

جامعة عبد الرحمان ميرة
- بجاية -

كلية الحقوق و العلوم السياسية

المركز القانوني للهيئة

الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته
Le statut juridique de l'Organe
national de prévention et de lutte
contre la corruption

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون
فرع القانون العام للأعمال

تحت إشراف الأستاذ:
د.زوايمية رشيد

إعداد الطالبة:
سعادي فتيحة

لجنة المناقشة

- أ.د ردا ف أحمد، أستاذ التعليم العالي، جامعة بجاية
أ.د زوايمية رشيد، أستاذ التعليم العالي، جامعة بجاية - مشرفا و مقررا -
د. بودريوة عبد الكريم أستاذ محاضر قسم أ، جامعة بجاية - ممتحنا -
رئيسا -
مشرفا و مقررا -
ممتحنا -

تاريخ المناقشة

30 ماي 2011

قل العماد الأصفهاني :

((إني رأيت أنه لا يكتب إنسان كتابًا في يومه إلا قال في غده:
لو غُيِّرَ هذا لكانَ أحسنُ و لو زيدَ كذا لكانَ يُستحسنُ ، و لو
قُدِّمَ هذا لكانَ أفضلُ، و لو تُرِكَ هذا لكانَ أجملُ ، و هذا من أعظمِ
العِبَرِ، و هو دليلٌ على استيلاءِ النقصِ على جملةِ البشرِ)) .

إهداء

إلى من كان عونًا دائمًا، و دعمًا أبدًا، و كان رفيقًا و مرشدًا
لي " أبي العطوف "

إلى من كانت حصنًا واقياً، و ظلًا حامياً، بدعواتها للخطوات
التي سرت على دربها " أمي الحنون "
إلى جميع أفراد أسرتي.

إلى الأسرة ما بعد أسرتي، " أسرتي العلمية"، أساتذتي
الكرام على أيديكم تلقينا مبادئ العلم والبحث، و منكم أخذنا
المنهج في الجدّ والعمل، و عليكم إعتدنا في نيل القليل من
درجات العلم التي بلغتموها، فكنتم العبرة و القدوة لنا.

شكر و تقدير

الحمد لله رفيع الدرجات، الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات، الحمد لله الذي أعانني على إتمام هذه المذكرة.

إلى من تكرم بقبوله الإشراف على هذه المبادرة العلمية، إلى الأستاذ الدكتور المشرف رشيد زوايمية فقد أنرتم عملنا، و استسمحنا منكم جزءاً من جهدكم معنا، فاستسقينا من فضلكم التوجيه و التصويب، و زودتمونا بالرشد و الملاحظة، فلکم منّا الشكر و الإمتنان، و نهدیکم إنجازنا المتواضع هذا.

إلى كل من كان دعماً و عوناً لي و لو بالكلمة الطيبة.

قائمة المختصرات

أولاً/ باللغة العربية

ج: جزء

ج ر: جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

ص: صفحة.

ثانياً/ باللغة الفرنسية

A.A.I: Autorités Administratives Indépendantes.

D: Dalloz.

Ibid.: Ibidem (au même endroit).

In: Dans.

I.E.B.E.D: Le Laboratoire des Etudes Behavioristes et des Etudes sur le Droit.

N°: Numéro.

Op.Cit: Opere Citato, cité précédemment.

P: Page.

R.D.A.I: Revue de Droit des Affaire Internationales.

R.I: Revue Idara.

R.I.D.E: Revue Internationale de Droit Economique.

T: Tome.

مَقَامَةٌ

مقدمة

الفساد من الأمراض المزمنة¹، التي عرفتها الأنظمة و الناتجة عن هدر مبادئ سيادة القانون، و قواعد الشفافية و ضعف الشرعية في إدارة مختلف المجالات و الميادين في الدولة.

فيكاد يكون الفساد ظاهرة ملازمة للحضارة البشرية، و جزء لا يتجزأ من الصراعات الاجتماعية و السياسية عبر التاريخ، فما قامت ثورة، أو سقطت أنظمة، و انهارت أمم، إلا و كان الفساد عنصرا فاعلا في تحقيق ذلك، فلا تعرف ثقافة معينة يمكن أن تدعي أن لها سلوكا يحصنها من هذه الآفة، التي لا وجود لوصفة سحرية تقي ضرر حدوثها². فالفساد نزعة شريرة تصارع قيم الخير بالإنسان بغض النظر عن طبيعة النظام السياسي و الاجتماعي، فهو رذيلة تتربص بالإنسان في كل العصور، و في كل الأماكن و بين كل الأمم³ فتبقى الحقيقة ساطعة تؤكد أن الفساد من طبعه التمدد فهو يتمتع بقابلية سرطانية متمرده تصعب عملية احتوائها⁴.

و الحديث عن الفساد يفرض بالضرورة ربط هذا المفهوم ببعض المفاهيم التي تكون المجال الخصب لبسطه، و نعتي بها، الاقتصاد، السياسة، الإدارة... فباختبار هذه الأخيرة الجهاز التنفيذي المكلف بتطبيق قوانين الدولة و تقديم الخدمات الضرورية للمواطنين و ذلك في إطار القوانين المرسومة⁵، كما يتم تأمين الآليات السليمة للتفاعل بين المواطنين و مؤسسات السلطة باعتبار علاقة المواطن بالدولة أهم عنصر في تحديد سلامة الحكم و سونه⁶، فإن الجهاز الإداري لأية دولة هو المرآة الصافية التي ترى فيها الوجه الحقيقي للسلطة و عليه هي التي تقوم بتصحيح الأخطاء الموجودة في الإدارة و توجيهها الوجهة الصحيحة بوضع الرجل المتخصص في الوظيفة المناسبة له⁷.

و باعتبار الاستقرار السياسي أهم مظاهر النجاح لأي تنظيم في أية دولة كانت، فعجز الأجهزة التنفيذية في الدولة، و تسلط بعض المسؤولين في الدولة و استغلالهم لنفوذهم في تحقيق مصالح خاصة كل ذلك يؤدي إلى تعميق روح اللامبالاة عند مواطني هذه الدول تجاه ما يدور من أحداث سياسية و اجتماعية، و هذا بدوره ينعكس على أدائهم لأعمالهم، فينعدم المد و

1 - لم تعرف الإنسانية تاريخا محددًا 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 و قابيل) التي تدل على نشوئه منذ ذلك الزمن السحيق. عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد و الإصلاح، منشورات إتحاد العرب، دمشق، 2003، ص 16.

2 - عادل عبد اللطيف، الفساد كظاهرة عربية و آليات ضبطها، بحوث و مناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية حول الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004، ص 383.

3 - إسماعيل الشطي، الديمقراطية كآلية لمكافحة الفساد و التمكين للحكم الراشد، بحوث و مناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية حول الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004، ص 453.

4 - حمزة الحسن، دراسة حالة السعودية، بحوث و مناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية حول الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004، ص 656.

5 - بوحوش عمار، الإتجاهات الحديثة في علم الإدارة، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 15.

6 - جورج العبد، العوامل و الآثار في النمو الإقتصادي و التنمية، بحوث و مناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية حول الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004، ص 214.

7 - بوحوش عمار، الإتجاهات الحديثة في علم الإدارة، مرجع سابق، ص 7.

التأييد الإجتماعي للدولة من الأفراد و المؤسسات مما يؤدي إلى عدم التعاون بين الأفراد في مواجهات خطط الدولة و بالتالي تفشي و عموم الفوضى الإدارية⁸. فضلا عن أن الاقتصاد لا يقل أهمية عن مفهومي السياسة و الإدارة، فهو العنصر الحيوي و الدرع الواقعي، و الحصن المنيع لكيان الدولة فيحميها في كل الأوضاع داخليا و خارجيا.

إن حماية و صيانة هذه المفاهيم الأكثر عرضة للفساد يقتضي فلسفة العقلانية و الرشادة في العمل و من ثمة صياغة أهداف و استراتيجيات الدولة في ما يسمى بالحكم الراشد أو الصالح بأبعاده الواسعة لتكون بذلك الرشادة مبدأ تسري على نحوه جميع المجالات و القطاعات.

فأمام الحاجة المتزايدة لتجسيد مظاهر الحكم و الإدارة الرشيدة من جهة و الذي أصبح مطلبا في أغلب خطابات المؤسسات الدولية و الحكومات المتطورة منها و المتخلفة و تجسيده من خلال القدرة على تنفيذ السياسات على نحو يؤدي إلى فحص نوعية الخدمات و نجاعة النصوص القانونية بالإضافة إلى الاحترام المتبادل بين السلطة و المؤسسات و المواطنين⁹. و أمام تفشي حدة مشكلة الفساد في أوساط المجتمعات من جهة أخرى، و كان الفساد من أخطر الظواهر التي تهدد استقرار الدول، و كونه لم يعد شأنًا محليا بل و أصبح شأنًا دوليا، ظهرت الحاجة لحملة محاولة منها الحد من الظاهرة، هذه الحملات التي أشبه ما تكون بحقن إضافية لتعزيز مناعة الجسم و لمنع انتشار المرض¹⁰، و منه أصبحت الضرورة ملحة لتدخل الدول و عقدها ندوات و مؤتمرات لقمع و مواجهة الكارثة، نذكر من الجهود الدولية اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد La convention des nations unies contre la corruption، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003، كما تضافرت جهود الإتحاد الإفريقي على وضع إتفاق حول مكافحة الفساد باعتباره من بين الأسباب الحقيقية وراء إنتشار العديد من الجرائم الإقتصادية في إفريقيا كجرائم المخدرات و التزوير و التهريب الجمركي و تبييض الأموال، و تمثل الإتفاق في إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته La convention de l'union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption و المعتمدة بمابوتو في 11 يوليو 2003¹¹.

الجزائر بدورها دولة عانت من ظاهرة الفساد، و ذلك من خلال الفوضى التي عاشتها في مختلف الإدارات و انتشار البيروقراطية، فالأفراد الفاعلون في الإدارة لهم نظرهم في

⁸ - صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية و الاقتصادية، المركز العربي للدراسات الأمنية و التدريب بالرياض، الرياض، 1994، ص 51.

⁹ - للحكم الرشيد أهمية كبرى، حيث استأثر اهتمام الباحثين و السياسيين، و كذا الإقتصاديين منذ قرنين من الزمن، كما يؤكد ذلك المفهوم القانوني له حيث تزامن ظهوره و ظهور تلك التغيرات الحاصلة في المجتمعات الحديثة المعاصرة، و بخاصة تلك التي إتخذت من الديمقراطية نمطا في حياتها المجتمعية، و عليه فإن جوهر الحكم الرشيد يتمحور حول إجرائية حسن التدبير و التصرف الجيد في تسيير شؤون المجتمع، و إدارة الموارد المادية الطبيعية و المعنوية البشرية، بطرق و أساليب ناجعة و دولية... إلخ. أنظر عيشور نادية، العقلانية الرشيدة في ضوء فلسفة الشراكة المجتمعية المعاصرة، بحوث و أوراق عمل الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد و إستراتيجية التغيير في العالم النامي، ج1، جامعة فرحات عباس سطيف، 8-9 أبريل 2007، ص 251.

¹⁰ - حمزة الحسن، دراسة حالة السعودية، المرجع السابق، ص 656.

¹¹ - إرزيل الكاهنة، جهود الإتحاد الإفريقي لمكافحة الجرائم المالية، أعمال الملتقى الوطني الأول حول الجرائم المالية في ظل التحولات الإقتصادية و التعديلات التشريعية، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، يومي 24-25 أبريل 2007، ص 80.

التنظيم و إلى دوره، مثلما لهم إستراتيجيتهم الخاصة، التي تجتمع مع الإستراتيجيات الفردية الأخرى في التنظيم، و هي تلتئم لتعطي إتجاها معينا للسلوك الفردي لكل فرد داخل التنظيم الإداري، في علاقته مع سلوك الإدارة كمنظمة، و تؤدي حركية التنظيم البيروقراطي التي يقيمها الأفراد إلى بناء علاقات داخلية محددة تكون خاضعة في الواقع لرهانات معينة بالتالي تحقق أهدافها و تحافظ على كيانها¹² ، فعمت السلطة البيروقراطية و هي أفتك الأمراض الإدارية.

كما عانى الإقتصاد الوطني بوجه خاص في مختلف مراحل تطوره من مظاهر الفساد و هي الظاهرة التي كانت محل سخط من قبل المتعاملين الاقتصاديين المحليين و الأجانب¹³ فكانت المشكلات التي واجهتها الجزائر و منذ سنوات الإستقلال معقدة إلى حد بعيد، ففي سنة 1965 تمكنت السلطة من القيام بوضع إستراتيجية للنمو الاقتصادي و الاجتماعي و تطبيقها، و أعطيت الأولوية الكبرى للقطاع الصناعي مع تعزيز القطاع العمومي، و بدأ الفساد ينتشر على نطاق واسع في الفترة 1970-1978 ثم توسع الفساد و تشعب في الفترة ما بين 1980-1989 فعلى الرغم من محاولات الإصلاح الاقتصادي التي اتخذت في هذه الفترة و منذ بداية التسعينات حتى اليوم تحول الفساد إلى نهب شبه كامل للموارد الوطنية و تكونت شرمذة من الرجال لهم علاقات داخل السلطة يسيطرون على زمام الصادرات (خاصة المحروقات) و الواردات، حيث قدر الفساد بحوالي 2 مليار دولار¹⁴ ، في السنة و لعل تصريحات الرجل الأول في البلاد تعد اعترافا صريحا عن وضع الفساد الشائك في البلاد إذ و جاء في كلمة الرئيس عبد العزيز بوتفليقة أن: " الفساد أضرب بالبلاد أكثر مما أضربها الإرهاب"¹⁵.

نظرا لكل هذه الأوضاع و الظروف تتدخل الدولة محاولة التخفيف من آثارها، بإقرار رغباتها في الإصلاح بترشيد تنظيمها و فرض قطيعة مع ثقافة اللاعقاب، فالى جانب الجهاز الرسمي المنوط له إختصاص الرقابة و العقاب المتمثل في العدالة، توجد بعض الهياكل في الدولة المخول لها مهمة مراقبة و حماية المال العام و صيانتته بشأن محاربة الرشوة و الفساد بوجه عام، و تعدد هذه الهياكل مرتبطة بتعدد المهام كل في المجال المعني به، كمجلس المحاسبة، المفتشية العامة للمالية، لجان التحقيق البرلمانية،...

