلطة التنفيذية، إلّا أنّ النّص القانوني أشار إلى أن الديوان يتمتع بالإستقلال في عمله وتسييره وهو ما يعد مفارقة غريبة فكيف لجهاز لا يتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي أن يتمتع باستقلالية في عمله وتسييره؟ كوجهة النّظر فإنّه يبدو أن تجسيد استقلالية حقيقية لهذا الجهاز والتي من شأنها أن تتناسب وحساسية وخطورة المهام الملقاة على عاتقه يتعين عدم إخضاعه لأي نوع من أنواع التبعية على إعتبار أن قضية محاربة الفساد تتطلب ذلك⁽¹²²⁵⁾.

ثانيا: تفعيل تشكيلة الديوان وإطاره التّنظيمي إستجابة لمقتضيات مكافحة الفساد

إن الهيكلية الإدارية للديوان المركزي لقمع الفساد يعكس مدى رغبة السلّطة الجزائرية في محاربة هذه الظاهرة والتي تنعكس في التشكيلة وطرق تعيينهم وصفتهم وتنصيبهم لذا نبين تشكيلة الديوان وتنظيمه الهيكلي.

(1224) - حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 504.

(1225) - قرناش جمال، "الديوان المركزي لقمع الفساد... أداة قمعية بصلاحيات مقيدة"، مرجع سابق، ص 1157.

1. تزويد الديوان بتشكيلة خاصة ومتخصصة

حدّد المشرّع تشكيلة الديوان في الفصل الثاني من المرسوم الرئاسي رقم 11-426، وهذا في المواد من 06 إلى 09، وحسب المادة 06 منه يتشكل الديوان من:

- ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الدفاع الوطني.
 - ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الدّاخلية والجماعات المحلية.
 - أعوان عموميين ذوي كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد.
- ويخضع هؤلاء في ممارسة مهامهم في الديوان للأحكام التشريعية والتنظيمية الأساسية المطبقة عليهم، ويحدد عددهم بقرار مشترك بين وزير العدل والوزير المعني⁽¹²²⁶⁾.
- أ. ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الدفاع الوطني
- ويتمثل هؤلاء حسب القرار وزارى المشترك الصادر في 10 أفريل 2012 في⁽¹²²⁷⁾:
- خمسة (5) ضباط شرطة قضائية.
 - خمسة (5) أعوان شرطة قضائية⁽¹²²⁸⁾.

ب. ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الدّاخلية والجماعات المحلية

إستنادا إلى القرار الوزاري المشترك الصادر في جويلية 2012⁽¹²²⁹⁾، فإنّه يحدد عدد الضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعين لوزارة الدّاخلية والجماعات المحلية ب:

⁽¹²²⁶⁾- غير أن المادة 06 من المرسوم رقم 11-426، عدّلت بالمادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 23-69، التي أضافت إلى التشكيلة السابقة مستخدمى الديوان، ومستخدمى الدّعم الموضوعين تحت تصرّف الديوان من طرف الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية.

⁽¹²²⁷⁾- قرار وزارى مشترك، مؤرخ في 10 أفريل 2012، يحدد عدد ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعين لوزارة الدفاع الوطني الموضوعين تحت تصرف الديوان المركزي لقمع الفساد، ج.ج.ج عدد 42، صادر في 22 يوليو 2012.

⁽¹²²⁸⁾- حسب المادة 02، القانون نفسه.

والملاحظ أنّ الضباط يقصد بهم: ضباط الدرك الوطني، ذو الرتب في الدرك الوطني ورجال الدرك الذين أمضوا في سلك الدرك ثلاث سنوات على الأقل والذين تم تعيينهم بموجب قرار مشترك صادر عن وزير العدل ووزير الدفاع الوطني بعد موافقة لجنة خاصة، ضباط الصف التابعين المصالح العسكرية للأمن الذي تم تعيينهم خصيصا بموجب قرار مشترك صادر عن وزير الدفاع الوطني ووزير العدل، هذا حسب المادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية.

أما أعوان الشرطة فيقصد بهم: ذو الرتب في الدرك الوطني ورجال الدرك لهم صفة الشرطة القضائية حسب المادة 19 من الأمر رقم 66-155، سالف الذكر.

⁽¹²²⁹⁾- المادة 02، قرار وزارى مشترك مؤرخ في 7 يونيو 2012، يحدد عدد ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعين لوزارة الدّاخلية والجماعات المحلية الموضوعين تحت تصرف الديوان المركزي لقمع الفساد، ج.ج.ج عدد 42، صادر في 22 يوليو 2012.

- خمسة (5) ضباط شرطة قضائية.

- خمسة (5) أعوان شرطة قضائية⁽¹²³⁰⁾.

ج . أعوان عموميين ذوي كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد

عززت تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد بأعوان عموميين، فرغم اشتراط المشرع لهذه الفئة عنصر الكفاءة كشرط أساسي لتعيين الأعوان العموميين ضمن تشكيلة الديوان، إلا أنه لم يحدد شروط أو مواصفات أخرى لتعيينهم كالجبهة أو الوزارة التي ينتمون إليها مثلا فهم عموما يختارون من ذوي الخبرات والكفاءات والإدارات العمومية المركزية والمحلية.

الملاحظ أن كل هؤلاء يمارسون مهامهم وهو خاضعين لأحكام النصوص القانونية الأساسية المطبقة عليهم⁽¹²³¹⁾، كما يستفيد المستخدمون الموضوعين تحت تصرف الديوان المذكورين من قبل زيادة على الراتب الذي يتقاضونه من المؤسسة أو الإدارة الأصلية من تعويضات على حساب ميزانية الديوان تحدد بموجب نص خاص⁽¹²³²⁾.

د . مستخدمي الديوان

حسب المادة 2 من التعديل الأخير بمرسوم رئاسي رقم 23-69، المعدلة للمادة 6 من المرسوم الرئاسي 11-426 المحدد لتشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، فإن الديوان يضم مستخدمين ومستخدمي الدعم الموضوعين تحت تصرف الديوان من طرف الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية.

2. التّنظيم الهيكلي للديوان المركزي لقمع الفساد

بالرجوع إلى مختلف النصوص القانونية المنظمة للديوان المركزي لقمع الفساد فإنه يتكون من عدة هياكل وأجهزة تتمثل فيما يلي:

⁽¹²³⁰⁾- بالنسبة للضباط ضباط الشرطة القضائية التابعين لوزارة الداخلية والجماعات المحلية يقصد بهم ما حددته المادة 15 من قانون الإجراءات الجزائية، وهم محافظوا الشرطة، مفتشوا الأمن الوطني الذين قضوا خدماتهم بهذه الصفة ثلاث سنوات على الأقل، وعينوا بموجب قرار مشترك صادر عن وزير العدل ووزير الداخلية بعد موافقة لجنة خاصة.

أما أعوان الشرطة القضائية التابعين لوزارة الداخلية والجماعات المحلية يقصد بهم: ما أشارت إليه المادة 19 من قانون الإجراءات الجزائية وهم محافظوا مصالح الشرطة الذين ليست لهم صفة ضباط الشرطة القضائية، سالف الذكر.

⁽¹²³¹⁾- مرسوم تنفيذي رقم 11-426، سالف الذكر.

⁽¹²³²⁾- المادة 25، المرسوم نفسه.

أ. مدير الديوان

يتصدر قائمة المشرفين على الديوان "مديرا عاما" يسيره ويعين المدير بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير العدل، وتنتهي مهامه حسب الأشكال نفسها⁽¹²³³⁾، وتعد وظيفته من الوظائف العليا للدولة، حسب المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426، المحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره المعدل والمتمم، وتتمثل أهم مهام المدير في:

- إعداد برنامج عمل الديوان ووضع حيز التنفيذ.
 - إعداد مشروع التنظيم الداخلي للديوان ونظامه.
 - السهر على حسن سير الديوان وتنسيق نشاط هياكله.
 - تطوير التعاون وتبادل المعلومات على المستويين الوطني والدولي.
 - ممارسة السلطة السلمية على جميع مستخدمي الديوان.
 - إعداد التقرير السنوي عن نشاطات الديوان الذي يوجهه إلى وزير العدل.
 - ويمارس المدير العام للديوان سلطته على رئيس الديوان وعلى المديرات⁽¹²³⁴⁾.
- كما يعد المدير العام ميزانية الديوان ويعرضها على موافقة وزير العدل ويعد المدير الأمر الثانوي بصرف ميزانية الديوان⁽¹²³⁵⁾.

ب. رئيس الديوان

يتأأس الديوان رئيس يكلف بتنشيط عمل مختلف هياكل الديوان، ويساعده في ذلك خمسة (5) مديري دراسات ويمارس رئيس الديوان مهامه تحت سلطة مدير الديوان⁽¹²³⁶⁾.

ج. المديرات

يتكون الديوان من مديرتين توضع تحت سلطة المدير العام⁽¹²³⁷⁾، ونُظمت المديرتين بقرار مشترك بين وزير العدل والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية حسب المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المتعلق بالديوان المركزي لقمع الفساد.

(1233)- المادة 10، مرسوم رئاسي 11-426، سالف الذكر.

(1234)- المواد 11 و15 من المرسوم نفسه.

(1235)- وهذا حسب المادة 23-24، المرسوم نفسه.

(1236)- المادة 12 و15، المرسوم نفسه.

(1237)- المادة 11، المرسوم نفسه.

وتتمثل المديريتين في مديرية التحريات ومديرية الإدارة العامة، وتتضمن مديريات فرعية، وحسب القرار المؤرخ في 10 فيفري 2013⁽¹²³⁸⁾، الذي يحدد التّنظيم الدّخلي للديوان المركزي لقمع الفساد تتمثل هذه المديريات في:

ج.1. مديرية التحريات

وتتألف هذه الأخيرة من:

- المديرية الفرعية للدراسات والأبحاث والتحليل: وتتشكل من ثلاثة (3) مكاتب:
 - ✓ مكتب الخبرة التقنية.
 - ✓ مكتب الوثائق والدراسات.
 - ✓ مكتب الإحصائيات.
- المديرية الفرعية للتحقيقات القضائية: وتتشكل هي الأخرى من ثلاثة مكاتب هي:
 - ✓ مكتب تحقيق الهوية القضائية
 - ✓ مكتب الإنابات القضائية.
 - ✓ مكتب الإجراءات والإحالات.
- المديرية الفرعية للتعاون والتنسيق: وتتشكل هذه المديرية من ثلاثة مكاتب:
 - ✓ مكتب التعاون القضائي.
 - ✓ مكتب قاعدة المعلومات.
 - ✓ مكتب الحجرات⁽¹²³⁹⁾.

ج.2. مديرية الإدارة العامة

وتتكون من عدة مديريات هي:

- المديرية الفرعية للموارد البشرية
وتتشكل من ثلاثة (3) مكاتب:
 - ✓ مكتب تسيير ومتابعة مستخدمي الديوان والموضوعين تحت التصرف.
 - ✓ مكتب التكوين والإمتحانات والمسابقات.
 - ✓ مكتب التّنظيم والمنازعات القانونية والنشاط الإجتماعي.

⁽¹²³⁸⁾- قرار مؤرخ في 10 فيفري 2013، يحدد التّنظيم الدّخلي للديوان المركزي لقمع الفساد، ج.ج.ج. عدد 32، صادر في 23

يونيو 2013.

⁽¹²³⁹⁾- حسب المواد 02، 03، 04 و05، القرار نفسه.

– المديرية الفرعية للميزانية والمحاسبة والوسائل

تشكل ثلاث (3) مكاتب:

✓ مكتب تقديرات الميزانية والصفقات العمومية.

✓ مكتب المحاسبة والعمليات الميزانية.

✓ مكتب وسائل التسيير والأرشيف⁽¹²⁴⁰⁾.

تعد كل وظائف المدير العام، ورئيس الديوان، ومديري الدراسات والمديرين، ونواب المديرين ووظائف عليا في الدولة، وتصنف وتدفع مرتباتها على التوالي إستنادا إلى الوظائف العليا في الدولة للأمين، والمدير العام والمديرين، ونواب المديرين على مستوى الإدارة المركزية في الوزارة⁽¹²⁴¹⁾.

عليه يعدّ الديوان من الأجهزة المساعدة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وهذا ما أكدته المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 23-69، المعدلة للمادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المتعلق بالديوان، حيث جاء فيها أن الديوان يكلف ب: "... التّسيق مع الهيئات الوطنية المكلفة بمكافحة الفساد..."، تضيف نفس المادة أنه يُكلف الديوان ب "... ترقية التّعاون وتبادل المعلومات والعمل المشترك مع الهيئات المماثلة..."

الفرع الثاني

الإختصاص الموسع للديوان

منح المشرّع الجزائري العديد من الصلاحيات والمهام للديوان المركزي لقمع الفساد، وهذا راجع أساسا إلى فضائح الرّشوة والفساد التي أرهقت المجتمع وأرهقت كاهل الدولة، مما دفع بالمشرّع إلى تعزيز وتوسيع في إختصاصات الديوان كآليات ردعية ذات طابع قمعي يختلف كليا عن تلك الموكلة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته⁽¹²⁴²⁾، لتحقيق الأهداف المنشودة في تفعيل الرّقابة على المال العام والممتلكات العمومية.

في هذه النقطة نتطرق إلى طبيعة إختصاصات الديوان، وكذا الدور التكاملي للديوان كجهاز مكمل للهيئة للتصدي لجرائم الفساد.

⁽¹²⁴⁰⁾ - حسب المواد 06، 07 و08 من قرار مؤرخ في 10 فيفري 2013، سالف الذكر.

⁽¹²⁴¹⁾ - المادة 13، مرسوم رئاسي رقم 11-426، سالف الذكر.

⁽¹²⁴²⁾ - حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص.502.

أولاً: صلاحيات الديوان

أضفى المشرع على صلاحيات الديوان شيئاً من الأهمية وكذا التوسيع منها مقارنة بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وأصبح الديوان دوره واضح وليس غامض في مجال مكافحة الفساد، حيث يؤول له الإختصاص صراحة بالبحث والتحري إذ منح له المشرع آليات لذلك خاصة وأن أعضاؤه يتمتعون بصفة الضبطية القضائية.

1. إختصاصات شبه قضائية

إن منح سلطة البحث والتحري الذي زود بها الديوان المركزي لقمع الفساد أعطت له طابعا متميزا على سابقه، بحيث يمارس ضباط الشرطة القضائية مهامهم وفق لقانون الإجراءات الجزائية وأحكام قانون الوقاية من الفساد ومكافحته⁽¹²⁴³⁾.

حيث نصت المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426، أن الديوان يكلف ب:

- جمع كل معلومة تسمح بالكشف عن أفعال الفساد ومكافحته ومركزة ذلك وإستغلاله.
- جمع الأدلة والقيام بتحقيقات في وقائع الفساد وإحالة مرتكبيها للمثول أمام الجهة القضائية المختصة.
- إقتراح كل إجراء من شأنه المحافظة على حسن سير التحريات التي يتولاها على السّطات المختصة.
- غير أن تعديل المرسوم الرئاسي 11-426، بالمرسوم الرئاسي 23-69 أضاف بعض الإختصاصات للديوان في مادته 2 المعدلة للمادة 5 السالفة الذكر، وتتعلق أساساً بتحديد مكان عائدات الفساد وحجزها وتجميدها، كذا تعزيز تعاون الديوان بهيئات مكافحة الفساد في الدّاخل والخارج، فضلاً عن توسيع دوره الإستشاري.

2. إمتداد إختصاصات الديوان لكامل الإقليم الوطني

يمتد الإختصاص المحلي للديوان المركزي في جرائم الفساد خاصة الجرائم المتعلقة بمجال الصفقات العمومية إلى كافة إقليم الدولة، وهذا ما أشارت إليه المادة 24 مكرر 1 فقرة 3، من قانون رقم 06-01 عند تعديله سنة 2010 حيث يمتد الإختصاص المحلي لضباط الشرطة القضائية التابعون للديوان في جرائم الفساد والجرائم المرتبطة بها إلى كامل الإقليم الوطني، على ضباط وأعاون الشرطة القضائية التابعون للديوان متى تبين إنعقاد إحدى المحاكم ذات الإختصاص الموسع في جرائم الفساد،

⁽¹²⁴³⁾ - مزياني فريدة، "الوقاية من الفساد ومكافحته في مجال الصفقات العمومية"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، العدد 2، 2014، ص. 14.

التقيد بجملة من الإجراءات الخاصة، نصت عليها المواد من 40 مكرر إلى 40 مكرر 5، من قانون الإجراءات الجزائية، وكذا المواد من 20 إلى 22 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426، المتعلق بتنظيم الديوان.
لذلك نجد المشرّع في هذا الصدد عزز إختصاصات الضبطية وذلك سواءً في قانون رقم 06-01⁽¹²⁴⁴⁾، أو في قانون الإجراءات الجزائية أين أورد أساليب تحري خاصة ويتعلق الأمر بالتسليم المراقب، الترصّد الإلكتروني، الإختراق واعتراض المراسلات والأصوات، إلتقاط الصور...⁽¹²⁴⁵⁾.

ثانيا: الدور التّكاملي للديوان كجهاز مساعد للهيئة في التّصدي للجريمة

1. التعاون بين الديوان والهيئة في مكافحة الفساد

بالإضافة إلى تلك النّصوص القانونية المتعلقة بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي تؤكد على ضرورة تعاونها مع نظيرتها من الهيئات في مجال مكافحة الفساد، فإنّه ثمة بعض النّصوص المتعلقة بالديوان المركزي لقمع الفساد التي تجزم على تعاون هذا الأخير مع هيئات مكافحة الفساد نذكر منها المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المتعلق بتنظيم الديوان حيث نصت على: "يكلف الديوان في إطار المهام المنوطة به تطوير التعاون والتساند مع هيئات مكافحة الفساد، وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية".

وتضيف المادة 14 من نفس المرسوم: "يكلف المدير العام للديوان على... تطوير التعاون وتبادل المعلومات، على المستويين الوطني والدولي..."، كما ألح عليه المنظمّ عندما عدّل المرسوم الرئاسي 11-426 حيث جاء في المادة 2 من المرسوم الرئاسي 23-69 المعدّل له أن الديوان يكلف بالتنسيق مع الهيئات المكلفة بمكافحة الفساد وكذا ترقية التّعاون وتبادل المعلومات والعمل المشترك مع الهيئات المماثلة، بالتّالي هذا التعاون ضروري وإجباري حسب القانون.

2. إمكانية تنازع الإختصاص بين الديوان والهيئة

إن إنشاء جهاز آخر إلى جانب الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ومنح له الإختصاص في نفس المجال يجعلنا نتساءل، هل يعد ذلك إتجاه إرادة المشرّع إلى نزع إختصاص البحث والتحري عن جرائم الفساد من الهيئة ومنحه للديوان، هل الديوان هو صاحب الإختصاص الأصيل بالبحث والتحري؟ هل تحتفظ الهيئة بالإختصاص؟ سيما إذا علمنا أنّ أعضاء الهيئة لا يتمتعون بصفة الضّبطية القضائية التي تؤهلهم للقيام بذلك بينما أعضاء الديوان تتوفر لهم هذه الصّفة؟

⁽¹²⁴⁴⁾- المادة 56، قانون رقم 06-01، سالف الذكر.

⁽¹²⁴⁵⁾- للتفصيل أنظر: خليفي عبد الرحمان، الإجراءات في التشريع الجزائري المقارن، ط.2، دار بلقيس للنشر والتوزيع،

لا يمكن القول أنّ المشرّع قد إنتزع منها الإختصاص لأنّ المادة 20 من قانون رقم 06-01، والمتعلقة بصلاحيات الهيئة لم تلغى ولم تعدل، والتي تشير إلى أهليتها جمع الأدلة والتحري في جرائم الفساد، بالتالي تحتفظ بالإختصاص لكن كان على المشرّع أن يتبيّن ويوضح العلاقة جيدا بين الجهازين وينسّق بينهما، أو كان بالأحرى أن يجعل من الديوان المركزي من أجهزة الهيئة مهمته البحث والتحري في جرائم الفساد. يعتبر الديوان خطوة لتكّيّف القانون بشكل أكبر مع قضايا الفساد التي تسجلها السّاحة الوطنيّة وسد الثّغرات الموجودة والتي جعلت بعض بنود قانون الفساد تبقى عاجزة عند وضع حد لبعض التجاوزات كإلزامية التّصريح بالامتلاكات⁽¹²⁴⁶⁾.

الفرع الثالث

قصور إختصاصات الديوان

إنّ إنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد جاء تعريزا لإجراءات تقوية وسائل الرّقابة وتغطية النقص الذي كان يعتري مهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، إلّا أنّ النّصوص المتعلقة بالديوان هي الأخرى يشوبها بعض النّقائص أهمها محدودية إستقلالية الديوان التي تحد من إمكانية تحقيق هذا المسعى في الوقاية من الفساد ومكافحته، إضافة إلى إنعدام التنسيق بينه وبين المؤسسات الأخرى لضعف علاقاته بها وقصور التعاون وتبادل الخبرات والمعلومات سيما مع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

أولا: حجب الطابع الإستقلالي للديوان

بالرجوع إلى النّصوص المنظمة للديوان وبالأخص المرسوم الرئاسي رقم 11-426، فإنّه ترد قيودا من الناحية العضوية والوظيفية.

1. عدم تمتع الديوان بالإستقلال العضوي

ويظهر ذلك في:

أ. عدم تحديد مدة إنتداب موظفي الديوان

تُعتبر مدة تعيين الأعضاء من بين الدعامات الأساسية المعتمدة عليها لمعرفة مدى تكريس الإستقلالية من عدمه، حيث أنّ تحديد هذه المدة يعني تحديد مدة انتداب موظفي الديوان من أجل ممارسة مهامهم، إنّ المشرّع الجزائري لم يتبنى نظام تحديد العهدة بالنسبة لأعضاء الديوان كما هو الحال بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ففي هذه الحالة سيسمح للجهة المحتركة

⁽¹²⁴⁶⁾ - ضمن هذا السياق، صرح مدير الديوان المركزي لقمع الفساد، إن الديوان يشرف على أكثر من 40 ألف ملف فساد، وهذه التحقيقات مست إدارات في الجمارك، وبعضها الأخر يندرج ضمن قضية سوناطراك 201.

لسلطة التعيين أن تؤثر على الأعضاء وذلك بعزلهم في أي وقت، في حالة عدم الإستجابة لمتطلباتهم وهذا ما يمس بإستقلاليتهم لذا فإنّ تحديد مدة الإنتداب ومدى قابليتها للتجديد من عدمه، يعد بمثابة حماية لأعضاء الديوان المركزي لقمع الفساد أثناء تأدية مهامهم خلال عهدتهم المحددة قانوناً من كل أشكال التوقيف التعسفي⁽¹²⁴⁷⁾.

ب. تبعية مستخدمي الديوان لإدارتهم الأصلية

يتم اختيار مستخدمي الديوان من ذوي الخبرة والكفاءة والمتخصّصين في مجال مكافحة الفساد، الذين ينتمون إلى مختلف المؤسسات والإدارات العمومية المركزية والمحلية، لقد نصت المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426 على بقاء ضابط وأعوان الشرطة القضائية والموظّفين التابعين للوزارات المعنية الذين يمارسون مهامهم في الديوان خاضعين للأحكام التشريعية والتنظيمية والقانونية والأساسية المطبّقة عليهم، هذا يؤكد عدم تمتع الديوان بإستقلالية عضوية بحكم تبعيتهم لمؤسساتهم وإدارتهم الأصلية، بالتالي للسلطة التنفيذية، هذا ما يمسّ بإستقلالية الديوان⁽¹²⁴⁸⁾، فكيف يتسنى لهم القيام بالبحث والتحري حول جرائم الفساد المرتكبة من طرف زملائهم الموظّفين العموميين ورؤسائهم الإداريين؟ وهل بإمكانهم حقيقة إتخاذ إجراءات ردعية ضدّهم؟

2. عدم تمتع الديوان بالإستقلال الوظيفي

يمكن حصر العناصر التي تشير لعدم إستقلالية الديوان من الناحية الوظيفية في تبعية الديوان لوزارة العدل وعدم تمتع الديوان بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي.

أ. تبعية الديوان لوزارة العدل

جاء في المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426 أنّ الديوان يوضع لدى الوزير المكلف بالمالية⁽¹²⁴⁹⁾، وبعد تعديله بموجب المرسوم الرئاسي رقم 14-209 وضع الديوان لدى وزير العدل حافظ الأختام.

الملاحظ أنّ تبعية الديوان لوزير العدل يفقده إستقلاليته ويقلّص دوره في مكافحة الفساد ويجعل منه جهازاً تابعاً للسلطة التنفيذية، لأنّ إستقلالية الديوان هي الضمان الوحيد لتحقيق أهدافه في مواجهة الفساد وذلك بعيداً عن أيّ تأثير⁽¹²⁵⁰⁾.

⁽¹²⁴⁷⁾ - هارون نورة، جريمة الرّشوة في التشريع الجزائري دراسة على ضوء إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص320.

⁽¹²⁴⁸⁾ - انظر المادة 25، المرسوم نفسه.

⁽¹²⁴⁹⁾ - انظر المادة 03، المرسوم نفسه.

⁽¹²⁵⁰⁾ - مرسوم رئاسي رقم 14-209، المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 11-426، سالف الذكر.

ب . عدم تمتع الديوان بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي

لم تمنح المراسيم المنظّمة للديوان الشخصية المعنوية والإستقلال المالي له وهذا على الرغم من المهام الخطيرة الموكلة له، والمتمثلة في البحث والتحري عن جرام الفساد، فالمدير العام يعد ميزانية الديوان ويعرضها على موافقة وزير العدل هذا الأخير الذي يملك سلطة الأمر بالصرف أما المدير العام فهو أمر ثانوي بصرف ميزانية الديوان⁽¹²⁵¹⁾.

وما يمكن استنتاجه هو أن الديوان لا يتمتع بالإستقلال المالي، بخلاف الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد التي منحت لها الشخصية المعنوية والإستقلال المالي، اللذان يعتبران من أهم الضمانات المجسدة لإستقلالية أي هيئة أو جهاز من الناحية الوظيفية، وهذا ما يحرمه من الحق في التقاضي والتّمثيل أمام الجهات القضائية.

ثانيا: حدود علاقة الديوان المركزي لقمع الفساد بالهيئة

ما يلاحظ أنّ الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من خلال القوانين المؤطرة لها يغلب عليها الطابع الاستشاري والتّحسيبي على وظائفها⁽¹²⁵²⁾، هذا على عكس الديوان المركزي لقمع الفساد الذي منح له المشرّع صلاحيات وإختصاصات متنوعة في مجال مكافحة الفساد منها البحث والتحري وردع مختلف أعمال الفساد، وجمع المعلومات التي من شأنها الكشف عن مختلف أعمال الفساد، هذا ما يدفعنا إلى البحث حول إستقلالية الديوان عن الهيئة، وكذا مدى التّكامل بينهما.

1. إستقلالية الديوان عن الهيئة

الملاحظ من النّصوص القانونية المؤطرة والمنظّمة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، كذا النّصوص التّنظيمية المنشأة للديوان المركزي لقمع الفساد يتبيّن إستقلالية هذا الأخير عن الهيئة، فلا يوجد نص صريح أو غير صريح يشير إلى تبعية الجهاز المستحدث للهيئة، وإنما يتمتع بإستقلالية تامة عنها كما منحت له صلاحيات أوسع من صلاحيات الهيئة خاصة ما يتعلق بعلاقته مع القضاء وذلك من خلال التحقيقات والتحريات المندرجة ضمن مهامه، وبالتالي كان من الأجدر على المشرّع أن يجعل الديوان تابع لأجهزة الهيئة خاصة ما يتعلق بعلاقته مع القضاء ذلك من خلال التحقيقات والتحريات المندرجة ضمن مهامه، وبالتالي كان على المشرّع أن يجعل الديوان تابع لأجهزة الهيئة لتفعيل إختصاصاتها

⁽¹²⁵¹⁾- انظر المواد 23 و24 من المرسوم الرئاسي رقم 14-209، المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 11-426، سالف الذكر.

⁽¹²⁵²⁾- مجبور فازية، إصلاح الدّولة ومكافحة الفساد في الجزائر، مرجع سابق، ص126.

في مكافحة الفساد⁽¹²⁵³⁾، سيما في مجال الصفقات العمومية لتفادي تنوع أجهزة مكافحة الفساد وتعقيد إجراءاتها.

رغم تعزيز المشرّع الجزائري النّظام الرقابي بمختلف الآليات بغية منه الحد من إنتشار مختلف جرائم الفساد إلّا أنّ هذه الآليات تبقى محدودة، لذلك يجب التنسيق بين الديوان والهيئة مع الهيئات الأخرى المكلفة بالرقابة على غرار خلية الاستعلام المالي، والمفتشية العامّة للمالية واللجان الوطنية للصفقات العمومية وكذا سلطة ضبط الصفقات العمومية من أجل الحفاظ على المال العام⁽¹²⁵⁴⁾، لأنها مسؤولة مشتركة لهذه الأجهزة.

2. غياب أدوات تفعيل التّكامل بين الديوان المركزي لقمع الفساد والهيئة

لقد تطرقنا سابقا إلى إستقلالية الديوان عن الهيئة وهذا ما يؤدي إلى غياب التّكامل بينهما في مجال مكافحة جرائم الفساد فمثلا فيما يخصّ المتابعة القضائية، الديوان له صلاحية المتابعة القضائية تبعاً لإختصاص الضبطية القضائية، بحيث له إختصاص وطني يمتد إلى جميع تراب الجمهورية ويمكن له التحرك والتحري في قضايا الفساد على المستوى الوطني، على عكس الهيئة التي تعتبر مقيدة بإعتبار إختصاصها لا يتعدى طابعها الرقابي المحتشم وكأنها لا تطلع بمهام رقابي وبقيت في شكل تزييني، ما دفع رجال القانون المناداة بمراجعة قانون الفساد والتساؤل عن مصير الهيئة وحدود علاقاتها مع الأجهزة المتخصصة بمكافحة الفساد بما فيها القضاء، بالتالي كان من الأجدر جعل الديوان المركزي جناحا عملياتي تابع للهيئة الوطنية للوقاية من فساد ومكافحته، لا جهازا مستقلاً عنها.

ثالثا: إفتقار تقارير الديوان للفاعلية والشفافية

لقد ألزمت المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426، المعدلة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 14-209 المدير العام للديوان برفع تقرير سنوي لوزير العدل، يتضمن نشاطات الديوان، إلّا أنّ ما يلفت الانتباه أن النّص القانوني لم يشر إلى ضرورة الإعلان الخارجي لذلك التقرير ومن ثم فإنّ عدم نشر وإعلان التقرير المرفوع من قبل الديوان سواءً في الجريدة الرسمية أو أي وسيلة أخرى متاحة للإعلام، من شأنه إضفاء الضبابية على تلك التقارير وبالنتيجة البعد عن تعزيز قواعد النزاهة والمصداقية التي من المفروض هي إحدى ركائز الديوان المركزي لقمع الفساد خصوصا إذا علمنا حجم خطورة وحساسية

⁽¹²⁵³⁾ - حاحة عبد العالي، "مبررات إستقلالية قانون الوقاية من الفساد ومكافحته"، مرجع سابق، ص 510.

⁽¹²⁵⁴⁾ - حاحة عبد العالي، أمال يعيش تمام، "دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد في الجزائر بين النّظرية وتطبيق"، مرجع

المهام المسندة إليه في مجال محاربة ظاهرة الفساد ومن ناحية أخرى تساؤل آخر يثار في هذا الصدد ما مصير هذه التقارير بعد عرضها على وزير العدل⁽¹²⁵⁵⁾.

عليه إنّ الديوان هو مصلحة عملياتية للشرطة القضائية، مهمته الأساسية البحث والتحري عن الجرائم ومعاينتها في إطار مكافحة الفساد وبالتالي فهو جهاز قمعي وردعي ولضمان فعالية ضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان في أداء مهامهم قام المشرّع بتمديد الإختصاص المحلي لهم ليشمل كامل التراب الوطني، رغم نصّ المشرّع على أنّ الديوان يتمتع بالإستقلالية في عمله وتسييره إلا أنّنا نصطدم بتبعيته للسلطة التنفيذية من عدة جهات سواءً من الجانب العضوي أو الوظيفي مما جعل من فكرة استقلاليتها فكرة تزيينية ليس أكثر⁽¹²⁵⁶⁾.

يبدو على صلاحيات الديوان المركزي لقمع الفساد المساهمة المحتشمة للديوان المركزي في تفكيك خلايا الفساد واقتصار دوره في الواقع على جمع ملفات الفساد. عدم وجود ضمانات من شأنها حماية المركز القانوني للأعضاء في التصدي للضغوطات التي قد تمارس عليهم⁽¹²⁵⁷⁾.
عليه يمكن تجاوز التّقائص بما يلي:

- ينبغي منح استقلالية تامة للديوان المركزي لقمع الفساد وذلك بمنحه الشخصية المعنوية والاستقلال المالي وكذا عدم تبعيته وخضوعه لأي سلطة سواءً من الناحية العضوية أو الوظيفية. بإيجاد مصادر تمويل ذاتية للديوان تحقيقاً لفكرة الاستقلال المالي وما ينتج عنه من آثار قانونية هامة مع ضرورة جعل مديره أمراً بصرف الميزانية⁽¹²⁵⁸⁾.
- ينبغي عدم حصر مهام الديوان⁽¹²⁵⁹⁾ في مديرية التحريات ومن ثمة يتعين استحداث مديريات أخرى.
- ينبغي منح الديوان سلطات أوسع في مجال مكافحة الفساد ومن ذلك منحه سلطة إصدار تدابير تحفظية.

(1255)- قرناش جمال، "الديوان المركزي لقمع الفساد... أداة قمعية بصلاحيات مقيدة"، مرجع سابق، ص 1165.

(1256)- عثمانى فاطمة، بورماني نبيل، "الديوان المركزي لقمع الفساد، لبنة جديدة لتعزيز مكافحة الفساد"، مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، مخبر المؤسسات الدستورية والنظم السياسية، جامعة مرسلبي عبد الله، تيبازة، المجلد 2، العدد 5، 2018، ص 295.

(1257)- تياب نادية، "الديوان المركزي لقمع الفساد بين الاستقلالية النظرية والتبعية الفعلية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، العدد 1، أفريل 2021، ص 125.

(1258)- تياب نادية، "الديوان المركزي لقمع الفساد بين الاستقلالية النظرية والتبعية الفعلية"، مرجع سابق، ص 125.

(1259)- عن الصعوبات العملية التي يواجهها الديوان المركزي لقمع الفساد، والتي تحول دون وصول كل الملفات إليها واستغلالها أنظر: لعويجي عبد الله، بن عيسى نصيرة، "الديوان المركزي لقمع الفساد"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، المجلد 8، العدد 2، 2021، ص 603.

- ضرورة تطوير سبل التعاون بين الديوان ومختلف الأجهزة والهيئات الأخرى ذات الصلة سيما مع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته أهم القنوات التي تؤدي إلى ذلك بينها، وجعل دور الديوان مكملًا لدور الهيئة مع قطع كل علاقة تبعية بأي دائرة وزارية أو مصالح عليا ضمانًا لنزاهة هذه الأجهزة وتجسيد الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد⁽¹²⁶⁰⁾.
- ينبغي تكريس الدور التحسيبي والتوعوي من قبل الديوان المركزي لقمع الفساد والهيئات ذات الصلة بخصوص ضرورة التبليغ عن جرائم الفساد.
- تحديد مدة تعيين الأعضاء وجعلها قابلة للتجديد حماية لهم من كل أشكال التوقيف التعسفي.
- تجسيد التعاون بين ضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان وغير التابعين له وذلك بالتطبيق الصارم لأحكام قانون الإجراءات الجزائية منعا لنفاذ بعض جرائم الفساد عن المتابعة القضائية.
- ضرورة نشر تقارير الديوان المركزي وذلك إعمالاً لمبدأي الشفافية والمصدقية في مجال مكافحة الفساد⁽¹²⁶¹⁾.

المطلب الثاني

إلزامية التعاون في مجال مكافحة الفساد تنوعاً لصلاحيات الهيئة

إلى جانب الدور الوقائي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ودورها في مجال مكافحة الجريمة فإنّ عملية مواجهة الفساد تستدعي تكاثف الجهود وتضافرها بين مختلف مؤسسات الدولة وقطاعاتها العامة منها والخاصة، حيث نجد أنّ فعالية مثل هذه الأجهزة لا يقتضي فقط في الاشتراك مع هيئات متخصصة في مجال مكافحة الفساد فحسب بل ويستدعي الأمر التنسيق مع مؤسسات أخرى تقليدية وكذا المجتمع المدني وغيرها (الفرع الأول)، وذلك غايته خلق سياسة رشيدة للسياسات العامة المعتمدة والموجهة للوقوف ضدّ ظاهرة الفساد وحماية المال العام والممتلكات العمومية من الضياع والتبديد (الفرع الثاني).