وجدت الجزائر نفسها ملزمة بتأييد إرادتها الرامية للوقاية من الفساد و تعزيز إستراتيجياتها في الإصلاح بعد ثبوت تفاقم مخاطر الفساد من جهة، بحيث جاء في خطاب رئيس الجمهورية أن: " الجزائر دولة مريضة بالفساد... دولة مريضة في إدارتها، مريضة بممارسة المحاباة، مريضة بالمحسوبية و التعسف بالنفوذ و السلطة، و عدم جدوى الطعون

¹² - بوخريسة بوبكر، "الاختلالات الوظيفية في الإدارة الجزائرية"، النهب و الفساد، النقد، مجلة الدراسات و النقد الاجتماعي، العدد 25، الجزائر، 2008، ص 56.

¹³ - عجة الجبالي، الكامل في القانون الجزائري للاستثمار، دار الخلدونية، الجزائر، 2006، ص 758.

¹⁴ - براهيم عبد الحميد، دراسة حالة الجزائر، بحوث و مناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية حول الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004، ص 839.

¹⁵ - جاءت كلمة الرئيس 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 و أصر على ضرورة أخلاقيات الإدارة و الاقتصاد الجزائري، المرجع نفسه، ص 842.

و التظلمات، مريضة بالامتيازات التي لا رقيب عليها و لا حسيب، مريضة بتبذير الموارد العامة بنهبها بلا ناه و لا رادع... " و يضيف الرئيس "... هذه الأعراض أضعفت الروح المدنية، و أبعدت القدرات، و هجرت الكفاءات، و نفرت أصحاب الضمير، و شوّعت مفهوم الدولة، و غاية الخدمة العمومية... هل هناك كارثة أكثر من ذلك...؟"¹⁶

بالرغم من ذلك فإنه لم تكن يوما خطابات الرؤساء تأميناً للشعوب على خطورة الفساد، و لم تكن يوما وعودهم قدرا كاف لإقناعهم، و لم تكفيهم يوما قوانيننا عازبة عن التطبيق و التجسيد، بل كانت الآمال في بناء سياسات جديدة، و كانت المطالب في الدعوة لترجمة الجهود المنادى بها في هياكل حديثة و أجهزة ملائمة، ملموسة لذات الغرض.

و أمام قصور الأجهزة الرقابية التقليدية من جهة أخرى، حيث وجدت كثير من المؤسسات الرسمية المنوط بها المحاسبة و تقييم السياسات العمومية مستقلة عن توجيه الجهاز التنفيذي، محل تهميش و تطويع و رغبة ظاهرة في تمييع دورها و لو اضطر ذلك تعطيل العمل بنصوص دستورية و قانونية موثقة¹⁷، فإنه قامت الدولة الجزائرية بتعزيز إستراتيجيتها في الوقاية من الفساد، و ذلك من خلال مصادقتها على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد¹⁸ و كذا اتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته¹⁹ بل و اتجهت إرادتها أبعد من ذلك، حيث و صاغت نصا تشريعيًا يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته سنة 2006²⁰، و الذي تضمن مجموعة من الأحكام الإجرائية و التدابير الوقائية في المجال، و لعل أهمها إستحداث هيئة تدعى بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته L'organe national de prévention et de lutte contre la corruption هذا على غرار معظم الدول في العالم، علما أن أدوار هذه الهيئات تختلف في كل بلد بحسب تفاعلها مع مختلف الأجهزة المعنية، و نوع التعاون الذي يقام بين مختلف هذه الهيئات و المؤسسات يتباين من نظام لآخر.

¹⁶ - محمود عبد الفضيل، مفهوم الفساد و معاييرهم، بحوث و مناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية حول الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسة الوحدة العربية، بيروت، 2004، ص 83.

¹⁷ - و يمثل ذلك أحد العوامل الكبرى التي تبني جلها المؤسسات الدولية المختصة بتقييمها لظاهرة الفساد و الرشوة في أي بلد.
¹⁸ - إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003، مصادق عليها بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 128/04، مؤرخ في 29 صفر عام 1425 الموافق ل 19 أبريل 2004، ج ر عدد 26، صادر في 25 أبريل 2004.

¹⁹ - إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته المعتمدة بمابوتو في 11 يوليو 2003، مصادق عليها بمرسوم رئاسي رقم 137/06، مؤرخ في 11 ربيع الأول عام 1427 الموافق ل 10 أبريل 2006، ج ر عدد 24، صادر في 16 أبريل 2006.

²⁰ - قانون رقم 01/06 مؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق ل 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، ج ر عدد 14، صادر في 8 مارس 2006، متمم بالأمر رقم 05/10، مؤرخ في 26 أوت 2010، يتمم القانون رقم 01/06، المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، ج ر عدد 50، صادر في 1 سبتمبر 2010. و يهدف البرلمان عن طريق النصوص الواردة في الباب الرابع إلى تكريس قواعد قانونية جزائية علاجية وقائية و حمائية لأمن الدولة و سلامة المجتمع بصفة عامة و فاعلية و دور الوظيفة الإدارية بصفة خاصة. أنظر خالف عقيلة، "الحماية الجنائية للوظيفة الإدارية من مخاطر الفساد"، الفكر البرلماني، مجلة متخصصة في القضايا و الوثائق البرلمانية يصدرها مجلس الأمة، العدد 13 جوان 2006، الجزائر، 2006، ص 66.

مقدمة

إن إنشاء هذه الهيئة جاء في المنظومة القانونية الجزائرية بعد إعادة النظر في عديد القطاعات الحساسة سيما القطاع الإقتصادي و المالي²¹ و بالأخص بتغيير مسار النظام الإقتصادي من الإقتصاد الاشتراكي إلى الإقتصاد اللبرالي و تغيير دور الدولة في المجال

الإقتصادي²²، فلتفادي إحتكار هذا الأخير من جانب الدولة من جهة و لضبط²³ القطاع من جهة أخرى جيء بفكرة السلطات الإدارية المستقلة²⁴ فاستحسنّت الفكرة فلم يعد هذا التكييف الحديث حكرا على هذه السلطات في المجال الإقتصادي و المالي فحسب إذ لم يتردد المشرع في تكييف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته بنعت "السلطة الإدارية المستقلة"²⁵.

لذا نتساءل: هل حقا تعد الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته سلطة إدارية مستقلة، و هل منح لها المشرع ما يكفل لها بتفعيل سياسات مكافحة الفساد في البلاد؟.

و نحن بصدد دراسة مركز الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد، بما لها من خصوصيات بقدر أهمية و خصوصية موضوع الفساد نفسه. هذا الطابع الخاص الذي تفرضه طبيعتها القانونية من حيث جانبها الشكلي و الموضوعي و خصائصها بالنظر لنظيراتها من السلطات الإدارية من جهة، و بالنظر لمثيلاتها من الأجهزة المكلفة بمكافحة الفساد في الدولة من جهة أخرى (فصل أول).

كما كانت غاية المشرع الجزائري هو إعادة بناء إستراتيجية جديدة للوقاية من الفساد بتدعيم هيكله الرقابة التقليدية لأغراض ترشيد الإدارة و الحكم ككل و الوقاية من مختلف

²¹ - حيث أدت الوضعية الاقتصادية المتدهورة للجزائر خاصة بعد سنة 1988 إلى وضع إصلاحات اقتصادية و قد جاءت بإرادة سياسية و حتمية اقتصادية تهدف إلى التكييف مع مقتضيات السوق و مسانيرة النظام الدولي الجديد بالانتقال من الاقتصاد الموجه إلى نظام اقتصاد السوق الذي تسود فيه المنافسة بين المتعاملين الاقتصاديين و فتح المجال للقطاع الخاص و بدأ ذلك بتكريس مبدأ استقلالية المؤسسات العمومية و إخضاعها للقانون التجاري و ذلك بموجب قانون رقم 01/88 المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر عدد 02، صادر في 13 جانفي 1988.

²² - بتغيير دور الدولة كان لزوما أن يتغير دور الدولة في المجال الاقتصادي، و ذلك بتحويل دور الدولة من دولة حارسة إلى دولة ضابطة

ZOUAIMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, édition Houma, Alger 2005, p 06

²³ - يعرف الطبّط: "هي العملية التي من خلالها يقيم التوازن بين الحقوق و الإلتزامات الملقاة على كل طرف في السوق و هو التوازن المراد تحقيقه في السوق في إطار إحترام قواعد السوق بين الأعوان الإقتصاديين"

"la régulation est une réponse aux problèmes créés par le jeu spontané des marchés.chaque marché ayant spécificités propres et pouvant donner lieu à une régulation particulière",DUMEZ (H) et JEUNEMAITRE (A) ,"les institutions de régulation des marchés: études de quelques modèles de référence",RIDE,N° 01, 1999, P12.

²⁴ - يعود إنشاء أولى السلطات الإدارية المستقلة إلى المجلس الأعلى للإعلام، بموجب قانون رقم 07/90، مؤرخ في 8 رمضان عام 1410، الموافق ل 13 أفريل سنة 1990، متعلق بالإعلام، ج ر، عدد 14، صادر في 14 أفريل 1990 (ملغى)، حيث جاءت المادة 59 منه على: " يحدث مجلس أعلى للإعلام و هو سلطة إدارية مستقلة ضابطة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي تتمثل مهمته في السهر على احترام أحكام هذا القانون. . ."

²⁵ - كان هذا التكييف نظير المشرع الفرنسي الذي كيف إحدى مثل هذه الأجهزة المكلفة بالوقاية من الفساد أنها سلطة إدارية مستقلة و هي لجنة الشفافية المالية للحياة السياسية المستحدثة بموجب قانون صادر سنة 1988. Loi N° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée et complétée relative à la transparence financière de la vie politique, version consolidée au 1^{er} février, 2007, WWW.legifrance.gov.fr/.

مقدمة

أشكال الفساد تعين البحث في دور هذا المولود الجديد في بلوغ الغاية و دورها في تنفيذ الإستراتيجية الوطنية المرسومة للوقاية من الفساد أمام توسع و تفتت مفاهيم الفساد و التي تكاد تنعدم فيه إمكانية حصره من جهة، و بالنظر لكم الصلاحيات الممنوحة للهيئة من زاوية أخرى لقياس مدى كفاية ما منح لها في تحقيق هذا الدور (فصل ثان).

الفصل الأول

خصوصية المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

إنّ الأولوية في عملية الإصلاح تكون عادة بإعادة النظر في الهياكل المؤسساتية بتدعيم هياكل موجودة أو إضافة هياكل جديدة²⁶، و على هذا النحو سار المشرع الجزائري باستحداثه للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، إذ تعد إحدى التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد و مكافحته Les mesures visant a prévenir et combattre la corruption، ذلك من أجل تعزيز النزاهة و المسؤولية و الشفافية في تسيير القطاعين العام و الخاص de promouvoir l'intégrité la responsabilité et la transparence de la gestion des secteurs public et privé

حيث جاء ذلك استجابة لنصوص دولية حثت على ضرورة إنشاء الدول لهيئات مهمتها الوقاية من الفساد و لتحقيق الهدف فإن لهذه الهيئة مركز قانوني لا محال، ذو طبيعة خاصة فرضها عليها خصوصية و حساسية موضوع الفساد من جهة، و باعتبار موضوع الفساد واسع و شائك و معقد إن صح القول من جهة أخرى، فإذا كان المشرع الجزائري كيف هذه الهيئة على أساس أنها سلطة إدارية مستقلة و دعمها بهياكل لغرض أداء مهامها تعين تبيان خصوصية الطبيعية القانونية للهيئة (المبحث الأول) إذ أن المركز القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي يثير عدة تساؤلات بمقارنتها مع النظرية التقليدية العامة للإدارة وفق للمفهوم التقليدي²⁷.

فلم تقتصر دعوة هذه المواثيق و المؤسسات الدولية على إنشاء هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية L'institution de l'organe ou organes de prévention de la corruption و تزويدها بهياكل - كما كانت الحاجة الداخلية صارخة لإحداثها - بل و ألحت من جهة أخرى على ضمان الاستقلالية لهذه الأجهزة المنوط لها مهام الرقابة، و هو الأمر الذي دفعنا للبحث عن مدى استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، فإن كانت تتوفر على قدر من الاستقلالية ما هي مظاهرها، و إن تبين العكس فما هي حدودها (المبحث الثاني).

²⁶- أوكيل محمد سعيد ، "نحو إصلاح إداري مستقبلي فعال في الجزائر"، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 8، العدد 1 لسنة 1998، ص 6.

²⁷ - 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.

إنّ إهتمام المشرّع الجزائري بالخطورة الإجرامية أو الإرادة الآثمة²⁸ ترجم في نص المادة 17 من القانون رقم 01/06²⁹ إذ جاء فيها ما يلي: "تتأشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد، و مكافحته قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مكافحة الفساد Pour la mise en œuvre de la stratégie nationale en matière de corruption, il est institué un organe chargé de la prévention et de la lutte contre la corruption

حيث جاء الباب الثالث من القانون 01/06 بعنوان الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته L'organe national de prévention et de lutte contre la corruption كان ذلك موافقا للنصوص الدولية المصادق عليها من الدولة الجزائرية في هذا المجال، حيث أشارت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أنه: "تكفل كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات، حسب الاقتضاء، تتولى منع الفساد..."³⁰ "chaque Etat partie fait en sorte, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, qu'existent un ou plusieurs organes, selon qu'il convient, chargés de prévenir la corruption.