الفرع الأول

خلق سياسة تنسيقية في مجال التعاون على مكافحة الفساد

من أهداف قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ترسيخ التعاون في مكافحة الجريمة، وفرضه داخل الدولة، سواءً تعلق الأمر بالتعاون الداخلي أو الخارجي، حيث جاء في المادة الأولى

⁽¹²⁶⁰⁾ - تياب نادية، "الديوان المركزي لقمع الفساد بين الاستقلالية النظرية والتبعية الفعلية"، مرجع سابق، ص 126.

⁽¹²⁶¹⁾ - قرناش جمال، "الديوان المركزي لقمع الفساد... أداة قمعية بصلاحيات مقيدة"، مرجع سابق، ص 1166.

منه: "يهدف هذا القانون إلى ما يأتي: "... تسهيل ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية من أجل الوقاية من الفساد ومكافحته بما في ذلك استرداد الموجودات".

تنفيذا للإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد تكلف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته حسب المادة 20 من القانون السالف الذكر ب: "... السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات وعلى التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني والدولي...". وفي نفس السياق جاءت المادة 9 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المتعلق بتنظيم الهيئة وتشكيلها وكيفية سيرها التي تنص على: "... المشاركة في التظاهرات الوطنية والدولية المرتبطة بالوقاية من الفساد ومكافحته..."

عليه تختص هذه الهيئة بالسهر على إيجاد تنسيق لهذا التعاون في مجال مكافحة الفساد مع مختلف الهيئات وطنية ودولياً⁽¹²⁶²⁾ رغم أنّ المشرّع لم يتبنّى مختلف الوسائل والآليات التي يتم بها هذا التعاون والتنسيق؟ خاصة أمام بعض الجرائم التي تعتبر ذات نظام مزدوج⁽¹²⁶³⁾ أو تلك التي تطلق عليها الجرائم المنظمة.

أولاً: التنسيق المؤسّساتي على المستوى الداخلي

كما أسلفنا الذكر فإنّ المادة 20 من قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته قد أكدت على ضرورة أن تقوم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بضرورة السهر على التنسيق مع مختلف الهيئات وما بين كل القطاعات لمكافحة الفساد على الصعيد الوطني، وفي هذا الإطار يقوم رئيس الهيئة بتمثيل هذه الأخيرة لدى السلطات والهيئات الوطنية⁽¹²⁶⁴⁾، حسب المرسوم الرئاسي 06-413 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وكيفية سيرها، وعلى إثر تعديل

⁽¹²⁶²⁾ - كما تختص هيئة النزاهة ومكافحة الفساد بالأردن ب: "التعاون والتنسيق مع الجهات المحلية والإقليمية والدولية المماثلة لعمل هيئة" المادة 8 فقرة 4، قانون رقم 13 لسنة 2016، متعلق النزاهة ومكافحة الفساد بالأردن، سالف الذكر.
⁽¹²⁶³⁾ - فمضمون نظام ازدواج جريمة الرشوة، يعني أن الرشوة هي جريمة مزدوجة تنطوي على وجود شخصين هما المرتشي والراشي، أنظر:

BOSSARD André, Op-Cit p14.

CASSUTO Thomas, "Pour une approche des systèmes corruptifs", Gazette du Palais, n° 112, 21 Avril 2012, p6.

فهذا النظام ينتج عنه التمييز بين جريمتين، الرشوة السلبية والرشوة الإيجابية، أنظر:

AUBY Jean-François, "Gestion des services publics et corruption", Petites affiches, n°6, 13 janvier 1995, p24.

⁽¹²⁶⁴⁾ - حسب المادة 09 فقرة 6 من مرسوم رئاسي رقم 06-413، سالف الذكر.

هذا الأخير سنة 2012، فقد أنشئ جهاز يسمى بـ "قسم التنسيق والتعاون"، حيث يكلف هذا الأخير بتحديد إقترح وتنفيذ الكيفيات والإجراءات المتعلقة بالعلاقات الواجب إقامتها مع المؤسسات العمومية والهيئات الوطنية الأخرى⁽¹²⁶⁵⁾، خاصة ما تعلق بمسألة تزويد الهيئة بالمعلومات والوثائق أثناء الكشف عن أفعال الفساد⁽¹²⁶⁶⁾.

كما يكلف "قسم التنسيق والتعاون" بتطبيق الكيفيات والإجراءات المتعلقة بالتعاون مع المؤسسات ومنظمات المجتمع المدني والهيئات الوطنية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك قصد ضمان تبادل للمعلومات منتظم ومفيد في توحيد مقاييس الطرق المعتمدة في الوقاية من الفساد ومكافحته وتطوير الخبرة الوطنية في هذا الميدان⁽¹²⁶⁷⁾.

وجاء في المادة 01 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64 المعدل للمرسوم الرئاسي رقم 06-413، أنه: "يمكن للهيئة أن تطلب مساعدة من أي إدارة أو مؤسسة أو هيئة عمومية في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته".

وقد كان هذا كله تأكيداً لما جاء في المادة 38 من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي جاءت بعنوان "التعاون بين السلطات الوطنية"، إذ أشارت أنه من اللازم أن تتخذ كل دولة طرف فيها وفقاً للقانون الداخلي، ما قد يلزم من تدابير لتشجيع التعاون بين سلطاتها العمومية، وكذلك موظفيها العموميين وسلطاتها المسؤولة عن التحقيق في الأفعال الإجرامية، وملاحقة مرتكبيها، من جانب آخر⁽¹²⁶⁸⁾، وهو ما أكدته الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد في مادتها 18⁽¹²⁶⁹⁾.

وبخصوص دور الهيئة في تعزيز هذا التعاون في المجال الداخلي في إطار الوقاية من الفساد ومكافحته يمكن الإشارة إلى ما يلي:

1. التعاون بين الهيئة وجهات أخرى مساهمة في مكافحة الفساد

يقع على عاتق الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته خلق سياسة تنسيقية في مجال التعاون على مكافحة الفساد على الصعيد الداخلي وفقاً لمقتضيات قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية

⁽¹²⁶⁵⁾- المادة 13 مكرر، مرسوم رئاسي رقم 12-64، سالف الذكر.

⁽¹²⁶⁶⁾- المادة 21، قانون رقم 06-01، سالف الذكر.

⁽¹²⁶⁷⁾- المادة 13 مكرر، مرسوم رئاسي رقم 12-64، سالف الذكر.

⁽¹²⁶⁸⁾- المادة 38، إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مصادق عليها بتحفظ بمرسوم رئاسي رقم 04-128، سالف الذكر.

⁽¹²⁶⁹⁾- تتخذ كل دولة طرف وفقاً لقانونها الداخلي ما قد يلزم من تدابير لضمان التعاون بين سلطاتها العمومية، وكذلك موظفيها العموميين من جانب، وسلطاتها المسؤولة عن التحقيق في الأفعال الإجرامية وملاحقة مرتكبيها من جانب آخر...".
المادة 18، المرسوم نفسه.

من الفساد ومكافحته، وكذا المواثيق الدولية سيما إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ويظهر ذلك خاصة على إثر الإشارة إلى ضرورة تقوية العلاقات بين هذه الهيئات والمجتمع المدني وكذا القطاع الخاص. أ. تقوية العلاقة بين الهيئة والمجتمع المدني

جاء الباب الثاني من قانون رقم 06-01 بالتدابير الوقائية في القطاع العام، ومن بين هذه التدابير وحسب المادة 15 منه، وجب تشجيع مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من الفساد ومكافحته، مثل اعتماد الشفافية في كيفية إتخاذ القرار وتعزيز مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، لاسيما إعداد برامج تعليمية وتربوية وتحسيسية بمخاطر الفساد على المجتمع، فضلاً عن تمكين وسائل الإعلام والجمهور من الحصول على المعلومات المتعلقة بالفساد مع مراعاة حرمة الحياة الخاصة وشرف وكرامة الأشخاص، وكذا مقتضيات الأمن الوطني والنظام العام وحياد القضاء.

جاء هذا بعد تأكيد إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على ضرورة مشاركة المجتمع المدني في ميدان مكافحة الفساد حيث ألزمت المادة 13 منها التي جاءت بعنوان "مشاركة المجتمع"، أن تُتخذ تدابير مناسبة ضمن حدود إمكانيات الدول ووفقاً لقانونها الداخلي، تتعلق بتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام مثل المجتمع الأهلي ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربه ولإذكاء وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثله من خطر، وينبغي تدعيم هذه المشاركة⁽¹²⁷⁰⁾،

هذا ما أكّده المادة 14 من إتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته التي جاءت بعنوان "المجتمع المدني ووسائل الإعلام" قصد خلق بيئة ملائمة تُمكن وسائل الإعلام والمجتمع المدني وتشجيعهما على حمل الحكومات على الارتقاء إلى أعلى مستويات من الشفافية والمسؤولية في إدارة الشؤون العامة وذلك بضمان وتوفير مشاركة المجتمع المدني في عملية المراقبة والتشاور في تنفيذ بنود الإتفاقيات الدولية الرامية لمكافحة الفساد. وبالتالي لابد الإهتمام بمجموعة من التدابير:

أ.1. المشاركة بتفعيل دور المواطن في مكافحة الفساد

إنّ المشاركة الفعّالة في مكافحة الفساد والجرائم ذات الصلة من مقتضياتها تعميم ما ورد في الإتفاقيات المبرمة في المجال، والذي يُلحّ بالمشاركة الكاملة من قبل وسائل الإعلام والمجتمع المدني بصورة

(1270) – المادة 13، إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مصادق عليها بتحفظ بمرسوم رئاسي رقم 04-128، سالف الذكر.

عامة والمواطن في تنفيذ مخططات واستراتيجيات الدّول في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته وما له من أثر إيجابي في ذلك⁽¹²⁷¹⁾.

المواطن عنصر فعّال في المجتمع المدني، بالتالي لابدّ من تعزيز مشاركة المجتمع المدني في تسيير الشؤون العمومية، وبالتالي تعزيز الشّفافية في عمليات إتخاذ القرار وتشجيع إسهام النّاس فيها، وكذا ضمان تسيير حصول الناس فعليا على المعلومات⁽¹²⁷²⁾. تعتبر مسؤولية مكافحة الفساد مسؤولية مشتركة، لابد للحد منه من تضافر جهود الدّولة من خلال الهيئات المكلفة بمحاربة الفساد والمجتمع المدني، أي المواطنون سواءً منهم المثقفون أو البسطاء، بصفة فردية أو جماعية، وتعزيز هذا الدّور المشترك وبعث التّوعية بأنّ الفساد لم يعد شأنًا حكومياً فقط، ففي الأخير المتضرر من هذه المعضلة ليست الدّولة بل المواطن الذي يتأثر ويؤثر بصفة مباشرة بظاهرة الفساد في أي قطاع انتشر فيه، ويكون ذلك من خلال التوعية الاجتماعية، إذ لابد من تنمية الشّعور بالمسؤولية الجماعية لدى المواطن بدايةً من الأسرة، المدرسة، الجامعة، الجمعيات، المساجد..... وغيرها من الأماكن التي توفر للمواطن هذا النوع من التوعية والدعوة إلى المشاركة في فضح المفسدين، والتبليغ عنهم في أي قطاع كانوا ومهما كانت رتبهم، بأن الساكت عن الحق شيطان أخرس.

أ.2. تفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني "الفواعل غير الرسمية"

تقتضي عملية مكافحة الفساد إشراك الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تلك المؤسسات غير الرسمية⁽¹²⁷³⁾. التي لابد من مساهمتها في السياسات العامّة للدولة، التي لها أن تكون عنصراً فاعلاً في مختلف القواعد والبرامج الحكومية التي تشكل قرارات ومخرجات النّظام السّياسي، بصدد مجال معين، وتظهر السياسة العامّة في عدة صور وأشكال من قوانين ولوائح وقرارات إدارية وأحكام قضائية⁽¹²⁷⁴⁾.

(1271) - المادة 12 فقرة 1، إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، مصادق عليها بمرسوم رئاسي رقم 137-06، سالف الذكر.

(1272) - المادة 13، إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مصادق عليها بتحفظ بمرسوم رئاسي رقم 128-04، سالف الذكر.

(1273) - فمثلاً يمكن لمؤسسات المجتمع المدني والعمل الجمعي ليس فقط نحو انفتاح الأنظمة التسلطية، بل والإرتقاء بهذا الانفتاح ليتجاوز مرحلة المنافسة ليؤسس لمرحلة المشاركة. أنظر: زياني صالح، "تفعيل العمل الجمعي لمكافحة الفساد وإرساء الديمقراطية المشاركة في الجزائر"، مجلة الفكر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، المجلد 4، العدد 1، 2009، ص 58.

(1274) - فتعرف السّياسات العامّة أنها: "تصرفات الحكومة ومن يخول له تمثيلها المعبر عنها بالقرارات والقوانين والبرامج أو بالصمت تجاه المشاكل المجتمعية، التي تواجه الدّولة على المستويات المحلية والمركزية والدولية، كما تشتغل السّياسات العامّة في بئة حركية وفق نمط تعاضدي وتشاركي ولا يمكن أن تحقق أهدافها بمعزل عن باقي السّياسات العامّة للدولة. للتفصيل أنظر: أماني قنديل، الموسوعة العربية للمجتمع المدني، الهيئة المصرية للكتاب، مصر، 2008، ص 79 وما يليها. أنظر: مغراوي

لذا فمن أهم الخاصّيات لمقتضيات الإستراتيجية العامّة أن تنبني على التشاركية العامّة المتعددة الأبعاد، وذلك لا يتحقق إلا من خلال تنسيق الجهود بين مختلف القطاعات الحكومية على أعلى مستوى وصولاً إلى المستويات التنفيذية والقاعدية، لذا يطلب من صناع السياسات العامّة وضع إستراتيجية من شأنها إشراك جهود باقي القطاعات لتنفيذ السياسة القطاعية الواحدة، فأى سياسة إقصائية تتضاءل فرصها في تحقيق الأهداف في مكافحة الفساد، وهنا يتّضح جلياً كيف أن المجتمع المدني بهذا المعنى شريك أساسي في صيرورة السياسات العامّة.

يرتبط المفهوم الحديث للمجتمع المدني⁽¹²⁷⁵⁾ بالديمقراطية والمشاركة في تسيير الشأن العام كما أن فاعلية النّظام السّياسي تقاس بمعايير مختلفة من بينها مشاركة فواعل المجتمع في تسيير الشأن العام⁽¹²⁷⁶⁾. لذا فإنّ مسألة إقحامها في مهمة مكافحة الفساد أمر مفروغٌ منه.

لذا يعرف المجتمع المدني على أنّه: "مختلف الأبنية السياسية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية والقانونية التي تنتظم في إطارها شبكةٌ معقّدة من العلاقات والممارسات بين القوى والتكوينات الإجتماعية في المجتمع، والتي تحدث بصورة ديناميكية ومستمرة من خلال مجموعة من المؤسّسات التطوعية التي تنشأ وتعمل باستقلالية من الدّولة" ويتمثل المجتمع المدني مع المجتمع السّياسي من ناحية ارتباطها بعنصر التّنظيم إلا أنّهما يتميزان من خلال عنصران:

- أن التّنظيمات السّياسية مركزية تختص بتكوين السّلطة المركزية وحمايتها، في حين تقوم التّنظيمات المدنية على الخصوصية والإستقلالية الذاتية وتنمية التّضامات الجزئية.
 - أن التّنظيمات السّياسية رسمية تبنى فيها العلاقات على أساس قانون ثابت وعام ومجرد، في حين التّنظيمات المدنية تخضع لقواعد غير رسمية رهينة بصورة أكبر لتبدل ميزان القوى والمصلحة.
- كما يقوم المجتمع المدني على أبعاد أساسية هي:

لقمان، "فواعل المجتمع المدني والسياسات العامّة في الجزائر: أي علاقة؟"، مجلة القانون الدستوري والمؤسّسات السّياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، المجلد 5، العدد 1، 2021، ص 262.

⁽¹²⁷⁵⁾- يضم المجتمع المدني العديد من المؤسّسات منها الإجتماعية كالجمعيات الطوعية، إجتماعية، خدماتية، ومؤسّسات مهنية كالإتحادات، النقابات، التعاونيات، ومؤسّسات ذات طابع سياسي كالأحزاب و، يضاف إليها الإعلام وغيرها من الهيئات. نصيب ليندة، "المجتمع المدني، الواقع والتّحديات"، مجلة العلوم الإجتماعية والإنسانية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، العدد 15، 2006، ص 171.

⁽¹²⁷⁶⁾- وتتوافق الملامح الهيكلية والإجرائية للمجتمع المدني في مجموعة من الخصائص، هي: الصفة التّنظيمية، الإستقلالية، أنّه غير ربحية، ولا توزع الأرباح. مغراوي لقمان، "فواعل المجتمع المدني والسياسات العامّة في الجزائر: أي علاقة؟"، مرجع سابق، ص 265.

- في المجال الإيديولوجي يتضمن مجموعة من القيم والإيديولوجيات الخاصة بمختلف قوى المجتمع سواءً كانت متوافقة مع ديولوجية الدولة أو معارضة لها.
- عن المجال القانوني فهو يرتبط بالنظام القانوني للدولة القائم على المساواة بين المواطنين في الحقوق والحريات والواجبات بغض النظر عن انتماءاتهم العرقية والدينية.
- في المجال الإقتصادي يعتمد على درجة من التطور الإقتصادي والإجتماعي في ظل نظام إقتصادي يعمل على إشباع حاجات الأفراد بعيدا عن تدخل الدولة. وهو يرتكز أساسا على حرية السوق.
- وفي المجال السّياسي يقوم على أساس حرية التعبير عن الآراء والمصالح لمختلف قوى المجتمع بطريقة سلمية ومنظمة، كما يرتكز على استمداد السّلطة من إرادة الشعب من خلال عملية التداول على السّلطة.

يتضمن المجتمع المدني، المنظمات غير الحكومية، ومنظمات حقوق الإنسان وجمعيات الصّناعيين، والنقابات العمالية، وجمعيات التجار وجمعيات أرباب العمل، والمهنة الحرة، والمؤسسات الإعلامية المعترف بها رسميا وغيرها من المؤسسات، فالمجتمع المدني هو تجمّع قانوني لمجموعة من الأفراد لا يهدف إلى الربح، وهي قائمة بالأساس على التطوع وتستبعد أي ممارسة ربحية، وأصبحت فاعلا أساسيا لا يمكن الإستغناء عنه، سواءً في مجال تقديم الأفكار والمقترحات أو لممارسة الضغط للمطالبة بإصلاحات سياسية أو إقتصادية أو غيرها.

عرفت الجزائر العديد من الحركية والقوانين التي حاولت من خلالها تنظيم المجتمع المدني⁽¹²⁷⁷⁾ وفي فترات تاريخية متذبذبة ما كان سبباً في انطلاقة صعبة لتحمل تحديات ورهانات كبيرة. من بينها ما تعلق بالجمعيات العامّة كالقانون رقم 90-31⁽¹²⁷⁸⁾ المتعلق بالجمعيات كأول خطوة، والذي تضمن العديد من الأحكام بما فيها المعايير المتعلقة بعمل المجتمع المدني، ثم صدور مجموعة من النصوص التنظيمية، وبعدها إعادة تنظيمها بموجب القانون رقم 12-06⁽¹²⁷⁹⁾ المتعلق بالجمعيات، والذي جاء في

⁽¹²⁷⁷⁾ عن دور المجتمع المدني في الوقاية من الفساد ومكافحته انظر:

CHELGHOU M Rahima, "Le rôle de la société civile dans la prévention et la lutte contre la corruption". **La Revue d'enseignant chercheur des études juridiques et politiques**, Université de Msila, volume 7, n° 2, 10 juin 2022, pp 2154-2164.

⁽¹²⁷⁸⁾ - قانون رقم 90-31. مؤرخ في 4 ديسمبر 1990، يتعلق بالجمعيات، ج.ج.ج عدد 53، لسنة 1990.

⁽¹²⁷⁹⁾ - "يمكن للجمعية تنظيم أيام دراسية وملتقيات وندوات وكل اللقاءات المرتبطة بنشاطها، إصدار ونشر نشرات ومجلات وزوايا إعلامية ومطويات لها علاقة بهدفها في ظل احترام الدستور والقيم والثوابت الوطنية والقوانين المعمول بها" المادة 24، قانون رقم 12-06، مؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالجمعيات، ج.ج.ج عدد 2، صادر في 15 يناير 2012.

بيئة مغايرة للبيئة التي صدر فيها القانون 90-31، خاصة من الناحية الأمنية والذي جاء بمجموعة من الأحكام الهامة لتشجيع المجتمع المدني، حيث تتيح المادة 17 منه للجمعية⁽¹²⁸⁰⁾ وتمنحها أهلية التقاضي كما تمنحها الحق في إقامة شراكة مع السلطات العمومية بما يتوافق وأهدافها وتلك مسألة إيجابية بنظرنا وتؤسس لعلاقة قوية بين المجتمع المدني والسياسات العامة باعتبارها شريكاً استراتيجياً في صنع وتنفيذ السياسات العامة.

وتتيح المادة 24 من القانون رقم 12-06 السالف الذكر، للجمعية⁽¹²⁸¹⁾ الحق في القيام بالنشاطات العلمية والندوات والأيام الدراسية، ما يفهم منه إمكانية دراسة المشاكل المجتمعية بطريقة علمية خاضعة للتنظيم، هو ما يمثل نقطة تقاطع أخرى مع السياسات العامة ليحافظ بذلك هذا النص على معيار حرية الانتماء وطوعية العمل المحدود دوماً بالثوابت الوطنية، كما يثبت مرة أخرى معيار عدم الربحية⁽¹²⁸²⁾.

ولكن ما يجب الإشارة إليه هو أن الدولة لم ترفع القيود البيروقراطية والضغوطات⁽¹²⁸³⁾ على كل الجمعيات، أي أنه بالرغم من السماح ببروز الجمعيات⁽¹²⁸⁴⁾ إلا أنّ التحرر لم تستفد منه كلها، بل البعض منها فقط التي تمكنت من أن تهيكّل نفسها وطنياً.

⁽¹²⁸⁰⁾- إلى جانب الجمعيات والإعلام نجد الأحزاب السياسية التي من شأنها المشاركة في الوقاية من الفساد باعتباره من الشخصيات المعنوية المستقلة، وقد نظمها المشرع بموجب قانون خاص: قانون عضوي رقم 12-04، مؤرخ في 12 يناير 2015، يتعلق بالأحزاب السياسية، ج.ر.ج. عدد 2، صادر في 15 يناير 2012.

⁽¹²⁸¹⁾- الجمعيات جزء لا يتجزأ من المجتمع المدني والعنصر الحيوي في المجتمع المتحضر وهمزة وصل بين الدولة والمواطن، فضاء للتطوع والمساهمة في التنمية وبناء الحس المدني، تكريساً للممارسة الديمقراطية لضمان الحقوق والحريات الفردية والجماعية، وهذا ما عبرت عنه الإتفاقيات الدولية المختلفة لحقوق الإنسان وأكدت عليه العديد من المواد في الدستور الجزائري. للتفصيل عن التنظيم القانوني لعملية تأسيس الجمعيات. أنظر: زغو محمد، "حرية إنشاء الجمعيات في القانون الجزائري"، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الإقتصادية والقانونية، العدد 16، 2016، ص 141.

⁽¹²⁸²⁾- مغراوي لقمان، "دور فواعل المجتمع المدني في الجزائر: دراسة تحليلية لتداعيات الحراك الشعبي في الجزائر على أداء وفاعلية المجتمع المدني: 1989-2020"، مرجع سابق، ص.ص 359-360.

⁽¹²⁸³⁾- Plus d'information voir: **AGERONE Charles Robert**, Histoire de l'Algérie contemporaine, Tome 2, PUF, France, 1979, p319.

⁽¹²⁸⁴⁾- لمحة تاريخية حول قانون الجمعيات الفرنسي 1 جويلية 1901، بوسامحة سيف الدين، شبوط سعاد يمينة، "قانون الجمعيات الفرنسي 1901 وميلاد الحركة الجمعوية الجزائرية، الجمعيات، التعاضديات، النقابات"، مجلة القرطاس للدراسات الفكرية والحضارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، المجلد 7، العدد 2، 2020.

كما تتطلّب عملية تشجيع المجتمع المدني⁽¹²⁸⁵⁾ في التّشاركية في السّياسات العامّة للدّولة تعزيز الإعلام⁽¹²⁸⁶⁾ من خلال خلق بيئة ملائمة تمكن وسائل الإعلام⁽¹²⁸⁷⁾ والمجتمع المدني وتشجيعهما على حمل الحكومات على الإرتقاء إلى أعلى المستويات من الشفافية والمسؤولية في إدارة الشؤون العامّة⁽¹²⁸⁸⁾ والقيام بأنشطة إعلامية تسهم في عدم التسامح مع الفساد وكذلك برامج توعية عامة تشمل المناهج المدرسية والجامعية⁽¹²⁸⁹⁾، كذا ضمان منح وسائل الإعلام سبل الحصول على المعلومات في حالات الفساد والجرائم ذات الصّلة شريطة أن لا يؤثر بث مثل هذه المعلومات بصورة تؤثر على عمليات التحقيق والحق في محاكمة عادلة⁽¹²⁹⁰⁾.

إلاّ أنّه يمكن القول أنّ القانون لا يصنع مجتمعا مدنيا، بل يرسم له الإطار القانوني ولكن تحقق المشاركة لها مرهون بالإرادة السّياسية، فالمجتمع المدني له دور أساسي في مساندة الدّولة لمكافحة الفساد، وهي أدوار تتراوح بين العمل التوعوي لما يكسبه هذا الجانب من أهمية في تغيير نظرة الناس إلى هذه الظّاهرة، والعمل الترافعي لمطالبة السّلطات باتخاذ الإجراءات الضرورية الفعّالة لمحاصرة الفساد، ثم العمل التشاركي أو المشاركة المباشرة في تدبير الشأن العام، وذلك بالمساهمة في إعداد وصياغة ومراقبة السّلطات العمومية وتقييمها.

رغم الصّعوبات المعروفة في الجزائر بهذا الشأن إلاّ أنّه ظهرت بعض الجمعيات⁽¹²⁹¹⁾ في الجزائر تهدف لمكافحة الفساد منها الجمعية الجزائرية لمكافحة الفساد، الفرع الوطني لمنظمة الشفافية العالمية في الجزائر، كما تم تأسيس لجنة وطنية لمكافحة الفساد تهدف إلى متابعة قضايا الفساد والممارسات غير

(1285)- الأسس القانونية التي تركز عليها منظمات المجتمع المدني للقيام بدورها. بوهنتالة فهيمه، فوغالي بسمة، "دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة ظاهرة الفساد"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، المجلد 8، العدد 2، 2021، ص 332.

(1286)- أهم قانون منظم للإعلام: قانون عضوي رقم 05-12، سالف الذكر.

(1287)- للتفصيل عن الإعلام في الجزائر عد ل: عبادة نور الهدى، "قانون الإعلام في الجزائر من (1982 إلى 2012) بين الثابت والمتغير"، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسّياسية، جامعة العقيد أحمد دراية، أدرار، المجلد 2، العدد 1، 2018، ص 147 وما يليها.

(1288)- المادة 12 فقرة 2، إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، مصادق عليها بمرسوم رئاسي رقم 137-06، سالف الذكر.

(1289)- المادة 13 فقرة 1، المرسوم نفسه.

(1290)- المادة 12 فقرة 4، المرسوم نفسه.

(1291)- عن شروط وإجراءات إنشاء الجمعيات. أنظر: زغو محمد، "حرية إنشاء الجمعيات في القانون الجزائري"، مرجع سابق، ص 140 وما بعدها.

الشّرعية والمشبوّهة في الإدارة والإقتصاد والمؤسسات وترمي هذه الهيئة غير الحكومية للحد من انتشار ظاهرة الرّشوة والإحتيال المنظّم على أموال الدّولة والشّعب.

لذا نصّ القانون رقم 01-06، على ضرورة إدماج المجتمع المدني⁽¹²⁹²⁾ في مهمة الوقاية من الفساد ومكافحته، وهو ما جاء في بنود الإتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد بإمكان الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التعاون مع المجتمع المدني في المجال⁽¹²⁹³⁾، إلّا أنّ القانون رقم 01-06، لم يبين القنوات والطرق التي يتم التّعامل فيما بينها لذات الغرض. غير أنّ القانون رقم 08-22، المتعلق بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد كان أوضح بالنّص على ضرورة وضع هذه الأخيرة لشبكة مهمتها إشراك المجتمع المدني في الوقاية من الفساد ومكافحته، حيث جاء في المادة 04 فقرة 5 من القانون السالف الذكر: "تهدف السلطة العليا إلى تحقيق أعلى مؤشرات النزاهة والشفافية في تسيير الشؤون العمومية، تتولى ... وضع شبكة تفاعلية تهدف إلى إشراك المجتمع المدني وتوحيد وترقية أنشطته في مجال الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته".

إنّ الحراك الشّعبي الذي عرفته الجزائر مؤخرا ساهم بشكل كبير في فصل المجتمع المدني عن النّظام السّياسي ولو نسبيا وفي ذلك تطبيق لروح القانون المتعلق بالجمعيات لاسيما فيما تعلق بمعيار الإستقلالية، أما بالنسبة للإختلالات التي تعرفها عملية صنع السّياسات العامّة في الجزائر فالمسألة لا تزال بعيدة المنال، لكن ما يمكن تسجيله هو أنّه أصبح أغلب ما يوضع من البرامج والقرارات يمثل ردود أفعال حكومية تسعى للإستجابة لمطالب الحراك والتّكيف معه، وذلك بحد ذاته يعتبر نقطة مهمة في سبيل إرساء نظام ديمقراطي رشيد، تصنع فيه السّياسات العامّة وفق منطق تعاضدي وتشاركي.

(1292)- أمّا مركز دراسات الوحدة العربية في ندوة له سنة 1992، حيث أجمع المفكرين والمثقفين فيها على أن المجتمع المدني هو: "جملة المؤسسات السّياسية الإقتصادية والإجتماعية والثقافية التي تعمل في ميادينها المختلفة في استقلال عن سلطة الدّولة لتحقيق أغراض متعددة منها السّياسية كالمشاركة في صنع القرار على المستوى الوطني والقومي، ومثال ذلك الأحزاب السّياسية، ومنها النقابية كالمدافع عن مصالح أعضائها ومنها الثقافية كما في إتحادات الكتاب والمثقفين والجمعيات الثقافية التي تهدف إلى نشر الوعي الثقافي وفقا لاتجاهات أعضاء كل جماعة، ومنها أغراض إجتماعية للإسهام في العمل الإجتماعي لتحقيق التنمية". مخلوفي عبد الوهاب، زاوي أحمد، "دور المجتمع المدني في الوقاية ومكافحة الفساد: الجزائر نموذجا، مجلة الباحث الأكاديمي، جامعة الحاج لخضر باتنة، عدد 2، أفريل 2021، ص 304.

(1293)- مساهمة دسترة الدور الوقائي والإعلامي لمنظمات المجتمع المدني في تفريغ الفساد المالي والإداري في الجزائر على نحو يستهدف الشفافية والإستقلالية والنزاهة. مقرين يوسف، "المواءمة الدستورية لسنة 2020 لنشاط المجتمع المدني في الوقاية من الفساد ومكافحته، قراءة في أحكام المادة 15 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 01-06، المعدل والمتمم"، مجلة الدراسات القانونية والمقارنة، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، المجلد 7، العدد 1، 2021، ص 1624.

ب . تقوية العلاقة بين الهيئة والقطاع الخاص

أشارت المادة 13 من قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته إلى أنّه لا بدّ أن تتخذ تدابير لمنع ضلوع الفساد في القطاع الخاص والنص عند الإقتضاء على جزاءات تأديبية فعالة وملائمة وردعية تترتب على مخالفتها، كما أكّدت المادة السالفة الذكر على تقوية العلاقة بين هيئات ومكافحة الفساد والقطاع الخاص⁽¹²⁹⁴⁾، إذ نصت على أنّ تتخذ تدابير أهمها: "... تعزيز التّعاون بين الأجهزة التي تقوم بالكشف والقمع وكيانات القطاع الخاص المعنية...".

إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أشارت بدورها إلى ضرورة تعزيز التعاون بين أجهزة إنفاذ القانون وكيانات القطاع الخاص ذات الصّلة⁽¹²⁹⁵⁾، كما أكّدت إتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته على ضرورة إقامة آليات تشجيع مشاركة القطاع الخاص في محاربة المنافسة غير العادلة وإحترام إجراءات الصفقات وحقوق الملكية⁽¹²⁹⁶⁾، كما أنّ الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد بدورها تقر بالتعاون بين السّلطات الوطنية والقطاع الخاص⁽¹²⁹⁷⁾.

2. تكملة قصور الهيئات التقليدية للرقابة

إنّ الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لم يكن إنشاؤها فكرة حيادية، بالقدر ماهي فكرة تكميلية توحيدية لأجهزة الدّولة التي تسعى لحماية كوادر الدّولة من آفة تعشّش الفساد فيها. حيث لم يكن إنشاء الهيئة أول خطوة إنتهجتها الدّولة الجزائرية للوقوف في وجه الآفة، بل ووجدت الدّولة نفسها في أوضاع عدة دفعتها لإعداد قوانين لتقوية إجراءات الوقاية من الفساد. كما أنّ إحداث هيئة الوقاية من الفساد بموجب قانون رقم 06-01، لا يعني الإستغناء عن الأجهزة التي سبقت الهيئة في الميلاد، بل الغاية كانت صريحة وهي خلق نوع من التّنسيق والتّعاون فيما بين الهيئة ومؤسسات الدّولة المنوط لها مهام الرّقابة⁽¹²⁹⁸⁾.

⁽¹²⁹⁴⁾ - إن مكافحة الفساد يكون بالضرورة بإعادة النّظر في تغيير مدى الاستعداد لمحاربة الآفة لدى مختلف العاملين في القطاعين العام والخاص.

Voir: NKELZOK KOMTSIND Valère, La corruption, une lecture systémique, Édition Dianoiia, France, 2004, p87.

⁽¹²⁹⁵⁾ - المادة 12، إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مصادق عليها بمرسوم رئاسي رقم 04-128، سالف الذكر.

⁽¹²⁹⁶⁾ - المادة 11، إتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، مصادق عليها بمرسوم رئاسي رقم 06-137، سالف الذكر.

⁽¹²⁹⁷⁾ - المادة 19، الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد، مصادق عليها بمرسوم رئاسي رقم 14-249، سالف الذكر.

⁽¹²⁹⁸⁾ - سعادي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، ص 159.

لمزيد من المعلومات حول الرقابة الادارية، انظر:

PROBST Gilbert J.B, Organisation et management, 3^{ème} Édition d'organisation, Paris, 2000, p24.

بالرجوع إلى القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، وبالتحديد المادة 20 فقرة 9، تكلف الهيئة لاسيما بالمهام الآتية: "... السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات، وعلى التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيد الوطني والدولي". عليه بمقتضى هذه المادة يقع على مسؤولية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التعاون مع كل الهيئات على المستوى الوطني التي من مهامها الرقابة والكشف عن كل ما يمس بالصالح العام أو المال العام أو كل التصرفات التي تعد فساداً في البلاد سواء تلك الهيئات الحديثة أو التقليدية منها⁽¹²⁹⁹⁾.

توجد العديد من الهياكل في الدولة التي يندرج مهامها في الرقابة والكشف عن الأعمال غير المشروعة كمجلس المحاسبة الذي أنشأ سنة 1980، ويعتبر أعلى وأهم هيئة رقابية على المستوى الوطني تم وضعه تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية⁽¹³⁰⁰⁾، ويعد مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع بإختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه ويتمتع بالإستقلال الضروري ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله⁽¹³⁰¹⁾. يعتبر المجلس⁽¹³⁰²⁾ المؤسسة العليا للرقابة البعيدة

⁽¹²⁹⁹⁾ حتى وإن هيئات تقليدية لكن باستعمال أساليب حديثة، فالمجلس الأوربي مثاله دور فعال في مكافحة الفساد، فالعديد من الدول تتخبط في مأزق الفساد هذا ما جعل المجلس يناشد بضرورة تقديم مفصل حول الدور الذي تلعبه البرلمانات الأوروبية الجدة من ظاهرة الرشوة والفساد، مثلاً تم الحصول على تقرير جسد جملة من الإجراءات الواجب تطبيقها والتي تتمثل:

هذا التقرير يدعو إلى المراجعة السريعة لمختلف الصفقات الدولية المبرمة قصد الحد من الرشوة والفساد. أن مكافحة الرشوة والفساد أصبح شيء صعب، بل أصعب من المنافسات الاقتصادية الشرسة القائمة بين مختلف المؤسسات والدول.

على المجلس الأوروبي أن يقوي مجهوداته الرامية إلى قمع الغش من قبل الأعوان العموميين الأجانب، خصوصاً عند القيام بالمبادلات التجارية، انظر في الشأن:

BNOU -NOUCAIR Radouane, La lutte mondiale contre la corruption, Op-Cit, p 103.

⁽¹³⁰⁰⁾ - الأسود الصادق، المحاسبة العمومية كأداة تسيير ومراقبة، دراسة حالة المعهد الوطني للتعليم العالي في العلوم الطبية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإقتصادية، فرع التسيير، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 1993، ص 150.

⁽¹³⁰¹⁾ - بوزيرة سهيلة، مواجهة الصفقات المشبوهة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الخاص، فرع قانون السوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2008، ص 121.

للإشارة فإن المجلس الأوروبي عقد سنة 1997 دورة حول الفساد والصفقات المشبوهة وكانت هناك العديد من المداخلات بشأنها. بالرغم من أن المشرع يأخذ كل الإحتياطات والتدابير اللازمة قصد إبرام العقد أو الصفقة في جو تسوده النزاهة، المساواة، الشفافية إلا أن الأمر يبقى فيه نوع من الغموض أحياناً بين صاحب المشروع والمؤسسة المكلفة بإنجاز المشروع، بالتالي ظهور الفساد.

⁽¹³⁰²⁾ - إن تنظيم وتسيير مجلس المحاسبة يتم في إطار أجهزة داخلية تتحرك على أساس قضائي وأجهزة أخرى مساعدة فنية تتم أعمالها على أساس إداري ومن المعلوم أن سير مجال المحاسبة في العالم يتم على أساس نمطين أما النمط القضائي الذي نشأ بفرنسا تأخذ به عدة دول منها الجزائر وتونس والمغرب، وأما النمط الإداري الذي نشأ في الانجلوسكسونية تأخذ به الدول

لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وتهدف هذه الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة⁽¹³⁰³⁾ من خلال النتائج التي يتوصل إليها إلى تشجيع الإستعمال الفعّال والصّارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية، تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير المالية العمومية⁽¹³⁰⁴⁾. بالإضافة إلى مجلس المحاسبة⁽¹³⁰⁵⁾ نجد من أهم الهيئات الرقابية⁽¹³⁰⁶⁾ المفتشية العامّة للمالية والتي تعد جهاز إداري يهتم بفحص ومراجعة التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات المحلية وكل المؤسسات الثقافية والإجتماعية المستفيدة من مساعدات الدولة والأجهزة الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية⁽¹³⁰⁷⁾. لها صلاحيات واسعة في الرقابة والتفتيش، يمكنها حتى التفتيش الدوري للمصالح والإدارات والهيئات الموضوعة تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية أو وصايته وتراجع أو تدقّق كذلك في عمل مصالح الرقابة التابعة لها وفعاليتها⁽¹³⁰⁸⁾.

إنّ مجلس المحاسبة والمفتشية العامّة للمالية مجرد نماذج عن الأجهزة التقليدية المكلفة بالرقابة ولعل إلحاح المشرّع على ضرورة التعاون بين هذه الأجهزة والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، أو فيما بين كل الأجهزة المنوط لها مهام الرقابة والوقاية من الفساد دليل على معاناة

العربية منها ليبيا وسوريا والعراق ومصر والسعودية. أنظر: زغدود علي، المالية العامّة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 166.

⁽¹³⁰³⁾- للتفصيل عن الرقابة العضوية والرقابة الموضوعية التي يمارسها مجلس المحاسبة أرجع ل: بعلي محمد الصغير، يسرى أبو العلاء، المالية العامّة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2003، ص 117.

⁽¹³⁰⁴⁾- سعادي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، ص 161.

⁽¹³⁰⁵⁾- يحضى مجلس المحاسبة بنظام قانوني مؤطر بمجموعة من القوانين وله دور رقابي جدّ هام على النفقات العمومية، للتفصيل أرجع: بن زيان سعادة، مراقبة مجلس المحاسبة على النفقات العمومية، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بن أحمد، وهران، 2019.

⁽¹³⁰⁶⁾- إلى جانب هذه الهيئات نجد لجان تقوم بمهمة الرقابة وهي "لجان التحقيق البرلمانية"، ضمانا لفعالية هذه الوسيلة في مراقبة عمل الإدارة العامّة يحدد القانون والنظام الداخلي لغرفتي البرلمان كيفية تشكيل هذه اللجان وإجراءات ووسائل أداء مهمتها في التحقيق والحماية المبسطة على أعضائها والجزاء المترتبة على نتائج التحقيق. وهي تجربة أخذت بها الجزائر في مرات عدة. كما أخذت بها المغرب كاللجنة المحدثة سنة 2000، وهي لجنة برلمانية لتقصي الحقائق وقد كشف تقرير اللجنة عن جسامته المخالفات والإنحرافات التي حصلت آنذاك. أنظر: النويصي عبد العزيز، "الرّشوة والزيونية السياسية، نموذج المغرب، النهب والفساد"، مرجع سابق، ص 18. كما في الكويت فمنذ نشأة مجلس الأمة عام 1963، تم تشكيل 37 لجنة تحقيق برلمانية نظرت في مواضيع متنوعة تتعلق بمجموعة من ظواهر الفساد الحكومي ووقائعه. أنظر: الزغبي علي، خلدون حسن النقيب، دراسة حالة الكويت، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، حول الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004، ص 617.

⁽¹³⁰⁷⁾- بوزيرة سهيلة، مواجهة الصفقات المشبوهة، مرجع سابق، ص 118.

⁽¹³⁰⁸⁾- سعادي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، ص 163.

الثغرات، وكذا عجز هذه الأجهزة في الوقوف في وجه الآفة، وترجمة صارخة للرجبة في التحديث وخلق ديناميكية جديدة للحيلولة إلى وضع أحسن.

إن إقرار الدور التكميلي التعاوني⁽¹³⁰⁹⁾ لمثل هذه الهيئات حتمية لا بد منها تفرضها صعوبة التحكم في متغير الفساد الذي لا حدود له، وبالرغم أن المشرع الجزائري قد أشار إلى هذه المسألة في نص المادة 20 فقرة 9، السالفة الذكر، إلا أنه لم يورد لنا الكيفية التي يتم بها هذا التعاون⁽¹³¹⁰⁾ والإنسجام بل ترك المجال مفتوحاً أمام قدرات وإمكانات هذه الأجهزة.

ثانياً: التنسيق المؤسسي على الصعيد الدولي

إن الأمم المتحدة أثناء انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة العاشر لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، أوضحت بأن التعاون الدولي⁽¹³¹¹⁾ ينبغي أن يؤدي في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية ضمن أهدافه إلى اعتماد تدابير إستراتيجية على المستوى الوطني للقضاء على المشاكل المتزايدة، مثل الجرائم الاقتصادية والجريمة المنظمة وجرائم الفساد، وكذلك إيجاد آليات فعالة للتعاون الإقليمي تقوم على التعاون القضائي والتربّيات الأمنية بين الدول، مع تبادل المعلومات والخبرات في جميع المجالات ويشمل التعاون الدولي طائفة واسعة من الأنشطة، مثل المساعدة على تحديث وموائمة القوانين الجنائية وصياغة وإصلاح الأحكام القانونية المتعلقة بقضايا محددة وإعادة تنظيم الأجهزة الرئيسية، مثل وزارة العدل والداخلية وقوات الشرطة والهيئة القضائية والمؤسسات التأديبية وتدريب موظفي العدالة الجنائية لتحسين قدراتهم التقنية والإرتقاء بمستواهم المهني، وتبادل المساعدة في المسائل الجنائية ودعم البرامج الحاسوبية، وحماية ومساعدة ضحايا الجريمة والتعسف في استعمال السلطة.

⁽¹³⁰⁹⁾ - حضى هذا التعاون بإهتمام المشرع الأردني في القانون المتعلق بهيئة مكافحة الفساد حيث تهدف الهيئة في مجال مكافحة الفساد من خلال وضع وتنفيذ وترسيخ سياسات فعالة بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لمكافحة الفساد والوقاية منه، وأن من مهام مجلس الهيئة التعاون والتنسيق مع الجهات المحلية والإقليمية والدولية لتعزيز التدابير الخاصة لمكافحة الفساد وتطويرها. المادة 04 فقرة أ، والمادة 11 فقرة د، قانون رقم 62، متعلق بهيئة مكافحة الفساد بالأردن، سالف الذكر.

⁽¹³¹⁰⁾ - في التشريع اليمني من إختصاص هيئة مكافحة الفساد تبادل المعلومات مع الجهات والمنظمات المعنية في قضايا في الداخل والخارج وفقاً للتشريعات النافذة. المادة 08 فقرة 12، قانون رقم 39، متعلق بمكافحة الفساد باليمن، سالف الذكر.

⁽¹³¹¹⁾ - عن التعاون الدولي في مجال التجريم والعقاب، التعاون القضائي والمؤسسي، أنظر: هوام فايزة، حيدرة سعدي، "آليات التعاون الدولي في مجال مكافحة جرائم الفساد"، مجلة التواصل، جامعة الحاج لخضر، باتنة، المجلد 28، عدد 1، 2022، ص 172 وما يليها.

بناء على ما سبق يمكن القول أنّ التعاون الدولي لمكافحة الفساد⁽¹³¹²⁾ يمثل أحد أصناف التعاون بين الدول في علاقاتها الخارجية⁽¹³¹³⁾، ويقصد به تبادل العون والمساعدة وتضافر الجهود المشتركة بين الطرفين الدوليين أو أكثر لتحقيق نفع أو خدمة أو مصلحة مشتركة، في مجال التصدي لمخاطر وتهديدات الإجرام، وما يرتبط من مجالات أخرى، كمجال العدالة الجنائية ومجال الأمن أو لتخطي مشكلات الحدود والسيادة التي قد تعترض الجهود الوطنية لملاحقة المجرمين وتعقب مصادر التهديد، سواءً كانت هذه المساعدة المتبادلة قضائية أو تشريعية أو أمنية، موضوعية أم إجرائية⁽¹³¹⁴⁾.

إنّ التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد كان من إهتمامات كل المواثيق الدولية المنعقدة بشأن محاربة الفساد في العالم⁽¹³¹⁵⁾، لذا تضمنت كل القوانين الداخلية للدول الأطراف فيها نصوصاً تلج على

(1312- La stratégie internationale de la lutte contre la corruption, voir: AOUICHAT Hayet, Op-Cit, p1160.

(1313- للتفصيل عن جهود منظمة الأمم المتحدة في مكافحة الفساد راجع: خليفة موارد، جهود منظمة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مرجع سابق.

(1314- الطاهري بكر، "التعاون الدولي في مكافحة جرائم الفساد، مقارنة قانونية أمنية"، مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد خيضر، بسكرة، المجلد 9، العدد 2، 2021، ص 466.

(1315- وهنا يمكن الإشارة إلى العديد من الإتفاقيات التي صادقت عليها الجزائر وتكون المرجعية في التعاون الدولي في المجال القضائي ونذكر البعض منها:

-إتفاقية التعاون القضائي في المجال الجزائري بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وحكومة الجمهورية الإيطالية، موقعة بالجزائر في 22 يوليو 2003، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 05-73، مؤرخ في 22 يوليو 2003، ج.ج.ج. عدد 13، صادر في 16 فبراير 2005.

-إتفاقية التعاون القضائي في المجال الجزائري بين الجمهورية الديمقراطية الشعبية وجمهورية كوريا، موقعة بالجزائر في 12 مارس 2006، صادقت عليها الجزائر بمرسوم رئاسي رقم 07-17، مؤرخ في 14 يناير 2007، ج.ج.ج. عدد 6، صادر في 21 يناير 2007.

-إتفاقية التعاون القضائي في المجال الجزائري بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وحكومة الكنفدرالية السويسرية، موقع بالجزائر في 3 يونيو 2006، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 06-473، مؤرخ في 11 ديسمبر 2006، ج.ج.ج. عدد 83، صادر في 20 ديسمبر 2006.

-إتفاقية التعاون القضائي في المجال الجزائري بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وحكومة المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية، موقعة بلندن يوم 11 يوليو 2006، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 06-465، مؤرخ في 11 ديسمبر 2006، ج.ج.ج. عدد 81، صادر في 13 ديسمبر 2006.

-إتفاقية التعاون القضائي في المجال الجزائري بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وجمهورية الصين الشعبية، موقعة ببيكين في 6 نوفمبر 2006، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 07-175، مؤرخ في 6 يونيو 2007، ج.ج.ج. عدد 38، صادر في 10 يونيو 2007.

-إتفاقية التعاون القضائي في المجال الجزائري بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وجمهورية فيتنام الاشتراكية، موقعة بالجزائر في 14 أبريل 2010، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 13-415، مؤرخ في 15 ديسمبر 2013، ج.ج.ج. عدد 64، صادر في 18 ديسمبر 2013.

هذا التنسيق⁽¹³¹⁶⁾ والتعاون فيما بين الهيئات الدّاخلية المتخصصة بالوقاية من الفساد ومكافحته والهيئات الأخرى العالمية أو التابعة لدول أخرى⁽¹³¹⁷⁾.

لذلك نجد المادة 20 من قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، قد كلّف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالسّهر على تعزيز التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصّعيد الدّولي⁽¹³¹⁸⁾ ويمثلها رئيس الهيئة لدى هذه الهيئات الدولية، حسب المادة 09 المتعلقة بصلاحيات رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، والتي جاء فيها من اختصاص الرئيس: "تطوير التّعاون مع هيئات مكافحة الفساد على المستوى الدّولي وتبادل المعلومات بمناسبة التّحقيقات الجارية"، وتجسيدا لذلك فقد تم توقيع اتفاقية تفاهم في الجزائر بين الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وهيئة مكافحة الفساد في تونس، وذلك يوم 11 جويلية 2019 على هامش إحياء الهيئة لليوم الإفريقي لمكافحة الفساد، من خلال تنظيم يوم دراسي حول موضوع استرداد الموجودات، هذا قصد تجسيد مقاصد الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، لأنّ الهدف من قانون رقم 01-06 المتعلق بالفساد وحسب المادة 01 منه هو تسهيل ودعم التّعاون الدّولي من أجل الوقاية من الفساد ومكافحته

إنّ هذه المسألة ركّزت عليها أغلب التشريعات الدّاخلية بما في ذلك التشريع التونسي لمكافحة الفساد في الفصل 14 من المرسوم الإطاري لسنة 2011 منه: "تعمل الهيئة على التعاون مع نظيراتها بالدول الأجنبية والمنظمات الدولية المختصة ولها أن تبرم معها إتفاقات تعاون في مجال إختصاصها، كما تسعى إلى تبادل الوثائق والدراسات والمعلومات معها بما من شأنه أن يكفل الإنذار المبكر بجرّائم

⁽¹³¹⁶⁾-تأخذ مثلا وحدة التنسيق لمكافحة الغش التابعة للجنة الأوروبية، من مسؤولياتها ومهامها، التنسيق بين الدول العضوة والمعنية بشؤون الرشوة، بل أن المسؤوليات المتعلقة بالرشوة والفساد لا تلقى على الدول العضوة فقط.

Voir KUHT Lothar, "La protection des intérêts financiers de l'union européenne: les contrôles en matière de corruption dans les marchés publics", in la corruption dans les marchés publics, rapporté conseil de l'Europe, Tallin(Estonie), 27-29 octobre 1997, Édition, du conseil de l'Europe 1998, p 67

⁽¹³¹⁷⁾-كما تساهم في مكافحة الفساد منظمات عالمية، منظمة الشفافية العالمية: www.transparency.org ومنظمات أخرى اقليمية، كالمنظمة العربية لمكافحة الفساد، هي هيئة إقليمية عربية مستقلة تعنى لمناهضة الفساد في الأقطار العربية، وتعمل من أجل تعزيز النزاهة في المجتمع وصولا إلى إقامة الحكم الصالح في الأقطار العربية. www.arabanticorruption.org

⁽¹³¹⁸⁾- عن مجالات التعاون الدولي أنظر: حسين حياة، "آليات التعاون الدولي لاسترداد العائدات من جرائم الفساد، على ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد"، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة لونيبي أعلي، البليدة، العدد 11، ص 56 وما بعدها.

الفساد وتفادي ارتكابها وكشفها"⁽¹³¹⁹⁾، كما ركز المشرع الفرنسي على ذلك من خلال إقحام الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد في المشاركة في تمثيل فرنسا خارجياً في مسائل مكافحة الفساد⁽¹³²⁰⁾، وكما أشارت مختلف الاتفاقيات إلى إلزامية هذا التعاون:

1. التعاون بين الهيئة وهيئات أخرى على الصّعيد الدّولي وفقاً للاتفاقيات الدولية

كانت من إهتمامات الإتفاقيات الدّولية أن تخلق بيئة تعاونية بين هيئات مكافحة الفساد⁽¹³²¹⁾ للدول الأعضاء في الإتفاقية لذلك حيث جاء في بعضها ما يلي:

- إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة أشرت إلى التعاون الدولي في العديد من بنودها نجد المادة 43، 44، 48، 50 حيث لا بدّ أن تتعاون الدّول الأطراف فيما بينها تعاوناً وثيقاً بما يتوافق مع نظمها القانونية وتعزيز قنوات الاتصال بين سلطاتها وأجهزتها، وإنشاء قنوات عند الضرورة من أجل تيسير تبادل المعلومات بطريقة آمنة وسريعة على كل جوانب الجرائم ويكون التعاون في حدود إمكانياتها.

⁽¹³¹⁹⁾- الفصل 14، مرسوم إيطالي عدد 120 لسنة 2011، يتعلق بمكافحة الفساد في تونس، سالف الذكر.

(¹³²⁰ - L'agence française anticorruption assiste les autorités françaises compétentes dans les organisations internationales pour la définition et la mise en œuvre des positions qu'elles ont adoptées sur les questions de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, d détournement de fonds publics et de favoritisme, en participant à la coordination interministérielle conduite par le ministre des affaires étrangères et le secrétaire général des affaires européennes. Article 1 Décret n° 2017/329 du 14 mars 2017 relatif à l'agence française anticorruption, Op-Cit.

⁽¹³²¹⁾-وقد أبرمت الجزائر العديد من الإتفاقيات الثنائية مع العديد من الدول سواءً تلك المتعلقة بتسليم المجرمين، أو الخاصة بالتعاون القضائي، هذه الإتفاقيات التي يمكن أن تساعد الهيئة في تعزيز التعاون الذي حثت عليه إتفاقية الأمم المتحدة في مجال مكافحة الفساد، نذكر على سبيل المثال بعض هذه الإتفاقيات:

- إتفاقية تسليم المجرمين بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشّعبية وحكومة جمهورية نيجيريا الإتحادية، موقعة بالجزائر في 12 مارس 2003، وصادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 05-193، مؤرخ في 28 مايو 2005، ج.ر.ج. عدد 38، صادر في 1 يونيو 2005.

- إتفاقية تسليم المجرمين بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشّعبية وحكومة الجمهورية الإسلامية الإيرانية، موقعة بطهران في 19 أكتوبر 2003، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 06-113، مؤرخ في 11 مارس 2006، ج.ر.ج. عدد 16، صادر في 15 مارس 2006.

- إتفاقية تسليم المجرمين بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشّعبية وحكومة المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، موقعة في لندن في 11 يوليو 2006، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 06-464، مؤرخ في 11 ديسمبر 2006، ج.ر.ج. عدد 81، صادري في 13 ديسمبر 2006.

إتفاقية تسليم المجرمين بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشّعبية وجمهورية الصين الشّعبية، موقعة ببيكين في 6 نوفمبر 2006، صادقت عليها الجزائر بمرسوم رئاسي رقم 07-176، مؤرخ في 6 يونيو 2007، ج.ر.ج. عدد 38، صادر في 10 يونيو 2007.

- إتفاقية الاتحاد الإفريقي لقمع الفساد ومكافحته بدورها ركزت على تعزيز التعاون الإقليمي والقاري والدولي لمنع ممارسات الفساد سواءً في المجال التجاري أو المسائل الجنائية المختلفة، وقد ورد ذلك في العديد من المواد أهمها 18، 19 و 20 منها.

- الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد أشارت في المادة 10 فقرة 9 أنه تتعاون الدول الأطراف فيما بينها ومع المنظمات الدولية الإقليمية ذات الصلة حسب الإقتصاد ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني على تعزيز وتطوير التدابير لإرساء سبل فعالية الوقاية من الفساد، ويجوز أن يشمل ذلك التعاون والمشاركة في البرامج والمشاريع الدولية الرامية إلى الوقاية من الفساد.

هذا بالإضافة إلى ما ورد في المادة 16 من ذات الإتفاقية على التعاون الدولي في مجال إنفاذ القانون، بالأخص إجراء وتبادل البحوث والدراسات والخبرات المتعلقة بالوقاية ومكافحة الجرائم المشمولة بهذه الإتفاقية⁽¹³²²⁾.

2. التعاون بين الهيئة وهيئات أخرى تنفيذاً لإلتزام دولي

إنّ الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد لم تكتفي فقط بالبحث على إلزامية التعاون الدولي لمنع الممارسات الفاسدة، بل وفرضت نوع من الرقابة الدولية على الهيئات والوكالات المختصة بمكافحة الفساد وعلى سبيل المثال ما ورد في المادة 22 الفقرة 7 من إتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته حيث جاء فيها: "تلتزم الدول الأطراف بإبلاغ المجلس في غضون سنة من دخول الإتفاقية حيز التنفيذ، بالتقدم المحرز في تنفيذها وبعد ذلك تكفل كل دولة طرف من خلال إجراءاتها ذات الصلة، قيام السلطات أو الوكالات الوطنية لمكافحة الفساد بتقديم التقارير إلى المجلس كل سنة على الأقل قبل انعقاد الدورات العادية لأجهزة توجيه السياسات في الاتحاد الإفريقي".

كما جاء في المادة 06 فقرة 7 من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أنه: "تقوم كل دولة طرف بإبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة باسم وعنوان السلطة أو السلطات التي يمكن أن تساعد الدول الأطراف الأخرى على وضع وتنفيذ تدابير محددة لمنع الفساد".

وبذلك تعد الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته مسؤولة على الإشراف على التعاون الدولي، وتعد بمثابة مبعوث الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي فيما بين الجزائر والعالم الخارجي في مجال

⁽¹³²²⁾. المادة 16، فقرة 6، الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد، مصادق عليها بمرسوم رئاسي رقم 06-137، سالف الذكر.

الوقاية من الفساد ومكافحته، أبعد من ذلك فهي تحتوي على جهاز داخلي مهمته التنسيق والتعاون الدولي في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته⁽¹³²³⁾.

الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تشرف على هذا التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد، ويعد ذلك جزءاً من التزام الجزائر في تنفيذ الإتفاقيات الدولية، على أساس أن الجزائر تخضع للمراقبة حول مدى تنفيذها للإتفاقيات، كالتزامها بتنفيذ أحكام إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أساس المراقبة السنوية بخصوص مدى تنفيذ أحكام الإتفاقية التي يشرف عليها "مكتب الأمم المتحدة الإنمائي".

غير أن التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد لا يكون بهذه السهولة بل توجد عدة عوامل من شأنها فشل التعاون بين الدول حيث توجد الكثير من العراقيل والمعوقات منها المعوقات القانونية كالنقص التشريعي أو تعارض التشريعات فيما بين الدولتين، وكذا المعوقات الواقعية كالسرية المصرفية التي تعد مسألة تواجه التعاون الدولي في مجال استرداد الأموال المتحصل عليها من جرائم الفساد، عائق الحصانة من الملاحقة خاصة ما تتصف به القوانين الداخلية إذ لا بد أن يتصف بالعمومية والشمولية وسريان أحكامه على الجميع دون استثناءات⁽¹³²⁴⁾.

الفرع الثاني

الغاية من إلزامية فرض التعاون والتنوع من صلاحيات الهيئة

إن فرض التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد يزيد من فرص القضاء على الجريمة وذلك من خلال الإستفادة من مختلف التدابير والتجارب والوسائل التآجحة لدى الدول بمناسبة تطبيق سياساتها في مجال مكافحة الفساد، بالتالي ترشيد السياسات العامة الداخلية للدول، وكذا إكتشاف مختلف الآليات الفعالة في حماية المال العام والأموال العمومية.

أولاً: ترشيد السياسة العامة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته

معظم التشريعات الداخلية الموجهة لمكافحة الفساد أوكلت مهمة إعداد سياسات شاملة للوقاية من الفساد، إلى الهيئات والوكالات التي أنشأتها ويساعد التعاون الدولي لهذه الهيئات في ترشيد وتنوير

⁽¹³²³⁾ وهو ما تناوله قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم 13 لسنة 2016 بالأردن في المادة 4 فقرة ح على: "تهدف الهيئة إلى ضمان الالتزام بمبادئ النزاهة الوطنية ومكافحة الفساد من خلال: التعاون في تقديم وطلب المساعدة القانونية الدولية في مجال مكافحة الفساد حال تو افرشوط تقديمها من خلال القنوات الرسمية...".

⁽¹³²⁴⁾ دريسي عبد الله، "سبل التعاون المغربي في مكافحة جرائم الفساد ومعوقاته"، مجلة القانون، المركز الجامعي أحمد زيانة، غيليزان، المجلد 8، العدد 2، 2020، ص 151 وما بعدها.

البرامج والسياسات المعدة لذلك وهذا قصد التحكم وضبط مهمة مكافحة الفساد وتفعيل سياسات الحكم الرشيد في الدولة تزامناً مع الإستفادة من خبرة غيرها من الدول.

1. التحكم في السياسة العامة في مجال مكافحة الفساد

فحسب المادة 20 من قانون رقم 01-06 تُكَلَّف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بإقتراح للسياسة الشاملة للوقاية من الفساد وتجسد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون العمومية والأموال العمومية.

كما تلعب الهيئة دور المستشار في هذه السياسات العامة كونها تهتم بتوجيه وتحسيس وتوعية كل الأشخاص وكل الهيئات العامة منها والخاصة بخصوص كل التدابير والإجراءات التي تساهم في زرع ثقافة التعاون جميعاً في التصدي لظاهرة الفساد.

2. تفعيل سياسة الحكم الرشيد في الدولة

يُعتبر موضوع الحكم الرشيد⁽¹³²⁵⁾ من بين أهم المواضيع التي تلقى اهتمام الباحثين في الميادين السياسية والإقتصادية والإجتماعية، لذلك اعتبرته المنظمات الدولية وعلى رأسها الأمم المتحدة في عام 1986 حقاً مكرساً لدى الشعوب كغيره من الحقوق الأخرى، ومنه تسعى الكثير من الدول النامية للحاق بالدول المتطورة والتي بلغت قياسات كبيرة من التقدم، فبعد أن كان الحديث عن التنمية الإقتصادية الشاملة أصبح الكلام الآن عن التنمية البشرية ومقاييسها، ثم التنمية الإدارية وأبعادها.

لم يتوقف الأمر عند هذا الحد بل، أنّ التنمية أصبحت لها علاقة بالحكم الرشيد أو الحوكمة وبالتالي في رأي هذا الإتجاه لا تستقيم تنمية حقيقية شاملة ومتوازنة في دولة من الدول بدون تحقيق الأسس والمبادئ التي يرتكز عليها الحكم الرشيد، فقد عرفه البنك العالمي سنة 1997 على أنه: "الطريقة الخاصة بإدارة وممارسة السّلطة السياسية والإقتصادية والإدارية قصد تسيير أحسن للشؤون العمومية"، كما عرفته الأمم المتحدة أنه: "ممارسة السّلطة لإدارة شؤون المجتمع باتجاه تطويري وتنموي وتقدمي"⁽¹³²⁶⁾.

(1325)- CHEVALIER Jacques, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique », Revue Française de l'administration Publique, n°105-106, École Nationale de l'administration, Paris, 2003, p206.

(1326)- اعتمد المبدأ منذ بداية تشكّل مفهومه وأبعاده الأساسية فكرة الشفافية في جوهره حيث يعني إدارة الشأن العام بشفافية ومساءلة ومشاركة وانصاف واحترام المبادئ الديمقراطية مع ضمان سيادة القانون والقضاء المستقل والفصل بين السلطات.

في البداية أستعمل المصطلح في المجال الاقتصادي والمالي حيث استخدم في بداية الثمانينات من طرف المنظمات النالية الدولية خاصة صندوق النقد الدولي، إلا أنّ الأستاذين "جيمس مارش"، و"جوهان ألسن" استخدموا هذا المصطلح في ميدان العلوم

هناك عدة أسباب أدت لبروز هذا المفهوم سواءً من الناحية الفكرية أو العلمية فما هو إلا إنعكاساً لتطورات وتغيرات حديثة تجلت في التّغيير الذي حصل في طبيعة دور الحكومة من جانب والتّطورات المنهجية والأكاديمية من جانب آخر، حيث طرح هذا المفهوم في صياغات اقتصادية، اجتماعية، وسياسية وثقافية وتأثّر بمعطيات داخلية ودولية.

لذا نجد الإتفاقيات الدّولية المبرمة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته أصبحت تناشد فكرة الحكم الراشد حيث جاء في دباجة إتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته ما نصه: "إن دول الأعضاء في الإتحاد الإفريقي.... وإن تدرك أن القانون التأسيسي للإتحاد الإفريقي ينصب، بين أمور أخرى، على ضرورة تعزيز وحماية حقوق الإنسان والشعوب ودعم المؤسسات والثقافة الديمقراطية وكافة الحكم الرشيد وسيادة القانون...." وأكدت على ضرورة إلتزام الشعوب الإفريقية بمبادئ الحكم الرشيد وسيادة القانون وإحترام حقوق الإنسان وإشاعة الديمقراطية وتحقيق المشاركة الشّعبية في إطار عمليات الحكم الرشيد.

أصبح الحكم الرّاشد في إهتمامات كبار المسؤولين للدّول⁽¹³²⁷⁾، حيث جاء في كلمة للسّيد الرئيس الراحل "عبد العزيز بوتفليقة" في أبوجا أنّ: "الحكم الراشد هو سند قوي للتعجيل بتنمية البلدان الإفريقية ولتحقيق الإندماج وانخراطها في العولمة.... لذا فقد إلتزمنا بالقيام باصلاحات واسعة النطاق تتكفل بعدد كبير من المشاكل المطروحة، اصلاحات تهدف أساساً إلى إضفاء الشفافية والمشاركة على عملنا في كنف التقييم والرّقابة..."⁽¹³²⁸⁾، كما أكد في كلمة له ألقاها حول إصلاح العدالة⁽¹³²⁹⁾ ومكافحة الفساد، أثناء افتتاح السنة القضائية لسنة 2010/2009، أنّه: "لترسيخ دولة الحق والقانون لابد من لجنة لمكافحة الفساد لارساء قواعد الحكم الراشد في البلاد".

السياسية، وهذا عندما نشرنا كتاباً يحمل عنوان "إعادة اكتشاف الهيئات" الذي نشر عام 1989، في الو.م.أ تساءلاً من خلاله الباحثين عن كيفية تحديث المنظمات وتكييف الإستراتيجية الجديدة طبقاً لتوازن القوى الحاصل في تلك الفترة وربط ذلك كله برشادة الحكم. راجع: طايبي أمال، "الحكم الراشد في الجزائر"، مجلة حقائق للدراسات النفسية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، المجلد 3، العدد 10، 2018، ص 230.

⁽¹³²⁷⁾ - إذ أصبح الكثير من يرى أن الحكم الصالح آلية لمكافحة الفساد، انظر

LAKHLEF Brahim, La bonne gouvernance, Dar El khaldounia, Alger, 2002, p33.

⁽¹³²⁸⁾ - عكا نسيم، "دور الحكم الرشيد في التنمية، النيباد نموذجاً"، بحوث وأوراق عمل الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد وإستراتيجيات التغيير في العالم النامي، جزء 2، جامعة فرحات عباس، سطيف، 8-9 أفريل 2007، ص 67.

⁽¹³²⁹⁾ - بالفعل فقد عرفت بعدها العديد من المحاولات لإصلاح العدالة وهو ما كان يترجم آنذاك إرادة سياسية لبلوغ ذلك ونذكر في هذا الصدد محاولة عصرنة العدالة حيث صدر: قانون رقم 03-15، مؤرخ في 1 فبراير 2015، يتعلق بعصرنة العدالة، ج.ر.ج. عدد 6، صادر في 10 فبراير 2015.

لمّا كان الفساد والحكم الرّاشد أو الصّالح، مترادفات متلازمة ومتكافئة، فلا يمكن الحديث عن أحدها بمعزل عن الأخرى، إذ لا تخلو خطابات كبار السّياسيين والقياديين في البلاد عن التّنويه لتطلعات الدّولة في بلوغ أبعاد الحكم الرّاشد من خلال هذه الهيئات الوقائية، الملقى على عاتقها تحقيق غايات إحداثها، إذ أن منح الهيئة القيام بالتدابير الإجرائية الحديثة الواردة في قانون الفساد رقم 06-01 لم يكن بغرض التّحكم في الفساد فحسب، أو تكملة وسد ثغرة التّقائص المعايينة في أجهزة الدّولة المكلفة بالرقابة بل كذلك الغاية هو تفعيل سياسات الحكم الرشيد في الدّولة، بداية بترشيد مختلف الإدارات في الدّولة والتي تساهم فيها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، بتلك الأساليب الإجرائية المنوطة بها وترشيد تلك العلاقات القائمة فيما بين المواطن والإدارة⁽¹³³⁰⁾.

وهو ما أكدته العديد من التّشريعات المقارنة حيث نجد على سبيل المثال هيئة النزاهة ومكافحة الفساد بالأردن تلتزم بموجب المادة 4 من قانون النزاهة ومكافحة الفساد رقم 13 لسنة 2016 ب: "التّأكد من التّزام الإدارة العامّة بمبادئ الحوكمة الرّشيدة ومعايير المساواة والجدارة والاستحقاق وتكافؤ الفرص". وتضيف الفقرة الأخيرة من المادة سالفه الذكر أنه تقوم الهيئة ب: "التّأكد من قيام مؤسسات الرقابة على القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني بوضع معايير الحوكمة الرّشيدة وسلامة تطبيقها".

ثانياً: حماية الأموال والأموال العامّة

وردت المادة 10 من قانون رقم 06-01 بعنوان تسيير الأموال العمومية، إذ لا بدّ أن تتخذ التّدابير اللّازمة لتعزيز الشّفافية والمسؤولية والعقلانية في تسيير الأموال العمومية، وإنّ من أهداف التّعاون والتنسيق ما بين القطاعات والتّعاون فيما بين الهيئات الرّقابة والحفاظ على المال العام والأموال العمومية من الضّياع والسّرقة والإختلاس.

1. حماية الأموال العامّة

بالرجوع إلى المادة 02 من قانون الأموال الوطنية⁽¹³³¹⁾، فإنّه: "تشمل الأموال على مجموع الأموال والحقوق المنقولة والعقارية التي تحوزها الدّولة وجماعاتها الإقليمية في شكل ملكية عامة أو

⁽¹³³⁰⁾- سعادي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق، ص 166.

⁽¹³³¹⁾- قانون رقم 90-30، مؤرخ في 1 ديسمبر 1990، متضمن قانون الأموال الوطنية، ج.ج.ج عدد 52، صادر في 2 ديسمبر

1990 معدل ومتمم بالقانون رقم 08-04، مؤرخ في 20 جويلية 2008، ج.ج.ج.ج عدد 44، صادر في 3 أوت 2008.

خاصة"، باستقراء هذه المادة فإنّ الأملاك العامّة⁽¹³³²⁾ تشمل على أملاك وطنية عامة وأملاك وطنية خاصة، وتتكون كل منها من أملاك عقارية ومنقولة، وأموال مادية ومعنوية، تختلف في طريقة تكوينها واكتسابها كما تختلف من حيث الأهمية والحماية القانونية، بل حتى في النّظام القانوني الذي تخضع له كل نوع من الأملاك الوطنية⁽¹³³³⁾.

أ. صور حماية الأملاك الوطنية

1. حماية الأملاك الوطنية من تعديّات الإدارة

حق الملكية يخول لصاحبها حق التمتع والتّصرف، غير أنّه في الأملاك الوطنية يجب التّمييز بين الأملاك الوطنية العمومية⁽¹³³⁴⁾ والأملاك الوطنية الخاصّة، بالنسبة لهذه الأخيرة يجوز التصرف فيها من طرف الجهة المالكة بنفس التّصرفات التي تسري على الأملاك الخاصة بالأفراد، عكس الأملاك الوطنية العمومية التي تغل فيها يد الجهة الإدارية المالكة من التّصرف فيها بحكم الفرض المخصّصة له ولا يقتصر تعدي الإدارة على الأملاك الوطنية العمومية إنّما تمتدّ إلى عدم قيام الجهة الإدارية صاحبة الملك العام بالمهام اللازمة للحفاظ على الأملاك وصيانتها، بالتّالي تشملها قاعدتين أساسيتين:

- قاعدة عدم جواز التصرف في الأملاك الوطنية العمومية.
- عدم إخلال الإدارة صاحبة الملك العام بالتزاماتها في المحافظة على الأملاك وصيانتها⁽¹³³⁵⁾.