كما حثت على ذلك اتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته: "تلتزم الدول الأطراف باتخاذ الإجراءات اللازمة من أجل كفالة تخصيص سلطات أو وكالات وطنية لمكافحة الفساد و الجرائم ذات الصلة..."³¹ "Les Etats parties s'engagent à adopter les mesures nécessaires pour s'assurer que les autorités ou agences nationales sont spécialisées dans la lutte contre la corruption

نجد المشرع الجزائري يضيف في نص المادة 18 من قانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته أنه تعد الهيئة سلطة إدارية مستقلة autorité administrative indépendante

فماذا عن هذا التكييف بالنظر إلى مختلف النصوص القانونية المنشئة للهيئة، خاصة وأن المشرع الجزائري يطلق عليها مصطلح "هيئة"، وفي مواقف أخرى مصطلح "سلطة" لتأدية

²⁸ - عبيدي الشافعي، قانون الوقاية من الفساد و مكافحته، ملحق بالنصوص التطبيقية، الاتفاقيات الدولية و البروتوكولات المكملة لها التي صادقت عليها الجزائر بتحفظ، دار الهدى، الجزائر، 2008، ص 18.

²⁹ - يعد قانون الوقاية من الفساد و مكافحته من القوانين المستحدثة في جملة ترسانة القوانين المعاصرة التي تصبو لخدمة التنمية، و تعد الجزائر السباقة التي سنت قواعد الوقاية من الفساد و مكافحته كظاهرة إجرامية و هو ما كرسه قانون رقم 01/06 الذي جاءت قواعده منسجمة مع الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها الجزائر. المرجع نفسه، ص 3. و نظير ذلك فقد صاعت بعض البلدان العربية مثل هذه القوانين المتعلقة بالوقاية من الفساد و مكافحته، و إنشاء هيئات لذلك، نذكر منها، اليمن، الأردن، المغرب،...

³⁰ - المادة 6 من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مصادق عليها بتحفظ بمرسوم رئاسي رقم 28/04، مرجع سابق.

³¹ - المادة 20 من إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته مصادق عليها بموجب مرسوم رئاسي رقم 137/06، مرجع سابق.

نفس الغرض ومدى تحقق وصف السلطة الإدارية المستقلة للهيئة بالاستعانة في ذلك بفكرة السلطات الإدارية المستقلة الأخرى³² في الجزائر؟ (المطلب الأول).

وبقصد أداء الوظائف المخولة لها قانونا زودت الهيئة بمجموعة من الهياكل بتشكيلات معينة فضلا عن اختصاصات محددة، فماذا عن التنظيم الهيكلي للهيئة؟ (المطلب الثاني).

³² مثل المجلس الأعلى للإعلام، مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مجلس المنافسة، سلطة ضبط البريد والمواصلات، هيئتا الضبط في القطاع المنجمي (وكالة وطنية للممتلكات المنجمية، والوكالة الوطنية للجيولوجية والمراقبة المنجمية)، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، سلطة ضبط النقل، سلطة ضبط المياه، لجنة الاشراف على التأمينات... 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.

المطلب الأول

التكييف القانوني للهيئة

جاء في نص المادة 18 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته أن: "الهيئة سلطة إدارية مستقلة..." و تأكيدا من المشرع لذلك أعاد التكييف نفسه في نص تنظيمي بموجب المرسوم الرئاسي رقم 413/06³³ في المادة الثانية منه إذ جاء فيها: "الهيئة سلطة إدارية مستقلة..." "l'organe est une autorité administrative indépendante" و هذا على غرار بعض السلطات الإدارية المستقلة حيث ورد تكييفها صراحة في النصوص المنشأة أو المنظمة لها ونعني بذلك مجلس المنافسة، وكذا الوكالتين المكلفتين بضبط القطاع المنجمي.

فبموجب نص المادة 18 المذكورة أعلاه يتجلى الطابع السلطوي والإداري للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته (فرع1)، كما يستشف الطابع الإستشاري وإنفرادها بالطابع الوقائي بالنظر لمختلف وظائفها و اختصاصاتها المسندة إليها بموجب نصوص قانونية(فرع2).

الفرع الأول

الطابع السلطوي والإداري للهيئة

كما أسلفنا الذكر فإن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته تتمتع بطابع سلطوي و إداري بصريح عبارة نص المادة 18 من القانون 01/06، فهل يتأكد ذلك بالنظر إلى الاختصاصات المخولة لها؟

أولا/ الطابع السلطوي

يُضعف الفساد من شرعية الدولة، و يمهّد لحدوث اضطرابات تهدد الأمن و الاستقرار في الدول النامية حيث له انعكاسات على الفرد و على المجتمع إذ يقود إلى التشكيك في فعالية القانون و في قيم الثقة و الأمانة إلى جانب تهديده للمصلحة العامة من خلال إسهامه في خلق نسق قيمى يعكسه مجموعة من العناصر الفاسدة ، وهو ما يؤدي إلى ترسيخ مجموعة من السلوكات السلبية³⁴ فعليه أصبحت الوكالة المستقلة التي تعمل في مكافحة الفساد تمثل مقترحا شعبيا للإصلاح في الدول النامية³⁵ فضلا عن أن السياسات العمومية هي التي تحدد بدقة الأهداف لأنها تعبير عن إرادة سياسية³⁶ و بالتالي إرادة شعبية محضة. فإن أي سياسة لمكافحة

³³ - مرسوم رئاسي رقم 413/06 مؤرخ في أول ذي القعدة عام 1427 الموافق 22 نوفمبر سنة 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كفاءات سيرها، ج ر، عدد 74، صادر في 22 نوفمبر 2006.

³⁴ - زرارة فيروز، الفساد في المجتمع الجزائري و إستراتيجية الحد منه، بحوث و أوراق عمل الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد و استراتيجيات التغيير في العالم النامي ج2، جامعة فرحات عباس، سطيف يومي 08-09 أفريل 2007، ص 89.

³⁵ - سوزان روز أكرمان، الفساد و الحكم، الأسباب، العواقب و الإصلاح، ترجمة فؤاد سروجي ، الأهلية للنشر و التوزيع، عمان، 2003، ص 287.

³⁶ - مرضي مصطفى ، الحكم الرشيد، متطلباته و عواقبه في ضوء التجربة الجزائرية، بحوث و أوراق عمل الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد و استراتيجيات التغيير في العالم النامي، ج2، جامعة فرحات عباس، سطيف، يومي 08-09 أفريل 2007، ص 226.

الفساد لن تجدي كثيرا إذا تركت القوانين المقيدة و التدابير المزعجة التي من شأنها أن تبقي حوافر الفساد على حالها، و على لجنة مكافحة الفساد أن تكون فقط جزءا من إستراتيجية أكبر تشمل إصلاحات أكثر أساسية، تشكل حلقة تكميلية لبرامج تطبيق القوانين³⁷ حيث نجد أن الجزائر بدأت تؤسس لهيئة مختصة لمكافحة الفساد³⁸ و نعني بذلك "لجنة التصريح بالامتلاكات" و ذلك سنة 1997³⁹، لكن الجدير بالملاحظة أن المشرع لم يكيف هذه اللجنة تكيفا معينا بل إكتفى بسرد مجموعة من النصوص القانونية مبينا تشكيلاتها، كيفية عملها و كذا الأشخاص الخاضعين للتصريح بالامتلاكات مستظهرا المواعيد المقررة لهذا التصريح، بالتالي إقتصر الأمر رقم 04/97 المنشئ لهذه اللجنة على بعض الأحكام المتعلقة بالتصريح بالامتلاكات لبعض الفئات من الموظفين.

أمام حدود و قصور إختصاصات هذه اللجنة، فقد تم إلغاء الأمر 04/97 المستحدث لهذه اللجنة، و أوكل مهام تلقي التصريح بالامتلاكات للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته هذه الأخيرة التي منحت لها وظائف واسعة، لأن طبيعة المجال الذي أنشأت لأجل ضبطه (الفساد) يفرض ذلك، و بغرض تأكيد صرامة الإرادة السياسية، و صيانة المطالب الشعبية، و تفعيل مشاركة الشرائح المنادية لهضة قوية للإصلاح، فكما يقال <النجاح له أكثر من أب في حين أن الفشل يتيم الأبوين>⁴⁰ فإن هذه النية الخالصة تجسدت في منح الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته طابع "السلطة" Autorité، و هو الأمر الذي إنفرد به المشرع الجزائري عن غيره من التشريعات المنشأة لمثل هذه الهيئات في منظوماتها القانونية. إذ أن إضفاء طابع السلطة على هذه الهيئة يثبت الرغبة في الوقاية من الفساد و يشجع مثل هذا النوع من الأجهزة في الدولة على خلق بؤادر الإصلاح فعلا، حيث أن الطابع السلطوي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد يفرض عليها خصوصية و امتياز عن غيرها من الأجهزة في الدولة المنوط لها مهمة الرقابة و مكافحة الرشوة و أعمال الفساد بوجه عام فخصوصية الهيئة تبرز من خلال طابعها السلطوي لما لمصطلح "السلطة" من خصوصية و أهمية.

فتحديد الطابع السلطوي للهيئة يتحقق بالتعرض إلى مضمون عبارة "سلطة إدارية مستقلة" « autorité Administrative indépendante » الواردة في نص المادة 18 من القانون 01/06 السالفة الذكر.

فبالرغم أن البعض و منه الفقه الفرنسي برمته، أكد أن الخاصية الأساسية هي الإستقلالية، و هو عنصر مميز بين السلطات المستقلة و الهيئات الإدارية الكلاسيكية الأخرى⁴¹، إذ أنه تختلف السلطات الإدارية المستقلة عن السلطات الإدارية التقليدية في عدم

³⁷ - سوزان روز أكرمان، الفساد و الحكم، الأسباب العواقب و الإصلاح، ترجمة فؤاد سروجي، مرجع سابق، ص 289.

³⁸ - زرارقة فيروز، الفساد في المجتمع الجزائري و إستراتيجية الحد منه، مرجع سابق، ص 90.

³⁹ - أمر رقم 04/97 مؤرخ في 2 رمضان عام 1417 الموافق ل 11 يناير سنة 1997، يتعلق بالتصريح بالامتلاكات، جريدة رسمية عدد 3، الصادرة في 3 رمضان عام 1417 هجري (ملغى).

⁴⁰ - كيمبرلي آن إليوت، الفساد و الإقتصاد العالمي، ترجمة محمد جمال إمام، مركز الأهرام للترجمة و النشر، القاهرة، 2000، ص 317.

⁴¹ - حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الإقتصادية و المالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة بومرداس، 2006، ص 9.

خضوعها لأية رقابة إدارية أو وصائية⁴²، غير أن هذا المعيار غير حاسم ولا جدير بتحديد الطابع السلطوي لهيئة ما، إنما الأمر يستدعي مقروئية لمضمون مصطلح (السلطة *autorité*) من جهة، ثم النظر لمدى توفر معالم هذه السلطة في ظل الإختصاصات المخولة لهذه الهيئة المراد إثبات طابعها السلطوي من جهة أخرى.

1- مضمون السلطة بوجه عام: السلطة لغة: هي التسلط والسيطرة والتحكم، تسلط عليه أي تحكّم وتمكّن وسيطر، "و السلطة هي الحق في أن توجه الآخرين أو أن تأمرهم بالإستماع إليك وطاعتك و السلطة تتطلب قوة غير أن القوة بلا سلطة ظلم و استبداد، و هكذا فإن السّطة تعني الحق"، و من المعروف أن السلطة تعتبر إحدى الأركان الواجب توافرها لتكوين دولة ما، و معروف أيضا أن السلطة في دولة ما تتولاها الحكومة (السلطة التنفيذية) و البرلمان (السلطة التشريعية)، و القضاء (السلطة القضائية).

2- مضمون السلطة في مفهوم السلطات الإدارية المستقلة: حيث يوضح مصطلح "autorités" أي "سلطات" أننا بصدد منظمات ليست ذات صفة إستشارية لإبداء الرأي فقط، و إنما يبرز المصطلح السلطات الممنوحة لهذه المنظمات و التي تتمثل في سلطة اتخاذ القرار و العديد من الصلاحيات التي تتناسب و تتلاءم مع المهمة التي تضطلع بها⁴³. نجد المشرع الفرنسي لم يطلق إسم السلطات الإدارية المستقلة على كل الهيئات أو المنظمات الجديدة التي قام بإنشائها، و تحمل خصائص و صفات السلطات الإدارية المستقلة⁴⁴، و نفس الشيء بالنسبة للمشرع الجزائري حيث يطلق مصطلحات مختلفة لجنة، هيئة، سلطة،... للدلالة على هذه السلطات الإدارية⁴⁵. بالتالي هذه السلطات ليست مجرد هيئات إستشارية، تنحصر مهمتها في تقديم آراء، إنما تتمتع بسلطة إصدار قرارات يعود إختصاصها الأصلي للسلطة التنفيذية⁴⁶، فإنشاء هذه السلطات الجديدة تعتبر بمثابة تحويل و نزع بعض الإختصاصات التي تعود أصلا للسلطة التنفيذية لفائدة هذه السلطات الجديدة⁴⁷. و على ضوء هذا كله فهل حقا للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته إختصاص سلطة أو وصف سلطة؟

إن الهيئات الإدارية المستقلة تعتبر بمثابة سلطات من وجهتين: الأولى من حيث وظائفها فمهامها ليس التسيير و إنما الضبط، و الثانية تتمتعها بسلطة إصدار القرار، فهل هذا يصطدم مع مسألة ضرورة إدماج السلطات الإدارية المستقلة في الدستور، و هل تتمتع الهيئة بطابع السلطة يستلزم بالضرورة تمتعها بسلطة تنظيمية أو عقابية؟

⁴² - حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الإقتصادية و المالية، مرجع سابق، ص 10.

⁴³ - المرجع نفسه، ص 4.

⁴⁴ - المرجع نفسه، ص 13.

⁴⁵ - تتباين المصطلحات و التسميات التي أطلقها المشرع على السلطات الإدارية المستقلة المستحدثة حيث نجد مصطلح مجلس: كمجلس النقد و القرض، مجلس المنافسة أو لجنة كاللجنة المصرفية، لجنة الإشراف على التأمينات...، أو وكالة كوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، أو سلطة كسلطة ضبط النقل، أو مصطلح هيئة كالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته... تعد في مجملها سلطات إدارية مستقلة فمنها ما كيف صراحة بنصوص قانونية و منها ما استخلص تكييفها من إختصاصاتها و نية المشرع في إنشائها.

⁴⁶ - ZOUAIMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op, cit, p 12 .

⁴⁷ - ZOUAIMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op, cit, p 19.