2. حماية الأملاك الوطنية من اعتداءات الأفراد

أشار قانون رقم 90-30، المتعلق بالأملاك الوطنية في مادته 04 فقرة 2 إلى أن الأملاك الوطنية غير قابلة للتقادم أو الحجز، لذا فالمشرّع الجزائري وضع قواعد لحماية الأملاك الوطنية من مختلف

⁽¹³³²⁾- إن الأملاك الوطنية بالنظر لأهميتها وطبيعتها تخضع للقانون العام وتحظى بالحماية المدنية والجنائية، وهي أكثر عرضة للاعتداء من طرف المواطنين كونها مخصصة للاستعمال العام، مما يقتضي المحافظة عليه وإيجاد نوع من التوازن بين الالتزام بالحفاظ على الملك العام وبين الالتزام بضمان الاستعمال العادي له، انظر:

VALERIE Dauphin, Les suggestions du droit commun en droit administratif, L'harmattan, Paris, 1999, p. 169.

⁽¹³³³⁾- حيدور جلول، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وحماية الممتلكات والأموال العمومية، مرجع سابق، ص 144.

⁽¹³³⁴⁾- للتفصيل عن السبل ومختلف الآليات لحماية الاملاك الوطنية، أنظر: ميساوي حنان، آليات حماية الاملاك الوطنية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015.

⁽¹³³⁵⁾- للمزيد من التفاصيل أنظر: حيدور جلول، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وحماية الممتلكات والأموال العمومية، مرجع سابق، ص 154 وما يليها.

الاعتداءات التي تقع عليها من الأفراد، وذلك بغرض الإنفراد باستعمالها أو الاستحواذ عليها أو قصد تملكها لذلك كرتس مبدأين أساسيين:

- عدم قابلية الأملاك الوطنية للتقادم⁽¹³³⁶⁾.

- عدم جواز الحجز على الأملاك الوطنية⁽¹³³⁷⁾.

إلى جانب هذا فقد أقر المشرع حماية جزائية للأملاك الوطنية من الفساد، بتجريم مختلف الإعتداءات على الأملاك الوطنية العامة منها والخاصة، ونقصد بذلك كل الجرائم التي وردت في قانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

ب. الأساليب المعتمدة من الهيئة لحماية الأملاك الوطنية

تقي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من مختلف الاعتداءات على الممتلكات الوطنية، وهذا بالإعتماد على الأساليب المتاحة قانوناً، والتي تشمل تقديم توصيات وآراء وإقتراحات إلى الهيئات التي تطلب ذلك، إلى جانب تقديم آراء إلى السلطة التشريعية من أجل سن تشريعات كفيلة بحماية تلك الأملاك، خاصة فيما يتعلق بعملية جرد الأملاك الوطنية وكذا تقديم آراء وتوصيات تتعلق بعملية تسيير الأملاك الوطنية بنوعها العامة والخاصة⁽¹³³⁸⁾.

⁽¹³³⁶⁾- إذا كانت الأملاك الوطنية العمومية لا يمكن أن تكون محلاً للتقادم المكسب فإنه يخصّ الأملاك الوطنية الخاصة لم يتضح موقف المشرع الجزائري، لذا نجد الكثير منها طالها عدة اعتداءات غير أنّ القضاء أقر أن الحيازة لا تعتبر طريقة من طرق اكتساب الأملاك الوطنية إذا تعلق الأمر بالأملاك الوطنية سواء العامة أو الخاصة، وبالتالي لا يجوز التمسك بها إتجاه الشخص الإقليمي المالك حتى ولو أجاز التمسك بها إتجاه الغير.

أنظر: ميساوي حنان، آليات حماية الأملاك الوطنية، مرجع سابق، ص 261.

⁽¹³³⁷⁾- أقرّ المشرع الجزائري صراحة قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة في القانون المدني وبالتحديد المادة 689 منه، وأكدّ على ذلك في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، حيث نصت المادة 636 فقرة 1 منه على أنه: "فضلاً عن الأموال التي تنص القوانين الخاصة على عدم جواز الحجز عليها لا يجوز الحجز على الأموال التالية: الأموال العامة المملوكة للدولة أو الجماعات الإقليمية أو المؤسسات ذات الصبغة الإدارية ما لم ينص القانون خلاف ذلك"، وتشمل قاعدة عدم جواز الحجز على الأملاك الوطنية العمومية والخاصة وهو ما أكدّه قانون الأملاك الوطنية.

المادة 04 قانون رقم 90-30، سالف الذكر.

- حيدور جلول، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وحماية الممتلكات والأموال العمومية، مرجع سابق، ص 159.

⁽¹³³⁸⁾- فرقاية التسيير في القطاع العام وبداية المحاسبة التحليلية في الإدارة ليس بمودة! بل هي ضرورة، انظر:

JAZIRI Raouf, "L'analyse des coûts de l'enseignement supérieur, vers une gouvernance accrue des Universités tunisiennes", Actes du colloque international sur la bonne gouvernance et les stratégies de changement dans le tiers monde, T2, Université de Ferhat Abbas, Sétif, 8,9 avril 2007, p. 161.

تحمي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد الأملاك الوطنية من خلال حقها في الإطلاع على الوثائق والسّجلات، والتي تمكنها من معرفة مدى إلتزام الهيئات الإدارية بالحفاظ على الأملاك الوطنية وهذا بصيانتها واستعمالها وفقا للأهداف المسطرة لها، بناءً على سجلات الجرد ومحاضر تسيير الأملاك الوطنية، ومحاضر إستغلال الأملاك الوطنية، ففي حالة ما إذا اكتشفت أن هناك ثغرات في إستغلال الأملاك الوطنية تقوم بتقديم إقتراحات وتوصيات لسد الثغرات، وإذا رأت أن الوقائع التي ارتكبتها الموظّف تشكل جريمة تحيل الملف إلى وزير العدل الذي له أن يخطر النائب العام⁽¹³³⁹⁾.

ب.1. الإطلاع على الجرد

في سبيل ممارسة الهيئة لمهامها لها أن تجمع المعلومات بغرض إستغلالها في الكشف عن الفساد إذ لها أن تطلب أي وثيقة أو معلومة، وتعتبر سجلات الجرد وسيلة مهمة لمعرفة استعمال الأملاك وفقا للأهداف المسطرة لها وتبين حركة هذه الأموال، ومن خلال إطلاع الهيئة على الجرد يمكنها التعرف على الأملاك التي محل اختلاس أو إتلاف أو تبديد عمدي، ... وللهيئة الاستعانة بالنيابة العامة للبحث عن سبب ضياع تلك الأملاك وإذا كان السّبب إحدى أفعال الفساد تحول الملف إلى وزير العدل، كما يمكنها تقديم توصيات وإقتراحات إلى الإدارات العمومية بشأن جرد⁽¹³⁴⁰⁾ الأملاك الوطنية قصد حمايتها من مختلف أشكال الفساد⁽¹³⁴¹⁾.

ب.2. الإطلاع على عقود إستغلال الممتلكات الوطنية

إنّ الهيئة تعد مؤسّسة دستورية مكلفة بإقتراح سياسة شاملة تعكس نزاهة وشفافية في تسيير الممتلكات والأموال العمومية والمساهمة في تطبيقها، ومن خلال السّلطات الممنوحة لها يمكنها الإطلاع على رخص وعقود إستغلال الأملاك الوطنية العمومية، للبحث عن الثغرات التشريعية والتنظيمية التي تسهل عملية الاعتداء على الممتلكات الوطنية وتقديم توصيات للحد منها، خاصة في الحالة التي تتم فيها

⁽¹³³⁹⁾ - حيدور جلول، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وحماية الممتلكات والأموال العمومية، مرجع سابق، ص180.

⁽¹³⁴⁰⁾ - المادة 02 مرسوم تنفيذي رقم 91-455 مؤرخ في 23 نوفمبر 1991، متعلق بجرد الأملاك الوطنية، ج.ر.ج.ج، عدد 60، صادر في 24 نوفمبر 1991، فتعرف الجرد أنه: "تسجيل وصفي وتقييمي لجميع الأملاك العامة والخاصة التابعة للدولة والولاية والبلدية والتي تحوزها مختلف مؤسسات الدولة وهيكلها والجماعات الإقليمية".

⁽¹³⁴¹⁾ - حيدور جلول، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وحماية الممتلكات والأموال العمومية، مرجع سابق، ص181.

عقود إستغلال الأملاك الوطنية على أساس المحاباة أو منح إمتيازات غير مبررة لبعض الأشخاص، مما يشكّل خرقاً لمبدأ المساواة وحرية المنافسة في استعمال الأملاك الوطنية العمومية⁽¹³⁴²⁾.

كما للهيئة أن تساهم في إرساء قواعد المبادئ الأساسية للتعاقد والبحث عن جرائم الفساد التي ترتكب عند إستغلال الأملاك الوطنية من خلال البحث في التشريع والتنظيم والممارسات الإدارية عن عوامل الفساد وتقديم توصيات لإزالتها⁽¹³⁴³⁾، كما يمكن للهيئة أن تراقب عملية تسيير واستعمال الأملاك الوطنية من خلال التصريح بالامتلاكات.

2. حماية الأموال العمومية

الميزانية العامة هي الأداة التي بواسطتها تقوم الدولة بإشباع الحاجيات العامة، وتجسيد مشاريعها التنموية، وذلك من خلال الإنفاق العام والذي يكون متفق مع مواردها المالية مع ضرورة حمايتها من كل أشكال التّعدي من خلال إرساء قواعد تضمن شفافية الإنفاق العام وتحصيل الإيرادات العامة⁽¹³⁴⁴⁾، فالهيئة تحمي المال العام بتقديم آراء وتوصيات سواءً عند تحصيلها أو عند إنفاقها⁽¹³⁴⁵⁾.

أ. دور الهيئة في مجال الإنفاق العام

1. أسلوب الوقاية

تعمل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته على تقديم توجيهات وإقتراح توصيات إلى الأمرين بالصّرف والمحاسبون العموميين قصد إرساء الشفافية والنزاهة على العمليات المالية التي يقومون بها، وتقييم الرّقابة التي تمارسها الهيئات المعنية على عملية صرف النّفقات العمومية لاسيما تلك التي تتعلق بالصّفقات العمومية، حيث تعمل على إقتراح تدابير تشريعية وتنظيمية للوقاية من الفساد والبحث عن العوامل التي تشجع على الفساد والعمل على إزالتها، خاصة ما تعلق بتقييم آليات الرّقابة الداخليّة التي تتم على إنفاق العام حيث أخضع المشرّع الجزائري عمليات صرف الأموال العمومية إلى رقابة داخلية وخارجية سواءً قبل أو بعد صرفها وأناط بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد

⁽¹³⁴²⁾ - عن آليات حماية المال العام، أنظر: خضري حمزة، آليات حماية المال العام في إطار الصفقات العمومية، مرجع سابق.

⁽¹³⁴³⁾ - حيدور جلول، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وحماية الممتلكات والأموال العمومية، مرجع سابق، 187.

⁽¹³⁴⁴⁾ - تحمي الأموال العامة بفرض الرقابة الجبائية حماية لها من التهرب الضريبي، أو تخفيض العبء الضريبي باستعمال مختلف الطرق، لذلك تعمل هيئات الرقابة الجبائية على التأكد من صحة التصريحات وتشخيص المخاطر الضريبية التي تنشأ نتيجة عدم احترام التشريع الجبائي أو تسبب التعقيد والغموض في النظام الجبائي. انظر:

DUHEM Jaques, JAMMES Michel, audit et gestion fiscale de l'entreprise, Édition EFE, Paris, 1996. P75.

⁽¹³⁴⁵⁾ - لأنّ المادة 10 من قانون رقم 01-06 تنص على: "تتخذ التدابير اللازمة لتعزيز الشفافية والمسؤولية في تسيير الأموال العمومية طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بها، ولاسيما على مستوى القواعد المتعلقة بإعداد ميزانية الدولة وتنفيذها".

ومكافحته، ممثلة في "قسم التنسيق والتعاون الدولي" مهمة تقييم أنظمة الرقابة الداخلية وذلك بغرض تحديد مدى هشاشتها بالنسبة لممارسة الفساد⁽¹³⁴⁶⁾، بحيث يقتصر التقييم على الرقابة الخاصة بالوقاية من الفساد ومكافحته سواء تعلق الأمر بالرقابة السابقة أو اللاحقة⁽¹³⁴⁷⁾.

أ. أسلوب مكافحة

تعتمد الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في جمع المعلومات الخاصة بالفساد، في مجال الإنفاق العام على الوثائق الثبوتية المتعلقة بعمليات الإنفاق وخاصة عقد النفقة ومدى احترام المبادئ والإجراءات اللازمة لصرفها، إذ يمكن للهيئة أن تطلب أي وثيقة من الأشخاص المكلفين بصرف النفقات العامة أو الذين يتولون ممارسة الرقابة الداخلية على المال العام لمعرفة مدى احترام المبادئ والإجراءات اللازمة للإنفاق المال العام من عدمها والثغرات التي يمكن أن تشوبها قصد سدها وملاحقة العابثين بالأموال العمومية⁽¹³⁴⁸⁾.

يمكن للهيئة الإطلاع على عقد النفقة والتأكد من مدى احترامه للشروط القانونية، وعلى الوثائق التي بموجبها يثبت الأمرون بالصرف شرعية عملياتهم المالية⁽¹³⁴⁹⁾:

- قائمة الأجور الأصلية التي تعبر عن التعدادات البشرية وتحتوي على الرواتب المناسبة، الرقم الاستدلالي لكل عون وكشف الأجور التكميلي ... وتخضع لتأثير المسبق للمراقب المالي.
- العقود والصفقات التي تبرمها المؤسسات والهيئات العمومية وهي من أكثر عقود النفقة محلا للفساد وهي تحتوي على مجموعة من الإجراءات السابقة واللاحقة ينبغي احترامها.
- كما يمكن الإطلاع على الوثائق التي تثبت احترام مبادئ إبرام الصفقات لاسيما مبدأ العلنية، وكذا احترام الإجراءات القانونية الخاصة بدءاً من إيداع العروض إلى غاية رسوم المناقصة.

⁽¹³⁴⁶⁾ المادة 13 مكرر من المرسوم الرئاسي رقم 12-64، سالف الذكر.

⁽¹³⁴⁷⁾ - حيدور جلول، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وحماية الممتلكات والأموال العمومية، مرجع سابق، ص.ص 217-218.

⁽¹³⁴⁸⁾ - فالفساد وجد ولا يزال موجود وكان علينا أن نعترف بأن خلال العشرية الأخيرة تغيرت خصوصياته إلى حد بعيد لتستفحل هذه الظاهرة في جميع الإدارات العمومية، حيث تجاوزت السلوك الفردي لتصبح منبع لضياح الأغلفة المالية العمومية.

Voir: CASTRESANA FERNANDEZ Carlos, « Rapport général », in la corruption dans les marchés publics, Rapports conseil de l'Europe, Tallinn (Estonie), 27-29 octobre 1997, Édition de conseil de l'Europe, 1998, p15.

⁽¹³⁴⁹⁾ - حيدور جلول، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وحماية الممتلكات والأموال العمومية، مرجع سابق، ص.ص 221.

- يمكن للهيئة الإطلاع على أي وثيقة تتعلق بصرف النفقات العامّة وتراها مفيدة في الكشف عن أفعال الفساد.

ب. دور الهيئة في مجال الإيرادات العامّة

ب.1. الأساليب المعتمدة من الهيئة في حماية العائدات الضّريبية

تحرص الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد على ترسيخ مبدأ الشفافية الجبائية كآلية للوقاية من الفساد في القطاع الجبائي، إلى جانب البحث في التشريع الجبائي والممارسات الإدارية للكشف عن الثغرات التي تستغل من طرف الموظّفين الفاسدين وتسهل للمكلفين بالتهرب من دفع إلتزاماتهم الجبائية، وكذا البحث والتحري عن جريمة الإعفاء أو التخفيض غير القانوني في الضريبة أو الرسم⁽¹³⁵⁰⁾.

ب.2. الأساليب المعتمدة من الهيئة لحماية الدومين الصناعي والتجاري

تتحقق العائدات المالية للدولة بممارستها لنشاطات صناعية وتجارية، ويتم إدارة المشاريع بطريقة مباشرة أو بالتفويض أو بالاشتراك مع الخواص وهو ما يعرف بالتّسيير المختلط، وذلك مقابل الثمن العام الذي قد يتعرض للفساد، وبالتالي تعمل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته على حماية المداخل الناتجة عن هذه المشاريع.

حيث يمكن للهيئة تقييم مردودية إستغلال المشاريع الصناعيّة والتّجارية والاطلاع على التّدابير والإجراءات المعتمدة في تحصيل الأثمان العامّة، ودراسة مدى كفايتها لمواجهة مختلف أشكال الفساد المحتمل أن تتعرض له⁽¹³⁵¹⁾، وفي كل الأحوال إذا شكّلت الممارسات أفعال ذات وصف جزائي ارتكبت على المحاصيل الإنتاجية لمشاريع الصناعيّة والتّجارية، وحولت الملف إلى وزير العدل⁽¹³⁵²⁾.

⁽¹³⁵⁰⁾ - حيدور جلول، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وحماية الممتلكات والأموال العمومية، مرجع سابق، ص246.

⁽¹³⁵¹⁾ - غير أن أخطر أشكال الفساد التي تهدد المال العام هي مجال الصفقات العمومية ولذا نجد المشرّع يأخذ كل الاحتياطات والتدابير اللازمة قصد إبرام العقد أو الصفقة في جو تسوده النزاهة، المساواة، الشفافية إلا أن الأمر يبقى فيه نوع من الغموض في بعض الأحيان بين صاحب المشروع والمؤسسة المكلفة بإنجاز المشروع (بالتالي ظهور الفساد)

Voir: BUEB Jean-Pierre, "la caisse noire comme moyen de paiement de la corruption dans les marchés publics", in la corruption dans les marchés publics, Rapports conseil de l'Europe, Tallinn Estonie, 27-29 octobre 1997, Édition du conseil de l'Europe 1998, p81.

⁽¹³⁵²⁾ - حيدور جلول، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وحماية الممتلكات والأموال العمومية، مرجع سابق، ص251.

يَظهر جلياً أن حماية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته للمال العام والأموال العامة من الممارسات الفاسدة لا يمكن له التحقق إلا بالتعاون بين مختلف الهيئات والإدارات والمؤسسات العامة منها والخاصة فالمهمة ليست انفرادية بل هي جماعية.

خلاصة الباب

إنّ هذه المحاور الإستراتيجية والتي حاول المشرّع أن يجعلها ضمن صلاحيات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تعترّتها الكثير والكثير من النّقائص والصّعوبات المبيّنة آنفاً، ولعلّ أهمها تلك الإجراءات الوقائية التي إتخذها لصون نزاهة الموظّف العام والوظيفة العامّة، المتعلقة بالتّصريح بالممتلكات الذي لازلنا نطالب بإخضاع كل الفئات للتّصريح بالممتلكات أمام الهيئة أي توحيد الجهة المصرّح لديها، وكذا أن يكون شاملاً لأملاك الموظّف وأولاده وزوجه دون استثناء، وأن تحدد المواعيد لذلك بدقّة، فضلاً عن ضرورة التّوضيح بشأن نظام التّنافي وإمكانية تعديل الأمر رقم 07-01، المتعلّق بحالات التّنافي لداعي إستبدال تسمية الهيئة باسم السّلطة العليا للشفافية وسدّ النّقائص خاصة ما تعلّق بإمكانية إحالة الملفات المتعلقة بخرق الأحكام المتعلقة بالتّصريح بالممتلكات ونظام التّنافي إلى القضاء مباشرة بعدما قيّدها في ذلك.

كما كان على المشرّع تفعيل دور الهيئة في مجال إعداد قواعد أخلاقيات المهنة كجعلها ذات طابع إلزامي، وتفعيل مساهمتها في تطبيق أنظمة المطابقة للشفافية كإجراء جديد جاء به بموجب قانون رقم 22-08، كإختصاص للسّلطة العليا للشفافية، فلا بد أن تكون الأحكام واضحة وفعالة خاصة في النّصوص التّنظيمية المتعلقة بالسّلطة والمرتبب صدورها في أقرب وقت.

إضافةً على ما سبق فإنّ الهيئة ذات دور محتشم جداً في الشّق المتعلق بمكافحة الجريمة، بشأن البحث والتّحري وملاحقة المجرمين، فلم تمنح لأعضائها صفة الضبطية القضائية، عدم إحتوائها على جهاز خاص بمهمة البحث والتّحري، وما زاد الأمر سوءً عدم أهليتها في إحالة ملفات ذات الوصف الجزائي إلى القضاء، لتفتقر بذلك للسّلطة القمعية حيث تتلاءم هذه الأخيرة وإختصاص مكافحة الفساد كما تتوفر عليه الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد، وكان بإمكان جعل الدّيوان المركزي لقمع الفساد جهاز ملحق بها لتدارك هذا الإشكال.

كما أنّ فكرة التّعاون وإشراك الهيئة جهات مساهمة لها وزن في مجال مكافحة الفساد، إلا أنّ المشرّع لم يبيّن تلك القنوات والشّبكات التي تتمّ من خلالها هذه الشّراكة، كما فعله حالياً بخصوص السّلطة العليا للشفافية، هذه الأخيرة التي تدارك عبرها المشرّع عديد النّقائص التي وقع فيها في إطار النّظام القانوني الخاص بالهيئة.

خاتمة

رغم أنّ القضاء على الفساد كلية واجتثاثه من جذوره يعتبر في ظل كثير من الظروف الواقعية مسألة باهظة، إلاّ أنّه من جهة أخرى فإنّ تحمل الفساد هو إستراتيجية خطيرة، لذا لا بد من تبني إستراتيجيات تهدف إلى الإصلاح، وتفادياً لأنّ يكون هذا الأخير هتافاً كان على الدّولة الجزائرية تحديد مواقع الضرر، ومعاينة الأسباب الكامنة التي أدت إلى تقليص وتراجع دور مؤسسات الدّولة ثم تقرير الأولويات والأهداف التي تترجمها مؤسسات جديدة تدعيمية تحمل على عاتقها مسؤولية بلوغ هذه الأهداف الإستراتيجية، الرامية إلى مكافحة النهب والفساد بفرض القطعية في التّعامل بالمجان مع مؤدي الخدمة العامّة بتقصير وإهمال، أو بمد اليد إلى المال العام.

بالرغم من أنّ صراعنا ضدّ النهب أدّى إلى تقوية تأثير الإصلاحات لمختلف القطاعات إلاّ أنّ هذه الإصلاحات بدورها تتباين من دولة لأخرى باختلاف الإيرادات والقناعات السّياسية المنتهجة لكن ثمة حقيقة مفروغٌ منها أن فكرة إنتهاج أساليب وأدوات حديثة رامية للوقاية من الفساد قد غدت في الولوج، خاصة لدى الدّول النامية بعد تظافر الجهود الدولية بالأخص إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وجملة أخرى من هذه الإتفاقيات في المجال. ولما أصبح الفساد كالشر الذي يمس المجتمعات وأشكت الدّول على أنّ تجمع بضرورة إحداث أجهزة مكلفة بالوقاية من الفساد بمنحها سلطات تفيد الحيلولة دون ذلك، لكن ونحن نتحدث عن الفساد وخطورة هذه الظّاهرة على المجتمعات قادنا الأمر للتمعن في تلك الإختصاصات والصلاحيات الممنوحة للأجهزة المتخصصة في مجال مكافحة الفساد.

عانت الجزائر من الفساد في مختلف مراحل تطوّرها، الأمر الذي دفعها إلى السّعي الدّؤوب وراء الإصلاحات في مختلف المجالات بداية من أواخر الثمانينات⁽¹³⁵³⁾ التي كانت سبباً في توالي اعترافات من الرؤساء المتعاقبين لهذه الفترة، مناداةً لانصاف شعبيهم الذي يتوق للعدالة والشفافية والإستقرار العام بعد النكسة التي عرفتها الدّولة في التسعينات، تزامنت هذه الأوضاع لاحقاً مع ظهور حركية إقليمية ودولية مناهضة للفساد عبر صكوك دولية كانت الجزائر من الدّول السّابقة لاحتوائها، والتي توجت بصياغة إستراتيجية وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، لا وبل اعتماد هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وقصد التكيّف مع المتغيرات التي تستجد في كلّ مرة كلفت الأخيرة بإقتراح الإستراتيجية الوطنية في المجال بحثاً دائماً عن الأحدث والأفضل.

⁽¹³⁵³⁾ في المجال الإداري مثلاً صدر المرسوم تنفيذي رقم 88-131، سالف الذكر. في المجال الإقتصادي صدرت عدة قوانين في تلك الفترة نتيجة تغبّر التوجه الإقتصادي من الإشتراكي إلى الرأسمالي نذكر: القانون رقم 88-01، مؤرخ في 12 جانفي 1988، متضمّن القانون التّوجيهي للمؤسسات الإقتصادية، ج.ج.ج عدد 2، صادر في 13 جانفي 1988.

بعد التّطرق لجل التّفاصيل المتعلقة بمعالم الاستراتيجية الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته توصلنا إلى عديد النقاط الهامة التي يطرحها الموضوع يمكن إجمالها في ثلاثة نقاط أساسية:

- أن وضع استراتيجيات جديدة لمكافحة الفساد بمثابة تحديات تتطلّب إعادة صياغة الأدوار بطريقة جديدة ومختلفة عن سابقاتها، فتعقد الإجراءات وبدائية الأساليب وتسيّب الرقابة تدفع لايجاد المسلك نحو الارتقاء بمستوى القانون الجديد نحو الكفاءة والفعالية.

- أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تعتبر من التّحديات الراهنة التي أتى بها قانون مكافحة الفساد في خضم الفوضى السائدة والأوضاع التي تكون مصدر القلق ومبعث التحدي والمجابهة، وكان الداعي إليها تعزيز الشفافية والمسؤولية والعقلانية في تسيير وإدارة الشؤون العمومية وأخلقتها.

- الإشادة بإهتمام المؤسس الدستوري بالهيئة وإعادة تنظيمها تحت إسم السّلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته كآلية لأخلقة الحياة العامّة هذه الأخيرة التي حضيت بإهتمام رئيس الجمهورية، وكذا وضع نظامها القانوني بموجب نصّ تشريعي بدل النصّ التّنظيمي كما هو الحال لدى الهيئة.

إنطلاقاً من هذه المحاور الأساسية التي طرحها موضوع الدّراسة نخلص في الأخير إلى تبيان المواطن الإيجابية فيها، وكذا إبراز العيوب والنّقص، ثم تتمين الإرتقاء بالهيئة من هيئة استشارية إلى هيئة رقابية والإشادة إلى الإهتمام الدستوري لها وما قد ينعكس على النّصوص التّنظيمية المرتقب صدورها.

النتيجة الأولى: فيما يتعلّق بالمضمون القانوني لاستراتيجية مكافحة الفساد: لما كانت الاستراتيجية من أكثر المصطلحات إعتماً في عبارات مكافحة الفساد، وشائعة هي عملية اللّجوء إليها عند الرّغبة في تحقيق غاية الضبط والتّقليل من فرص الفشل الحالي والتّظر في المستقبل، فإن الإستراتيجية تعني استغلال الموارد المالية والبشرية من أجل تحقيق الأهداف العليا، ولن يُكتب النّجاح لأية استراتيجية لا تأخذ بعين الإعتبار الأسباب التي أدت إلى هذه الظاهرة وساعدت على نموها وتفشيها، ولا بد أن تتضمن استراتيجيات مواجهة الفساد ومحاربتة حلولاً فعلية ومنطقية للأسباب التي أدت إلى تفشيه ونموه في المجتمع، وبالإطلال على استراتيجية مكافحة الفساد بوجه عام يمكن الإشارة إلى:

- أولاً/ المزايا: من منطلق هذه المقاربات النظرية للإستراتيجية أمكن القول أنّ الجزائر كانت من الدول السّابقة إلى اعتماد استراتيجية لمكافحة الفساد وكان الدّاعي إليها حقاً:
- معاينة الأسباب المختلفة للفساد والرّغبة في التّخلص من آثاره الوخيمة، والتي عرفت الجزائر في حقبات زمانية متعاقبة والتي صاحبها اعترافات لرؤساء الدولة الجزائرية.
 - أنّ الجزائر تبنت استراتيجية لمكافحة الفساد تنفيذاً لالتزاماتها الدّولية في إطار مصادقتها على عديد من الإتفاقيات الدّولية، وقد أصبح الإلتزام بتنفيذ هذه الإتفاقيات إلتزام دستوري معترف به لأول مرة في دباجة الدستور إثر تعديل سنة 2020.
 - كذلك أنّ اعتماد استراتيجية لمكافحة الفساد مردّه ضعف الإطار القانوني الموجه للوقاية من الفساد ومكافحته والرّغبة في البحث عن وسيلة علاجية بعد فشل الأسلوب العقابي.
 - من منطلق أنّ الإستراتيجية هي استغلال للموارد البشرية والمالية لتحقيق الأهداف العليا، فإنّ الجزائر قامت بصياغة قانون خاص للوقاية من الفساد ومكافحته تمثل في قانون رقم 06-01، وبعض النّصوص الأخرى المتفرقة والتي كان الدّاعي إليها هو الاهتمام بالمورد البشري والمؤسّساتي قصد تصور جديد لمهام الإدارة وهيكلها وإقرار سياسة انفتاحية للإدارة سواء كبناء ذاتي لها أو كعلاقة، بإعادة النّظر في مشاكل الإدارة العمومية وتحديثها وترشيدها، بالتالي الاهتمام بكل ما يتعلق بالوقاية والعلاج قبل الوصول إلى تدابير ردعية عقابية، كما تضمنت هذه الإستراتيجية استحداث أجهزة متخصصة سيما الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.
 - في استراتيجية مكافحة الفساد حاول المشرع الاهتمام بالجانب الوقائي والجانب الردعي.
 - أصبحت الجزائر تخضع لرقابة دولية بخصوص مدى تنفيذها لأحكام إتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد وما حققته من نتائج بشأنها، وهذا ما يجعلها تسعى جاهدة في تقويم استراتيجياتها في كل مرة لبلوغ مراتب متقدّمة في مكافحة الفساد والإلتحاق بالدول التي تفوقت في المجال.
- ثانياً/ العيوب: فمن حيث تقييم الإطار العام لاستراتيجية مكافحة الفساد فإن قانون رقم 06-01 وغيره من النّصوص المتفرقة قد تضمنت عديد التدابير الموجّهة للوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أنّها لازالت تعثرها الكثير من النّقائص التي تقف عائقاً في تكوين إدارة عصرية ذات عمل إداري ناجح مبني على النّزاهة والشّفافية، وتخضع لعلاقة وثقة قوية بين الإدارة والمواطن، تخلو من الشّهات وتقف ضد الجريمة.

- يمكن القول أنّ وضع قانون خاص للوقاية من الفساد ومكافحته والمصادقة على إتفاقيات دولية في المجال يعد خطوة إيجابية للكشف عن الفساد من جهة ومسايرة المستجدات الخارجية من جهة أخرى إلا أنّ هذا القانون تحويه عديد الثغرات وقد ظهرت عدم الفعالية لهذه الإستراتيجية المعتمدة بالنظر إلى النتائج المحققة ويمكن تأكيدها في نقطتين أساسيتين:
- ظهور أبرز فضائح الفساد في الجزائر بعد صدور قانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.
- تدبّي ترتيب الجزائر ضمن إحصائيات منظمة الشّفاية العالمية بعد صياغة قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، وهذا دليل على عدم فعاليته.
- النتيجة الثانية: فيما يخصّ الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته: تعد الهيئة ثمرة المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2004، التي ألزمت الدّول الأعضاء فيها على إنشاء مثل هذه الأجهزة، بالفعل جاءت الهيئة بموجب قانون رقم 06-01 وكيّفت أنها سلطة إدارية مستقلة، عززت بوسائل بشرية ومادية لأداء مهامها أين إتضح ما يلي:
- أولا/ المزايا: -الهيئة سلطة إدارية مستقلة نظير العديد من السّلطات الموجهة لضبط قطاعات مختلفة، هي ذات طابع وقائي إستشاري بحث سيما بعد إدراجها في تعديل الدستور سنة 2016 كهيئة دستورية، تتكون من رئيس و6 أعضاء من ذوي النّزاهة والكفاءة في مجال مكافحة الفساد، تحتوي على مجلس اليقظة والتّقييم وثلاثة أقسام، بعدما كانت مكونة قبل تعديل المرسوم الرئاسي رقم 06-413 سنة 2012 من مجلس وثلاثة مديريات. كما تتوفر الهيئة على استقلالية عضوية نسبية تظهر في الطابع الجماعي للهيئة وتحديد العهدة وخضوعهم لنظام التنافي، وتحتوي على مظاهر تجسد استقلالها النسبي موضوعيا كالإعتراف بالشخصية المعنوية لها وما يترتب عنها من استقلال إداري ومالي، كل هذا من شأنه السماح للهيئة بأداء مهامها سواء تلك ذات الطابع الوقائي بالأخص ما تعلق بصون نزاهة الموظف العام سواء تلك المتعلقة بصون ذمته المالية كالتصريح بالممتلكات وإخضاعه لنظام التنافي أو تلك المتعلقة بتقويم سلوكه خاصة ما تعلق بالإحتكام لقواعد أخلاقية المهنة وقواعد الشّفاية التي يجب أن تكون أسس العمل الإداري، كما تلعب الهيئة دور في متابعة الأعمال ذات الوصف الجزائي وتسهر على تعزيز التعاون في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته سواء على الصعيد الداخلي أو الخارجي.

- إلى جانب هذه الصلاحيات المخولة للهيئة قانونا فإنه من الناحية العملية نجد الهيئة سعت لخلق نشاط حيوي لديناميكية عملها أكثر حيث بادرت إلى ما يلي:
- على مستوى الهيئة كآلية لتفعيل دور المجتمع المدني في الوقاية من الفساد ومكافحته قامت بالتحضير لمشروع سمي ب " الشبكة الوطنية للنزاهة" تضم مختلف شرائح المجتمع المدني، الجمعيات الفاعلة في المجال، وسائل الإعلام ...، فالشبكة عبارة عن فضاء للتعاون وتبادل الأفكار كما مهدت الهيئة لفضاء آخر يتعلق ب "مسألة التبليغ عن الفساد" كمنصة تسمح لتسهيل عملية التبليغ ونجده مجسّد في إطار السلطة العليا للشفافية.
 - لتسهيل عملية التصريح بالامتلاكات وتعزيزا للشفافية استلمت الهيئة الوطنية "منصة رقمية" تتكفل بالتصريح بالامتلاكات لتسهيل العمل على الموظف العمومي في إطار رقمنة الإدارة، هذه المنصة تسمح للهيئة بتلقي التصاريح ومعالجتها من خلال عملية الرّبط البيني بين مختلف الإدارات، أملاك الدولة، السّجل التجاري ... وغيرها من الإدارات التي يمكن أن تستعين بها الهيئة لمعالجة التصريح بالامتلاكات.
 - قبل تعديل الدستور سنة 2020 بسنتين قامت الهيئة الوطنية بالتحضير لإعداد مشروع الاستراتيجية الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وهي الإستراتيجية التي تأخذها السلطة العليا للشفافية بعين الاعتبار، حيث اشتغلت الهيئة في إعدادها على فتح استشارات وطنية مع القطاعات والهيئات المختصة، واستشارات دولية مع خبراء دوليين من كوريا الجنوبية، ومع هيئات مكافحة الفساد من سانغفورا، البنك الدولي، مكتب الأمم المتحدة الإنمائي وغيرها... واستشارة أخرى بتوزيعها على المواطن لإعطاء رأيه في أهم محاور الإستراتيجية، بالفعل صرّحت رئيسة السلطة العليا للشفافية السيدة "سليمة مسراتي" أنه يمكن الأخذ ب "النموذج الكوري" خاصة ما تعلق بنظام المطابقة، لذا فقد تم تنصيب فوج عمل في إطار الهيئة لتحرير المشروع التمهيدي لهذه الاستراتيجية.
 - قامت الهيئة بالتحضير لخلق مناخ جديد للإستثمار في مشروع القانون المتعلق بالسلطة العليا للشفافية، يقترح جملة من التدابير لمرافقة المسيرين ومرافقة القطاع الاقتصادي في أداء مهامه كالسهر على وضع أنظمة المطابقة، وإصدار توصيات بشأنها وإصدار أوامر عند الإقتضاء لما تمس بالشفافية والنزاهة، وهي ضمانة للمستثمر الأجنبي.

- في إعداد الهيئة لمشروع الاستراتيجية أخذت بعين الإعتبار الدّراسات والمعاینات السابقة وكل التوصيات في إطار تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، لأنّ الجزائر تخضع لاستعراض تنفيذ هذه الإتفاقية لرقابة من قبل "مكتب الأمم المتحدة المعني بالجريمة والمخدرات".
- إقترح الهيئة أن يسهر على تنفيذ هذه الاستراتيجية المقترحة "لجنة متعددة القطاعات" يترأسها الوزير الأول أو من يمثله، مهمتها تقييم تنفيذ إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ومتابعة التنفيذ بالتنسيق مع السلطة العليا للشفافية.
- تعد الهيئة عضو في " لجنة تقييم مخاطر تبييض الأموال وتمويل الإرهاب " فهذه اللّجنة متعددة القطاعات، للهيئة أن تساهم في اللّجنة بما لديها من معطيات وخبرة في الميدان، ولأنّ تبييض الأموال يأتي من جرائم أخرى بما فيها جرائم الفساد.
- أكدت الهيئة الوطنية على أهمية التحسيس والتّوعية من مخاطر الفساد، خاصة تكوين وتحسيس الموظف العمومي فيما يسمى ب "الشبكة الوطنية للتّزاهة" التي ستعمل السلطة العليا للشفافية بتنصيبها ودفعها نحو إشراك أكثر لكافة فعاليات المجتمع المدني بصفة فعلية.
- أشرفت الهيئة على المشروع الأولي لمدونة أخلاقيات العون العمومي منذ سنوات، عمل عليه فوج عمل لدى الهيئة تضمّن حتى لقاءات وحوارات تنسيقية وملتقيات نظّمها الوزارة وجمعت مختلف الفاعلين للتّقاش وتلقّي الأفكار عن كيفية إعداد مدّونة شاملة لأخلاقيات الموظّف.
- تشرف الهيئة على تعزيز التّعاون في مجال مكافحة الفساد تنفيذا لالتزاماتها المرسومة في إطار القانون الإتفاقي وكثيرا ما يكون تحت إشراف " مكتب الأمم المتّحدة الإنمائي " الذي يشرف على مدى تنفيذ أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتبادر الهيئة إلى تنسيق نشاط داخلي الغرض منه التكوين والتحسيس باشتراك الحركة الشبانية والحركة الجمعوية في المساهمة في تنفيذ هذه الالتزامات الدولية برفقة " مكتب الأمم المتحدة الإنمائي " الذي يدعمها بالخبرة التقنية الدولية في مجال رسم مخاطر الفساد في القطاعات المختلفة.
- ثانيا/ العيوب: غير أنه بالرغم من الدور الإيجابي للهيئة إلا أنه باستقراء النظام القانوني لها يمكن الإشارة إلى الكثير من العيوب التي تعترضها سواء من حيث هيكلتها وتنظيمها أو من حيث صلاحياتها نوجزها في:

من حيث تنظيمها: تظهر في العديد من النّقاىص نشير إلى بعضها:

- غياب الإستقلالية للهيئة رغم تكييف المشرع لها بأنها سلطة إدارية مستقلة، وهذا ما يستخلص من عدة جوانب.

- إحتكار السلطة التنفيذية للتعين وقد احتفظ بالأسلوب ذاته في تعيين أعضاء السلطة العليا للشفافية، بل أكثر من ذلك الظاهر ان المشرع الجزائري قد جعل من بعض السلطات الإدارية المستحدثة مؤخرا رئيس الجمهورية رئيسا لها، وهذا ما يؤكد على مهزلة السلطات الإدارية في الجزائر. - أن المشرع اشترط في أعضاء الهيئة النزاهة ومن ذوي الخبرة في مجال مكافحة الفساد، لكن بالعودة إلى مراسيم التعيين منذ 2010، نجدها تتضمن أشخاص كانوا تابعين للوزارات السابقة وقطاع الجيش عكس التشريعات المقارنة التي تتضمن تشكيلاتها شخصيات مستقلة وقضاة كما هو الحال في التشريع الفرنسي والتونسي، وأن أعضاؤهم يتم انتخابهم تجسيدا للأستقلالية كما هو الحال في التشريع التونسي.

- ما يحد من استقلالها الالزام بتقديم التقرير السنوي لرئيس الجمهورية دون أن تخضع مثل هذه التقارير للنشر، وهذا ما يعد عائقا أمام مثل هذه الأجهزة. - يعاب على الهيئة أنها تم تنظيمها بموجب مراسيم رئاسية عوض المراسيم التنفيذية، وهذا مخل بالقانون.

من حيث صلاحياتها: كما تظهر حدود استقلالية الهيئة وعدم فعاليتها في العديد من النقاط الهامة التي يمكن إثارتها:

فيما يتعلق بالتصريح بالامتلاكات: - ركز المشرع على الامتلاكات الخاصة بالموظف وأولاده القصر دون الإشارة إلى زوجته وأولاده البالغين، ليكون منفذا لنهب المال العام.

- لم يحدد المشرع مفهوما واسعا للموظف في قانون رقم 06-01 والمعنيين بالتصريح، كما أن القرار المحدد لقائمة الأعوان العموميين الخاضعين للتصريح، ذكر بعض الوزارات دون أخرى، كوزارة التعليم العالي.

- عدم التدقيق في الأجال حيث نص في المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 06-415 أن السلطة الوصية والسلمية تودع تصريحات الموظفين في آجال "معقولة" فما هي هذه الأجال؟

- لم يضع المشرع للتصريح النهائي آجال محددة بل اكتفى بربط نهاية التصريح بنهاية العهدة؟ إذن ما الجدوى من التصريح عند تولي المهام ما لم يعقبه تصريح نهائي يسمح بمقارنة ما آلت إليه الذمة المالية للموظف عند نهاية العهدة.
- يعاب على التصريح بالممتلكات أن المشرع قد استثنى فئة ذوي المناصب العليا من التصريح أمام الهيئة وهذا ما يمنح لهم حصانة في المساس بالمال العام دون متابعة ومراقبة بإخضاعهم للتصريح بالممتلكات أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا، الذي ليس له صلاحية دراسة واستغلال ما ورد فيها وهو ما تتمتع به الهيئة.
- يعاب على متابعة جريمة الإخلال بإجراء التصريح بالممتلكات أن الهيئة لا يمكنها إحالة الملف مباشرة إلى القضاء بل تحويله إلى وزير العدل الذي له أهلية قفل الملف.
- فيما يتعلق بنظام التنافي: تلعب الهيئة دورا هاما من خلال حماية الموظف من تعارض مصالحه الشخصية مع وظيفته وحماية المال العام إلا أنه نسجل بهذا الصدد ما يلي:
- إغفال القانون رقم 01-06 الإشارة إلى نظام التنافي وهو إجراء هام لنزاهة الموظف والوظيفة العامة.
- يعاب على المؤسس الدستوري أنه خص حالات التنافي بأعضاء البرلمان في حين أغفل السلطتين القضائية والتنفيذية.
- ميز المشرع بين التنافي المطلق والتنافي النسبي، في حين كان عليه توحيد الأخير وجعله مطلق.
- المادة 04 من الأمر رقم 01-07 المتعلق بحالات التنافي لم توحد الجهة التي تمنح "التصريح الكتابي" لممارسة نشاط له علاقة بوظيفته إذا انقضت مدة السنتين بعد انتهاء المهام، بل جعلت هذا التصريح يكون أمام السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية أو آخر هيئة مستخدمه أو الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.
- لم يبين المشرع في هذا الأمر إمكانية تجديد التصريح الكتابي بعد انقضاء مدة 3 سنوات المقررة له.
- يعاب على نص المادة 05 من الأمر رقم 01-07 المتعلق بحالات التنافي أنه في حالة مخالفة أحكام التنافي لم يمنح الهيئة صلاحية إخطار السلطة القضائية، بل منح الإختصاص للهيئة المستخدمة أو السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية في حين أنها متمتعة كلها بصلاحية منح التصريح الكتابي.

- أغفل المشرع ذكر وسائل تجسيد وإعمال التنافي حيث شرح مسألة التنافي ما بعد المهام، وأهمل كيفية إعمال المبدأ أثناء المهام، فهل يتحقق التنافي بمجرد شعور الموظف بتضارب مصالحه بالمصالح العامة، بل كان عليه إعمال بعض الإجراءات كالأمتناع، التنحي، وغيرها.

- فيما يتعلق بمدونات قواعد السلوك: يلاحظ بصددها

- نقص الإطار القانوني المنظم لقواعد أخلاقيات المهنة سيما ما تعلق بالزاميتها.

- لم يبيّن قانون رقم 01-06 نوع المسؤولية في حالة مخالفة مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين التي أشار إليها في نص المادة 7 من هذا القانون، بينما تحدث عن جزاءات تأديبية فعالة وردعية في حالة مخالفة أخلاقيات المهنة في القطاع الخاص هذا ما جاء في المادة 13 من القانون السالف الذكر.

فيما يتعلق بالشفافية: يعد تكريس آلية الشفافية أداة لتقييم ومتابعة قبلية لأعمال الموظف وتجسيد نزاهته، غير أنه ما لاحظناه بهذا الخصوص هو غياب النصوص القانونية المنظمة لقواعد الشفافية والإفصاح، سيما غياب القوانين التي تعترف بالحق للولوج للمعلومة، وكذا إهمال جانب الأدوات والوسائل التي من خلالها يتم تجسيد الشفافية باستثناء نظام المطابقة الذي جاء به قانون رقم 08-22 المتعلق بالسلطة العليا للشفافية في انتظار النصوص التنظيمية التي ستبين كيفية تطبيق الإجراء.

فيما يتعلق بضمان الهيئة التنسيق ومتابعة الأنشطة: من آليات تجسيد الشفافية الممنوحة للهيئة التقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية للتنسيق بين مختلف القطاعات بناء على التقارير الدورية والمنظمة التي ترد إليها من مختلف القطاعات تتضمن احصائيات وتحليل متعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أن عملية المراجعة هذه تعاني من عدة نقائص نذكر منها:

- يستوجب أن تتوفر الهيئة على أعضاء يتمتعون بصفة قانونية وقضائية تؤهلهم للقيام بهذا التقييم وهذا ما لا يتوفر لدى الهيئة.

- غياب وسيلة لنشر هذه التقارير الخاصة بهذه النشاطات والأعمال في حين هناك نظم حديثة تساعد على ذلك، حتى لا تبقى عملية إعداد التقارير مجرد إجراء شكلي.

- تنص المادة 20 فقرة 8 من القانون رقم 01-06 عندما ذكرت التقارير التي ترد إلى الهيئة أشارت إلى القطاعات والمتدخلين ولم تبين من هم المعنيين.

- لم تقترن هذه التقارير بمدة زمنية معينة في حين أن هذه التقارير الدورية لابد أن ترتبط بمدة زمنية قصد فعاليتها.
- فيما يتعلق بالجريمة والعقوبة: وفق المشرع في أفراد قانون خاص بمكافحة الفساد تكييفاً للتشريعات المقارنة والقانون الاتفاقي في المجال، سيما ما تعلق بتوسيعه لجرائم الفساد غير أنه يعاب عليه:
- أن إلغاء وصف الجنائية عن بعض الجرائم واستبدالها بوصف الجرح المغلظة غير ملائم وغير مناسب، ولا يوجد ما يبرره قانوناً خاصة مع زيادة خطورة الفساد في الجزائر.
- ضرورة التنسيق بين مختلف النصوص القانونية لتفادي التكرار والتعارض، خاصة بالنسبة للجرائم التي لم تلغى في قانون العقوبات وإعادة تنظيمها في قانون رقم 06-01 كجريمة إعاقة السير الحسن للعدالة والجرائم الماسة بالشهود والمبلغين والضحايا والبلاغ الكيدي وجريمة عدم الإبلاغ، فهذه جرائم تحكمها قواعد قانونية تنتهي إلى قانونين مختلفين.
- بالنسبة لاختصاص الهيئة بالبحث والتحري: تختص الهيئة بالبحث والتحري عن جرائم الفساد إلا أنه يعتري هذا الإختصاص ما يلي:
- استغناء المنظم عن الأجهزة المكلفة بالبحث والتحري على إثر تعديل المرسوم الرئاسي رقم 06-413، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 12-64.
- غياب توضيح لقنوات الاتصال بالهيئة قصد تقديم الشكاوى والبلاغات من المواطنين كما هو الحال في التشريعات المقارنة.
- عدم تمتع أعضاء الهيئة بصفة الضبطية القضائية التي تعد أكثر تكييفاً مع مهام المتابعة والبحث والتحري لجرائم الفساد.
- تقييد الهيئة في علاقتها بالقضاء من خلال عدم إمكانيتها إحالة الملفات ذات الوصف الجزائي مباشرة للقضاء، بل إحالتها إلى وزير العدل الذي له صلاحية إحالته للقضاء أو قفل الملف وهذا يعد عائقاً ليس أمام الهيئة بل وأمام مهمة التخفيف من جرائم الفساد.
- وجود عدة عوامل مؤثرة في تعطيل علاقة الهيئة بالقضاء كوجود أجهزة أخرى تنازعها في الأختصاص كالديوان المركزي لقمع الفساد وكذا غياب صفة الضبطية القضائية لأعضائها وغياب الردع والقمع في مهامها، غياب الضمانات الكافية في حالة التبليغ وغياب الحماية للمبلغين.

- يعاب على دور الهيئة غيابها في متابعة أهم قضايا الفساد في الجزائر وهذا دليل على الدور الشكلي والهامشي والمحتشم لها.
- فيما يتعلق بالتعاون بين الهيئة وغيرها من الأجهزة داخليا وخارجيا: يرمي ذلك لتظافر الجهود قصد التقليل من حدة الفساد وتفعيل دور الأجهزة الرقابية ككل، غير أنه يعاب على ذلك أن المشرع لم يبين كيف يتم خلق قنوات تنسيقية لتجسيد الدور التكاملي للأجهزة لما له من أثر إيجابي داخليا وخارجيا بشأن الوقاية من الفساد ومكافحته.
- النتيجة الثالثة/ فيما يتعلق بالسلطة العليا للشفافية: تعد السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ثمرة العديد من النقائص المعايينة والمشار إليها سلفا، والتي حاول المشرع في إطارها تدارك بعض النقائص.
- لم يكتف المؤسس الدستوري بدسترة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بل ومنحها دورا بارزا في التعديل الدستوري لسنة 2020 لضمان مبدأ الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته. ولقد تم تعزيز هذا الدور بصدور القانون رقم 08-22 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية وتشكيلها وصلاحياتها ويتضح ذلك من خلال ما يلي:
- أصبح دور السلطة العليا أكثر فعالية بتوسيع صلاحياتها الرقابية وعدم اقتصارة على الصلاحيات الوقائية المتمثلة في تقديم الإقتراحات والأراء والتوصيات للتصدي للفساد قبل حدوثه، بل أصبحت السلطة تمارس دور رقابي على التصريح بالممتلكات، كما لها تحويل ملفات قضايا الفساد إلى النيابة العامة مباشرة.
- تمتع السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته باستقلالية أكبر بالنظر إلى تعدد السلطات الدستورية التي يعود لها اختيار أعضاء السلطة ومدى أهمية هذا الأسلوب في الإنتقاء كما هو عليه في القانون التونسي والفرنسي.
- تعزيز فعالية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بتنوع تشكيلتها وإدراج شرط الكفاءة والتخصص والخبرة المهنية في الأعضاء.
- منح السلطة العليا صلاحية إعداد نظامها الداخلي والمصادقة عليه، وإعداد مشروع القانون الأساسي لمستخدميها يضمن استقلاليتها خاصة في مواجهة السلطة التنفيذية. كما أصبح دور السلطة وضع استراتيجية شاملة لمكافحة الفساد بعدما كانت مهمة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته هي اقتراح الإستراتيجية وليس إعدادها ووضعها.

- تعد السّلطة العليا للشفافية مؤسسة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري، إلا أنّ استقلالها من الناحية العملية تبقى نسبية وذلك لخضوعها للسلطة التنفيذية.
- تتمتع السّلطة العليا للشفافية استنادا للدستور والقانون المنظم لها بإختصاصات استشارية ورقابية وسلطة الضبط. وهذا ما يضمن تحقيقها لغرضها الأساسي وهو الوقاية من الفساد ومكافحته⁽¹³⁵⁴⁾.
- أصبحت السلطة العليا للشفافية تضم كم هائل من الأجهزة حسب التنظيم الصادر مؤخرا وهذا ما يجسد معيار الطابع الجماعي للسلطة الذي يعد أهم مؤشر لاستقلالية مثل هذه الأجهزة.
- ورغم ذلك تبقى مهمة السّلطة العليا للشفافية صعبة ودقيقة جدا في الواقع العملي الذي يشهد فساداً رهيباً تستعمل فيه أحدث التكنولوجيات حيث لم تنفع معه هيئات ولاقوانين.

⁽¹³⁵⁴⁾ - يرى البعض أنه بالنظر إلى المعايير المعتمدة (التشكيلة الجماعية، تعدد الهيئات المكلفة بتعيين واقتناء الأعضاء، تحديد العهدة، وعدم تبعية وخضوع الهيئة للسلطة التنفيذية) تعتبر السلطة العليا للشفافية سلطة إدارية مستقلة رغم التكييف الغامض لها بوصف "المؤسسة المستقلة" في أحكام الدستور المنشئة لها، غير أن الأستاذ "رشيد زوايمية" يرى أنها صنف جديد ضمن المنظومة المؤسساتية وهي تندرج ضمن "السلطة العمومية المستقلة" فبالرغم من وجود نقاط مشتركة بينها وبين السلطات الادارية المستقلة إلا أنّها تتباين في بعض الأمور، فهي تختلف عن السلطات الإدارية المستقلة أن هذه الأخيرة تنشأ بموجب نص تشريعي واستثناء بموجب نص تنظيمي مثل سلطة ضبط الصفقات العمومية، بالتالي لا يمكن حلها أو تغيير تسميتها إلا بموجب نفس قانون الإنشاء، بينما السلطة العليا للشفافية أنشأت بموجب الدستور فلا يمكن حلها أو تغيير طبيعتها إلا بالدستور، كما يظهر محور الإختلاف بينهما في معاملة هذه السلطات في مادة المنازعات، حيث تعتبر السلطات الإدارية المستقلة بمثابة "إدارات مركزية" تخضع لرقابة مجلس الدولة كما ورد في إحدى قرارات مجلس الدولة بالنسبة للجنة المصرفية، بينما السلطات العمومية المستقلة تدرج ضمن "الهيئات العمومية الوطنية"، بالنظر إلى إحداثها بموجب أحكام الدستور وعليه تختص المحكمة الإدارية للإستئناف للجزائر كدرجة أولى في دعاوى الإلغاء وتفسير وتقدير المشروعية للقرارات الصادرة عن السلطة العليا للشفافية باعتبارها هيئة عمومية وطنية، بينما يختص مجلس الدولة في الفصل في استئناف القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية للإستئناف للجزائر. للتفصيل انظر: زوايمية رشيد، "المركز القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، المجلد 14، العدد 1، 2023، ص 13.

الإقتراحات

- لقد ساهم ضعف أجهزة الوقاية من الفساد ومكافحته وعدم جاهزيتها في خلق حالة الإطمئنان النفسي لدى المتورطين مما شجعهم على التمادي في اقتراف جرائم الفساد بمختلف أنواعها، فمن منطلق هذه السلبيات التي يطرحها هذا الموضوع بودنا معالجة هذه الثغرات بتقديم توصيات قد تكون الملجأ لتصويبها لاحقا:
- توصيات فيما يتعلق باستراتيجية مكافحة الفساد: ضرورة إعادة النظر في استراتيجية مكافحة الفساد والقوانين الخاصة بذلك بمعالجة ثغراتها وتصويب أخطائها قصد تبني استراتيجية فعالة ويمكن إعادة النظر في:
- تصحيح المادة 34 من قانون رقم 01-06 التي وردت تحت عنوان تعارض المصالح والتي أحالت إلى المادة 9 من القانون في حين المقصود هو المادة 8 من القانون رقم 01-06.
- ضرورة تعديل قانون رقم 01-06 وتصويب الكثير من الأحكام الواردة فيه، خاصة التوسيع من مفهوم الموظف العام، لتحمل أكثر للمسؤوليات.
- يجب تعديل قانون التنافي رقم 01-07، وذلك بقصد استبدال تسمية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته باسم السلطة العليا للشفافية، وكذا تعديل الثغرات الواردة في القانون بخصوص أحكام نظام التنافي خاصة ما تعلق بضرورة توحيد جهة التصريح الكتابي ومنح لها اختصاص إحالة الملف للقضاء مباشرة في حال مخالفة الاجراء.
- اعتماد قانون خاص بتبسيط الإجراءات الإدارية وكيفيات ممارسة الحق للولوج للمعلومة، إذ أن دسترة الحق في الوصول إلى المعلومة والتزام الجزائر بعدد من الإتفاقيات الضامنة لهذا المبدأ، لا يعتبران على الإطلاق قرينة على ضمان التمتع به من قبل المواطنين والفاعلين في المجتمع المدني في علاقاتهم مع الإدارة.
- إن مكافحة الفساد في الجزائر لا يقتصر على قوانين رديعية فقط بل يتطلب ضرورة تشجيع وترقية دور كل الفاعلين من وسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني إلى تحسين المنظومة وتفعيل دور الرقابة والشفافية والمساءلة للوصول إلى إصلاح شامل عبر كل القطاعات.
- المصادقة على ميثاق أخلاقيات العمل العام تحدد فيه قيم وقواعد السلوك والمسؤوليات.
- ضرورة تخصيص وسائل إعلام لحجم ساعي لحملات التوعية والتحسيس بخطورة هذه الآفة وإمداد الجمهور بالمعلومات الكافية عن قضايا الفساد.

- الإشتغال على المكون الديني لمجتمعنا بأشراك المساجد والمراكز الدينية في التحسيس بمناهضة الفساد من خلال استرجاع عامل الأخلاق فكما يقال "إنّما الأمم الأخلاق ما بقيت فإن ذهبت أخلاقهم ذهبوا".

توصيات بخصوص الهيئة وصلاحياتها: يمكن الإشارة إلى العديد من التوصيات فيما يتعلق بتنظيم الهيئة واختصاصاتها، منها ما تنبه إليها المشرع بمناسبة تنظيمه للسلطة العليا للشفافية ومنها ما لم يتم استدراكها فبقيت على حالها تنتظر التصويب:

- ضرورة تحرير مختلف السلطات الإدارية المستقلة عن تبعيتها للسلطة التنفيذية بما يشكل عائق في أداء مهامها بالتالي عدم فعاليتها وانصهار غرض وجودها.

- إلغاء تبعية الهيئة للسلطة التنفيذية لأجل استقلالية أفضل لأن استقلالها صوري وتكريسها في النصوص القانونية ما هو إلا ذات طابع تزييني، فبالرغم من استبدال الهيئة بالسلطة العليا للشفافية ودسترتها وإعادة تنظيمها بموجب قانون جديد إلا أنه لم تتخلص من مشكلة التبعية.

- ضرورة إشهار ونشر التقرير السنوي للهيئة في الجريدة الرسمية أو حتى وسائل الإعلام.

- تمكين الهيئة من تحويل الملفات ذات الوصف الجزائي إلى القضاء مباشرة، وهو ما تداركه المشرع في إطار السلطة العليا للشفافية.

- تمكين الهيئة بجهاز خاص بالمتابعة وتوقيع جزاءات كما هو الحال لدى الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد التي تتضمن لجنة توقيع الجزاءات.

- لا بد من إعادة النظر في الأحكام المتعلقة بالتصريح بالمتلكات خاصة:

- أن يشمل التصريح ممتلكات الموظف وزوجته وأولاده القصر والبالغين دون استثناء.

- تحديد آجال صارمة لإيداع التصريح بالمتلكات.

- توحيد الجهة المودع أمامها التصريح والأولى أن يكون أمام الهيئة نظرا لأهليتها في استغلال ما يرد فيها.

- أن يشمل التصريح كل الموظفين العموميين دون استثناء.

- منح الهيئة أهلية إحالة الملف للقضاء في حالة مخالفة إجراء التصريح بالمتلكات.

- إعادة النظر في الأحكام المتعلقة بنظام التنافي سيما ما تعلق ب:

- أن يشمل التنافي كل الموظفين العموميين دون استثناء.

- توحيد الجهة المانحة للتصريح الكتابي لممارسة نشاط له علاقة بوظيفة سابقة.

- منح الهيئة صلاحية إحالة الملف للقضاء في حالة مخالفة إجراء التصريح الكتابي لممارسة نشاط له علاقة بوظيفة سابقة.
- العمل على تبيان الوسائل القانونية المساعدة على إعمال التنافي في الوظيفة العامة.
- تعد مدونات أخلاقيات المهنة ميثاق شرف تتضمن علم الواجبات المعنوية فهي التزام أخلاقي وليس قانوني لذا نوصي بشأنها:
- إضفاء الطابع الإلزامي لها كونها أهم أداة لتكريس الشفافية داخل الإدارة العمومية وهي ضمانه لنزاهة الموظف العام والوظيفة العامة.
- ضرورة تعميم إصدار مدونات السلوك الوظيفي وأخلاقيات المهنة على كافة الأسلاك والقطاعات الوظيفية لترسيخ القيم الأخلاقية وبالمقابل لا بد من تحسين ظروف العامل.
- ضرورة تشجيع النقابات على إلزام الموظفين التمسك بأخلاقيات الوظيفة العامة والنص عليها ضمن مبادئها.
- إنشاء سلطات مستقلة مهمتها السهر على احترام أخلاقيات المهنة في الإدارات العامة على نحو يجعلها ذات طابع إلزامي.
- دراسة العوامل المؤثرة على إلزام الموظف بالتمسك بأخلاقيات الوظيفة العامة والنص عليها ضمن مبادئها.
- في مجال متابعة الجريمة يمكن أن نقدّم التوصيات التالية:
- ضرورة التنسيق بين مختلف النصوص القانونية التي تهتم بالرقابة والوقاية من الفساد ومكافحته تجنباً للتعارض الذي قد يرد في نصوصه خاصة بين قانون رقم 06-01 والنصوص العقابية.
- التنسيق فيما يخص الدور التكاملي للأجهزة الوقائية والرقابية تجنباً لتنازع الإختصاص بينها.
- ضرورة تزويد الأجهزة الخاصة بالوقاية من الفساد ومكافحته بأعضاء يتمتعون بصفة تتلاءم وطبيعة مهامها، وكذا إلزامية تمتعها بالإختصاص الردعي والقمعي في متابعة المجرمين.
- أن تكون علاقة الأجهزة المكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته مباشرة بالقضاء لإحالة كل الملفات ذات الوصف الجزائي على القضاء المختص.
- ضرورة حماية المبلغين عن الفساد بموجب قانون خاص يوفر ضمانات لمواجهة المبلغ عنهم.
- ضرورة الإستعانة بالنماذج الأجنبية لهذه الأجهزة المكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته قصد الإستفادة من خبرتها وتجربتها في المجال.

توصيات عن السّلة العليا للشفافية:

- إحداث مندوبيات جهوية للسّلة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته حتى يسهل عليها الكشف والتحري عن كل أعمال الفساد على المستوى الوطني.
- إنشاء جهاز خاص ضمن تشكيلة السّلة العليا يكلف بالبحث والتحري تمنح له صفة الضبطية القضائية أو ضم الديوان المركزي لقمع الفساد لها.
- توسيع إختصاص السّلة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في تلقي التّصريح بالممتلكات ومراقبتها لتشمل الفئة المذكورة في المادة 6 من القانون رقم 01-06 في التعديلات المنتظرة لقانون رقم 01-06.
- إعادة النظر في استقلاليتها لأنّ ذلك نسبي فقط، في اتخاذ مختلف قراراتها وذلك برفعها تقرير سنوي لرئيس الجمهورية وإخضاع تقاريرها للنشر حتى يتسنى لكل الإطلاع على عملها ومدى تقدمها في مهمة الكشف عن الفساد.
- إعطاء السّلة العليا للشفافية الصلاحيات اللازمة في مجال توقيع العقوبات الإدارية والتأديبية للمؤسسات العمومية والخاصة أين انتشر الفساد بشكل رهيب مثلما هو الحال لدى الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد.
- تحقيقا للشفافية ونجاعة الصفقات العمومية وجب فتح مجالاً للتعاون بين السّلة العليا للشفافية والوقاية من الفساد مع سلطة ضبط الصفقات العمومية.
- وضع قوانين واضحة تبين كيفية مساهمة السّلة العليا للشفافية في تطبيق نظام المطابقة لائحة الشفافية لدى المؤسسات وتوسيع دورها في ذات الإختصاص المنصوص عليه في المادة 7 من قانون رقم 08-22 المتعلق بالسلطة.
- ضرورة تبيان قنوات التعاون بين السلطة والأجهزة المتخصصة في مكافحة الفساد.
- أن يكون التنظيم المتعلق بالسلطة العليا للشفافية بموجب مراسيم تنفيذية لا مراسيم رئاسية.

في الأخير يمكن القول أنّ تفعيل المساءلة والمحاسبة والشفافية كآليات أو كإستراتيجية شاملة ووقائية لمحاربة الفساد، لن يكتب لها النّجاح إلا مع وجود الإرادة السياسية الصادقة التي هي أمر ضروري لنجاح أي مبادرة متعلقة بمكافحة الفساد، ذلك أن غياب إرادة سياسية من طرف النّظام الحاكم في تكريس مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وإبعاد البرلمان عن

ضغوطات وتدخلات السلطة التنفيذية، وتعطيل آليات البرلمان ودوره في المساءلة والرقابة من شأنها إبقاء الوضع على ما هو عليه، وبالتالي استفحال ظاهرة الفساد أكثر من ذي قبل، لأنّ المفسدين يدركون تمام الإدراك أن آليات الرقابة والمساءلة والمحاسبة عاطلة ومعطّلة وبالتالي فإنّ سوط العقاب لن يصلهم أبداً.

أن تتوافق هذه الإرادة السياسية مع الحركية الشعبية داخل الدولة لخلق انسجام وتكامل بين هذه الإرادة والمطالب الشعبية نحو المساهمة المشتركة للوقاية من الفساد ومكافحته، ونثمن هنا الحراك الشعبي الذي عرفته الجزائر في 22 فبراير 2019 حيث شهدت بموجبه الدولة حركية نوعية تستحق التشجيع للمضي قدماً في القضاء على آفة الفساد الذي تعاني منه الجزائر أو التقليل منها على الأقل.

إنّ رهانات هذه الآفة هي أكبر من أن توقفها بعض المسارات التصحيحية للدولة وهيئاتها وإن ما نحتاجه اليوم هو إصلاح حقيقي، إذ بات واضحاً أن تأسيس دولة الحق والقانون ليست مسألة نصوص وهيئات بقدر ما تتوقف على قناعة راسخة من السلطات العمومية بالتطبيق اليومي لما تتضمنه القوانين من أحكام وإجراءات ودون ذلك فإنّ سياسة إيهام الغير ستستمر وسيكون لإجرام الفساد فسحة جديدة للعبث بوطننا وتعطيل مقدراته التنموية، كيف لا والاعلب من النصوص النّاطمة لهيئات مكافحة الفساد تعاني من وقف التنفيذ، فعلى سبيل المثال تنصيب الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته منذ نشأتها في 2006، لم تنصب إلى غاية 2010 بصدر مرسوم يقضي بتعيين رئيس الهيئة، ثم تأخر مباشرة مهامها بعدها بحوالي سنتين.

فضرورة العقاب تقتضي حسب ميكيا فيلي عندما تكلم في كتابه " الأمير " أن الدولة لا تنبني بالعمى والتساهل وإنما تنبني بتطبيق القانون، وقد سبق الإسلام إلى ذلك بزمن طويل عندما أقر ضرورة تطبيق نصوص الشريعة الإسلامية بدون تساهل أو رافة ولا شفقة.

هكذا نتصوّر التّحول ونأمله فأفلاطون كان يردد دوماً أن الحاكم كالنهر العظيم، تستمد منه الأنهار الصّغار فإنّ كان عذباً عذبت، وإن كان مالحاً ملحت، والحكيم كونفوشيوس الصيني علّم شعبه بأنه: "لم يحدث قط أن وجد حاكماً يحب الخير وتعجز رغبته عن حبّ الإستقامة، ولا حدث قط أن أحب شعب الاستقامة إلا وأديرت أمور الدولة بنجاح". نحن شعوب عربية اعتنقنا الدّين الإسلامي بغير إكراه لما ألفنا عن حملته عادلين صلّاح، غير فاسدين ولا مفسدين وتشرّبنا هذه القيم

من هذا المعين العذب وصدّرناه ذات يوم إلى الأندلس فأحيينا بها الانفس، وأنا لقادرين على استرجاع تلك الصّفحات المشرقة فقط تخلّص إرادة حكامنا قبل محكومينا.

قائمة المراجع والمصادر

القرآن الكريم

أولاً: المراجع باللغة العربية

1. الكتب

1. أحمد خير وأخرون، دليل تقييم الإفصاح الحكومي، برنامج الشفافية والمساءلة، مركز دعم لتقنية المعلومات، مصر، 2013.
2. أحمد زكي بدوي، صديقة يوسف محمود، المعجم العربي الميسر، دار الكتاب المصري، مصر، د.س.ن.
3. أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2016.
4. إدريس عبد الجواد عبد الله بريك، المركز القانوني للضبطية القضائية في الدعوى الجنائية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الإسكندرية، القاهرة، 2008.
5. أشرف فتحي الراعي، حق الحصول على المعلومة، دراسة مقارنة، دار الثقافة للطباعة والنشر، عمان، 2010.
6. الشتيوى سعد، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008.
7. الصيرفي محمد، الإصلاح والتطوير الإداري كمدخل للحكومة الإلكترونية، دار الكتاب القانوني، الإسكندرية، 2007.
8. _____، الإدارة الإستراتيجية، دار الوفاء لنديا الطباعة والنشر، الإسكندرية، 2008.
9. الطوخي سامي محمود، الإدارة بالشفافية، الطريق للتنمية والإصلاح الإداري من السرية وتدني الأداء والفساد إلى الشفافية والتسيب وتطوير الأداء البشري والمؤسسي، دراسة، دار النهضة العربية، مصر، 2006.
10. أماني قنديل، الموسوعة العربية للمجتمع المدني، الهيئة المصرية للكتاب، مصر، 2008.
11. أمير فرج يوسف، مكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة على المستوى المحلي والإقليمي والعربي والدولي في ظل إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة، المكتب الجامعي الحديث، مصر، 2010.
12. أوهابية عبد الله، شرح قانون الإجراءات الجزائية الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2018.

13. بعلي محمد الصغير، يسرى أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2003.
14. بلخضر مخلوف، قانون الإجراءات الجزائية، دار الهدى، الجزائر، د.س.ن.
15. بن مرزوق عنتر، عبدوا مصطفى، معضلة الفساد في الجزائر، دراسة الجذور والأسباب والحلول، دار النشر جيطلي، برج بوعراريج، 2009.
16. بهاء الدين محمد حمدي، الإعلام الجنائي واثاره في الحد من آثار الجريمة، دار الراية للنشر، عمان، 2013.
17. بوحوش عمار، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
18. بوخالفة غريب، شرح قانون الوظيفة العمومية، منشورات مكتبة إقرأ، قسنطينة، 2013.
19. بودهان موسى، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، منشورات المؤسسة الوطنية للاتصال للنشر والاشهار (ANEP)، الرويبة، 2009.
20. _____، النظام القانوني لمكافحة الرشوة، دار الهدى، الجزائر، 2010.
21. بوسقيعة أحسن، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، ج.2، ط.7، دار هومة، الجزائر، 2007.
22. بوضياف أحمد، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989.
23. بوضياف عمار، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، دراسة في ظل الأمر رقم 03-06 والقوانين الأساسية الخاصة مدعمة باجتهادات مجلس الدولة، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015.
24. جابر محجوب علي محجوب، قواعد أخلاقيات المهنة، مفهومها، أساس إلزامها ونطاقها، دراسة مقارنة، ط.2، النشر الذهبي للطباعة، مصر، 2001.
25. حركات إبراهيم، المغرب عبر التاريخ، ج.3، دار الرشاد الحديثة، المغرب، 1985.
26. حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010.
27. حماد طارق عبد العال، حوكمة الشركات، الدار الجامعية، القاهرة، 2005.
28. حمدي رجب عطية، جرائم الموظّفين المقررة بنزاهة الوظيفة وبالمال العام، دراسة تطبيقية مدعمة بأحكام محكمة النقض، القاهرة، 2006.
29. حنفي عبد الله، السّلطات الإدارية المستقلة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
30. خلفي عبد الرحمان، الإجراءات في التشريع الجزائري المقارن، ط.2، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، 2016.