هذه السلطات الإدارية ليست سلطة رابعة، إنما تعتبر من إدارات الدولة، فالاعتراف بها لا يستدعي بالضرورة أن ينظمها الدستور خاصة و أنها تجربة جديدة، و هذا لا يتعارض مع القواعد الدستورية، فالدستور لا يضع مبدأ مقيدا، إن المبدأ ليس ثلاثية السلطات لكن هو الفصل بين السلطات، و حتى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان و المواطن في مادته السادسة عشر نص على هذا المبدأ دون سواه، و قرارات المجلس الدستوري الجزائري و آراءه تدرج ضمن هذا السياق.⁴⁸

فتعتبر الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته سلطة إدارية مستقلة، فإذا كان منح وصف السلطة للهيئات الإدارية المستقلة كان بناء على أنها لا تقوم بمهمة التسيير و إنما الضبط للقطاعات المختلفة، كل سلطة في مجال تخصصها، فإن الهيئة سلطة ضبط شاملة و لقطاعات مختلفة عامة منها و خاصة مستعينة بعامل الوقاية و الرقابة، فضلا عن أنها تعد سلطة بالنظر للقرارات التي تتخذها في إطار أداء مهامها سيما ما يتعلق ب:

- تلقي التصريحات بالامتلاك الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية و دراسته و استغلال المعلومات الواردة فيها و السهر على حفظها.

- الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة و التحري في وقائع ذات علاقة بالفساد.⁴⁹ و هذا ما جاء في نص المادة 20 فقرة 6 و 7 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته.⁵⁰ بالإضافة إلى قراراتها عند التعاقد بصدد التعاون مع هيئات داخلية و أخرى دولية في مجال مكافحة الفساد.

- التصريحات الخاصة بمن كان خاضعا لنظام التنافي و انقضت مدة سنتين من إنتهاء المهام، هذا التصريح الذي يودع لدى الهيئة مضمونه السماح لهؤلاء بممارسة أي نشاط أو إستشارة أو إمتلاك لمصالح مباشرة أو غير مباشرة لدى الهيئات التي سبق أن عملوا بها، ومدته ثلاث سنوات، حسب قانون التنافي المادة 4 منه.

و عليه تحتفظ الهيئة الوطنية بطابعها السلطوي، و تبقى محتفظة بهذه الصفة بالرغم من وجود نوع من القصور في مجال إصدار القرارات، ونحن قلنا عند التعرض لمفهوم السلطة أن تحقق هذا المفهوم لا يعني فقط سلطة إتخاذ القرار، إنما يشمل العديد من الصلاحيات التي تتناسب و تتلاءم مع المهمة التي تضطلع بها الهيئة. وإن كان هذا القصور نستشفه من خلال

⁴⁸ - عيساوي عز الدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، 23-24 ماي 2007، ص 25.

⁴⁹ - زوايمية رشيد، "ملاحظات حول المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته"، المجلة النقدية للقانون و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، العدد 1 سنة 2008، ص 13.

⁵⁰ - و هو ما أشارت إليه نص المادة 13 فقرة 1 و 2 و 3 من مرسوم رئاسي 413/06، مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كفاءات سيرها، مرجع سابق:

- De recueillir périodiquement les déclarations de patrimoine des agents de l'Etat.
- D'examiner et d'exploiter les informations contenues dans les déclarations de patrimoine et de veiller à leur conservation.
- De rassembler les preuves et de faire procéder a des enquêtes sur les faits de corruption en recourant aux structures compétentes.

مقارنة الهيئة بباقي السلطات الإدارية المستقلة، إذ منح المشرع لبعض منها، صلاحيات إتخاذ القرارات التنظيمية في القطاع الذي يندرج في مجال تخصصها.

غير أن مثل هذه السلطة ثارت عدة نقاشات فقهية تتعلق خصوصا بصعوبة إدماجها في المنظومة القانونية سواء من حيث الجانب النظري أو الجانب التطبيقي La ⁵¹ difficile intégration théorique et pratique dans le système juridique و ذلك يعود إلى كون السلطات الإدارية المستقلة ناشئة عن فعل الصدفة و ليست عن مخطط تم وضعه بصفة مسبقا، بحيث أنها وضعت لحل مشكل معين في وقت معين

« Les autorités administratives indépendantes sont en effet d'avantage le fruit du hasard, que d'un schéma préconçu. Elles sont le plus souvent nées pour résoudre un problème donné à un moment donné »⁵²

إلا أن الإختصاص التنظيمي لا يعد إختصاصا حصريا للسلطات الإدارية المستقلة، حيث تتدخل السلطة التنفيذية في مجالات عدة، كما يخضع هذا الإختصاص لرقابة السلطة التنفيذية. إلى جانب تمتعها باختصاص إتخاذ القرارات التنظيمية تتمتع معظم السلطات الإدارية بسلطة إصدار قرارات فردية سواء كان ذلك في مجال مراقبة الدخول إلى السوق بحيث تتدخل لتنظيم بعض النشاطات الاقتصادية و المالية كالترخيص المسبق L'autorisation préalable الذي يأخذ عدة أشكال : اعتماد Agrément، ترخيص Autorisation أو تراخيص الاستغلال Licence أو في مجال السلطة التأديبية تتجسد في عقوبات تأديبية لضبط النشاط الاقتصادي. و مع ذلك تحتفظ السلطة التنفيذية بجانب هام من هذا الإختصاص.

كما يتضح إجحاف المشرع في تعزيز الطابع السلطوي للهيئة و لتحقيق نوع من الردع في تقاعسه منح الهيئة سلطة قمعية، لأن هذا ما يتلاءم و طبيعة موضوع الفساد، و أن في مفهوم السلطة ضرورة الالتزام بالاستماع و الطاعة لهذه الهيئة و تمتعها بالقوة، و حتى يكون لهذه الهيئة دور فعال و دافع قوي للتصدي لظاهرة الفساد، في حين نجد بعض السلطات الإدارية المستقلة تتمتع بسلطة قمعية، و لا نقصد بذلك القمع الجنائي (الذي يمارسه القاضي الجنائي)، إنما إستبدال العقوبات الجنائية بالعقوبات الإدارية، فتظهر الهيئات الإدارية المستقلة و هي تؤدي الوظيفة القمعية و كأنها تعطي درسا لكل أعوان القطاع، أي سوف تطبق نفس الشيء على كل من يرتكب تلك الأعمال.⁵³

⁵¹ - BERGEL (J.L), « Pouvoir réglementaire et délégation de compétence normative », droit prospectif, N° 16, 2001, p, 2374.

⁵² - RENAUD (S), « Les autorités de régulation et le démembrement du pouvoir central », droit prospectif, N° 16, 2001, p 2204.

⁵³ - عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تزي وزو، 2005، ص 25.

حيث لا تستعمل الهيئات الإدارية المستقلة السلطة القمعية إلا بوجود مخالفات و إنتهاكات فعلى خلاف القانون الجنائي الذي يعرف بدقة الجرائم و العقوبات، فإن الهيئات المستقلة لها هامش كبير في تقدير المخالفة و العقوبة التي تناسبها.⁵⁴

وهذا الأمر تفتقر إليه الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، حيث لا نجد شيئا من هذا القبيل، سوى ما يتعلق باختصاصها في البحث والتحرّي عن أفعال الفساد.

فلا يمكن للهيئة في حالة رفض متعمد أو غير مبرر لتزويدها بالمعلومات أو الوثائق، توقيعها عقوبات إنما لها إمكانية اللجوء أمام القضاء لغرض التقاضي.

و نجد من هذا القبيل بعض مهام الهيئة mission de l'organe، و الذي تكتسي طابع الوقاية سيما ما يتعلق بالبحث و التحري و الكشف عن الجرائم.

بالرغم من وجهة نظر البعض التي مفادها، أن المشرع حقا لا يتحكم في المصطلحات القانونية، إذ يعبر عن الجهاز تارة بمصطلح "هيئة"، و تارة أخرى بمصطلح "السلطة" مما يؤدي إلى خلق نوع من الفوضى في كيفية صياغته والتعبير عن المصطلحات،⁵⁵ وبالرغم عن بعض النقائص التي إستخلصناها أثناء تحليلنا مختلف النصوص القانونية المنشأة لها و التي من شأنها أن تعتري سلامة التكييف السلطوي للهيئة بالنظر لإختصاصاتها الممنوحة لها، تبقى الهيئة سلطة إدارية، على أساس أن إطلاق المشرع وصف السلطة على منظمة أو هيئة ما هو إلا إبتغاء منه بيان الطبيعة الخاصة لها و إخراجها من إطار إدارات الدولة التقليدية.

ثانيا/ الطابع الإداري للهيئة

إنّ العودة إلى النصوص القانونية المنشأة للسلطات الإدارية المستقلة هو المرجع الأساسي في معرفة الطبيعة القانونية لهذه الهيئة، و عليه فإذا كان الطابع السلطوي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته ورد صراحة من المشرع، فإن الشأن نفسه فيما يتعلق بالطابع الإداري للهيئة، إذ جاء في نص المادة 18 من القانون 01/06 أن: "الهيئة سلطة إدارية مستقلة".

إن إكتساب الطابع الإداري للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد جاء استنادا إلى النص القانوني السالف الذكر، و هذا على غرار بعض السلطات الإدارية المستقلة الأخرى، فإذا نظرنا إلى القوانين المنظمة لعمل هذه السلطات أدركنا رغبة المشرع الصريحة في إسباغ هذه الصفة – بما تحمله من دلالات – على الكثير من الهيئات التي أنشأها للإضطلاع بمهام محدد خارج الإطار التقليدي لإدارات الدولة.⁵⁶

حيث و بالرجوع إلى بعض هذه النصوص نجد التكييف الصريح للطابع الإداري لهذه السلطات، و هذا فيما يخص مجلس المنافسة، و كذا الوكالتين المكلفتين بضبط القطاع

⁵⁴ - عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، مرجع سابق، ص 27.

⁵⁵ - KHALLOUFI Rachid, « les institutions de régulation », *Revue Algérienne de sciences juridiques, économiques et politiques*, volume 41, N° 2, 2003, p 114.

⁵⁶ - حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة دراسة مقارنة، مرجع السابق، ص 51.

المنجمي، حيث تنص المادة 23 من الأمر 03/03⁵⁷ على أنه: "تنشأ لدى رئيس الحكومة هيئة إدارية تدعى في صلب النص مجلس المنافسة..." أما القانون رقم 10/01⁵⁸ فنص المادة 44 منه أنه: "تنشأ وكالة وطنية للممتلكات المنجمية وهي هيئة إدارية مستقلة..."

وتنص المادة 45 منه أنه: "تنشأ وكالة وطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية وهي هيئة إدارية مستقلة..."⁵⁹.

وعلى عكس هذه السلطات الإدارية السابقة الذكر، فإن باقي السلطات لم يكتفها المشرع صراحة، و مع ذلك تعد سلطات إدارية بالنظر إلى عناصر و معايير عضوية و أخرى وظيفية، حيث سكت المشرع في إعطاء تكييف صريح للجنة المصرفية سواء في قانون رقم 10/90⁶⁰ متعلق بالنقد و القرض أو القانون 11/03⁶¹

كذلك لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، فلم يكتف المرسوم التشريعي 10/93⁶² اللجنة صراحة، لكن بعد تعديله بموجب القانون رقم 04/03⁶³ تضمن هذا الأخير أحكاما جديدة مقارنة بالقانون السابق، خاصة منحه اللجنة الشخصية المعنوية و الإعراف لها بالإستقلالية⁶⁴.

بالتالي غاب الاعتراف الصريح بالطابع الإداري للجنة، و هذا على غرار سلطة ضبط البريد و المواصلات، حسب المادة 10 من القانون رقم 03/2000⁶⁵ و كذا لجنة ضبط الكهرباء و الغاز بموجب المادة 112 من القانون 01/02⁶⁶، شأنها شأن العديد من السلطات الإدارية المستقلة.

⁵⁷- أمر رقم 03/03، مؤرخ في 19 جويلية 2003، متعلق بالمنافسة، ج ر، عدد 29 صادر سنة 2003، معدل و متمم بالقانون رقم 12/08، مؤرخ في 25 يونيو 2008، ج ر عدد 36، معدل و متمم بالقانون رقم 05/10، مؤرخ في 15 أوت 2010 مؤرخ في 19 يوليو 2003، متعلق بالمنافسة، ج ر، عدد 46.

⁵⁸- قانون رقم 10/01، مؤرخ في 3 يوليو سنة 2001، يتضمن قانون المناجم، ج ر عدد 35، لسنة 2001، معدل و متمم.
⁵⁹- دموش حكيمة، المركز القانوني للجنة المصرفية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تزي وزو، 2006، ص 6.

⁶⁰- قانون رقم 10/90، مؤرخ في 14 أبريل 1990، متعلق بالنقد و القرض، ج ر عدد 16، صادر في 18 أبريل 1990، معدل و متمم بالأمر رقم 01/01 مؤرخ في 7 فيفري 2001، ج ر عدد 14، لسنة 2001.

⁶¹- أمر رقم 11/03، مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد و القرض، ج ر عدد 52، صادر في 27 أوت 2003. معدل و متمم بالأمر رقم 01/09، مؤرخ في 22-07-2009، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج ر عدد 44 لسنة 2009، معدل و متمم بالأمر رقم 04/10، مؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر عدد 50، صادر في 1 سبتمبر 2010.

⁶²- مرسوم تشريعي رقم 10/93، مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر عدد 34، صادر في 23 ماي 1993، معدل و متمم بالقانون رقم 04/03، مؤرخ في 17 فيفري 2003، ج ر عدد 11.

⁶³- المادة 12 من قانون رقم 04/03، مؤرخ في 17 فيفري 2003، يعدل و يتم المرسوم التشريعي رقم 10/93 مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر عدد 11، صادر في 19 فيفري 2003، إذ تنص: "تؤسس سلطة ضبط مستقلة، لتنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، تتمتع بالشخصية المعنوية و للاستقلال المالي"

⁶⁴- تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005، ص 6.

⁶⁵- قانون رقم 03/2000 مؤرخ في 6 غشت سنة 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، ج ر، عدد 48، صادر في 6 غشت سنة 2000.

⁶⁶- نزليوي صليحة، سلطات الضبط المستقلة: آلية للإنتقال من الدولة المتدخل إلى الدولة الضابطة، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي و المالي، جامعة بجاية، 23-24 ماي 2007، ص 21.

فعلى عكس الطابع السلطوي الذي نجده في أغلب النصوص القانونية الناشئة للسلطات الإدارية المستقلة، فحتى ولو اختلفت المصطلحات من لجنة، هيئة، مجلس،... إلا أن المشرع يلحقها بنص يكيّفها أنها "سلطة" أو "هيئة"، و في غالب الأحيان يلحقها بمصطلح "ضبط"، فيبين القطاع الذي أنشأت الهيئة المعينة لضبطه، فإن الطابع الإداري للهيئة، غاب في أغلب النصوص المتعلقة بالسلطات الإدارية. و لما كانت السلطات الإدارية المستقلة مؤسسات جديدة في جل الأنظمة المقارنة، و كانت معظم السلطات الإدارية تطرح إشكالات بالنظر لعدم إقرار المشرع صراحة أنها ذات طابع إداري، فإنه تبلورت النقاشات في الفقه و القضاء في مدى إقرار هذه السلطات ذات طبيعة إدارية من عدمه، بالإستناد إلى معايير قانونية في تحديدها الطابع الإداري لهذه السلطات.

1- المعيار المادي: كما سبق ذكره، السلطات الإدارية المستقلة وسيلة تم اللجوء إليها لتلبية حاجيات جديدة لا تصلح لتلبيتها المرافق الإدارية التقليدية لما للمجالات التي تتدخل فيها هذه الهيئات من تعقيد و خصوصية، فهي تقوم بوظيفة التنظيم الملقاة أصلا على عاتق الدولة⁶⁷، إذ تسهر على تطبيق القانون في المجال الخاص المعهود إليها العمل في إطاره⁶⁸، و ذلك عن طريق إصدار قرارات تعتبرها إدارية⁶⁹، بالتالي فهذا المعيار يستند فيه الطابع الإداري للهيئات الإدارية بالنظر إلى وظائف هذه الهيئات، إذ أن أهدافها هو السهر على تطبيق القانون و التنظيمات في مجال اختصاصها

و هذا ما أخذ به الفقه بما فيه الفقه الفرنسي إذ يرى أن هذه الهيئات لا يمكن تصنيفها ضمن الهيئات الإدارية التقليدية، إلا أنها تشكل فئة جديدة ضمن الهيئات الإدارية، و الأساس في ذلك هو طبيعة القرارات الصادرة عن الهيئات، و كذلك اختصاص القضاء الإداري فيما يخص المنازعات المتعلقة بالهيئات الإدارية المستقلة

أما في الجزائر فقد وضح الأستاذ رشيد زوايمية هذه المسألة، إذ يرى أن هدف هذه الهيئات هو الحفاظ على تطبيق القانون في مجال الاختصاص المخصص لها كالمادة 105 من الأمر 11/03 المتعلق بالنقد و القرض⁷⁰، و في حالات أخرى توكل لها مهمة إصدار أنظمة كما هو الحال لمجلس النقد و القرض، أو إصدار قرارات فردية، حيث تشكل في مجملها أعمال الإدارة، و هي من صلاحيات السلطة العامة تقليديا معترف بها للسلطات الإدارية⁷¹.

⁶⁷ - آيت وازو زاينة، دراسة نقدية في سلطات الضبط المستقلة: في شرعية سلطات الضبط المستقلة، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي و المالي، جامعة بجاية، 23-24 ماي 2007، ص 358.

⁶⁸ - راشدي سعيدة، مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط في المجال الاقتصادي و المالي، جامعة بجاية، 23-24 ماي 2007، ص 414.

⁶⁹ - آيت وازو زاينة، دراسة نقدية في سلطات الضبط المستقلة: في شرعية سلطات الضبط المستقلة، مرجع سابق، ص 358.

⁷⁰ - إذ تنص المادة 105 من الأمر 11/03، مرجع سابق، "تؤسس لجنة مصرفية تدعى في صلب النص "اللجنة" و تكلف بما يأتي: - مراقبة مدى احترام البنوك و المؤسسات المالية للأحكام التشريعية و التنظيمية المطبقة عليها..."

⁷¹ - حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الإقتصادية و المالية، مرجع سابق، ص 30.

2- معيار المنازعات: كان لمجلس الدولة الفرنسي دور هام في إبراز الطبيعة الإدارية لهذه السلطات⁷² فقد أقر مجلس الدولة الفرنسي الطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة، و ذلك بالاعتماد على معيارين أساسيين:

- طرق الطعن في قرارات الهيئات الإدارية المستقلة.

- السلطات المخولة لهذه الأخيرة و المعترف بها للسلطات الإدارية التقليدية⁷³.

أما فيما يخص المنازعات الخاصة بالسلطات الإدارية في الجزائر فإن الأعمال الصادرة من هذه السلطات تخضع لاختصاص القضاء الإداري، و في نفس درجة الأعمال الإدارية العادية، سواء بالرجوع إلى بعض النصوص القانونية المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة⁷⁴ أو بالعودة إلى القانون العضوي الخاص باختصاصات مجلس الدولة⁷⁵.

من خلال ما تم ذكره، و بالنظر إلى هذه المعايير سواء الفقهية منها أو القضائية و التي تؤكد أنها تدرج في سياق واحد ألا و هو تكييف السلطات بالطابع الإداري، إذ تتمحور كلها حول، صلاحية السلطات في السهر على تطبيق القانون الذي ترعى حمايته، و التي كانت تقليديا من اختصاص الإدارة التقليدية، و كذا أهليتها في القيام بأعمال إدارية تتجلى في إصدار القرارات الإدارية المختلفة، و خضوع هذه الأخيرة في حالات وجود منازعات لرقابة و اختصاص القضاء الإداري، حيث تعتبر بموجب هذه المعالم هيئات ذات طابع إداري.

فغنى عن التكييف التشريعي الصريح للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، فهل تعد هذه الهيئة ذات طابع إداري بالنظر للمعايير السالفة الذكر؟.

إن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد لا تسهر على تطبيق و تكريس القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته فحسب، بل يمتد إختصاصها إلى أبعد من ذلك، إلى كل التصرفات التي من شأنها أن تدخل في مفهوم الفساد، بالتالي السهر على تطبيق كل القوانين التجريبية و العقابية⁷⁶، و هذا يعد فارقا بينها و بين السلطات الإدارية الأخرى، فموضوع الفساد أوسع من أن يحصر في مجال أو قطاع معين فهو أوسع من قطاع البريد و المواصلات أو قطاع التأمينات أو قطاع النقد و القرض... بل يشمل كل القطاعات العامة منها و

⁷² - حنفي عبد الله ، السلطات الإدارية المستقلة دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 49.

⁷³ - راشدي سعيدة، مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص 414.

⁷⁴ - مثل المادة 17 من القانون رقم 03/2000 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية "

يجوز الطعن في قرارات سلطة الضبط أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغها..."

⁷⁵ - حيث تنص المادة 09 من القانون العضوي 01/98 مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، ج ر، عدد 37 صادر في 1 جوان 1998، على أنه: " يفصل مجلس الدولة ابتدائيا و نهائيا في:

- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية."

⁷⁶ - فقانون الوقاية من الفساد و مكافحته (01/06) قانون مكمل لقانون العقوبات يعكس السياسة الجنائية للمشرع الجزائري للوقاية من الجريمة و مكافحتها كلما تعلق الأمر بسلك 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 و مكافحته، ملحق بالنصوص التطبيقية، الاتفاقيات الدولية و البروتوكولات المكمل لها التي صادقت عليها الجزائر بتحفظ، مرجع سابق، ص 36.

الخاصة، و بالتالي تعزيز النزاهة و الشفافية في تسيير القطاعين بما يضمن التطبيق الفعلي و الصارم للقوانين.

إن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته تتمتع بمهام تقتضي إتخاذ قرارات إدارية سواء تلك المتعلقة بالتصريح بالامتلاكات أو الخاصة بالاستعانة بالنيابة العامة و المتعلقة بالبحث و التحري في كل ما له علاقة بالفساد فضلا عن قراراتها المتعلقة بإبرام عقود و إتفاقات مع نظيراتها من الهياكل المكلفة بمكافحة الفساد بقصد التعاون في هذا المجال سواء داخليا أو خارجيا. بالإضافة إلى قرارات الهيئة بشأن التصريح الكتابي (الذي مدته 3 سنوات) لمن إنقضت مدة عامين من إنتهاء منصبه لدى مؤسسات سبق أن تولوا مراقبتها و الإشراف عليها، الواردة في المادة 1 من الأمر 01/07 المتعلق بحالات التنافي، بما فيها سلطات الضبط، و هذا التصريح بقصد ممارسة أي نشاط مهني، أو إستشارة و كذا حيازة مصالح مباشرة أو غير مباشرة لدى هذه المؤسسات ، و هذا حسب المادة 3 من الأمر السالف الذكر.

ويمكن أن نضيف قرارات الهيئة بتحويل الملف إلى الجهة المختصة إذا تبين لها أن الوقائع تشكل جريمة.

فتمتعها بصلاحيه إصدار القرارات الإدارية يدعم طابعها الإداري المعترف به من طرف المشرع في نص المادة 18 من القانون 01/06، لكن مسألة الطعن في قرارات الهيئة لم يتناولها المشرع في القانون المنشئ للهيئة، و لا في النصوص التنظيمية الملحقة بها، بل إكتفى بالإشارة إلى أهلية الهيئة في التقاضي و يمثلها في ذلك رئيس الهيئة *de représenter l'organe auprès de la justice*، و هي من النتائج المترتبة عن الاعتراف للهيئة بالشخصية المعنوية، دون أن يبين الجهاز القضائي المختص بالنظر في المنازعات التي تكون الهيئة طرفا فيها، أي الطعن في قراراتها، إلا أنه و باعتبارها سلطة إدارية مستقلة فيرجع الإختصاص للقضاء الإداري وفقا لنص المادة 09 من القانون العضوي 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة.

و عليه تحتفظ الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته بطابعها الإداري، و الذي يؤكد رغبة المشرع في إضفاء الطابع الإداري على هذه السلطات أنه نعتها بالسلطات الإدارية⁷⁷.

إن هذه الخصوصية المفروضة على الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، كان بقصد إعطاء صلاحيات واسعة لجهاز رقابي واحد⁷⁸، و هذا الجهاز الوقائي الرقابي المعترف له بمركز قانوني يميزه عن باقي الأجهزة التقليدية المكلفة بالوقاية من الفساد، و حتى الأجهزة الحديثة "كالهيئة الوطنية لتنسيق أعمال مكافحة الجريمة" المنشأة سنة 2006⁷⁹، و تبقى هذه الأخيرة مجرد هيئة دون أن يمنح لها تكييف معين، إذ يمكن إعتبارها

⁷⁷ - حنفي عبد الله ، السلطات الإدارية المستقلة دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 05.

⁷⁸ - ناصر عبيد الناصر، ظاهرة الفساد، مقارنة سوسيلوجية- اقتصادية، دار المدى للثقافة و النشر، سوريا، 2002،

ص 17.

⁷⁹ - مرسوم تنفيذي رقم 108/06 مؤرخ في 8 صفر عام 1427 الموافق لـ 8 مارس سنة 2006، يتضمن إنشاء لجنة وطنية لتنسيق أعمال مكافحة الجريمة، ج ر، عدد 15.

فقط كأجهزة مساعدة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته على أساس أن هذا الأخير موضوع ليست له حدود زمنية و لا مكانية و بالتالي التعاون بين الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد كهيئة عليا في هذا المجال، و باقي الهيئات المعنية، بمكافحة الفساد ضرورة و مطلب مفروغ منه.

الفرع الثاني

الطابع الإستشاري والوقائي للهيئة

لا تنحصر ميزة الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته في طابعها السلطوي و الإداري فحسب، بل تمتد هذه الخصوصية لتمتعها بطابع استشاري و وقائي محض.

أولا/ الطابع الاستشاري للهيئة

إذا كان الطابع السلطوي والإداري للهيئة الوطنية قد جاء تكييفها لها من المشرع بصريح عبارة المادة 18 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، فإن الطابع الاستشاري لها يظهر جليا من مجموع الاختصاصات الممنوحة للهيئة، إذ تتمتع هذه الأخيرة بجملة من الصّلاحيات الاستشارية في مجال تخصصها و هو الوقاية من الفساد، و ذلك في شكل توصيات *recommandations*، آراء *Avis*⁸⁰ أو تقارير *Rapports*، تعدها الهيئة على أساس أنها الجهاز المختص للوقاية من الفساد و مكافحته، و السهر على ضمان احترام القانون و تطبيق أو الإقتداء بكل البرامج المعدة من الهيئة للوقاية من الفساد و مكافحته. وهذه الآراء والإقتراحات و التّوصيات تصدرها وفقا لنظامها الداخلي، وهذا ما جاء في نص المادة 18 من المرسوم الرئاسي 413/06 الذي يحدد تشكيلية الهيئة و مهامها، إذ جاء في المادة أنه: " تصدر الهيئة كل التوصيات والآراء أو التقارير أو الدراسات التي ترسلها إلى الهيئات المعنية، طبقا للكيفيات المنصوص عليها في نظامها الداخلي".⁸¹

نشير إلى أنه و بالرغم من تمتع الهيئة بصلاحيات استشارية واسعة إلا أنه لا يمكن اعتبارها هيئة إستشارية⁸²، إذ نستبقي على طابع السلطة الإدارية المستقلة ذات الصلاحية

⁸⁰ - التوصيات: تعتبر كأداة لشرح و تفسير النصوص التشريعية و التنظيمية في المجالات التي تتمتع بها أي في المجالات التي لا تتمتع بسلطة اتخاذ القرار. كالتوصيات التي تصدرها الهيئات أو المنظمات الدولية.
الآراء: و هي وسيلة تسمح للهيئة بتفسير بعض النصوص التشريعية أو التنظيمية بناء على طلب فهي ذات طابع توجيهي و تحضيري.