31. دسوقي كمال، سيكولوجيا الإدارة العامة وأخلاقيات الخدمة المدنية، مطبعة الإشعاع الفنية، الإسكندرية، 2000.
32. رافد حسون عبد، مبادئ الشفافية ونظم المساءلة لحماية النزاهة ومكافحة الفساد، هيئة النزاهة، مكتب تحقيقات الرصافة، العراق، د.س.ن.
33. رفاة فاقة، الفساد والحكومة، دراسة مسحية للتقارير الدولية، دراسة حالة الجزائر، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2016.
34. رمضان السنوسي، عبد السلام بشير الدويبي، الفساد بين الشفافية والمساءلة، دار الكتب الوطنية، ليبيا، 2006.
35. زغدود علي، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
36. زيد منير عبوي، التخطيط والتطوير الإداري، الرابطة، الأردن، 2008.
37. سامي جمال الدين، التّنينم الإداري للوظيفة العامة دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1990.
38. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992.
39. سوزان روز أكرمان، الفساد والحكم، الأسباب، العواقب والإصلاح، ترجمة فؤاد سروجي، الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، 2003.
40. صالح جزول، آليات مكافحة جرائم تبييض الأموال في التشريع الجزائري والاتفاقيات الدولية، دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية، الإسكندرية، 2017.
41. صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الإجتماعية والإقتصادية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب بالرياض، الرياض، 1994.
42. طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، دراسة مقارنة، مصر وفرنسا، ط.2، د.د.ن، مصر، 1998.
43. عامر خضير حميد الكبيسي، سبل التعاون والتنسيق بين القطاعات الحومية والأهلية لماذا وكيف؟، مكافحة الجرائم الاحتيالية، تعزيز التعاون بين الأجهزة الحكومية والجمعيات الأهلية، مجموعة مؤلفين أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2014.

44. عبد الرحمان بن أحمد الهيجان، الفساد وأثره في الجهاز الحكومي، مجموعة مؤلفين أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية بعنوان مكافحة الفساد، الأكاديميون للنشر والتوزيع، عمان، د.س.ن.
45. عبد الفتاح الجبالي، هناء عبيد، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، القاهرة، 2010.
46. عبد الفتاح جبالي، المشاركة المجتمعية في وضع الموازنة العامة للدولة، مركز الدراسات الإستراتيجية، الأهرام، مصر، 2012.
47. عبد الفتاح مصطفى الصيفي، حق الدولة في العقاب، نشأته وفلسفته، اقتضاه وانقضاءه، ط.2، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2010.
48. عبد القادر الشخلي، أخلاقيات الوظيفة العامة، دار مجدلاوي، عمان، 1999.
49. عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، لبنان، 1971.
50. عبيدي الشافعي، قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، ملحق بالنصوص التطبيقية، الاتفاقيات الدولية والبروتوكولات المكملة لها التي صادقت عليها الجزائر بتحفظ، دار الهدى، الجزائر، 2008.
51. عجة الجلالي، الكامل في القانون الجزائري للاستثمار، دار الخلدونية، الجزائر، 2006.
52. عزت حسنين، الجرائم الماسة بالنزاهة بين الشريعة والقانون، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1987.
53. عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح، منشورات اتحاد العرب، دمشق، 2003.
54. عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الشفافية ومراقبة الفساد، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004.
55. عمرو صفي عقيلي، الإدارة المعاصرة، دار زهران، للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
56. فاديا قاسم بيضون، الفساد أبرز الجرائم الأثار وسبل المعالجة، منشورات الحلبي الحكومية، بيروت، 2013.
57. فتوح عبد الله الشاذلي، شرح قانون العقوبات، جرائم العدوان على المصلحة العامة، الكتاب الأول، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2001.
58. قدرى علي عبد المجيد، الإعلام وحقوق الإنسان، قضايا فكرية ودراسة تحليلية وميدانية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2010.

59. كامل بربر، إستراتيجية الإصلاح في الإدارة العامّة، دار المهمل اللبناني، بيروت، 2012.
60. كيمبرلي آن إليوت، الفساد والإقتصاد العالمي، ترجمة محمد جمال إمام، مركز الأهرام للترجمة والنّشر، القاهرة، 2000.
61. لباد ناصر، القانون الإداري، التّنظيم الإداري، ج1، ط2، (L.E.B.E.D)، الجزائر، 2005.
62. مأمون محمد سلامة، الإجراءات الجنائية في التشريع المصري، الجزء 1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
63. محمد العربي فلاح، آفة الشعوب ونظمها، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
64. محمد حليم لمام، ظاهرة الفساد السّياسي في الجزائر الأسباب والآثار والإصلاح، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2011.
65. محمد نصر محمد، الحماية الجنائية من الفساد، دراسة مقارنة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2015.
66. مصلىح عبير، عزمي الشعبي، علي جرباوي، محمد ابوزايد، سامي الكيلاني، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الإئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، فلسطين، 2007.
67. مقدم سعيد، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
68. مؤيد سعيد سالم، أساسيات الإدارة الإستراتيجية، دار وائل للنشر، عمان، 2005.
69. ناصر عبيد الناصر، ظاهرة الفساد، مقارنة سوسيلوجية- إقتصادية، دار المدى للثقافة والنّشر، سوريا، 2002.
70. نبيل محمود حسن السيد، جريمة الكسب غير المشروع، إيتراك للطباعة والنّشر والتوزيع، القاهرة، 2005.
71. نزيه نعيم شلالا، النيابة العامّة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010.
72. هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، ط.4، دار هومة للطباعة والنّشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
73. هلالى عبد الله أحمد، شرح قانون العقوبات، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988.

II. الأطروحات والمذكرات الجامعية

أ. أطروحات الدكتوراه

1. الحاج علي بدرالدين، جرائم الفساد وآليات مكافحته في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2016.
2. بقشيش علي، إشكالية تأثير الفساد الإداري على برامج التنمية وتطبيق آليات الحكم الرأشد في البلدان النامية مع الإشارة إلى حالة الجزائر، أطروحة لنيل دكتوراه في العلوم، فرع التنظيم الإداري والسياسي، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2012.
3. بن زيان سعادة، مراقبة مجلس المحاسبة على النفقات العمومية، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بن أحمد، وهران، 2019.
4. بن عبد العزيز خيرة، الحكم الراشد بين الفكر الغربي والإسلامي، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2014.
5. بن عودة صليحة، الجرائم الماسة بالصفقات العمومية بين الوقاية والرقابة في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص قانون الجنائي للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2017.
6. بن مرزوق عنتر، معضلة الفساد وإشكالية الحكم الرشيد في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2003.
7. بودراهم ليندة، مبدأ الشفافية في الجزائر: بين مقارنة الحكم الرشيد وحدود السرية الإدارية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، فرع الحقوق، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2022.
8. تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في مجال الصفقات العمومية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.
9. حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013.

10. حماس عمر، جرائم الفساد المالي وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص القانون الجنائي للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2017.
11. حيدورجلول، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وحماية الممتلكات والاموال العمومية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق، فرع قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي لياس، سيدي بلعباس، 2022.
12. حيمر فتيحة، ظاهرة الفساد في الجزائر (1989-2013)، دراسة وصفية تحليلية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص تنظيم سياسي وإداري، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم السياسية والإدارية، 2014.
13. خضري حمزة، آليات حماية المال العام في إطار الصفقات العمومية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم، تخصص القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2015.
14. خليفة موارد، جهود منظمة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق، تخصص قانون دولي وعلاقات دولية، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2017.
15. دغولخضر، القانون في مواجهة ظاهرة الفساد والإعتداء على المال العام، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم القانونية، تخصص قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2016.
16. ذبيح ميلود، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013.
17. زبوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تزي وزو، 2011.
18. ساحلي مبروك، أزمة الفساد والتنمية في العالم العربي، دراسة حالة الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية، تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2015.

19. شيبوتي راضية، الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر "دراسة مقارنة"، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، تخصص المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2015.
20. صالح بن رحيل بن رشود العنزي، أثر تعزيز الشفافية في مكافحة الفساد الإداري بالمنظمات العامة مع التطبيق على المملكة العبية السعودية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص الفلسفة في الإدارة العامة، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية، قسم الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، 2012.
21. علاوة العلال، سياسات الضبط والإستقرار حسب النمذجة غير الهيكلية، حالة الإقتصاد الجزائري، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الإقتصادية، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2007.
22. علّة كريمة، جرائم الفساد في الصفقات العمومية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، فرع القانون الجنائي والعلوم الجنائية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2013.
23. كرازدي اسماعيل، العولمة والحكم نحو حكم عالمي ومواطنة عالمية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2012.
24. كريدش نبيل، دوافع ومعوقات التحول الديمقراطي في العراق وأبعاده الداخلية والخارجية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية، فرع تنظيمات سياسية وإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2008.
25. محمد عيد محمد الغريب، المركز القانوني للنيابة العامة، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 1979.
26. ميساوي حنان، آليات حماية الأملاك الوطنية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015.
27. نوري أحمد، فاعلية آليات مكافحة الفساد في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الخاص، تخصص قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، غرداية، 2022.

28. هارون نورة، جريمة الرشوة في التشريع الجزائري، دراسة على ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تزي وزو، 2017.
29. هدي العبد، الإصلاح السياسي كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص تنظيم سياسي وإداري، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، الجزائر، 2013.
30. وهراني إيمان، الآليات القانونية لحماية المصلحة الإقتصادية العامة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص قانون جنائي للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2017.
31. يامة إبراهيم، الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015.

ب. المذكرات الجامعية

1. الأسود الصادق، المحاسبة العمومية كأداة تسيير ومراقبة، دراسة حالة المعهد الوطني للتعليم العالي في العلوم الطبية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإقتصادية، فرع التسيير، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 1993.
2. أيت شعلال نبيل، مقومات بناء دول القانون، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع القانون الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعته الحاج لخضر، باتنة، 2013.
3. براهيمي فضيلة، المركز القانوني لمجلس المنافسة بين الأمر رقم 03-03 والقانون رقم 12-08، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع القانون العام للأعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2010.
4. بركات سليم، الحكم الراشد من منظور الآلية الإفريقية للتقييم من طرف النظراء، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2008.

5. بكرارشوش محمد، متابعة الجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص، القوانين الاجرائية والتنظيم القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد بن بلة، وهران، 2012.
6. بن بشير وسيلة، ظاهرة الفساد الإداري والمالي في مجال الصفقات العمومية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع قانون إجراءات إدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.
7. بن فرحات مولاي لحسن، إدارة الكفاءات ودورها في عصرنة الوظيفة العمومية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012.
8. بن مرزوق عنتر، الرقابة الإدارية ودورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، دراسة ميدانية لولاية برج بوعرييج، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص إدارة الموارد البشرية، كلية العلوم السياسية والاعلام، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2008.
9. بوزيرة سهيلة، مواجهة الصفقات المشبوهة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الخاص، فرع قانون السوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2008.
10. بوقنور اسماعيل، التنمية الإدارية ومعضلة الفساد الإداري (دراسة حالة الجزائر 1991-2006)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص تنظيم سياسي وإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2007.
11. جليل مونية، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية كسلطة إدارية مستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة أبو القاسم سعد الله، الجزائر، 2003.
12. حمادي نوال، الضمانات الأساسية في مادة القمع الإداري: مثال السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011.

13. حيمر فتيحة، آثار الفساد الإداري على فعالية النظام السياسي الجزائري (1989-2007)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2007.
14. دموش حكيم، المركز القانوني للجنة المصرفية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006.
15. رايح نادية، النظام القانوني العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012.
16. زوار حفيظة، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة كسلطة إدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2004.
17. زوزو زوليخة، جرائم الصفقات العمومية وآليات مكافحتها في ظل القانون المتعلق بالفساد، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص قانون جنائي، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012.
18. سعادي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011.
19. شمش الدين بشير الشريف، مبدأ الجدارة في تقلد الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، فرع قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2011.
20. عبده عز الدين، عملية تدريب الموظف العام في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2002.
21. علي حمزة، فعالية السياسة النقدية والمالية في ظل الإصلاحات بالجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإقتصادية، تخصص نقود ومالية، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2002.

22. عليان مالك، الدور الاستشاري لمجلس المنافسة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2003.
23. عيساوي عز الدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تزي وزو، 2005.
24. غادة شهير الشمراني، الشفافية والمساءلة في الدول العربية، الدراسات العليا، برنامج الماجستير، كلية إدارة الأعمال، قسم الإدارة، جامعة الملك سعود، المملكة العربية السعودية، 2012.
25. فيرم فاطمة الزهراء، الموظف العمومي ومبدأ حياد الإدارة العامة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2004.
26. مجبور فائزة، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، فرع التنظيم والسياسات العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تزي وزو، 2015.
27. محمد حليم مام، ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر دراسة وصفية تحليلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والإداري، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2003.
28. مغربي رضوان، مجلس النقد والقرض، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2004.
29. ناصري نبيل، المركز القانوني لمجلس المنافسة بين الأمر رقم 95-06 والأمر رقم 03-03، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تزي وزو، 2004.
30. هارون نورة، جريمة الرشوة في ظل إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وأثرها في التشريعات الجزائرية الداخلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، القانون الجنائي، جامعة دمشق، سوريا، 2008.
31. يسرى الحسنات، واقع متطلبات الشفافية الإدارية لدى منظمات المجتمع المدني ودور الجهات ذات العلاقة في تعزيزها، بحث مقدّم كمتطلب لنيل درجة الدبلوم المهني المتخصص في إدارة منظمات المجتمع المدني، معهد التنمية المجتمعية، إدارة منظمات المجتمع المدني، الجامعة الإسلامية، غزة، 2013.

III. المقالات والمدخلات

أ. المقالات

1. الأزهر العقبي، ربيحة نبار، "دور البرامج التلفزيونية في التوعية بمخاطر الجريمة، دراسة ميدانية على عينة من النساء الماكثات بالبيت"، مجلة علوم الإنسان والمجتمع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، المجلد 6، العدد 22، مارس 2017. ص ص 53-68.
2. البرج أحمد، "تصنيف الجرائم الواردة في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته الجزائري، دراسة على ضوء القانون رقم 01-06 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته"، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، المجلد 4، العدد 1، 2020. ص ص 24-38.
3. الطاهري بكر، "التعاون الدولي في مكافحة جرائم الفساد، مقارنة قانونية أمنية"، مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد خيضر، بسكرة، المجلد 9، العدد 2، 2021، ص ص 447-482.
4. العربي نصر الشريف، "أساليب التحري في جرائم الفساد"، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، جامعة البيض، العدد 2، ديسمبر 2017. ص ص 139-162.
5. النويصي عبد العزيز، "الرّشوة والزيونية السياسية، نموذج المغرب، النهب والفساد، النقد"، مجلة الدراسات والنقد الاجتماعي، العدد 25، 2008. ص ص 15-28.
6. أحمد فهمي، "مدى فعالية الإفصاح والشفافية كإحدى الآليات القانونية للحوكمة للحد من الفساد الإداري في الدول النامية"، مجلة أرصاد للدراسات الإقتصادية والإدارية، جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة، مجلد 4، عدد 1، 2021. ص ص 57-74.
7. أكسوم عيلا م رشيدة، إقلولي أولد رابح صافية، "عن دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في مواجهة الفساد والحد منه في القانون الجزائري"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، المجلد 16، العدد 4، 2021، ص ص 10-33.
8. أمال يعيش تمام، "التّصريح بالامتلاك كآلية وقائية للحد من ظاهرة الفساد الإداري في الجزائر"، مجلة الحقوق والحريات والأنظمة المقارنة، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 2، مارس 2016. ص ص 504-522.

9. أمال يعيش تمام، "صور التجريم الجديدة المستحدثة بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته"، مجلة الإجتهد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، المجلد 4، العدد 5، 2009. ص 94-107.
10. أمحمدي بوزينة أمنة، "إستراتيجية الكشف عن جرائم الفساد بأساليب التحري الخاصة في القانون الجزائري"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، المجلد 8، العدد 2، 2021. ص 365-396.
11. أوكيل محمد أمين، "سياسة الانفتاح الإداري على الجمهور في القانون الجزائري: بين مقتضيات الشفافية وقيود السرية"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تزي وزو، المجلد 17، العدد 2، 2022. ص 261-282.
12. أوكيل محمد سعيد، "نحو إصلاح إداري مستقبلي فعال في الجزائر"، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، المجلد 8، العدد 1، 1998. ص 5-13.
13. بدري مباركة، "جريمة إخلال الموظف العام بواجب التصريح بالممتلكات"، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، جامعة نور البشير، البيض، المجلد 1، العدد 2، 2014. ص 17-33.
14. برسولي فوزية، جوبر محمد، "الشفافية والإفصاح كالتين لمكافحة الفساد الإداري والمالي"، مجلة البحوث القانونية والإقتصادية، مجلة دولية دورية تصدر عن معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي بأفلو، الأغواط، 2018، ص 151. ص 146-165.
15. بن شوفي نورالدين، الطاهر جليط، "واقع الحكم الرشيد في الجزائر"، المجلة الجزائرية للأبحاث الاقتصادية والمالية، جامعة فرحات عباس، سطيف، المجلد 4، العدد 2، 2021، ص 25-26.
16. بن شيخ نورالدين، "دور أساليب التحري الخاصة في مكافحة جرائم الفساد"، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، المجلد 7، العدد 1، 2022. ص 541-557.
17. بن عثمان فوزية، "حقوق الإنسان العالمية وخصوصية الفعل الوطني في حمايتها"، المجلة الأكاديمية للبحث العلمي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، المجلد 05، العدد 01، 2012. ص 181-210.
18. بن عصمان جمال، "أثر تبني البنوك لمدونات السلوك"، مجلة البحوث القانونية والإقتصادية، المركز الجامعي بأفلو، الأغواط، المجلد 5، العدد 1، 2022، ص 661-674.

19. بن عيشوش عمر، "دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بين الطموح والواقع"، حوليات جامعة الجزائر 1، المجلد 34، العدد، 4، 2020، ص.ص 88-100.
20. بوادوفطيمة، بحوص نسيمة، "أثر أخلاقيات المهنة في مكافحة الفساد الإداري - دراسة حالة خزينة ولاية تيارت، مجلة الدراسات التجارية والإقتصادية المعاصرة، جامعة ابن خلدون، تيارت، المجلد 4، العدد 2، 2021، ص.ص 20-37.
21. بوجطوا عمر، "مدى مطابقة النظام القانوني للوقاية من الفساد في الجزائر مع احكام الإتفاقية الدولية للوقاية من الفساد ومكافحته"، مجلة الفكر البرلماني، العدد 19، ص.ص 50-72.
22. بوخريسة بوبكر، "الإختلالات الوظيفية في الإدارة الجزائرية"، مجلة الدراسات والتّقد الاجتماعي، العدد 25، 2008، ص.ص 53-91.
23. بوخميس سهيلة، "دور التّصريح بالامتلاكات في الوقاية من الفساد في التشريع الجزائري"، مجلة النّبراس للدراسات القانونية، جامعة محمد البشير الإبراهيمي، برج بوعريّج، المجلد 4، العدد 1، 2019، ص.ص 58-66.
24. بوسامحة سيف الدين، شبوط سعاد يمينة، "قانون الجمعيات الفرنسي 1901 وميلاد الحركة الجمعوية الجزائرية، الجمعيات، التعاضديات، النقابات"، مجلة القرطاس للدراسات الفكرية والحضارية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، المجلد 7، العدد 2، 2020، ص.ص 223-234.
25. بوطبة مراد، "التّصريح بالامتلاكات: آلية فعالة للوقاية من الفساد أم مجرد إجراء شكلي"، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، المجلد 6، العدد 2، 2019، ص.ص 235-263.
26. بوطبة مراد، "التوجه نحو الطابع الدولي لمدونات قواعد السلوك- مدونة أخلاقيات الطب نموذجاً-"، حوليات جامعة الجزائر، بن يوسف بن خدة، الجزائر، المجلد 36، العدد 3، 2022، ص.ص 111-128.
27. بوغزة نظيرة، "التّصريح بالامتلاكات كآلية لوقاية الموظف العام من الفساد"، مجلة دارسات في الوظيفة العامّة، جامعة نور البشير، البيض، المجلد 1، العدد 2، 2014، ص.ص 105-116.
28. بوهنتالة أمال، بن لعامر وليد، "الشفافية كمقاربة للحد من ظاهرة الفساد"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد 2، 2021، ص.ص 417-419.

29. بوهنتالة فهيمة، فوغالي بسمة، "دور منظمات المجتمع المدني في مكافحة ظاهرة الفساد"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، المجلد 8، العدد 2، 2021، ص ص 330-347.
30. بويشطولة بسمة، قدة حبيبة، "آليات مكافحة جرائم الفساد ومدى فعاليتها في التشريع الجزائري"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، المجلد 8، العدد 2، 2021، ص ص 547-566.
31. بيتريس هيبو ومحمد طزي، "نشر آليات مكافحة الفساد بالمغرب، نحو تعدد أنماط الحكم"، ترجمة مسعود لكواغظ، "النهب والفساد، النقد"، مجلة الدراسات والنقد الاجتماعي، العدد 25، 2008، ص ص 95-117.
32. تبون عبد الكريم، "تدابير الوقاية من الفساد المتعلقة بقواعد سلوك وأخلاقيات الموظفين العموميين في القانون الجزائري"، مجلة القانون والمجتمع، جامعة العقيد أحمد دراية، أدرار، المجلد 7، العدد 2، 2019، ص ص 21-65.
33. تقية توفيق، "الإفصاح الاستباقي ودوره في تعزيز الشفافية والمساءلة للحد من ظاهرة الفساد"، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، المجلد 8، العدد 2، 2022، ص ص 1283-1308.
34. تياب نادية، "الديوان المركزي لقمع الفساد بين الإستقلالية النظرية والتبعية الفعلية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، العدد 1، أبريل 2021، ص ص 111-128.
35. تيراوي محمد أمين، بلعياضي إيمان، "أية فعالية لإجراء التصريح بالامتلاكات في الوقاية من الفساد ومكافحته"، دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة مرسللي عبد الله، تيبازة، المجلد 5، العدد 1، 2021، ص ص 98-115.
36. جزول صالح، "آلية التصريح بالامتلاكات للوقاية من الفساد ومكافحته غي التشريع الجزائري مقارنًا بالتشريع التونسي"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، المجلد 8، العدد 2، 2021، ص ص 117-136.
37. جمال دوبي بونوة، "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كآلية دستورية لمكافحة الفساد في الجزائر"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور، خنشلة، المجلد 6، العدد 2، 2019، ص ص 30-46.

38. حاجي العلجة، "دور الشفافية في تحقيق حوكمة المالية العامة"، مجلة علوم الاقتصاد والتسيير والتجارة، جامعة إبراهيم سلطان شيبوط، الجزائر، المجلد 16، العدد 1، 2012. ص ص 103-126.
39. حاحة عبد العالي، "مبررات إستقلالية قانون الوقاية من الفساد ومكافحته"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعه محمد خيضر بسكرة، المجلد 4، العدد 5، 2009. ص ص 81-91.
40. حازم فروانة، كامل عليوة، شريف فروانة، "الشفافية والمساءلة في الحد من الفساد المالي في الشركات الصناعية في قطاع غزة"، مجلة البحوث الإقتصادية المتقدمة، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، المجلد 7، العدد 1، 2022. ص ص 179-198.
41. حرواش لمن، عباس لخضر، "أخلاقيات مهنة الأستاذ الجامعي وأهميتها في تحسين قدرات الطلبة"، مجلة مفاهيم الدراسات الفلسفية والإنسانية المعمقة، جامعة زيان عاشور، الجلفة، العدد 6، 2019. ص ص 117-130.
42. حسين حياة، "آليات التعاون الدولي لاسترداد العائدات من جرائم الفساد، على ضوء اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد"، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة لونيبي أعلي، البليدة، المجلد 6، العدد 1، 2017. ص ص 56-72.
43. حضراتي أحمد، "إنطباعات حول واقع الإدارة العمومية بالمغرب"، مجلة طنجدس، جامعة عبد الملك السعدي، المغرب، العدد 3، 2003. ص ص 197-208.
44. حيدرة سعدي، "آليات التعاون الدولي في مجال مكافحة جرائم الفساد"، مجلة التواصل، جامعة الحاج لخضر، باتنة، المجلد 28، عدد 1، 2022. ص ص 172-183.
45. خالدتي فتحة، "التصريح بالامتلاك كآلية وقائية للحد من الفساد بين التأطير القانوني وضعف الفعالية"، مجلة طبنة للدراسات العلمية الأكاديمية، المركز الجامعي بركة، المجلد 4، العدد 2، 2021. ص ص 921-935.
46. خالف عقيلة، "الحماية الجنائية للوظيفة الإدارية من مخاطر الفساد، الفكر البرلماني"، مجلة متخصصة في القضايا والوثائق البرلمانية يصدرها مجلس الأمة، جامعة أبو القاسم سعد الله، الجزائر، العدد 13، 2006. ص ص 63-89.
47. خلفاوي سعيدة، "مدى تفرغ المنتخب المحلي"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، العدد 18، 2018. ص ص 62-83.

48. دريسي عبد الله، "سبل التعاون المغربي في مكافحة جرائم الفساد ومعوقاته"، مجلة القانون، المركز الجامعي أحمد زيانة، غيليزان، المجلد 8، العدد 2، 2020، ص.ص 137-161.
49. زعباط عمر، "مبدأ الشفافية في مجال نشاط الإدارة العمومية"، دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، المجلد 12، العدد 2، 2020، ص.ص 59-71.
50. زغو محمد، "حرية إنشاء الجمعيات في القانون الجزائري"، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، قسم العلوم الإقتصادية والقانونية، العدد 16، 2016، ص.ص 140-148.
51. زهدور إنجي هند، نجوي ريم سندس، "تأملات التصريح بالامتلاك كآلية مستحدثة لقمع الفساد ومدى صلاحية شفافيتها في حماية المال العام"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة أحمد بن بلة، وهران، المجلد 6، العدد 2، جوان 2020، ص.ص 265-276.
52. زوايمية رشيد، "ملاحظات حول المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تزي وزو، العدد 1، 2008، ص.ص 7-18.
53. _____، "المركز القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، المجلد 14، العدد 1، 2023، ص.ص 9-30.
54. زوزو زوليخة، "التسرب كآلية لمواجهة جرائم الفساد في التشريعات المغربية، دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب"، مجلة أبحاث، جامعة زيان عاشور، الجلفة، المجلد 4، العدد 1، 2019، ص.ص 5-15.
55. زياني صالح، "تفعيل العمل الجمعي لمكافحة الفساد وإرساء الديمقراطية المشاركة في الجزائر"، مجلة الفكر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، المجلد 4، العدد 1، 2009، ص.ص 55-68.
56. سعادي فتيحة، "عن مساهمة هيئة مكافحة الفساد في أعمال مبدأ التنافي في مجال الوظيفة العامة"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، العدد 2، 2018، ص.ص 187-207.
57. قادري عبد الفتاح، سعدي حيدرة، "إجراءات البحث والتحري الخاصة في جرائم الفساد"، مجلة الرسالة للدراسات والبحوث الإنسانية، جامعة الشيخ العربي التبسي، تبسة، المجلد 2، العدد 4، 2018، ص.ص 137-156.
58. سليمان حاج عزام، "الدعوى التأديبية الناشئة عن مخالفة قواعد أخلاقيات الطب"، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، المجلد 7، العدد 1، 2012، ص.ص 129-146.

59. سياب حكيم، "أحكام جريمة الرشوة الدولية، دراسة تحليلية مقارنة بين التشريع الجزائري واتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة بمكافحة الفساد"، مجلة الفقه والقانون، العدد 28، 2015. ص.ص 68-84.
60. شامي أحمد، بن شنوف فيروز، "الوقاية من ظاهرة الفساد في الجزائر: أي دور التصريح بالامتلاكات؟"، مجلة الدراسات الحقوقية، جامعة ابن خلدون، تيارت، المجلد 7، العدد 1، 2020، ص 176-206.
61. شهيدة قادة، "التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد ومفارقاتها: إطار قانوني ومؤسسي طموح يفقد لآليات إنفاذه"، مجلة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد، دار جامعة حمد بن خليفة للنشر، قطر، 2019. ص ص 1-9.
62. صادقي نوال، "دور الشفافية والمساءلة في مجابهة الفساد المحلي"، مجلة الرائد في الدراسات السياسية، جامعة جيلالي لياس، سيدي بلعباس، المجلد 1، العدد 2، 2020. ص ص 98-109.
63. صوشة حمزة، دمدوم رضا، "دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد السياسي في تونس قبل وبعد 2011"، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، المجلد 6، العدد 2، 2021. ص ص 306-322.
64. طايبي أمال، "الحكم الراشد في الجزائر"، مجلة حقائق للدراسات النفسية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، المجلد 3، العدد 10، 2018. ص ص 229-240.
65. عبادة نور الهدى، "قانون الإعلام في الجزائر من (1982 إلى 2012) بين الثابت والمتغير"، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية، جامعة العقيد أحمد دراية، أدرار، المجلد 2، العدد 1، 2018. ص ص 147-167.
66. عبد الجليل عبد المنعم، "كيفية معالجة حالات التنافي ومنازعتها، فعاليات يوم دراسي حول حالات التنافي مع العهدة الانتخابية"، مجلة الوسيط، مجلة دورية تصدر عن وزارة العلاقات مع البرلمان، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، العدد 10، 2012. ص ص 4-56.
67. عبد الرحمن بن أحمد الهيجان، "استراتيجيات ومهارات مكافحة الفساد الإداري"، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، المجلد 12، العدد 23، 1997. ص ص 203-265.

68. عثمانى فاطمة، "استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، بين الرؤية الدستورية والواقع"، مجلة التراث، جامعة زيان عاشور، الجلفة، المجلد 2، العدد 26، 2018، ص ص 63-72.
69. _____، بورماني نبيل، "الديوان المركزي لقمع الفساد، لبنة جديدة لتعزيز مكافحة الفساد"، مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، مخر المؤسسات الدستورية والنظم السياسية، جامعة مرسللي عبد الله، تيبازة، المجلد 2، العدد 5، 2018، ص ص 286-298.
70. عدوان سميرة، "خصوصية جرائم الفساد في القانون الجزائري"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، العدد 1، 2019، ص ص 241-260.
71. عشاش حمزة، خضري حمزة، "التصريح بالملكيات كآلية وقائية لمكافحة الفساد"، المجلة الجزائرية لقانون الأعمال، جامعة المسيلة، العدد 2، 2020، ص ص 92-101.
72. علاء الدين غوار، "الوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر بين الواقع والآفاق"، الأكاديمية للدراسات الإجتماعية والإنسانية، المجلد 14، العدد 2، 2022، ص ص 298-305.
73. علة كريمة، "الحماية الجزائرية للتصريح بالملكيات ما بين النص العقابي وتفعيله"، مجلة إدارة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 25، العدد 1، 2018، ص ص 53-68.
74. عمرو صابر، "الفساد الإداري والإقتصادي، رؤية واقعية وإسلامية، دراسات إقتصادية"، دورية فصلية صادرة عن مركز البصيرة للبحوث والإستشارات والخدمات التعليمية، الجزائر، المجلد 7، العدد 1، 2007، ص ص 82-96.
75. عوابدي عمار، "المشروع الوطني لإقامة نظام الدولة القوية"، مجلة الفكر البرلماني، مجلة متخصصة صادرة عن مجلس الأمة، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، العدد 4، 2003، ص ص 41-70.
76. غربي أحسن، "السُّلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري لسنة 2022"، مجلة الأبحاث، جامعة زيان عاشور، الجلفة، المجلد 6، العدد 2021، ص ص 687-707.
77. غنو أمال، "تفعيل الشفافية الإدارية كآلية لمكافحة الفساد الإداري"، المجلة الجزائرية للامن والتنمية، جامعة الحاج لخصر، باتنة، العدد 10، جانفي 2017، ص ص 220-233.
78. قادري نسيم، "الحق في النفاذ إلى المعلومة في الجزائر: بين النص والممارسة"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، المجلد 17، العدد 2، 2022، ص ص 334-354.

79. قرناش جمال، "الديوان المركزي لقمع الفساد... أداة قمعية بصلاحيات مقيدة"، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، المجلد 9، العدد 1، 2022. ص ص 1152-1171.
80. قسمية محمد، لجلط فواز، "بعض جرائم الفاد ودور أساليب التحري والتحقيق في مكافحتها من منظور التشريع الجزائري"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، المجلد 2، العدد 9، 2018. ص ص 1214-1224.
81. كعبيش بومدين، "أساليب التحري الخاصة في جرائم الفساد"، مجلة القانون، المركز الجامعي أحمد زيانة، غيليزان، المجلد 5، العدد 7، 2016. ص ص 298-311.
82. لعويجي عبد الله، بن عيسى نصيرة، "الديوان المركزي لقمع الفساد"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، المجلد 8، العدد 2، 2021. ص ص 591-606.
83. مالع منى، بن بو عبد الله وردة، "السّلة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته - قراءة في قانون رقم 08-22 الصادر بتاريخ 5 ماي 2022"، مجلة الفكر القانوني والسياسي، جامعة عمار ثليجي، الأغواط، المجلد 6، العدد 2، 2022. ص ص 858-868.
84. مامي هاجر، "تفعيل دور المواطن وإشراكه بهيئات مكافحة الفساد من أجل الوقاية من هذه الظاهرة والقضاء عليها"، مجلة افاق لعلم الاجتماع، جامعة لونيبي أعلي، البليدة، المجلد 9، العدد 2، 2019. ص ص 129-139.
85. محمد الأخضر كرام، مسغوني منى، "دور أخلاقيات المهنة في مكافحة الفساد الإداري في الدول العربية، دراسة تحليلية لمؤشرات مدركات الفساد الإداري 2014-2017"، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، المجلد 9، العدد 2، 2020. ص ص 680-695.
86. مخلوفي عبد الوهاب، زاوي أحمد، "دور المجتمع المدني في الوقاية من الفساد ومكافحة الفساد، الجزائر نموذجا"، مجلة الباحث الأكاديمي، جامعة الحاج لخضر باتنة، العدد 2، أبريل 2021. ص ص 289-313.
87. مخلوفي مليكة، "أثر الفساد الإداري على أخلاقيات الموظف العام"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، المجلد 17، العدد 2، 2022. ص ص 312-333.
88. مزياني فريدة، "الوقاية من الفساد ومكافحته في مجال الصفقات العمومية"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، العدد 2، 2014. ص ص 6-19.

89. مسعود راضية، "التّصريح بالمتلكات كآلية للرقابة على جريمة الإثراء غير المشروع"، المجلة الأكاديمية القانونية والسياسية، جامعة عمار الثليجي، الأغواط، المجلد 1، العدد 3، 2018. ص 111-122.
90. مسغوني منى، مخلفي أمينة، بركة محمد، "دور أخلاقيات المهنة في مكافحة الفساد الإداري والمالي بالمنظمات الحكومية في الجزائر: حالة قطاع الجمارك"، مجلة الدشائر الإقتصادية، جامعة طاهري محمد، بشار، المجلد 5، العدد 2، 2019. ص ص 689-708.
91. معاوي عتيقة، شرون حسينة، "النظام القانوني للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها في التشريع المغربي"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، العدد 2، 2021، ص ص 475-477.
92. مغراوي لقمان، "دور فواعل المجتمع المدني في الجزائر: دراسة تحليلية لتداعيات الحراك الشعبي في الجزائر على أداء وفاعلية المجتمع المدني 1989-2020"، مجلة مدارات سياسية، مركز المعرفي للأبحاث والدراسات، الجزائر، المجلد 5، العدد 1، 2021. ص ص 354-369.
93. _____، "فواعل المجتمع المدني والسياسات العامة في الجزائر: أي علاقة؟"، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، المجلد 5، العدد 1، 2021. ص ص 258-283.
94. مقدم سعيد، "أخلاقيات الوظيفة العمومية"، مجلة الإدارة الوطنية للإدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، المجلد 7، العدد 1، 1997. ص ص 5-30.
95. مقرين يوسف، "المواءمة الدستورية لسنة 2020 لنشاط المجتمع المدني في الوقاية من الفساد ومكافحته، قراءة في أحكام المادة 15 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 06-01، المعدل والمتمم"، مجلة الدراسات القانونية والمقارنة، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، المجلد 7، العدد 1، 2021. ص ص 1623-1639.
96. ملايكية آسيا، "السّطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته على ضوء القانون رقم 08-22"، مجلة الفكر القانوني والسياسي، جامعة عمار ثليجي، الأغواط، المجلد 6، العدد 2، 2022، ص ص 857-871.