في هذا الصدد أنظر زوار حفيظة، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة كسلطة إدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2003/2004، ص85.

⁸¹ - L'organe prend toutes recommandations, tous avis, rapports ou études, qu'il transmet aux structures concernées, conformément aux modalités prévues par son règlement intérieur.

⁸² - فمثلا مجلس المنافسة يعد سلطة بآتم معنى الكلمة وليس مجرد هيئة استشارية و عليه 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.

الإستشارية، و هذا على غرار بعض السلطات الإدارية المستقلة الأخرى، التي خول لها مهام إستشارية في مجال إختصاصها. لأن طبيعة العملية الاستشارية تتطلب مهارات فنية و عملية في مجال الاختصاص لا يمكن الاستغناء عنها، فالمؤهل العلمي يسمح للمعني باكتساب الخبرة و المهارة و المقدرة على القيام و التنسيق في العمليات المتعلقة بالمهنة، كما أنّ الكفاءة الفنية في الميادين المحددة⁸³، و الدراية الفنية هي أمور قد نجدها غير متوفرة لدى إدارات التنفيذ، بحيث يكون من اللازم قبول النصائح⁸⁴.

فإذا كان الحديث عن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، فهذا يعني أن يكون أعضاء هذه الهيئة الذين لهم إختصاص تقديم الآراء و الاقتراحات في مجال الوقاية من الفساد على درجة من النزاهة و الكفاءة. و لأن العمل الاستشاري لا يتوقف نجاحه على تقديم الإقتراحات البناءة فقط، بقدر ما يتوقف على إعطاء معنى و تبرير منطقي للتغيير الذي يتم بقصد تحسين الأوضاع و خدمة الصالح العام⁸⁵.

و عليه تُعد الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد، سلطة إدارية مستقلة ذات صلاحية استشارية في مجال الوقاية من الفساد، و بالتالي إستبعاد أن تكون الهيئة إستشارية فقط⁸⁶، لأن لها اختصاصات أخرى، بينما تُعد الهيئات الاستشارية، هيئات إدارية مكلفة باختصاص استشاري محض، و هي عديدة و مختلفة و متواجدة على مستويات عدة، نذكر من بينها المؤسسات الاستشارية المعترف بها دستورا كالمجلس الإسلامي الأعلى « Le haut conseil Islamique » المشار إليه في نص المادة 172 من الدستور⁸⁷، و كذا المجلس الأعلى للأمن « Haut conseil de sécurité » و الذي نصت عليه المادة 173 من الدستور الجزائري.

و تبدو لنا أن المؤسسات الاستشارية بالجزائر كثيرة العدد بحيث لا يمكننا حصرها في هذا المجال الضيق كما أنه من السهل معرفة ما إذا كانت هذه المؤسسات قائمة حتى الآن أو أصبح لا أثر لها، و الواقع أن كثيرا من هذه المؤسسات الاستشارية لم تعش طويلا⁸⁸، نذكر منها المجلس الأعلى للوظيفة العمومية سابقا كهيئة إدارية استشارية في مجال الوظيفة العامة، المجلس الإقتصادي و الإجتماعي كمؤسسة إستشارية في المجال الاقتصادي و الاجتماعي،

⁸³ - بوحوش عمار، الإتجاهات الحديثة في علم الإدارة ، مرجع سابق، ص 256.

⁸⁴ - بوضياف أحمد ، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989، ص 104.

⁸⁵ - بوحوش عمار ، الإتجاهات الحديثة في علم الإدارة ، مرجع سابق، ص 259.

⁸⁶ - 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 و المشورة في شؤون الوظيفة العامة، سواء من الناحية القانونية أو من الناحية الفنية. و الحقيقة أن كفاية الإدارة تتوقف إلى حد بعيد عن كفاية هذه الخدمة الإستشارية فالإدارة تنطوي على مشاكل بشرية و من ثم تكون معالجتها على نحو إنساني أفضل". و يعرفها الأستاذ محمد فؤاد مهنا بأنها تلك الهيئات الإستشارية "الهيئات الفنية التي تعاون أعضاء السلطة الإدارية بالآراء الفنية المدروسة في المسائل الإدارية التي تدخل في اختصاصهم و تتكون هذه الهيئات من عدد من الأفراد المختصين في فرع معين من فروع المعرفة يجتمعون في هيئة مجلس للمداولة و المناقشة و البحث و إبداء الرأي في المسائل التي تعرض عليهم" و طبيعتها استشارية، بمعنى آراءها لا تلزم الرئيس الإداري قانونا و أن 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 84-85.

⁸⁷ - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2006، الطبعة الثانية، مطبوعات الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 2009.

⁸⁸ - بوضياف أحمد ، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية، مرجع سابق، ص 297.

بعض اللجان على مستوى الولاية، البلدية و المؤسسات العمومية... كذلك وسيط الجمهورية الذي يعد مجرد هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية الجزائرية⁸⁹.

فنظرا للدور الهام الذي تكتسيه الصلاحية الإستشارية فإنه نجد الهيئات المكلفة بموضوع الفساد على المستوى الدولي أنشأت أجهزة لهذا الاختصاص كالمجلس الإستشاري المتواجد على مستوى منظمة الشفافية الدولية⁹⁰ و كذا إنشاء مجلس إستشاري حول الفساد comité consultatif sur la corruption داخل الإتحاد الإفريقي⁹¹.

فأمام أهمية العمل الإستشاري نجد أن المشرع الجزائري بدأ يعيد التفكير في الدور الإستشاري لبعض الهيئات المكلفة بذلك في إطار المرسوم الرئاسي المتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة⁹²، و الذي وضع لجنة فرعية تسمى "اللجنة الفرعية للإستشارة و الضبط و المراقبة"⁹³، و كون العملية الاستشارية تستمد قوتها من المقدره على دراسة المشاكل و إيجاد الحلول المناسبة⁹⁴، لم يتردد المشرع الجزائري في إسناد صلاحيات استشارية لبعض السلطات الإدارية المستقلة⁹⁵، بما فيها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته.

فبعد هذه اللّحة عن معنى هذا الاختصاص الإستشاري و أهميته، فإنه تتمثل صلاحية الهيئة الإستشارية و من بين جملة الإختصاصات المنوطة بها و المخولة لها بموجب القانون 01/06 فيما يلي:

• إقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون و تعكس النزاهة و الشفافية و المسؤولية في تسيير الشؤون و الأموال العمومية⁹⁶ و هو ما جاء في الفقرة الأولى من المادة 20 من القانون 01/06 المتعلق بالفساد.

⁸⁹ - شرفي صافية، تجربة وسيط الجمهورية في الجزائر من الإنشاء إلى الإلغاء مقارنة بالنموذج السويدي و الفرنسي، بحث لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، ص 62.

⁹⁰ - يتكون المجلس من أفراد بارزين على المستوى العالمي يقدمون النصح للمنظمة و يساهمون في تنمية البرامج. حيمر فتية، آثار الفساد الإداري على فعالية النظام السياسي الجزائري (1989-2007)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي و الإداري، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2007، 2006، ص 285.

⁹¹ - و هذا ما جاءت به المادة 22 من اتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته، مصادق عليها بموجب مرسوم رئاسي رقم 137/06، مرجع سابق « Il est crée un comité consultatif sur la corruption au sein de l'union africaine... »

⁹² - مرسوم رئاسي رقم 372/2000 مؤرخ في 22 نوفمبر 2000، يتضمن إحداث لجنة إصلاح هياكل الدولة و مهامها، ج ر عدد 71، صادر في 26 نوفمبر 2000.

⁹³ - ناصري نبيل، المركز القانوني لمجلس المنافسة بين الأمر رقم 06/95 و الأمر رقم 03/03، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2003، 2004، ص 51.

⁹⁴ - بوحوش عمار ، الإتجاهات الحديثة في علم الإدارة، مرجع سابق، ص 262.

⁹⁵ - خاصة بعد تغيير دور الدولة من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة، و تخفيفا 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 للحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002-2003.

⁹⁶ - De proposer une politique globale de prévention de la corruption consacrant les principes d'état de droit et reflétant l'intégrité, la transparence ainsi que la responsabilité dans la gestion des affaires publiques et des biens publics.

• كما تختص الهيئة بصلاحيات إقتراح تدابير خاصة منها ذات الطابع التشريعي و التنظيمي للوقاية من الفساد⁹⁷ و هو ما جاء في الفقرة الثانية من المادة 20 السالفة الذكر. كما أشارت إليه المادة 03/12 من المرسوم الرئاسي 413/06⁹⁸ و جعله من إختصاصات مديرية الوقاية و التحسيس.

• كذلك جمع و مركزة و استغلال المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد و الوقاية منها، لا سيما البحث في التشريع و التنظيم و الإجراءات و الممارسات الإدارية، عن عوامل الفساد لأجل تقديم توصيات لإزالتها.⁹⁹ و هذا حسب الفقرة الرابعة من المادة 20 المتعلقة بمهام الهيئة.

و ما منح هذا الإختصاص الإستشاري إلا لأجل التعاون في سبيل التصدي للعديد من الآثار و النتائج التي تترتب عن الفساد¹⁰⁰

• تجدر الإشارة إلى أن الاستشارة قد تكون إجبارية، و تتحقق هذه الحالة عند وجود نص صريح يدل صراحة على ذلك، بيد أنه يترك للسلطة الإدارية حرية أخذ القرار بدون إتباع رأي الإستشارة. فهي غير ملزمة بالأخذ بالرأي إنما يعد طلب الإستشارة هو الإجراء الملزم به¹⁰¹ كما قد تكون إختيارية بالتالي السلطة الإدارية حرة في طلب الإستشارة من عدمه¹⁰².

و عليه فإنه لم يبين المشرع الجزائري في النصوص القانونية المنظمة لمهام الهيئة ما إذا كانت الإقتراحات أو التّوصيات و الآراء التي تقدمها تعد ملزمة للسلطة الإدارية أم لا، أو بتعبير آخر فهل استشارة الهيئة إجبارية أم إختيارية. و حسب رأينا فإن الأمر لا يطرح أي إشكال مادام أن الاستشارة سواء كانت إختيارية أم إجبارية فإن السلطة 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 أن الهيئات الإدارية الإستشارية تنحصر وظيفتها في الإعداد و التحضير و البحث ثم تقديم التّصحح للجهة الإدارية التي تملك إصدار القرار، و كذا مراجعة مشروعات القرارات ذات الصفة التشريعية التي تعتمزم الإدارة إصدارها، و ذلك للتأكد من سلامتها من

⁹⁷ - De recommander des mesures, notamment d'ordre législatif et réglementaire de prévention de la corruption.

⁹⁸ - مرسوم رئاسي رقم 413/06، مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كفاءات سيرها، مرجع سابق.

⁹⁹ - De collecter, centraliser et exploiter toute information qui peut servir à détecter et à prévenir les actes de corruption, notamment, rechercher dans la législation, les règlements, les procédures et les pratiques administratives, les facteurs de corruption afin de proposer des recommandations visant à les éliminer.

¹⁰⁰ - عمرو صابر، "الفساد الإداري و الإقتصادي، رؤية واقعية و إسلامية، دراسات إقتصادية"، دورية فصلية صادرة عن مركز البصيرة للبحوث و الإستشارات و الخدمات التعليمية، العدد 09، الجزائر، 2007، ص 88.

¹⁰¹ - بوضياف أحمد، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية، مرجع سابق، 237.

¹⁰² - LAGHOUATI Samy, fLorent Fassier et Ali mebroukine, « droit algerien de la concurrence a la croisee des chemins » RDAI/IBLJ, 2006. P 694

الناحية القانونية¹⁰³. وبالرغم من أن هذه الآراء الاستشارية لا تعد إلزامية أو حتى وإن كانت الاستشارة إلزامية لكن الأخذ بالرأي غير ملزم، ولو أن المنظمات الاستشارية لا تملك حق إصدار النصوص التشريعية و التنظيمية بل أن دورها يقتصر على دراسة المشاكل الفنية و تخفيف العبء عن الإدارات التنفيذية¹⁰⁴، إلا أنه لا ننكر ما للعمل الإستشاري من مزايا و أهمية خاصة في مجال الفساد من خلال تنوير السلطات المختصة بإصدار تلك التشريعات و التنظيمات الملائمة لموضوع الوقاية من الفساد، إذ تعتبر الإستشارة من أهم العمليات الحيوية في مجال الإدارة¹⁰⁵، و عليه تبقى من أهم الأساليب التي لجأ إليها المشرع الجزائري في جعل النصوص التشريعية و التنظيمية أقرب من حيث إعدادها لأهل التخصص أشخاصا طبيعياً كانت أو معنوية و التي تتوفر على العلم و الكفاءة و الدراية بمجال الوقاية من الفساد، بقصد تفادي الوقوع في أخطاء أو فراغات أثناء صياغة النصوص الوطنية الخاصة بالوقاية من الفساد و مكافحته.

ثانياً/ الطابع الوقائي للهيئة

لا شك أن الوضع سيكون أفضل إذا ما تدخلنا قبل وقوع الجريمة، و لاشك أن النتائج تكون أثنى إذا ما إهتدينا بإجراءات تقي ضرر ارتكابها، وما من خلاف يحصل لو وفرنا تدابير و أجهزة و سخرنا أشخاص تكفل ضمان الحد من وقوعها.

هي من المفاهيم التي تشترك في صنع عبارة "الوقاية خير من العلاج" لهي من العبارات التي تداولتها المجتمعات عبر العصور، من العبارات التي يحسب لها ألف حساب، بل و أصبحت من المصطلحات كثيرة التداول لدى المؤسسات و الموثيق الدولية¹⁰⁶، كثيرة الإلحاح على التشريعات الداخلية لإنشاء وكالات و هيئات دورها لا يندرج في سلطة العقاب التي هي من ولاية القضاء¹⁰⁷، إنما كان لابد من البحث عن آليات متطورة لمكافحة الفساد و

¹⁰³ - بوضياف أحمد ، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية، مرجع سابق، ص ص 22 - 23.

¹⁰⁴ - بوحوش عمار ، الإتجاهات الحديثة في علم الإدارة، مرجع سابق، ص 254.

¹⁰⁵ - المرجع نفسه ، ص 255.