97. مناني فراح، بولحية شهيرة، "التسرب آلية مستحدثة في الاثبات الجنائي الجزائري"، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة عمار ثليجي، الأغواط، المجلد 6، العدد 2، 2022. ص 187-206.
98. موري سفيان، "الإبلاغ عن الفساد: آلية تستوجب تفعيل على المستوى الدولي"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، المجلد 10، العدد 3، 2019. ص 474-488.
99. _____، "مدى إلتزام الشركات التجارية لمعايير الوقاية من الفساد-دراسة مقارنة-"، مجلة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد، دار جامعة حمد بن خليفة للنشر، قطر، العدد 3، 2021. ص 1-7.
100. ميموني فايزة، خليفة موارد، "السياسة الجنائية للمشرع الجزائري في مواجهة ظاهرة الفساد" مجلة الإجتهد القضائي، جامعة الحاج لخضر، باتنة، العدد 5، 2009، ص.ص 223-249.
101. نبيل جعفر عبد الرضا، محمد جاسم عواد، "إستراتيجية مقترحة لمعالجة الفساد في الإقتصاد العراقي"، مجلة الإدارة والإقتصاد، كلية الإدارة والإقتصاد، جامعة البصرة، 2020، ص ص 1-12.
102. نصيب ليندة، "المجتمع المدني، الواقع والتحديات"، مجلة العلوم الإجتماعية والإنسانية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، العدد 15، 2006، ص.ص 165-182.
103. نور طاهر الأقرع، "إستراتيجيات مواجهة الفساد المالي والإداري"، مجلة العلوم القانونية، دار الآفاق العربية للنشر والتوزيع، العدد 1، 2014، ص ص 1 – 9.
104. هادي محمود، "أسس الشفافية الإدارية وعلاقتها بمكافحة الفساد الإداري"، مجلة الإدارة والإقتصاد، العدد 71، جامعة بغداد، العراق، 2008، ص ص 70-86.
105. هارون نورة، "نحو مراجعة النصوص القانونية المنظمة لإجراء التصريح بالممتلكات، الواقع والآفات"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، المجلد 12، العدد 2، 2015، ص.ص 361-378.
106. وداعي عز الدين، بوخالفة فيصل، "التسرب كآلية مستحدثة لمواجهة تهريب الأشخاص"، مجلة الدراسات حول فعالية القاعدة القانونية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، المجلد 2، العدد 2، 2018، ص.ص 270-285.

107. يحي مجيدي، اسمهان عون، "تقييم واقع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، المجلة الدولية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، المجلد 3، العدد 3، 2019، ص ص 136-148.

ب. المداخلات

1. الزغبي علي، خلدون حسن النقيب، دراسة حالة الكويت، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، حول الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004. ص ص 609-630.
2. السيد رجب السيد عيد، "المهارات الإدارية في القيادة وأثارها في مكافحة الفساد"، بحوث وأوراق عمل المؤتمر العربي حول تنمية المهارات القانونية والإدارية لقيادات ودورها في مكافحة الفساد المنعقد في دولة الإمارات العربية المتحدة، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2012. ص ص 41-113.
3. العوفي نور الدين، "مؤشرات الحكامة وآليات الانتقال الديمقراطي، حالة المغرب"، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية حول الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004. ص ص 899-929.
4. آيت وازوزاينة، "دراسة نقدية في سلطات الضبط المستقلة: في شرعية سلطات الضبط المستقلة"، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، يومي 23 و24 ماي 2007، ص ص 252-263.
5. براهيمي عبد الحميد، "دراسة حالة الجزائر"، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية حول الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004. ص ص 839-886.
6. بودليو سليم، "الوقاية من الفساد ومكافحته وفقا للقانون الجزائري"، أعمال الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد وإستراتيجيات التغيير في العالم النامي، ج2، جامعة فرحات عباس، سطيف، 8 و9 أفريل 2007. ص ص 31-47.

7. راشدي سعيدة، "مفهوم السلطات الإدارية المستقلة"، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط في المجال الإقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، يومي 23 و24 ماي 2007، ص ص 409-424.
8. ساقور عبد الله، "الحكم الموسع بين المفهوم والآليات في المجتمع الجزائري، بلدية عنابة نموذجاً"، بحوث وأوراق عمل الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد وإستراتيجية التغيير في العالم النامي، جزء 2، جامعة فرحات عباس، سطيف، يومي 8-9 أفريل 2007، ص ص 194-223.
9. شريط وسيلة، "الفساد الإداري بين الواقع المادي والقيم"، أعمال الملتقى الوطني حول الفساد الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، يومي 11 و12 أفريل 2010، ص 2 وما يليها، ص ص 1-11.
10. شيخ ناجية، "المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، جامعة بجاية 23، 24 ماي 2007، ص 97. ص ص 92-106.
11. صابر راشدي، "المجالات الإستراتيجية للتعاون الدولي في مكافحة الفساد"، أعمال الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد، كلية الحقوق والعلوم الإقتصادية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، أيام 2 و3 ديسمبر 2008، ص ص 1-19.
12. صبحي منصور، "مكافحة أعمال الرّشوة والفساد"، بحوث وأوراق عمل الملتقى العربي الثالث بعنوان اليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، المنعقد في الرياض، ماي 2009، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2009. ص ص 213-231.
13. عادل عبد العزيز السن، "مكافحة أعمال الرّشوة"، بحوث أوراق عمل ندوات ورشات عمل المنعقدة في شرم الشيخ، حول مكافحة الفساد في الوطن عربي، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2009. ص ص 388-451.
14. _____، "دور الثقافة التّنظيمية والعدالة الإجتماعية في مكافحة الفساد"، بحوث وأوراق عمل بعنوان تنمية المهارات القانونية والإدارية للقيادة وآثارها في مكافحة الفساد، الامارات العربية المتحدة 2011، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2012، ص ص 321-339.

15. عامر خضير حميد الكبيسي، "إستراتيجيات مكافحة الفساد: ما لها وما عليها"، مداخلة في الملتقى العربي لمكافحة الفساد، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، أيام 21-29 نوفمبر 2006، ص 1-32.
16. عثمانى فاطمة، "من أين لك هذا"، بين هشاشة التّصوص القانونية ونقص إدارة التفعيل"، أعمال الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري، كلية العلوم الإقتصادية والتجارية وعلوم التّسيير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، يومي 6 و7 ماي 2012. ص 1-18.
17. عكا نسيم، "دور الحكم الرشيد في التنمية، النيباد نموذجا"، بحوث وأوراق عمل الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، جزء 2، جامعة فرحات عباس، سطيف، 8-9 أفريل 2007. ص 48-72.
18. عيشور نادية، "العقلانية الرشيدة في ضوء فلسفة الشراكة المجتمعية المعاصرة"، بحوث وأوراق عمل الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد واستراتيجية التغيير في العالم النامي، الجزء 1، كلية الحقوق، جامعة فرحات عباس، سطيف، 8-9 أفريل 2007، ص 245-262.
19. فتحي بن حسن السّكري، "أسس وأساليب مقاومة الفساد الإداري"، بحوث وأوراق أعمال المؤتمرات حول سبل مكافحة الفساد الإداري والمالي في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2008، ص 149-165.
20. محمد خالد المهيني، "آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري"، بحوث وأوراق عمل الملتقى العربي الثالث بعنوان آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري المنعقد بالرباط، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2009، ص 102-122.
21. محمد عبد الفتاح العشماوي، "تجارب دولية في حماية المال العام، التجربة الماليزية، تجربة صندوق النقد الدولي"، أعمال الملتقى العربي الأول حول آليات حماية المال العام والحد من الفساد المالي والإداري، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، شرم الشيخ 3 و، 7 ديسمبر 2006، ص 32-55.
22. محمد علي ابراهيم الخصبة، "الفساد المالي والإداري وسبل مكافحته"، بحوث وأوراق عمل الملتقى العربي الثالث بعنوان آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإداري، المنعقد في الرباط، ماي 2008، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2009. ص 139-165.

23. محمود عبد الفضيل، "الفساد ومعايير"، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي، بالإسكندرية حول الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004. ص ص 79-96.
24. مرضي مصطفى، "الحكم الرشيد، متطلباته وعواقبه في ضوء التجربة الجزائرية"، بحوث وأوراق عمل الملتقى الدولي حول الحم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، الجزء 2، جامعة فرحات عباس سطيف، يومي 8 و9 أفريل 2007. ص ص 225-236.

IV. النصوص القانونية الوطنية

أ. الدستور

دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج.ج.ج عدد 76، صادر في، 8 ديسمبر 1996، معدل ومتمم بالقانون رقم 03-02، مؤرخ في 10 أفريل 2002، ج.ج.ج عدد 25، صادر في 14 أفريل 2002، معدل ومتمم بالقانون رقم 19-08، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ج.ج عدد 63، صادر في 16 نوفمبر 2008، معدل ومتمم بالقانون رقم 01-16، مؤرخ في 6 مارس 2016، ج.ج.ج عدد 14، صادر في 7 مارس 2016، معدل ومتمم بموجب مرسوم رئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج.ج.ج عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.

ب. الاتفاقيات

1. الميثاق الإفريقي لحقوق الانسان والشعوب لسنة 1981، صادقت عليه الجزائر بموجب مرسوم رقم 87-37، مؤرخ في 30 فيفري 1987، ج.ج.ج عدد 6 صادر في 4 فيفري 1987.
2. إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، المعتمدة من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة يوم 15 نوفمبر 2000، مصادق عليها بتحفظ بمرسوم رئاسي رقم 02-55 مؤرخ في 5 فبراير 2002، ج.ج.ج عدد 9 صادر في 10 فبراير 2002.
3. إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003، مصادق عليها بتحفظ بمرسوم رئاسي رقم 04-128، مؤرخ في 19 أفريل 2004، ج.ج.ج عدد 26، صادر في 25 أفريل 2004.

4. إتفاقية التعاون القضائي في المجال الجزائري بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وحكومة الجمهورية الإيطالية، موقعة بالجزائر في 22 يوليو 2003، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 05-73، مؤرخ في 22 يوليو 2003، ج.ر.ج. عدد 13، صادر في 16 فبراير 2005.
5. إتفاقية تسليم المجرمين بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وحكومة جمهورية نيجيريا الاتحادية، موقعة بالجزائر في 12 مارس 2003، وصادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 05-193، مؤرخ في 28 مايو 2005، ج.ر.ج. عدد 38، صادر في 1 يونيو 2005.
6. إتفاقية تسليم المجرمين بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وحكومة الجمهورية الإسلامية الإيرانية، موقعة بطهران في 19 أكتوبر 2003، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 06-113، مؤرخ في 11 مارس 2006، ج.ر.ج. عدد 16، صادر في 15 مارس 2006.
7. إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمدة بمابوتو في 11 جويلية 2003، مصادق عليها بمرسوم رئاسي رقم 06-137، مؤرخ في 10 أبريل 2006، ج.ر.ج. عدد 24، صادر في 16 أبريل 2006.
8. إتفاقية تسليم المجرمين بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وحكومة المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية، موقعة في لندن في 11 يوليو 2006، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 06-464، مؤرخ في 11 ديسمبر 2006، ج.ر.ج. عدد 81، صادري في 13 ديسمبر 2006.
9. إتفاقية التعاون القضائي في المجال الجزائري بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وحكومة المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية، موقعة بلندن يوم 11 يوليو 2006، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 06-465، مؤرخ في 11 ديسمبر 2006، ج.ر.ج. عدد 81، صادر في 13 ديسمبر 2006.
10. إتفاقية التعاون القضائي في المجال الجزائري بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وحكومة الكنفدرالية السويسرية، موقع بالجزائر في 3 يونيو 2006، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 06-473، مؤرخ في 11 ديسمبر 2006، ج.ر.ج. عدد 83، صادر في 20 ديسمبر 2006.
11. إتفاقية التعاون القضائي في المجال الجزائري بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وجمهورية كوريا، موقعة بالجزائر في 12 مارس 2006، صادقت عليها الجزائر بمرسوم رئاسي رقم 07-17، مؤرخ في 14 يناير 2007، ج.ر.ج. عدد 6، صادر في 21 يناير 2007.

12. إتفاقية التعاون القضائي في المجال الجزائري بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وجمهورية الصين الشعبية، موقعة ببيكين في 6 نوفمبر 2006، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 07-175، مؤرخ في 6 يونيو 2007، ج.ر.ج. عدد 38، صادر في 10 يونيو 2007.
13. إتفاقية تسليم المجرمين بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وجمهورية الصين الشعبية، موقعة ببيكين في 6 نوفمبر 2006، صادقت عليها الجزائر بمرسوم رئاسي رقم 07-176، مؤرخ في 6 يونيو 2007، ج.ر.ج. عدد 38، صادر في 10 يونيو 2007.
14. الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة، المعتمدة بأديس أبابا في 31 جانفي 2001، مصادق عليه بمرسوم رئاسي رقم 12-415، مؤرخ في 11 ديسمبر 2012، ج.ر.ج. عدد 68، صادر في 16 ديسمبر 2012.
15. إتفاقية التعاون القضائي في المجال الجزائري بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وجمهورية فيتنام الاشتراكية، موقعة بالجزائر في 14 أبريل 2010، صادقت عليها الجزائر بموجب مرسوم رئاسي رقم 13-415، مؤرخ في 15 ديسمبر 2013، ج.ر.ج. عدد 64، صادر في 18 ديسمبر 2013.
16. الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد، مصادق عليها بمرسوم رئاسي رقم 14-249، مؤرخ في 8 سبتمبر 2014، ج.ر.ج. عدد 54، صادر في 21 سبتمبر 2014.
- ج. النصوص التشريعية
- ج.1. التشريع العضوي
1. قانون عضوي رقم 98-01، المؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر.ج. عدد 37، صادر في 1 جوان 1998، معدل ومتمم بالقانون العضوي رقم 11-13، المؤرخ في 26 جويلية 2011، ج.ر.ج. عدد 43، صادر في 3 أوت 2011، معدل ومتمم بالقانون العضوي رقم 22-11، مؤرخ في 9 جوان 2022، ج.ر.ج. عدد 41، صادر في 16 جوان 2022.
2. قانون عضوي رقم 04-11، مؤرخ في 6 سبتمبر 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج.ر.ج. عدد 57، صادر في 8 سبتمبر 2004.
3. قانون عضوي رقم 12-02، مؤرخ في 12 يناير 2012، يحدد حالات التنافي مع العهدة البرلمانية، ج.ر.ج. عدد 1، صادر في 14 يناير 2012.
4. قانون عضوي رقم 12-04، مؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية، ج.ر.ج. عدد 2، صادر في 15 يناير 2012.

5. قانون عضوي رقم 05-12، مؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالإعلام، ج.ر.ج. عدد 2، صادر في 15 يناير 2012.
6. قانون عضوي رقم 11-16، مؤرخ في 25 أوت 2016، يتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، ج.ر.ج. عدد 50، صادر في 28 أوت 2016.
ج.2. التشريع العادي
1. أمر رقم 66-155، مؤرخ في 8 جوان 1966، المتضمن بقانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج. عدد 40، صادر في 8 جويلية 1966، معدل و متمم.
2. أمر رقم 66-156، مؤرخ في 8 يونيو 1966، يتضمن قانون العقوبات، ج.ر.ج. عدد 49، صادر في 11 جوان 1966، معدل و متمم.
3. قانون رقم 88-01، مؤرخ في 12 جانفي 1988، متضمن القانون التوجيهي للمؤسسات الإقتصادية، ج.ر.ج. عدد 2، صادر في 13 جانفي 1988.
4. قانون رقم 90-07، مؤرخ 13 أفريل 1990، متعلق بالإعلام، ج.ر.ج. عدد 14، صادر في 14 أفريل 1990، (ملغى).
5. قانون رقم 90-30، مؤرخ في 1 ديسمبر 1990، متضمن قانون الأملاك الوطنية، ج.ر.ج. عدد 52، صادر في 2 ديسمبر 1990 معدل و متمم بالقانون رقم 08-04، مؤرخ في 20 جويلية 2008، ج.ر.ج. عدد 44، صادر في 3 أوت 2008.
6. قانون رقم 90-31، مؤرخ في 4 ديسمبر 1990، يتعلق بالجمعيات، ج.ر.ج. عدد 53، لسنة 1990.
7. أمر رقم 97-04، مؤرخ في 11 يناير 1977، المتعلق بالتصريح بالملكيات، ج.ر.ج. عدد 03، صادر في يناير 1997. (ملغى).
8. أمر رقم 03-03، مؤرخ في 17 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، ج.ر.ج. عدد 43، صادر في 20 جويلية 2003، معدل و متمم بالقانون رقم 08-12، مؤرخ في 25 جوان 2008، ج.ر.ج. عدد 36، صادر في 2 جويلية 2008، معدل و متمم بالقانون رقم 10-05، مؤرخ في 15 أوت 2010، ج.ر.ج. عدد 46، صادر في 18 أوت 2010.
9. قانون رقم 03-10، مؤرخ في 20 فيفري 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر.ج. عدد 43، صادر في 20 جويلية 2003.

10. قانون رقم 04-18، مؤرخ في 25 ديسمبر 2004، يتعلق بالوقاية من المخدرات والمؤثرات العقلية وقمع الاستعمال والاتجار غير المشروعين بها، ج.ر.ج.ج عدد 89، صادر في ديسمبر 2004.
11. قانون رقم 05-01 مؤرخ في 6 فيفري 2005، يتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب أو مكافحتها ج.ر.ج.ج عدد 11، صادر في 9 فبراير 2005، معدل ومتمم بالأمر رقم 02-12، مؤرخ في 13 فبراير 2012، ج.ر.ج.ج عدد 08، صادر في 15 فيفري 2012، معدل ومتمم بقانون رقم 01-23، مؤرخ في 7 فبراير 2023، ج.ر.ج.ج عدد 8، صادر في 8 فبراير 2023.
12. أمر رقم 05-06، مؤرخ في 23 أوت سنة 2005، متعلق بمكافحة التهريب، ج.ر.ج.ج عدد 59، صادر في 28 أوت 2005، معدل ومتمم بالأمر رقم 06-09 مؤرخ في 15 يوليو 2006، ج.ر.ج.ج عدد صادر في يوليو 2006.
13. قانون رقم 06-01، مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.ج عدد 14، صادر في 8 مارس 2006، متمم بالأمر رقم 10-05، مؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر.ج.ج عدد 50، صادر في 1 سبتمبر 2010، معدل ومتمم بالقانون رقم 11-15، مؤرخ في 2 أوت 2011، ج.ر.ج.ج عدد 44، صادر في 10 أوت 2011.
14. قانون رقم 06-03، مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتضمن مهنة المحضر القضائي، ج.ر.ج.ج عدد 14، صادر في 8 مارس 2006.
15. أمر رقم 06-03، مؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج، عدد 46، صادر في 16 يوليو سنة 2006.
16. أمر رقم 07-01، مؤرخ في 01 مارس 2007، يتعلق بحالات التنافي والإلتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج.ر.ج.ج عدد 16، صادر في 7 مارس 2007.
17. قانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فيفري، متضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.ج، عدد 21، صادر في 23 افريل 2008. معدل ومتمم بالقانون رقم 22-13، مؤرخ في 12 جويلية 2022، ج.ر.ج.ج عدد 48، صادر في 17 جويلية 2022.
18. قانون رقم 09-04، مؤرخ في 5 أوت 2009، يتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الاعلام والاتصال ومكافحتها، ج.ر.ج.ج عدد 47، صادر في 16 أوت 2009.
19. أمر رقم 10-05، مؤرخ في 26 أوت 2010، يتمم القانون رقم 06-01، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.ج عدد 50، صادر في 1 ديسمبر 2010.

قائمة المراجع والمصادر

20. قانون رقم 11-15، مؤرخ في 2 أوت 2011، المعدل والمتمم للقانون رقم 06-01، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.ج، عدد 44، صدر في 10 أوت 2011.
21. قانون رقم 11-10، مؤرخ في 23 يونيو 2011، متعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج عدد 37 لسنة 2011، معدل ومتمم بموجب الأمر رقم 21-13، ج.ر.ج.ج عدد 67، لسنة 2021.
22. قانون رقم 12-06، مؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالجمعيات، ج.ر.ج.ج عدد 2، صادر في 15 يناير 2012.
23. قانون رقم 13-07، مؤرخ في 29 أكتوبر 2013، يتضمن مهنة المحاماة، ج.ر.ج.ج عدد 55، صادر في 30 أكتوبر 2013.
24. قانون رقم 15-03، مؤرخ في 1 فبراير 2015، يتعلق بعصنة العدالة، ج.ر.ج.ج عدد 6، صادر في 10 فبراير 2015.
25. أمر رقم 21-09، مؤرخ في 8 يونيو 2021، متعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، ج.ر.ج.ج عدد 45، صادر في 9 يونيو 2021.
26. قانون رقم 22-08، مؤرخ في 5 ماي 2022، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، ج.ر.ج.ج عدد 32، صادر في 14 ماي 2022.
- د. النصوص التنظيمية
- د.1. المراسيم الرئاسية
1. مرسوم رئاسي رقم 90-225، مؤرخ في 25 يوليو 1990، يحدد قائمة الوظائف العليا التابعة للدولة بعنوان رئاسة الجمهورية، ج.ر.ج.ج عدد 31، صادر في 28 يوليو 1990.
2. مرسوم رئاسي رقم 96-233، يتضمن إنشاء المرصد الوطني لمكافحة الرشوة والوقاية منها، ج.ر.ج.ج، عدد 41، صادر في 2 جويلية 1996.
3. مرسوم رئاسي رقم 2000-372 مؤرخ في 22 نوفمبر 2000، يتضمن أحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة ومهامها، ج.ر.ج.ج، عدد 71، صادر في 26 نوفمبر 2000.
4. مرسوم رئاسي رقم 06-413 مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، ج.ر.ج.ج، عدد 74، صادر في 22 نوفمبر 2006، معدل ومتمم بمرسوم رئاسي رقم 12-64، مؤرخ في 7 فبراير 2012، ج.ر.ج.ج، عدد 08، صادر في 15 فبراير 2012 (ملغى).

5. مرسوم رئاسي رقم 06-414، مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد نموذج التصريح بالامتلاكات، ج.ر.ج. عدد 74، صادر في 22 نوفمبر 2006.
6. مرسوم رئاسي رقم 06-415، مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد كيفيات التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين غير المنصوص عليهم في المادة 06 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج. عدد 74، صادر في 22 نوفمبر 2006.
7. مرسوم رئاسي رقم 07-304، مؤرخ في 29 سبتمبر 2007، يحدد الشبكة الاستدلالية لشبكات الموظفين ونظام روايتهم، ج.ر.ج. عدد 61، صادر في 30 سبتمبر 2007.
8. مرسوم رئاسي رقم 07-306، مؤرخ في 29 سبتمبر 2007، يحدد النظام التعويضي للموظفين والأعوان العموميين الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، ج.ر.ج. عدد 61، صادر في 30 سبتمبر 2007.
9. مرسوم رئاسي رقم 07-307، مؤرخ في 29 سبتمبر 2007، يحدد كيفيات منح الزيادة الاستدلالية لشاغلي المناصب العليا في المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر.ج. عدد 61، صادر في 30 سبتمبر 2007.
10. مرسوم رئاسي رقم 11-426، مؤرخ في 8 ديسمبر 2011، يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، ج.ر.ج. عدد 68، صادر في 14 ديسمبر سنة 2011، معدل بمرسوم رئاسي رقم 14-209، مؤرخ في 23 يوليو 2014، ج.ر.ج. عدد 46، صادر في 31 يوليو 2014، معدل ومتمم بمرسوم رئاسي رقم 23-69، مؤرخ في 7 فبراير 2023، ج.ر.ج. عدد 9، صادر في 12 فبراير 2023.
11. مرسوم رئاسي رقم 12-64، مؤرخ في 7 فيفري 2012، معدل ومتمم للمرسوم الرئاسي رقم 06-413، ج.ر.ج. عدد 8، صادر في 15 فبراير 2012.
12. مرسوم رئاسي رقم 15-247، مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر.ج. عدد 50، صادر في 20 سبتمبر 2015 (ملغى).
13. مرسوم رئاسي رقم 23-234، مؤرخ في 27 يونيو 2023، يحدد هيكل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج. عدد 45، صادر في 6 يوليو 2023.

د.2. المراسيم التنفيذية

1. مرسوم تنفيذي رقم 88-131، مؤرخ في 4 جويلية 1988، ينظم العلاقة بين المواطن والإدارة ج.ر.ج.ج عدد 27 صادر في 27 جويلية 1988.
2. مرسوم تنفيذي رقم 90-227، مؤرخ في 25 يوليو 1990، يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية، ج.ر.ج.ج عدد 31، صادر في 28 يوليو 1990.
3. مرسوم تنفيذي رقم 91-455 مؤرخ في 23 نوفمبر 1991، متعلق بجرد الأملاك الوطنية، ج.ر.ج.ج، عدد 60، صادر في 24 نوفمبر 1991.
4. مرسوم تنفيذي رقم 92-78، مؤرخ في 22 فيفري 1992، يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، ج.ر.ج.ج عدد 15، صادر في 26 فيفري 1992.
5. مرسوم تنفيذي رقم 92-276، مؤرخ في 6 جويلية 1992، يتضمن مدونة أخلاقيات الطب، ج.ر.ج.ج عدد 52، صادر في 8 جويلية 1992.
6. مرسوم تنفيذي رقم 96-92، مؤرخ في 3 مارس 1996، يتعلق بتكوين الموظّفين وتحسين مستواهم وتجديد معلوماتهم، ج.ر.ج.ج، عدد 16، صادر في 6 مارس 1996، معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 04-17، مؤرخ في 22 جانفي 2004، ج.ر.ج.ج، عدد 06، صادر في 25 جانفي 2004.
7. مرسوم تنفيذي رقم 96-136، مؤرخ في 17 مايو 2005، يتضمن قانون أخلاقيات مهنة الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، ج.ر.ج.ج عدد 24، صادر في 17 مايو 1996.
8. مرسوم تنفيذي رقم 08-130، مؤرخ في 3 مارس 2008، يتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث، ج.ر.ج.ج عدد 23، صادر في 2008.
9. مرسوم تنفيذي رقم 12-194، مؤرخ في 25 أفريل 2012، يحدد كفاءات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجرائها، ج.ر.ج.ج، عدد 26، صادر في 3 ماي 2012.
10. مرسوم تنفيذي رقم 16-190، مؤرخ في 30 يونيو سنة 2016، يحدد كفاءات الإطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ج.ر.ج.ج عدد 41، صادر في 12 يوليو 2016.
11. مرسوم تنفيذي رقم 23-40، مؤرخ في 2 جانفي 2023، يتضمن توزيع رخص الإلتزام واعتمادات الدّفع المفتوحة بعنوان ميزانية الدولة، بموجب قانون المالية لسنة 2023، الموضوعة تحت تصرف

- رئيسة السّلة العليا للشفافية العليا للوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ج.ج عدد 1، صادر في 2 جانفي 2023.
12. مرسوم تنفيذي رقم 50-23 مؤرخ في 3 جانفي 2023، يتضمن إنشاء لجنة عملياتية لتنسيق سياسات وعمليات مكافحة تبيض الأموال وتمويل الارهاب وتحديد مهامها وتنظيمها وسيرها، ج.ج.ج عدد 2، صادر في 15 جانفي 2023.
- د.3. القرارات
1. مرسوم رئاسي مؤرخ في 7 نوفمبر 2010، يتضمن تعيين رئيس وأعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ج.ج عدد 69، صادر في 14 نوفمبر 2010.
2. مرسوم رئاسي مؤرخ في 14 سبتمبر 2016، يتضمن تعيين رئيس وأعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ج.ج عدد 31، صادر في 12 ماي 2019.
3. مرسوم رئاسي مؤرخ في 6 ماي 2019، يتضمن إنهاء مهام رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ج.ج عدد 31، صادر في 2019.
4. مرسوم رئاسي مؤرخ في 17 يوليو 2022، يتضمن تعيين أعضاء مجلس السّلة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ج.ج عدد 50، صادر في 28 يوليو 2022.
5. مرسوم رئاسي مؤرخ في 17 يوليو 2022، يتضمن تعيين رئيسة السّلة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ج.ج عدد 50، صادر في 28 يوليو 2022.
6. قرار مؤرخ في 12 أفريل 2007، يحدد قائمة الأعوان العموميين الملزمون بالتّصريح بالممتلكات، ج.ج.ج عدد 25، صادر في 18 أفريل 2007.
7. قرار مؤرخ في 10 فيفري 2013، يحدد التّنظيم الدّخلي للديوان المركزي لقمع الفساد، ج.ج.ج عدد 32، صادر في 23 يونيو 2013.
8. قرار وزاري مشترك مؤرخ في 7 يونيو 2012، يحدد عدد ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعين لوزارة الدّاخلية والجماعات المحلية الموضوعين تحت تصرف الديوان المركزي لقمع الفساد، ج.ج.ج عدد 42، صادر في 22 يوليو 2012.
9. قرار وزاري مشترك، مؤرخ في 10 أفريل 2012، يحدد عدد ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعين لوزارة الدفاع الوطني الموضوعين تحت تصرف الديوان المركزي لقمع الفساد، ج.ج.ج عدد 42، صادر في 22 يوليو 2012.

V. القوانين الأجنبية

1. قانون رقم 39، الصادر بتاريخ 25 ديسمبر 2006 المتعلق بمكافحة الفساد في اليمن،
www.yen.gov.jo
2. قانون رقم 62 لسنة 2006، المتضمن قانون هيئة مكافحة الفساد في الأردن، الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية، العدد 4794، الصادر في 30 نوفمبر 2006. www.Undp.org.
3. قانون رقم 30 لسنة 2011، المتضمن هيئة النزاهة، الجريدة الرسمية لجمهورية العراق، العدد 4217، الصادر في 14 نوفمبر 2011. www.Undp.Aciac.Org.
4. المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011، مؤرخ في 14 نوفمبر 2011، يتعلق بمكافحة الفساد، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، العدد 88، الصادر في 18 نوفمبر 2011. www.legislation.Securite.tn.
5. قانون رقم 113-12، مؤرخ في 9 جوان 2015، المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها بالمغرب، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، عدد 6374، الصادر في 2 جويلية 2015. <https://adala.justice.gov>
6. قانون رقم 13 لسنة 2016، المتضمن قانون النزاهة ومكافحة الفساد في الأردن، الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية، العدد 5397، الصادر في 16 ماي 2016. <https://cyrilla.org>.
7. قانون أساسي عدد 22 لسنة 2016، مؤرخ في 24 مارس، يتعلق بالحق في النفاذ إلى المعلومة، الرائد الرسمي 26، صادر في 29 مارس 2016. الموقع. www.legislation.securite.tn.
8. قانون أساسي رقم 10 لسنة 2017، مؤرخ في 7 مارس 2017، يتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 20، صادر في 10 مارس 2017. www.legeslation.Securit.tn.
9. قانون أساسي عدد 59، مؤرخ في 24 أوت 2017، يتعلق بهيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية ج.ج.ج عدد 71 صادر في 5 سبتمبر 2017. www.legeslation.Securite.tn
10. قانون عدد 46، سنة 2018، مؤرخ في 1 أوت 2018، يتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، العدد 65، صادر في 14 أوت 2018. www.legislation.securite.tn

VI. الاجتهاد القضائي

1. قرار المجلس الدستوري رقم 21-24، مؤرخ في 7 يونيو 2021، يتعلق بمراقبة دستورية الأمر المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، ج.ر.ج. عدد 45، صادر في 9 يونيو سنة 2021.

VII. الوثائق

1. منشور وزير الداخلية والجماعات المحلية، مؤرخ في 15 ماي 2013، يحدد كيفية الإجراءات المتعلقة بالتصريح بالملكيات الخاصة برؤساء وأعضاء المجالس الشعبية. www.onplc.org.dz
2. تعليمة رئاسية رقم 3، مؤرخة في 13 ديسمبر 2009، متعلقة بمكافحة الفساد. www.onplc.org.dz
3. مذكرة تنظيمية رقم 15-04، مؤرخة في 19 أبريل 2015، تتعلق بكيفيات تسليم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التصريحات بالملكيات المكتتية من قبل الموظفين العموميين المشار إليهم في المرسوم الرئاسي رقم 06-414، مرافقة لتعليمة الوزير الأول رقم 96. www.onplc.org.dz
4. وثيقة مبادئ السلوك المهني وأخلاقيات الوظيفة لدولة الإمارات العربية المتحدة. <http://www.fahr.gov.ae>
5. مدونة السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة للمملكة الأردنية الهاشمية. <http://www.gbd.gov.jo>
6. مدونة السلوك الوظيفي للعاملين بالجهاز الإداري للدولة بجمهورية مصر العربية. <http://www.lgpt.gov.gt>
7. مشروع مدونة قواعد سلوك الموظف العمومي، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالجزائر. www.onplc.org.dz
8. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الفساد والحكم الرشيد، شعبة التطوير الإداري وإدارة الحكم، ورقة مناقشة رقم 3، مكتب السياسات الإنمائية، نيويورك، 1997. www.onplc.org.dz

VIII. المرجع الإلكترونية

1. منظمة الشفافية الدولية. <http://www.transparency.org>
2. الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته. www.onplc.org.dz
3. المنظمة العربية لمكافحة الفساد. www.arbanticorruption.org
4. البنك الدولي. <http://www.worldbank.org>
5. التقرير العالمي للفساد. <http://m.marefa.org>
6. قناة البلاد. www.elbilad.net
7. قناة الإذاعة الوطنية. www.radioalgerie.dz
8. عبد المنعم لزعر، "التنافس على المسؤوليات المحلية وتقييدات حالات التنافس"، مقال منشور في الجريدة الإلكترونية المغربية هسبريس يوم 8 سبتمبر 2015، انظر الرابط الإلكتروني: <http://www.hespress.com/orbites>

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية

I. Ouvrages

1. **AGERONE Charles Robert**, Histoire de l'Algérie contemporaine, Tome 2, PUF, France, 1979.
2. **ALT Eric et IREEN Luc**, La lutte contre la corruption, presses universitaires de France, Paris, 1997.
3. **AUBIN Amanuel**, Droit de la fonction publique, Edition Gualino, Paris, 2001.
4. _____, Droit de la fonction publique, 2^{eme} Ed, Edition EJA, Paris, 2004.
5. **BNOU -NOUCAIR Radouane**, La lutte mondiale contre la corruption (de l'empire romain à l'ère de la mondialisation), Le Harmattan, Paris, 2007.
6. **BRUCEM Bailey**, la lutte contre la corruption, Guide d'introduction, Agence canadienne de développement international, Canada, juin, 2000.
7. **COLIN Fédiréc**, Droit public économique, L'extenso Editions, Paris, 2008.
8. **COLLIARD Claude Albert et TIMSIT Gérard**, Les autorités administratives indépendantes, presses universitaires de France, Paris, 1998.

9. **CONTE Philippe, CHAMBON Patrick**, Droit pénal générale, 7^{ème} Edition, Armand Cotin, Paris, 2004:
10. **DELAUBADERE André**, Traité de droit administratif, Tom 2, LGDJ, Paris, 1984.
11. **DIDIER Jean-pierre**, La déontologie de l'administration, presse universitaire de France, Paris, 1999.
12. **DISANT Mathieu, POLLET-PANOUSSIS Delphine**, Les lanceurs d'alerte, quelle protection juridique, quelles limites, LGDJ, Paris, 2017.
13. **DOMMEL Daniel**, face à la corruption, Édition des Ibn Khaldoun, Alger, 2004.
14. **DUHEM Jaques, JAMMES Michel**, Audit et gestion fiscale de l'entreprise, Édition EFE, Paris, 1996.
15. **FAVOREU Louis et LOÏC Philip**, la grande décision du conseil constitutionnel, Dalloz, Paris, 1995.
16. **FULGERAS Anne-Jose**, Les affaires, la politique, la justice, Édition de l'atelier, France, 2005.
17. **GASTON Stefani Levasseur Georges, BOULOUC Bernard**, Droit pénal général, 16^{ème} Edition, Dalloz, Paris, 1997.
18. **GAUDMET Yves**, Traite de droit administratif, droit administratif général, 16^{ème} Édition, LGDJ, Paris, 1996.
19. **GENTOT Michel**, les autorités administratives indépendantes, collection clefs politiques, 2^{ème} Édition, Montchrestien, Paris, 1994.
20. **GUAY Louis**, Les enjeux et les défis du développement durable connaître, presse de l'Université Lavaln, Canada, 2004.
21. **GUEDON Marie-José**, Les autorités administrative indépendantes, LGDJ, Paris, 1992.
22. **GUILLIEN Rayamond, VINCENT Jean**, Le lexique des termes juridique 14^{ème} Édition, Dalloz, Paris, 2003.
23. **HADJADJ Djilali**, Corruption et démocratie en Algérie, la dispute, Paris, 2001.

24. **JEAN François Aubay**, Management public introduction générale, Edition Dalloz, Paris, 1996.
25. **KLITGAARD Robert**, Combattre la corruption, 5^{ème} Édition, Nouveaux horizons, Paris, 2006.
26. **KUTY Franklin**, Droit de la concurrence, Larcier, Paris, 2006.
27. **LACHAUME Jean-François**, la fonction publique, 2^{ème} Édition, Dalloz, Paris, 1998.
28. **LAKHLEF Brahim**, La bonne gouvernance, Dar El khaldounia, Alger, 2002.
29. **LARGUIER Jean coute**, Droit pénal spécial, 11^{ème} Édition, Dalloz, Paris, 1996.
30. **LARGUIER Jean, LARGUIER Anne Marie**, Droit pénal spécial, 11^{ème} Édition, Dalloz, Paris, 2000.
31. **LARGYIERT Jean, CONTE Philip**, Droit pénal des affaires, 11^{ème} Édition, Armand colin, Paris, 2004.
32. **MAUGUE Christine**, La porte l'obligation de transparence dans les contrats publics, Dalloz, Paris, 2004.
33. **MICHEL Crozier**, Le phénomène bureaucratique, Édition seuil, Paris, 1963.
34. **NKELZOK KOMTSINDI Valèro**, La corruption une lecture systématique, Édition Dianoia, Paris, 2004.
35. **PROBST Gilbert J.B**, Organisation et management, 3^{ème} Édition d'organisation, Paris, 2000.
36. **RICCI Jean-Claude**, Droit administratif, 4^{ème} Édition, Hachette, supérieur, Paris, 2004.
37. **ROCCA Jean-Louis**, La corruption, Alternatives économiques Syros Paris 1993.
38. **SERGE Guinchard, JACQUES Buisson**, Procédure pénale, 4^{ème} Edition, lexis Nexis, Litec, Paris, 2008.
39. **STEFANI Gaston, LEVASSEUR Gorges, BOULOC Bernard**, Procédure pénale, Ed Dalloz, Paris, 1996.
40. **TAIB Essaid**, Droit de la fonction publique, Édition Houma, Alger, 2003.

41. **TEITGEN (C), COLLIARD (C,A) et TIMSIT(G)**, « Les A .A.I. histoire d'une institution », PUF, Paris, **1988**,
42. **THOMASSET Pierre (S)**, L'autorité de régulation boursière face aux garanties processuelles fondamentales, LGDJ, Paris, **2003**.
43. **VALERIE Dauphin**, Les suggestions du droit commun en droit administratif, L'harmattan, Paris, **1999**.
44. **VERON Michel**, Droit pénal des affaires, 6ème Édition, Dalloz, Paris, **2005**.
45. _____, Droit pénal spécial, 8ème Édition, Amand colin, Paris, **2000**.
46. **ZOUAIMIA Rachid**, Droit de la régulation économique, Berti Edition, Alger, **2006**.
47. _____, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Edition Houma, Alger **2005**.
48. _____, Les autorités de régulations indépendantes dans le secteur financier en Algérie, Edition Houma, Alger, **2005**.

II. Thèses de doctorat

1. **CANO Rosa Ana**, La lutte contre la corruption dans le champ d'action du conseil de l'Europe, Thèse de doctorat, Droit international public, Université panthéon, Sorbonne, Paris, **2007**.
2. **CLARA Delavallade**, Corruption publique: facteurs institutionnels et effets sur les dépenses publique, économies et finances, Thèse de doctorat en sciences économiques, Université Panthéon-Sorbonne, Paris1, **2007**.
3. **DELAVALLADE Clara**, Corruption publique, Facteurs institutionnels et effets sur les dépenses publiques, Thèse de doctorat, Faculté de sciences économiques, Université de Paris, 1-Pantheon-Sorbonne, Paris, **2007**.
4. **FAROUZ-Chorin Frédéric**, La lutte contre la corruption, Thèse de doctorat, Droit, Marseille 3, France, **1998**.

5. **FITZGERALD Philip**, les dispositifs juridiques internationaux de lutte contre la corruption des agents publics étrangers, Thèse de doctorat en droit, droit public, Faculté de droit, Université du sud Toulon-var, France, **2012**.
6. **HAN Xiao-Ying**, La lutte contre la corruption en politique criminelle - étude comparée entre la France et la chine, Thèse de doctorat Droit, Université Panthéon Sorbonne, Paris, **2005**.
7. **HENRI Brigitte**, La corruption un mal endémique, Thèse de doctorat, Université Sophia-Antipolis, France, **2001**.

III. Articles et Communications

A. Articles

1. **AOUICHAT Hayet**, « un outil anticorruption pour un renforcement de la sécurité dans les affaires », Revue d'enseignement chercheur des études juridiques, Université mohamed Boudiaf Msila, vol 07, N°02, décembre 2022. pp 1154-1167.
2. **AUBY Jean-François**, « Gestion des services publics et corruption », Petites affiches, n°6, 13 janvier 1995. pp 23-31.
3. **BERGEL (J.L)**, "Pouvoir réglementaire et délégatoire de compétence normative », Droit prospectif N°16, 2001. pp 2373-2380.
4. **BOSSARD André**, « Crime organisé, entreprise et corruption », Petite affiche, n°35, 20 mars 1995. pp 11-16.
5. **CARTIER-BRESSON Jean**, « corruption, libéralisation et démocratisation », Tiers-monde, Tome 41, n°161, 2000. pp 9-22.
6. **CASSUTO Thomas**, "Pour une approche des systèmes corruptifs", Gazette du Palais, n° 112, 21 Avril 2012. pp 5-9.

7. CHELGHOU M Rahima, "Le rôle de la société civile dans la prévention et la lutte contre la corruption". La Revue d'enseignant chercheur des études juridiques et politiques, Université de Msila, volume 7, n° 2, 10 juin 2022. pp 2154-2164.
8. CHEVALIER Jacques, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique », Revue Française de l'administration Publique, n°105-106, École Nationale de l'administration, Paris, 2003.
9. DABIH Miloud, DABIH Hatem, « le fléau de corruption ; évolution, mécanismes de lutte et prospectives » Revue des études juridiques et politiques, Université Omar Telidji de Laghouat, volume 6 n°2 juin 2020. pp 277-308.
10. DELLEUR Philippe « commerce international et corruption », Revue après demain, n°370, janvier 1995. pp 18-20.
11. DUMEZ (H) et JEUNE MAITRE (A), « les institutions de régulation des marchés, études de quelques modèles de référence. RIDE, n°1,1999. pp 11-30.
12. FRISON-ROCHE (M.A), « Le droit de la régulation », D n°7. DOC 2001. pp 610-616.
13. GOSSENES Win, « Réglementation nationales et internationales de la corruption, conséquences pratiques pour les entreprises et programmes de mise en conformité », Revue de droit des affaires en internationales, n°1, forum européen de la communication, Paris, 1999. pp 19-28.
14. HAMMACHE Soria, « le rôle des institutions dans le renforcement des mécanismes de lutte contre la corruption en Algérie », Journal of Legal and economic research, centre universitaire Aflou, volume 5, n°3, 2022. pp 175-202.
15. JOHNSTON Michael, « A la recherche de définition vitalité politique et corruption », Revue international de sciences social, Paris, 1996. pp372-398.
16. KARADJI Mustapha, CHAIB Leila, « Le droit d'accès aux documents administratifs en droit algérien », In Revue Idara, ENA, Alger, v 12, n° 2, 2003, pp125-149.

17. KHALLOUFI Rachid, « Les institutions de régulation », Revue Algérienne de sciences juridiques, économiques et politiques, Volume 41, N° 2, 2003, pp110-134.
18. _____, "Les institution de régulation en droit algérien", Revue Idara, n° 28,2004. pp 253-256.
19. LABORDE Jean Paul, "Criminalité financière et droit pénal international", Petites affiches, n°112, 18 juin 2008. pp 55-70.
20. LAGHOUATI Samy, Florent Fassier et Ali Mebroukine, « Droit algérien de la concurrence a la croisée des chemins », RDAl-IBLJ, 2006.pp 691-695.
21. LINDITCH Florian, « Nouvelles de la corruption ordinaire, à propos du classement établi par Transparency International », Contrats et marchés publics, n° 12, Décembre 2006.pp 9-11.
22. MOUZOUÏ Aïcha, BAAR Abdelhamid, BORAS Boudalia, « La corruption financière entre la théorie et les mécanismes juridiques internationaux de sa lutte », journal of contemporary Business and Economic studies, Université ibn Khaldoun de Tiaret, vol 5, N°2, 2022.pp 118-131.
23. OUSSOUKINE Abdelhafid, « Le secret en droit ou le droit du secret », In Revue Algérienne des sciences juridiques, politiques et économiques, Université d'Alger, Vo 132. N 3, 1995.pp 493-513.
24. PYMAN Mark, "La corruption dans le secteur de la défense, corruption et prédation," naqd, Revue d'étude et de critique social, n°25, 2008.pp 37-108.
25. RENAUD (S), "les autorités de régulation et le démembrement du pouvoir central », Droit prospectif, N16, 2001.pp 2204-2220.
26. SEGONOS Marc, « L'internationalisation de l'incrimination et de la corruption », Droit pénal, n°9, Septembre 2006.pp 23-44.
27. SIDI BOUMEDIENE Rachid, "L'urbanisme: une prédation méthodique", corruption prédation, Naqd, Revue d'études de critique sociale, n° 25, 2008.pp 109-133.

28. ZAGAIYOUVA, Anastassiya, « les défis de la corruption dans les pays en transitions » Revue d'études et de critique sociale, n°25, Ben Aknoun, Alger, 2008. pp 13-39.
29. ZOUAIMIA Rachid, "Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie", Revue Idara, n° 28, 2004. pp 23-68.
30. _____, « Les fonction répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », Revue Idara, N 24, 2004. pp 123-165.
31. _____, "Le régime contentieux des A.A.I en droit Algérien", Revue Idara, volume 15, n°1, 2005. pp 8-48.
- 32.
33. _____, « Les garanties du procès équitable devant les autorités administratives indépendantes », Revue académique de la recherche juridique, N° 1, 2013.

B. Communication

1. **BARON Jean Godeaux**, « L'importance du phénomène de la corruption », Actes du colloque sur la corruption nous concerne tous, du 4 décembre 2001, institut d'études sur la justice Louvain, la neuve, Belgique, 2002. pp 27-32.
2. **BERRI Norddine**, "Le règlement des différends devant l'autorité de régulation de la poste et des télécommunications", Actes du colloque national sur les autorités de régulation indépendantes en matière économique et financière, Université de Bejaia, 23-24 mai 2007. pp 70-89.
3. **BOURICHE Riad**, "Le Gouvernement", Actes du colloque international sur la bonne gouvernance et les stratégies de changement dans le tiers monde. T1, Université de Ferhat Abass, Sétif, 8-9. Avril 2007. pp 212-229.
4. **BUEB Jean-Pierre**, "la caisse noire comme moyen de paiement de la corruption dans les marchés publics", in la corruption dans les marchés publics, Rapports conseil de

l'Europe, Tallinn Estonie, 27-29 octobre 1997, Édition du conseil de l'Europe 1998. pp 81-93.

5. **CASTRESANA FERNANDEZ Carlos**, « Rapport général », in la corruption dans les marchés publics, Rapports conseil de l'Europe, Tallinn (Estonie), 27-29 octobre 1997, Édition de conseil de l'Europe, 1998. pp 15-30.

6. **EGEN Peter**, « Réforme des procédures principes et objectif régissant les marchés publics de l'état », in la corruption dans les marchés publics, rapport: conseil de l'Europe, Tallinn (Estonie), 27-29 octobre 1997, Édition de l'Europe 1998. pp 31-45.

7. **ESOH Elame**, corruption et gouvernance au Cameroun, Actes du colloque international sur la bonne gouvernance et les stratégies de changement dans le tiers monde, Tome 2, Université de Ferhat Abass, Sétif, 8-9 avril, 2007. pp 164-191.

8. **JAZIRI Raouf**, "l'analyse des couts de l'enseignement supérieur, ver une gouvernance accrue des Universités tunisiennes", Actes du colloque international sur la bonne gouvernance et les stratégies de changement dans le tiers monde, T2, Université de Ferhat Abass, Sétif, 8-9 avril 2007. pp 131-163.

9. **KUHT Lothar**, « La protection des intérêts financiers de l'union européenne: les contrôles en matière de corruption dans les marchés publics », in la corruption dans les marchés publics, rapporté conseil de l'Europe, Tallin (Estonie), 27-29 octobre 1997, Édition, du conseil de l'Europe 1998. pp 67-80.

IV. Textes Juridiques

1. Loi n° 78/753 du 17 juillet 1978, portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, sociale et fiscal, J.O.R.F du 18 juillet 1978, modifié par la loi n° 2000 / 321 du 12 avril 2000, relative aux droit des citoyens dans leur relations avec l'administration .J.O.R.F du 13 avril 2000, et par l'ordonnance n° 2005/650 du 6 juin 2005, relative à la liberté d'accès aux documents

administratifs et à la réutilisation des informations publiques, n° 131 du 7 juin 2005 . www.legifrance.gov.fr.

2. Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique, version consolidée au 1 février, 2007. www.legifrance.gouv.fr

3. Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publique, JORF du 30/1/1993. www.legifrance.gouv.fr

4. Ordonnance n°2005- 650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès à documents administratives et à la réutilisation des informations publiques, J.O.R.F, N° 131 du 7 juin, 2005, www.légifrance.gouv.fr.

5. Loi n° 2005/743 du 4 juillet 2005 autorisant la ratification de la Convention des Nation Unies contre la corruption, JORF, n° 155, du 5 juillet 2005. www.legifrance.gouv.fr

6. Décret n° 2006-1113 du 4 septembre 2006, portant publication de la Convention des Nation Unies contre la corruption, JORF, n° 206 du 6 septembre 2006. www.legifrance.gouv.fr

7. Loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence et à la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique. JORF n 278 du 10 décembre 2016. www.legifrance.gouv.fr

8. Décret n° 2017-329 du 14 mars 2017 relatif à l'agence française anticorruption, JORF, n 63 du 15 mars 2017. www.legifrance.gouv.fr

9. Arrêté du 19 décembre 2019 modifiant l'arrêté du 14 mars 2017 relatif à l'organisation de l'agence française anticorruption, JORF 300 du 27 décembre 2019. www.legifrance.gouv.f

V. Source internet

1. « Les grandes étapes de la réforme de l'état », La vie politique. <http://www.vie.publique.fr>.

2. la lutte contre la corruption. www.oecd.org.

3. Mohammed Drissi Alami Machichi, Notion D'incompatibilité en droit des sociétés, consulté sur le lien suivant le 20/10/2020 . hppt/jurismaroc.vraiforum.com.

4. NICOLE Decoopman, "Droit et déontologie- contribution à l'étude des modes de régulation", curapp-revues, Paris. www.U-picardye.fr/curapp-revues
5. United nations convention against www.unodc.org.

الفهرس

1مقدمة

الباب الأول

عن مقتضيات إستراتيجية مكافحة الفساد حسب القانون رقم 01-06

20 الفصل الأول: رؤية جديدة لإستراتيجية مكافحة الفساد

22 المبحث الأول: مبررات صياغة إستراتيجية جديدة لمكافحة الفساد

المطلب الأول: معوقات تنفيذ الإستراتيجيات السابقة مبرر لصياغة إستراتيجية جديدة لمكافحة الفساد

23

24 الفرع الأول: خطورة الأسباب المشجعة للفساد مبرر لصياغة قانون خاص

25 أولا: الأسباب التاريخية

27 ثانيا: الأسباب السياسية

33 ثالثا: الأسباب الإقتصادية

36 رابعا: الأسباب الإدارية

37 خامسا: الأسباب الإجتماعية والثقافية

39 الفرع الثاني: تعدد آثار الفساد

39 أولا: الآثار السياسية للفساد في الجزائر

43 ثانيا: الآثار الإقتصادية للفساد في الجزائر

46 ثالثا: الآثار الإجتماعية السلبية للفساد في الجزائر

47 رابعا: الآثار الإدارية السلبية للفساد في الجزائر

المطلب الثاني: ضعف الإطار القانوني لمكافحة الفساد كحتمية لصياغة إستراتيجية جديدة في إطار

50 قانون رقم 01-06

51 الفرع الأول: الإسراع لتشخيص الوضع والإعتراف بضرورة مكافحة الفساد

51 أولا: تشخيص الوضع بالإعتراف بخطورة الفساد

60 ثانيا: معاينة المنظومة القانونية ورفع شعار الرغبة في الإصلاح

66 الفرع الثاني: المصادقة على الإتفاقيات الدولية في مجال مكافحة الفساد

66 أولا: إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته

67	ثانيا: إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
67	ثالثا: الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد
67	الفرع الثالث: المضمون القانوني لإستراتيجية مكافحة الفساد
67	أولا: لمحة وجيزة عن الإستراتيجية كمفهوم نظري
69	ثانيا: سن قانون رقم 01-06 كقانون خاص للوقاية من الفساد ومكافحته
75	ثالثا: طبيعة قانون رقم 01-06
79	المبحث الثاني: الإهتمام بالموارد البشري والمؤسسياتي تصور جديد لمهام الإدارة في استراتيجية مكافحة الفساد
79	المطلب الأول: إقرار سياسة انفتاحية للإدارة -كبناءً ذاتي-
80	الفرع الأول: واقع الإدارة العمومية في الجزائر
81	أولا: سيادة عنصر الإرتشاء
81	ثانيا: التّخلف الإداري
82	ثالثا: البيروقراطية
83	رابعا: سوء التّسيير
91	الفرع الثاني: ضرورة تنشيط الإدارة بإعادة النظر في مشاكلها
91	أولا: التراجع عن الطابع السلطوي للإدارة العمومية
93	ثانيا: إعادة الهيكلة
94	ثالثا: تقليص الحجم الوظيفي
94	رابعا: استبدال الإدارة التقليدية بالإدارة الحديثة
99	خامسا: إسترجاع العامل الديني والأخلاقي
100	المطلب الثاني: إقرار سياسة انفتاحية للإدارة -كعلاقة-
101	الفرع الأول: أثر فعالية الإهتمام بالموارد البشري على تحديث الإدارة العمومية وترشيدها
101	أولا: حتمية إعتداد معايير موضوعية للالتحاق بالوظيفة العامة
105	ثانيا: الحاجة إلى تنمية كفاءة الموظّف
108	ثالثا: تشجيع نظام الحوافز كمؤشر لرفع كفاءة الموظّف
113	رابعا: إعتداد سياسة التدوير الوظيفي

113	الفرع الثاني: إصلاح العلاقة بين الإدارة والمواطن
114	أولاً: مضمون تنظيم العلاقة بين المواطن والإدارة
115	ثانياً: الأحكام المتعلقة بتنظيم العلاقة بين المواطن والإدارة
116	الفرع الثالث: نحو نجاعة العمل الإداري بتحديث أساليبه
117	أولاً: تحسين جهاز الإستقبال
119	ثانياً: تبسيط الإجراءات الإدارية
121	ثالثاً: نجاعة العمل الإداري بإقرار سياسة تنسيقية وتعاونية
126	الفصل الثاني: تعزيز البنية المؤسساتية بهيئة متخصصة
128	المبحث الأول: الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
128	المطلب الأول: التكييف القانوني للهيئة
129	الفرع الأول: الطابع السلطوي للهيئة
134	الفرع الثاني: الطابع الإداري للهيئة
135	أولاً: المعيار المادي
135	ثانياً: معيار المنازعات
138	الفرع الثالث: الطابع الإستقلالي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
139	أولاً: مظاهر إستقلالية الهيئة في جانبها العضوي
145	ثانياً: مظاهر إستقلالية الهيئة في جانبها الوظيفي
152	المطلب الثاني: التّنينم الهيكل للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
152	الفرع الأول: التّنينم الهيكل للهيئة قبل تعديل المرسوم الرئاسي رقم 413-06
153	أولاً: التشكيلة
153	ثانياً: الهياكل التابعة للهيئة
155	الفرع الثاني: التّنينم الهيكل للهيئة بعد تعديل المرسوم الرئاسي رقم 413-06
155	أولاً: التشكيلة
156	ثانياً: هياكل الهيئة
162	الفرع الثالث: التّنينم الهيكل بعد حلّ الهيئة واستبدالها بالسلطة العليا للشفافية
162	أولاً: التشكيلة

162	..... ثانيا: الهياكل
170	..... الفرع الرابع: سير الهياكل التابعة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
171	..... أولا: إجراءات عمل مجلس اليقظة والتقييم التابع للهيئة
171	..... ثانيا: إجراءات عمل المجلس التابع للسلطة العليا للشفافية
172	..... الفرع الخامس: السّلة العليا للشفافية حل للهيئة أم إمتداد لها؟
174	..... المبحث الثاني: بعض الملاحظات حول خصوصية هيئة مكافحة الفساد
174	..... المطلب الأول: حول النّظام القانوني للهيئة
175	..... الفرع الأول: الطابع العام للهيئة
176	..... الفرع الثاني: إلحاق أعضاء الهيئة بقواعد خاصة في توظيفهم
176	..... أولا: التّكوين المناسب والعالي المستوى لموظفيها
178	..... ثانيا: الإلتزام بالسّر المهني
180	..... ثالثا: تأدية أعضاء الهيئة لليمين
180	..... رابعا: ضمان الحماية لأعضائها
181	..... الفرع الثالث: غلبة الطّابع الإستشاري والوقائي للهيئة
181	..... أولا: الطّابع الاستشاري للهيئة
188	..... ثانيا: الطّابع الوقائي للهيئة
196	..... الفرع الرابع: ملاحظات حول مسألة دسترة الهيئة
196	..... أولا: موقع الهيئة ضمن الهيئات الإستشارية في التعديل الدستوري لسنة 2016 من هيئة وقائية إلى هيئة إستشارية
197	..... ثانيا: موقع الهيئة ضمن الهيئات الرقابية بعد تعديل الدستور لسنة 2020، من هيئة استشارية إلى هيئة رقابية
198	..... المطلب الثاني: حول صورية استقلالية الهيئة
198	..... الفرع الأول: نسبة الإستقلالية العضوية للهيئة
199	..... أولا: غياب آليات لحماية أعضائها
199	..... ثانيا: إحتكار السّلة التنفيذية للتعين
202	..... ثالثا: تزويد الهيئة بأمانة عامة تعيّن السّلة التنفيذية

203	رابعاً: قابلية تجديد العضوية من السّطة التنفيذية.....
203	خامساً: ظروف إنهاء السّطة التنفيذية لعضوية الهيئة.....
205	سادساً: محدودية الإستقلال الإداري.....
206	الفرع الثاني: نسبة الإستقلالية الوظيفية للهيئة.....
207	أولاً: نسبة الإستقلال المالي.....
210	ثانياً: غياب الصّلاحيات الملائمة لطبيعة الهيئة.....
212	ثالثاً: الإلتزام بتقديم التّقرير السنوي لرئيس الجمهورية.....
215	خلاصة الباب.....

الباب الثاني

صلاحيات الهيئة الوطنية بين الدّور الوقائي ومكافحة الفساد

218	الفصل الأول: الدور الوقائي للهيئة في صون نزاهة الموظّف العام.....
220	المبحث الأول: صلاحيات الهيئة المتعلقة بصون الذمة المالية للموظف العام.....
220	المطلب الأول: التّصريح بالامتلاكات إجراء وقائي لصون الذّمة المالية للموظّف العام.....
221	الفرع الأول: تأسيس مبدأ التّصريح بالامتلاكات.....
222	أولاً: التّصريح بالامتلاكات في إطار الأمر رقم 04-97.....
224	ثانياً: التّصريح بالامتلاكات في قانون رقم 01-06.....
225	ثالثاً: في النّصوص التّنظيمية.....
225	رابعاً: بعض النّصوص الإتفاقية.....
226	خامساً: دسترة إجراء التّصريح بالامتلاكات.....
227	الفرع الثاني: نطاق التّصريح بالامتلاكات من حيث الممتلكات والأشخاص.....
227	أولاً: نطاق التّصريح من حيث الممتلكات.....
229	ثانياً: اتساع قائمة الملزومون بالتّصريح بالامتلاكات.....
231	الفرع الثالث: الإطار الإجرائي للتّصريح بالامتلاكات.....
231	أولاً: آجال اكتتاب التّصريح بالامتلاكات.....
233	ثانياً: تباين الجهات المودع أمامها التّصريح بالامتلاكات.....
236	ثالثاً التّباين من حيث نشر التّصريحات.....

- 236 الفرع الرابع: تجريم الإخلال بواجب التصريح بالامتلاكات
- 237 أولا: تجريم الإخلال بواجب التصريح بالامتلاكات
- 239 ثانيا: صعوبة تحديد عناصر الجريمة
- 240 ثالثا: الصعوبات الإجرائية
- 242 رابعا: جزاء الإخلال بواجب التصريح بالامتلاكات
- 245 الفرع الخامس: ملاحظات حول ضعف فعالية التصريح بالامتلاكات في الحد من الفساد
- 245 أولا: ملاحظات حول الامتلاكات موضوع التصريح
- 245 ثانيا: ملاحظات بخصوص الملزمون بالتصريح بالامتلاكات
- 246 ثالثا: ملاحظات بخصوص آجال التصريح
- 246 رابعا: ملاحظات بخصوص مراقبة ونشر التصريح بالامتلاكات
- 246 خامسا: ملاحظات بخصوص متابعة جريمة الإخلال بالتصريح والعقوبة المقررة لها
- سادسا: ملاحظات بخصوص تراجع المشرع عن مجموعة من الأحكام الواردة في الأمر رقم 04-97 الملغى، وعدم التنسيق بين نصوص قانون رقم 01-06
- 247 المطالب الثاني: نظام التنافي إجراء وقائي لصون الذمة المالية للموظف العام
- 248 الفرع الأول: بشأن مضمون التنافي في الوظيفة العامة
- 249 أولا: تعريف مبدأ التنافي
- 255 ثانيا: خصائص مبدأ التنافي في مجال الوظيفة العامة
- 257 ثالثا: صور مبدأ التنافي
- 259 الفرع الثاني: أثر مبدأ التنافي على الوظيفة العامة
- 259 أولا: المساهمة في تعزيز النزاهة والشفافية
- 260 ثانيا: الطابع الرقابي لنظام التنافي
- 261 ثالثا: تعزيز مبدأ حياد الإدارة
- 261 رابعا: يحقق مبدأ الفصل بين المصالح العامة والخاصة
- 262 الفرع الثالث: هيئة مكافحة الفساد بين خضوعها لنظام التنافي ومهمة ضمانه
- 263 أولا: مدي خضوع الهيئة لنظام التنافي
- 264 ثانيا: إشراف الهيئة على ضرورة احترام حالات التنافي

- 266 الفرع الرابع: بعض الملاحظات المتعلقة بأحكام مبدأ التنافي
- 269 المبحث الثاني: صلاحيات الهيئة الخاصة بتقويم سلوك الموظف العام
- 269 المطلب الأول: عن قواعد أخلاقيات المهنة كضمانة لنزاهة الموظف العام
- 270 الفرع الأول: التعريف بمدونات قواعد أخلاقيات المهنة وخصائصها
- 270 أولاً: التعريف بمدونات قواعد سلوك الموظف العام
- 275 ثانياً: أهم مبادئ أخلاقيات المهنة
- 276 ثالثاً: خصائص مدونات قواعد سلوك الموظف العام
- 276 الفرع الثاني: أثر القانون الإتفاقي على مدونات قواعد سلوك الموظف العام
- 277 أولاً: إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
- 277 ثانياً: إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته
- 278 ثالثاً: الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة
- 278 رابعاً: الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد
- 279 الفرع الثالث: أهمية مدونات قواعد سلوك الموظف العام
- 280 أولاً: إرشاد الموظف للحلول السلمية لمشاكل عمله
- 280 ثانياً: إيجاد التوازن المرغوب في العلاقة بين الموظف والمواطن
- 281 ثالثاً: المصلحة العامة الهدف الأسمى لهذه القواعد
- 281 رابعاً: تكملة مدونات قواعد السلوك للقاعدة القانونية
- 281 خامساً: وقوع الموظف تحت طائلة المسؤولية
- 283 الفرع الرابع: أنواع مدونات قواعد سلوك الموظف العمومي
- 283 أولاً: مدونة سلوك القطاع العام
- 284 ثانياً: مدونة سلوك القطاع الخاص
- 285 ثالثاً: القواعد المشتركة لقواعد سلوك الموظف
- 286 الفرع الخامس: مدى إلزامية مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين
- 286 أولاً: مبدأ الحجية القاصرة لقواعد أخلاقيات المهنة على المسؤولية التأديبية
- 287 ثانياً: مبدأ الحجية النسبية لقواعد أخلاقيات المهنة
- 288 الفرع السادس: مساهمة الهيئة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة

- المطلب الثاني: مساهمة الهيئة في تعزيز الشفافية كأداة لتقييم ومتابعة أعمال الموظف العام 291
- الفرع الأول: في شأن أدوات الشفافية الممنوحة للهيئة لتقييم ومتابعة أعمال الموظف العام 292
- أولا: في معنى الشفافية 292
- ثانيا: بعض الأدوات الحديثة للشفافية في التشريع الجزائري 300
- الفرع الثاني: في شأن التقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الرامية لمكافحة الفساد 313
- الفرع الثالث: في شأن ضمان الهيئة التنسيق ومتابعة الأنشطة 316
- الفصل الثاني: الدور النسبي للهيئة في مكافحة الفساد 320
- المبحث الأول: عن تقييم مواجهة الهيئة للجريمة 322
- المطلب الأول: في متابعة الهيئة للجريمة 322
- الفرع الأول: مسألة إعادة النظر في الجريمة والعقوبة 322
- أولا: الجرائم المستحدثة في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته 323
- ثانيا: تكييف كل جرائم الفساد جنح مع تغليظ العقوبة 334
- ثالثا: إتباع إجراءات وأساليب تحري خاصة 335
- الفرع الثاني: الإختصاص الأصيل للهيئة في الكشف عن الجريمة 343
- أولا: ممارسة البحث والتحري باتصال الهيئة بالنيابة العامة 343
- ثانيا: اتصال الهيئة بالجريمة بواسطة أجهزتها الداخلية 346
- ثالثا: جزاء عدم تزويد الهيئة بالمعلومات المطلوبة 349
- المطلب الثاني: في اتصال الهيئة بالقضاء 349
- الفرع الأول: علاقة الهيئة بالقضاء 350
- أولا: طبيعة علاقة الهيئة بالقضاء 350
- ثانيا: تقييد الهيئة في علاقاتها بالقضاء 351
- الفرع الثاني: العوامل المؤثرة في تعطيل علاقة الهيئة بالقضاء 352
- أولا: تنازع الإختصاص بين الهيئة وأجهزة أخرى متخصصة في مجال مكافحة الفساد 352
- ثانيا: غياب صفة الضبطية القضائية في أعضائها وغياب الردع والقمع في مهامها 354
- ثالثا: غياب الضمانات الكافية في حالة التبليغ عن الجرائم 355
- الفرع الثالث: غياب الهيئة في متابعة أهم قضايا الفساد 361

- 361أولاً: قضية الطّريق السّيار شرق غرب
- 362ثانياً: قضية كمال البوشي
- 363الفرع الرابع: التّغيير من علاقة الهيئة بالقضاء في إطار السّلطة العليا للشفافية
- 364أولاً: من حيث طبيعة تشكيلة أعضائها
- 365ثانياً: من حيث طبيعة التّحريات التي تختص بها السّلطة
- 365ثالثاً: من حيث علاقتها بالقضاء
- 368الفرع الخامس: تقييم الأحكام المتعلّقة بالسّلطة العليا للشفافية في ظلّ قانون رقم 08-22
- 370المبحث الثاني: تفعيل دور الهيئة بإشراكها جهات مساهمة في مكافحة الفساد
- 370المطلب الأول: علاقة الهيئة بالديوان المركزي لقمع الفساد
- 370الفرع الأول: إستحداث الديوان المركزي لقمع الفساد
- 371أولاً: الطبيعة القانونية للديوان المركزي لقمع الفساد
- 373ثانياً: تفعيل تشكيلة الديوان وإطاره التّنظيمي إستجابة لمقتضيات مكافحة الفساد
- 378الفرع الثاني: الإختصاص الموسع للديوان
- 379أولاً: صلاحيات الديوان
- 380ثانياً: الدور التّكاملي للديوان كجهاز مساعد للهيئة في التّصدي للجريمة
- 381الفرع الثالث: قصور إختصاصات الديوان
- 381أولاً: حجب الطابع الإستقلالي للديوان
- 383ثانياً: حدود علاقة الديوان المركزي لقمع الفساد بالهيئة
- 384ثالثاً: إفتقار تقارير الديوان للفاعلية والشفافية
- 386المطلب الثاني: إلزامية التّعاون في مجال مكافحة الفساد تنوعاً لصلاحيات الهيئة
- 386الفرع الأول: خلق سياسة تنسيقية في مجال التّعاون على مكافحة الفساد
- 387أولاً: التّسيق المؤسّساتي على المستوى الدّخلي
- 399ثانياً: التّسيق المؤسّساتي على الصّعيد الدّولي
- 404الفرع الثاني: الغاية من إلزامية فرض التّعاون والتنوع من صلاحيات الهيئة
- 404أولاً: ترشيد السّياسة العامّة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته
- 407ثانياً: حماية الأموال والأموال العامّة

415	.....	خلاصة الباب
416	.....	خاتمة
435	.....	قائمة المراجع
484	.....	الفهرس

دعم إستراتيجية مكافحة الفساد بإنشاء هيئة وطنية بموجب قانون رقم 06-01

ملخص

إنّ الفساد ظاهرة ملازمة للحضارة البشرية، فما سقطت أنظمة، وانهارت أمم إلا وكان الفساد عنصراً فاعلاً في تحقيق ذلك، هو الذي يمسّ سيادة القانون ويهدّد بالشفافية والنزاهة، هو الذي يُضعف الشريعة في الدّول ويمسّ باستقرارها، الجزائر دولة عانت من الظاهرة، فعمت إلى إقرار إستراتيجية لمكافحة الفساد تنفيذاً للإتفاقيات الدّولية المصادق عليها في المجال، -الذي أصبح إلتزام دستوري بموجب دباجة الدّستور في تعديل 2020 - عليه أنشأت "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته" بموجب قانون رقم 06-01، كسلطة إدارية مستقلة، حيث إحتفظ بالتكليف ذاته رغم إعادة صياغتها في "سلطة عليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته"، ورغم ارتقاءها من هيئة إستشارية إلى هيئة رقابية، زوّدت بوسائل بشرية ومادية، ودُعّمت بصلاحيات مهمة بالأخص ما تعلق بصون نزاهة الموظف العام والوظيفة العامّة، واتصالها بالجريمة، كجهاز مكمل للأجهزة التقليدية للرقابة من جهة، ومن جهة أخرى كآلية لتفعيل إرادة الدّولة في مكافحة الفساد في إطار تصور جديد لمهام الإدارة وهيكلها وتسيير الشؤون العمومية، وأخلفة الحياة العامّة.

Résumé

Le phénomène de la corruption existe depuis l'avènement de la civilisation humaine. Elle est à l'origine de la chute des régimes et de la destruction des nations, en ce qu'elle remet en cause la souveraineté de la loi, la transparence et l'intégrité, fragilise la légitimité des Etats et porte atteinte à la stabilité de ceux-ci. On application des conventions internationales qu'elle a ratifiées, l'Algérie a adopté une stratégie de lutte contre la corruption qui est devenu, en vertu du préambule de la constitution, un engagement constitutionnel, à l'occasion de la révision de celle-ci en 2020. C'est dans cette optique qu'elle a été promulguée la loi 06-01 instituant « l'organe national de prévention et de lutte contre la corruption », qualifié d'autorité administrative indépendante et qui a été remplacé par « la haute autorité de transparence, de prévention et de lutte contre la corruption », tout en gardant la même qualification juridique. C'est érigée en un organe de contrôle. Pour mener à bien ses missions, cette dernière est dotée de moyens humains et matériels et de prérogatives importants, notamment les mesures visant à préserver l'intégrité du fonctionnaire et de la fonction et celles dont elle dispose en cas d'acte susceptible de qualification pénale. En cela, l'organe en question est à la fois une instance de renforcement des organes de contrôle traditionnelles et un mécanisme assurant l'effectivité de la volonté de l'Etat dans la lutte contre la corruption dans le cadre d'une nouvelle conception des missions de l'administration, de la gestion des affaires publiques et de la moralisation de la vie publique.

Abstract

The phenomenon of corruption has existed since the dawn of human civilization. It is responsible for the downfall of regimes and the destruction of nations as it challenges the sovereignty of law, transparency, and integrity, weakens the legitimacy of states, and undermines their stability. In line with the international conventions it has ratified, Algeria has adopted a strategy to combat corruption, which has become a constitutional commitment, as evidenced by the preamble of its constitution during its revision in 2020. It is in this context that the law 06-01 was promulgated, establishing the "National Authority for the Prevention and Fight against Corruption," designated as an independent administrative authority. This authority was subsequently replaced by the "High Authority for Transparency, Prevention, and Fight against Corruption," while maintaining the same legal status. It has been established as a supervisory body. To effectively carry out its missions, this authority is equipped with significant human and material resources, as well as important prerogatives. These include measures aimed at preserving the integrity of civil servants and their functions, as well as those it possesses in cases of acts that may qualify as criminal. In this regard, this body serves both as a reinforcement of traditional oversight bodies and as a mechanism ensuring the effectiveness of the state's will in the fight against corruption within the framework of a new conception of the administration's missions, the management of public affairs, and the moralization of public life..