¹⁰⁶ - هذه الأجهزة الوقائية من الفساد هي مطلب المؤسسات الدولية كصندوق النقد الدولي، منظمة الأمم المتحدة و حتى المؤسسات غير الحكومية كمنظمة الشفافية الدولية، كما هي مطلب العديد من الإتفاقيات الدولية التي تدعو الدول المنظمة إليها إلى إحداث أجهزة وقائية من الفساد نذكر المادة 05/20 و المادة 03/5 من اتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته، و كذا اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في نص المواد 06 و 36 منها.

¹⁰⁷ - القضاء ولايته لا تتحقق إلا بعد ارتكاب الجريمة، أي بعد تحقق آثار الفساد ذاته، لكن أهمية القضاء و العدالة لا تقل أهمية، فهو من السلطات الثلاث المشكلة لكيان الدولة. فالحاجة لإيجاد هيئة قضائية نزيهة و مستقلة و المحافظة عليها هي أسمي الأهداف أنظر أنظر: كمبرلي أن إليوت، الفساد و الاقتصاد العالمي، ترجمة محمد جمال إمام، مرجع سابق، ص 285. و أن الهدف لن يتحقق إلا بمنح الاستقلال الكامل للسلطة القضائية عن السلطين التشريعية و التنفيذية على أن يتمتع رجال القضاء بالأخلاق الحميدة و السلوك القويم و النزاهة و أن يحكموا وفقاً لرواهم الذاتية التي يفترض أن تتسق و روح القانون. ناصر عبيد الناصر، ظاهرة الفساد، مقاربة سوسولوجية إقتصادية، مرجع سابق ص 123. كل ذلك من دواعي تكريس عدالة سامية، و هذا وفقاً لنص المواد 29 و 138 و ما بعدها من الدستور الجزائري و ذلك لتفادي وقوع جهاز العدالة نفسه في الفساد لأن في ذلك الفساد الأكبر، فيزعزع إستقرارها، ويسقط دورها، و بالتالي القضاء على روح الثقة و الأمان بين المواطنين و بين المواطن و الدولة. لذلك فإن إحداث هياكل للوقاية من الفساد هو بحد ذاته غاية للتخفيف على جهاز العدالة العبء، و لذا هي بمثابة أجهزة معاونة و مساعدة للسلطة القضائية، بالغاية واحدة و هي الوقاية ثم مكافحة الفساد و هذا ما أكدته إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة 11 منها المصادق عليها بتحفظ بمرسوم رئاسي رقم 198/04، مرجع سابق.

تطويقه و تصفية تباعته على المدى القصير و المدى الطويل¹⁰⁸، بأجهزة ذات طابع وقائي بحت.

عمدت التشريعات الداخلية للدول الحديثة في السنوات الأخيرة وفقا لمبادئها الأساسية و نظامها الداخلي إلى ترويج و تدعيم تدابيرها الرامية للوقاية من الفساد بصياغة هيئات مكلفة بذلك، و يغلب عليها طابع وقائي بحت.

إن مسيرة الدول في البحث عن هذه الأجهزة الوقائية طويلة وشاقة تعود جذورها إلى سنوات مضت¹⁰⁹ و تأتي أفضل الأمثلة على هذا من هونج كونج¹¹⁰، و لأن النموذج المعتاد و الأكثر شهرة هو "اللجنة المستقلة لمكافحة الفساد" في هونج كونج التي نالت الإعراف 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 يتسوانا التي أنشأت "مديرية مختصة بمكافحة الفساد و الجرائم الاقتصادية" بموجب قانون الفساد و الجريمة الاقتصادية لعام 1994، و إلى جانبها سنغافورة التي أحدثت "قانون منع الفساد" الذي نص على تأسيس "مكتب التحقيق في الممارسات الفاسدة"¹¹¹

كما نجد محاولات عدة في فرنسا كإحداثه سنة 1988 "لجنة الشفافية المالية للحياة السياسية"¹¹² كما أنشأت جهاز للوقاية من الفساد يسمى ب: "الخدمة المركزية للوقاية ضد الفساد" service central de la prévention contre la corruption، و هذا بموجب القانون رقم 93-122 الصادر بتاريخ 29 جانفي 1993 المتعلق بالوقاية من الفساد و الشفافية في الحياة الاقتصادية، كما أنشأت في شهر أكتوبر من سنة 2004 جهازا آخر يحمل تسمية

¹⁰⁸ ناصر عبيد الناصر، ظاهرة الفساد، مقاربة سوسيولوجية إقتصادية، مرجع سابق، ص 30.

¹⁰⁹ بحثا عن الأجهزة و عن 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 و يمكن توصيفه على أنه: "نظام المحقق في الشكاوى ضد موظفي الدولة"، و كلمة الأمبودسمان مفردة من أصل إسكندنافي و أول تطبيق له ظهر في السويد عام 1809، و منه 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 و لكن التوسع الدولي بالجوء 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 و إفريقيا و على 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 و الإصلاح، مرجع سابق، ص 188، 189.

¹¹⁰ تم الاتفاق على مكافحة الفساد بإنشاء لجنة عليا لتابعته، و تطبيق صادق للقانون من قبل مؤسسة مستقلة تعمل في ظل قوانين قوية، إضافة إلى إصلاح نظام الخدمة المدنية، سوزان روز أكرمان، الفساد و الحكم، الأسباب، العواقب و الإصلاح، ترجمة فؤاد سروجي، مرجع سابق، ص 284.

¹¹¹ هارون نورة، جريمة الرشوة في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وأثرها في التشريعات الجزائية الداخلية، مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون الجنائي، جامعة دمشق، سوريا، 2008، ص 221.

¹¹² 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, presses universitaires de france, Paris 1997, p118.

La brigade centrale de lutte contre la corruption و هي مؤهلة للقيام بجميع التصرفات التي لها علاقة بالتحقيق في أفعال الفساد.¹¹³

غالباً ما تتم دراسة ظاهرة آليات مكافحة الفساد من زاوية الضغوط الخارجية و بالتالي تكيف السياسة الوطنية لنمط دولي قائم¹¹⁴ و هذا ما يظهر من خلال ما أكدته إتفاقية الأمم المتحدة و إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمكافحة الفساد، فترجمته الدول المنظمة لها بصياغتها نصوص إنشاء هيئات تتولى الوقاية من الفساد نذكر منها طائفة الدول العربية و هي من الدول المصادقة على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد convention des Nations unies contre la corruption .

حيث انظم المغرب في 9 ماي 2007 إلى إتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة الفساد و تبنى عددا من القوانين¹¹⁵ و منها المصادقة على القانون الخاص بالتصريح بالتملكات من قبل مجلس الحكومة في فيفري 2007¹¹⁶، فتم مؤخرا إنشاء (الهيئة المركزية للوقاية من الفساد) و لم تجسد بعد¹¹⁷

كما أنشأ المشرع الأردني هيئة للوقاية من الفساد تسمى "هيئة مكافحة الفساد" و هذا بموجب المادة الثالثة من القانون سنة 2006¹¹⁸، كما قام المشرع اليمني بدوره بإحداث هيئة مكافحة الفساد بموجب قانونها الصادر سنة 2006¹¹⁹ تسمى حسب مادته الخامسة منه

"الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد"

كل هذه الإجهادات التشريعية الداخلية دليل على أهمية الطابع الوقائي لمثل هذه الهيئات و لذلك فإنه لأول مرة في التشريع الجزائري يتخذ المشرع نصوصا تتعلق بالوقاية من الجريمة، و كأنه بذلك يريد الحفاظ على السير الحسن للمرافق و الإدارة العامة و حسن سير المال العام و حتى الخاص و لا ينتظر وقوع الجريمة ليتدخل لأنه في الكثير من الأحيان و في مثل هذه الجرائم إذا ما وقعت الجريمة فإن أضرارها قد تكون كبيرة و جبر الضرر في بعض الأحيان لا يفي بالغرض، لأن إنعكاسات وقوعها خطيرة و كبيرة¹²⁰ لذلك عمد المشرع إلى

¹¹³ - هارون نورة، جريمة الرشوة في ظل إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وأثرها في التشريعات الجزائية الداخلية، مرجع سابق، ص 222.

¹¹⁴ - بيتريس هيبو و محمد طزي، "نشر آليات مكافحة الفساد بالمغرب، نحو تعدد أنماط الحكم"، ترجمة مسعود لكواغظ، النهب و الفساد، النقد، مجلة الدراسات و النقد الإجتماعي، العدد 25، 2008، ص 95.

¹¹⁵ - النويصي عبد العزيز، "الرشوة و الزبونية السياسية، نموذج المغرب"، النهب و الفساد، النقد، مجلة الدراسات و النقد الإجتماعي، العدد 25، 2008، ص 15.

¹¹⁶ - بيتريس هيبو و محمد طزي، "نشر آليات مكافحة الفساد بالمغرب، نحو تعدد أنماط الحكم"، ترجمة مسعود لكواغظ، مرجع سابق، ص 96.

¹¹⁷ - النويصي عبد العزيز، "الرشوة و الزبونية السياسية، نموذج المغرب"، مرجع سابق، ص 15.

¹¹⁸ - قانون رقم 62، الصادر بتاريخ 3/10/2006 المتعلق بتهيئة مكافحة الفساد في الأردن. www.je.gov.jo

¹¹⁹ - قانون رقم 39 الصادر بتاريخ 5 ذي الحجة 1427 الموافق ل 25 ديسمبر 2006، المتعلق بمكافحة الفساد في اليمن

www.yem.gov.jo.

¹²⁰ - بودليو سليم، الوقاية من الفساد و مكافحته وفقا للقانون الجزائري، أعمال الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد و استراتيجيات التغيير في العالم النامي، ج2، جامعة فرحات عباس، سطيف، 8-9 أفريل 2007، ص ص 36 - 37.

إتخاذ إجراءات كفيلة بالحيلولة دون وقوع الجريمة سيما تكريس الطابع الوقائي للهيئة فماذا عن ذلك؟.

1- تكريس الطابع الوقائي للهيئة

إن الطابع الوقائي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته نستشفه من تسميتها بحد ذاتها و الواردة في الباب الثالث من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته و الذي جاء بعنوان "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته"

« De l'organe national de prévention et de lutte contre la corruption. De l'institution de l'organe de prévention et de lutte contre la corruption »

فمصطلح الوقاية prévention ورد كإجراء أولي، بالقيام بتدابير و صلاحيات معينة، ثم تليه عملية المكافحة، هنا تتدرج فيه صلاحيات أخرى كالبحث و التحري و الكشف عن الجرائم المنوطة بالهيئة.

إن ما يضيفي على الهيئة طابعها الوقائي، صلاحياتها المخولة لها بموجب نصوص قانونية، من توجيه و توعية و الحرص على التصريح بالممتلكات... لما في ذلك من عوامل مؤدية إلى الوقاية قبل حدوث آثار الفساد و مساوئه المنجزة عنه، لأنه ربما أصبح المعنى الحقيقي للإصلاح أنه إصلاح قبلي و يكون ذلك بالتعليمات و الأوامر المسبقة لظهور الفساد، و بعدي حيث تقوم الإدارة بوصف العلاج و إقتلاع المرض، و حسب رأينا فإنه كلا من الإصلاح قبلي أو بعدي يكون قبل وقوع الجريمة و بالتالي ينصب طابعه في قالب وقائي.

2- مظاهر الطابع الوقائي للهيئة

يظهر الطابع الوقائي للهيئة بالنظر لمعظم الصلاحيات المنوطة بها ففي مجملها صلاحيات وقائية، توعوية، إذ قبل أن تصل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته إلى المرحلة الأخيرة بتدخلها للبحث و التحري و الكشف عن جرائم الفساد، فإنها تقي من وقوعها بطائفة من الممارسات و التي تشكل في مجملها صلاحيات لها.

تعد الهيئة بحد ذاتها من التدابير الوقائية التي جاء بها القانون 01/06 و يظهر ذلك من خلال أنه:

- تسهر الهيئة على تلقي و صحة التصريح بالممتلكات (déclaration de patrimoine)¹²¹، و هو من التدابير اللازمة لتعزيز الشفافية و العقلانية قي تسيير الأموال العمومية، la responsabilité et la rationalité dans la gestion des finances publiques.

¹²¹ - المواد 4، 5، 6 من قانون رقم 01/06، مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، مرجع سابق.

- تتعاون الهيئة مع القطاعات المعنية العمومية و الخاصة في قواعد أخلاقيات المهنة، حسب ما جاء في نص المادة 2/20 من القانون 01/06¹²²
- لما كانت عملية مراقبة الأعمال و الوظائف المنجزة منعدمة، و تكشف هذه المعطيات عن غياب نظام للتقييم¹²³ فإنه منح للهيئة بالتكفل بالتقييم الدوري للأدوات القانونية و الإجراءات الإدارية و النظر في مدى فعاليتها¹²⁴
- و لعلّ أهم ما يضيف عليها الطابع الوقائي، هو إختصاص التوعية و تقديم التوجيهات، و نشر معلومات تحسيسية عن مخاطر الفساد في الإدارة العمومية¹²⁵، فهذا كله يؤدي لزيادة الوعي العام بمخاطر الفساد و آثاره و منع الفساد. و برنامج الوعي العام يرمي إلى توعية الجمهور بالأضرار التي يتسبب فيها الفساد و توعيته بحقوقه في الحصول على الخدمات بدون دفع الرشاوى، كما يقصد به أن يوعي المسؤولين بمسؤولياتهم تجاه الجمهور¹²⁶، بالتالي الوقاية من الفساد من كلا الجانبين معا.
- تأكيدا لطابعها الوقائي و الرقابي إن صح القول فهي تشرف على ضمان تنسيق و متابعة النشاطات و الأعمال المباشرة مبدئيا على أساس التقارير الدورية المنتظمة المدعمة بإحصائيات و تحاليل، و التي ترد إليها من القطاعات و المتدخلين المعنيين¹²⁷ و كذا السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات و على التعاون مع هيئات مكافحة الفساد¹²⁸

3- أهداف وأبعاد الطابع الوقائي للهيئة

فقد نتساءل لما لم يمنح المشرع طابع ردعي، عقابي للهيئة؟ لما انتهاج الطابع الوقائي للهيئة؟ ببساطة لأن لهذا الأسلوب دور إعلامي، علاجي يحقق أهداف و له عدة أبعاد:

- إن التوعية و التحسيس بمخاطر الفساد يؤدي إلى البصيرة و اكتمال الرؤية لمعنى الفساد و آثاره فيؤدي إلى تحسين العلاقة بين المواطن و الإدارة بوجه عام. و هذه الحاجة ملحة، نتيجة لمدى النكبة و عمق المأساة التي عاشتها و يعيشها الجزائريين و تتمظهر تلك الأزمة في شكل مجموعة من الإختلالات المزمنة التي تطبع الإدارة الجزائرية¹²⁹، هذا أدى إلى فقدان الثقة في أجهزة الدولة، فرغم إصدار الجزائر

¹²² -De coopérer avec les secteurs publics et privés concernés dans l'élaboration des règles de déontologie.

¹²³ - بوخريسة بوبكر ، "الإختلالات الوظيفية في الإدارة الجزائرية"، مرجع سابق، ص 78.

¹²⁴ - و هو أمر أكدته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مادتها 5 فقرة مصادق عليها بتحفظ بمرسوم رئاسي رقم 128/04، مرجع سابق.

¹²⁵ - Publier des informations de sensibilisation sur les risques de corruption au sein de l'administration publique.

و هذا ما أكدته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة 10 منها، مصادق عليها بمرسوم رئاسي رقم 128/04، مرجع سابق.

¹²⁶ - كيمبرلي آن إليوت، الفساد و الإقتصاد العالمي، ترجمة محمد جمال إمام، مرجع سابق، ص 198.

¹²⁷ - المادة 08/30 من قانون رقم 01/06، مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، مرجع سابق.

¹²⁸ - De veiller au renforcement de la coordination intersectorielle et au développement de la coopération avec les entités de lutte contre la corruption.

¹²⁹ - بوخريسة بوبكر ، "الإختلالات الوظيفية في الإدارة الجزائرية"، مرجع سابق ص 54.

سنة 1988 مرسوم تنفيذي¹³⁰، ينظم العلاقة بين المواطن و الإدارة إلا أنها محاولات بءات بالفشل، لذا لا تزال مسيرتها في تحقيق ذلك. فإذا كان من بين الأهداف الإستراتيجية للإدارة أنها تقدم خدمات من شأنها تسهيل حياة المواطن¹³¹ فإن من خدماتها للمواطن أن تسمح له بالولوج الحر للمعلومات العمومية و الوثائق الإدارية و إلى قواعد اشتغال المؤسسات العمومية و تدبيرها (مبدأ الشفافية)¹³² و تمكين الجمهور من الحصول على المعلومات التي تتعلق بتنظيمها وسيرها و هذا ما أشارت إليه المادة 01/11 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته¹³³ فاسترجاع الثقة بين المواطن و الإدارة هي من غايات تسليط الطابع الوقائي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته.

● هذا الأسلوب الوقائي المسند للهيئة من شأنه تحفيز و خلق الرقابة الذاتية لدى الموظف، و هي أسمى السبل للوقاية من الفساد، و هذا ربما جاء بعد فشل وضعف الرقابة التي من المفروض أن تكون قائمة بين الرئيس و المرؤوس. سواء كانت رقابية وصائية التي تمارسها السلطات المركزية أو رقابة رئاسية التي يمارسها الرئيس على تابعيه¹³⁴. و غالبا ما يكون فساد الرئيس سببا في فساد المرؤوس، لأن فساده يعني غياب الرقابة أو أن العلم بفساد الرئيس بمثابة إباحة لفساد المرؤوس. فكما يقال أن فساد المستويات العليا يخلق مناخا مواتيا لفساد المستويات الدنيا¹³⁵ و لتفادي هذا كله فإنه لا بد من التنمية الأخلاقية لموظفي الدولة بغرس منظومة قيمية تثير فيهم الحماس و الغيرية لإعلاء شأن الوطن و الأمة¹³⁶، و إبعاد ثقافة اللامبالاة و الإهمال¹³⁷ و استبدالها بثقافة الإخلاص¹³⁸ و الرقابة الذاتية في نفوس الموظفين التي تعني استشعار الموظف على أن عليه و معه رقبيا عتيدا من الله تبارك و تعالى¹³⁹،

¹³⁰ - مرسوم تنفيذي رقم 131/88 مؤرخ في 4 جويلية 1988، ينظم العلاقة بين المواطن و الإدارة، ج ر، عدد 27، صادر في 27 جويلية، 1988.

¹³¹ - بوخريسه بوبكر، "الإختلالات الوظيفية في الإدارة الجزائرية"، مرجع سابق، ص 60.

¹³² - العوفي نور الدين، مؤشرات الحكامة و آليات الإنتقال الديمقراطي، حالة المغرب، بحوث و مناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية حول الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004، ص 899.

¹³³ - Adopter des procédures et des règlements permettant aux usagers d'obtenir des informations sur l'organisation et le fonctionnement des processus décisionnels de l'administration publique.

¹³⁴ - بوخريسه، بوبكر، "الإختلالات الوظيفية في الإدارة الجزائرية"، مرجع سابق، ص 73.

¹³⁵ - كيمبرلي آن إليوت، الفساد و الاقتصاد العالمي، ترجمة محمد جمال إمام، مرجع سابق، ص 161.

¹³⁶ - ناصر عبيد الناصر، ظاهرة الفساد، مقارنة سوسيولوجية إقتصادية، مرجع سابق، ص 126.

¹³⁷ - حيث قد يتخلى العاملون و ينصرفون عن القيام بأداء واجباتهم سواء جزئيا أو كليا مع عدم بذل المتوقع منهم من مجهود، مما يؤدي إلى عدم انتظام العمل و من ثم تدني مستويات الكفاءة، أنظر صلاح الدين فهمي محمود، جرائم الرشوة في التشريع المصري، مرجع سابق، ص 44.

¹³⁸ - الإخلاص في العمل بالمفهوم العام هو الوفاء و الولاء، و لأهمية الإلتزام في القوانين فقد نصت عليه العديد من التشريعات التنظيمية و الدساتير، و يلحق بواجب التحفظ، الذي يعتبر نقطة هامة يسجل من خلالها تطور الوظيفة العامة تماشيا مع الدولة التعددية، حيث بتعين على الموظف العام خدمة الإدارة الوطنية و تنفيذ إرادتها سواء أكان ذلك خارج الخدمة. بوقنور إسماعيل، التنمية الإدارية و معضلة الفساد الإداري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية تخصص تنظيم سياسي و إداري، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر 2006 - 2007، ص 145.

¹³⁹ - صلاح الدين فهمي محمود، جرائم الرشوة في التشريع المصري، مرجع سابق، ص 24.

و لا يتأتى هذا إلا بالدور الفعال الذي تلعبه الهيئة بالتوعية و التحسيس و التوجيه في إطار الوقاية من الفساد و هذا ما يضفي عليها الطابع الوقائي أكثر.

المطلب الثاني

التنظيم الهيكلي للهيئة

إن تأطير الأجهزة المكلفة بالوقاية من الفساد بموظفين متخصصين من أهل الدراية بمشكلة الفساد و جعل الأجهزة في إطار هذه الهيئات متباينة تتعاون في تسيير و إدارة هذا الجهاز المنوط به مهام صعب تفرضه مقتضيات موضوع الفساد نفسه، هي من الأمور و من المطالب التي ركزت عليها الإتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد.

حيث نجد هذه الإتفاقيات لم يقتصر دورها في الحث على إنشاء هيئات و وكالات للوقاية من الفساد، بل ركزت على ضرورة منحها ما يلزم من الظروف و الإمكانيات و المؤهلات بقصد أداء أحسن لوظائفها منه بالتالي الإلحاح على تزويدها بالموارد المادية و البشرية بانتقاء موظفين متخصصين و تدريبهم لأداء المهام، إذ نجد المادة السادسة فقرة الثانية من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تركز على أن تقوم كل دولة وفقا لمبادئها الأساسية لنظامها القانوني بمنح هذه الهيئات من أجل الإضطلاع بوظائفها بصورة فعالة ما يلزم من موارد مادية و موظفين متخصصين، إذ جاء في نص المادة: ".... و ينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية و موظفين متخصصين...."

les ressources matérielles et les personnels spécialisés nécessaires.

فيما تتمثل الهياكل التي عُزرت بها الهيئة(فرع1)، وكيف نظمّ المشرع سير هذه الهياكل خاصة في إطار المرسوم الرئاسي 06 - 413 (فرع2)، و هل إعتد قواعد في توظيف أعضائها(فرع3)؟.

الفرع الأول

تزويد الهيئة بمجموعة من الهياكل

يعتبر العنصر البشري أداة تستعملها الإدارة من أجل تسيير العمل الإداري، و تسعى من خلاله إلى تنفيذ إستراتيجياتها و أهدافها عن طريق إعتمادها على الموظفين ذوي الكفاءات و المهارات الجيدة، و متابعة العمل المطلوب من الإدارة العمومية و هو بالدرجة الأولى تحقيق المنفعة العامة، و ضمان السير المنتظم للمصالح العمومية، و ذلك بما يتماشى مع بلوغ النتائج المطلوب تحقيقها¹⁴⁰، فإن الدولة تقدم للسلطة الإدارية المستقلة الإمكانيات المالية و البشرية اللازمة للقيام بالمهام المعهود إليها¹⁴¹.

¹⁴⁰ - بوقنور إسماعيل، التنمية الإدارية و معطلة الفساد الإداري، مرجع سابق، ص 138.

¹⁴¹ - حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 48.

لذلك فإن المشرع الجزائري و بموجب النصوص القانونية سواء المنشأة أو المنظمة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته جعلها تتوفر على هيكلية معينة، حيث ركز و بموجب المادة 2/19 من قانون 01/06 على تزويد الهيئة بالوسائل البشرية و المادية اللازمة لتأدية مهامها¹⁴²، كما أنه و بالرجوع إلى نص المادة الخامسة من مرسوم رئاسي رقم 413/06، الذي يحدد تشكيلية الهيئة و تنظيمها و كفاءات سيرها فإنه تتشكل الهيئة من رئيس و ستة أعضاء و يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة و تنتهي مهامهم حسب نفس الأشكال.¹⁴³

فتتمثل هيكلية الهيئة من مجلس اليقظة و التقييم. مديرية الوقاية و التحسيس، و مديرية التحليل و التحقيقات ، بالإضافة إلى أمانة عامة للهيئة، و توزع عليهم إختصاصات متباينة.¹⁴⁴

أولاً/ مجلس اليقظة و التقييم: conseil de veille et d'évaluation

إنه و من أجل الأداء الصارم و النزيه للسياسات و التدابير الرامية للوقاية من الفساد و مكافحته، كان لازماً على المشرع في سبيل ترسيخ السياسة الفعالة المنسقة لمجابهة الفساد، أن يعزز الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، بقصد تأدية هذه الأخيرة لمهامها المبني على غاية تقويض آفة الفساد بمراد بشرية و تزويدها بالهيكل اللازمة، إذ أن مهمة مكافحة الفساد ليست بالأمر الهين بل تفرض تسخير طاقات مادية كافية و أخرى بشرية متخصصة و كفاءة تكون مصدراً للقوة و الإرادة لهذه الهيئة التي تجد نفسها بموجب النصوص القانونية المنظمة لها سلطة عليا تركز على أهم الدعائم و هي الرقابة، المجابهة و مكافحة الفساد بكل أشكاله بمنأى عن أي تأثير و في مقابل تنفيذ سياسات مكافحة الفساد فقد حرص المشرع على تزويد الهيئة بتشكيلية و هيكل لبلوغ النتائج و الأهداف المطلوب و المأمول تحقيقها.

لذلك، يعد مجلس اليقظة و التقييم من أجهزة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، و يعد أهم جهاز في الهيئة:

1_ التشكيلة: يتشكل مجلس اليقظة و التقييم من الأعضاء المذكورين في نص المادة 05 من المرسوم الرئاسي 413/06 و هذا حسب المادة 10 من نفس المرسوم¹⁴⁵ إذ يتكون المجلس من رئيس الهيئة و 6 أعضاء أي يحتوي على 7 أعضاء. و يتم إختيار أعضاء مجلس اليقظة و

¹⁴² La dotation de l'organe en moyens humains et matériels nécessaires à l'accomplissement de ces missions.

¹⁴³ - L'organe est composé d'un président et de six (6) membres nommés par décret présidentiel, pour une durée de cinq (5) ans renouvelable une seule fois. Il est mis fin à leurs fonctions dans les mêmes formes.

و الملاحظ أن هذه التشكيلية المذكورة في نص المادة 05، هي نفسها أعضاء مجلس اليقظة و التقييم.¹⁴⁴ - بالمقابل تتألف هيئة مكافحة الفساد في الأردن من رئيس و مجلس يتولى إدارة الهيئة، حسب المادة 8 من قانون رقم 62 صادر في 2006/10/3، متعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن، مرجع سابق.

¹⁴⁵ - المادة 10 من مرسوم رئاسي رقم 413/06، مؤرخ في 2006/11/22، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كفاءات سيرها، مرجع سابق.

التقييم من بين الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع المدني La والمعروفة بنزاهتها وكفاءتها¹⁴⁶

2_ التعيين: حسب المادة 05 من المرسوم 413/06 السالفة الذكر، فإن الرئيس والأعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي.

بالنسبة للعهد فتبعا لنفس النص القانوني تكون لمدة 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة renouvelable une seule fois. و إنهاء المهام يكون نفس الإشكال أي بموجب مرسوم رئاسي.

3_ مهام مجلس اليقظة و التقييم:¹⁴⁷ بالعودة إلى النصوص القانونية المنظمة لعمل الهيئة نجد أنها جاءت بمجموعة من الصلاحيات و الاختصاصات، و هذه الصلاحيات سواء كانت ذات الطابع الإداري، أو الاستشاري أو الوقائي الرقابي، سيما الواردة في نص المادة 20 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته¹⁴⁸ و كذا المرسوم الرئاسي رقم 413/06 فقد تم توزيع المهام على هذه الهياكل (Des structures)

بالنسبة لمجلس اليقظة و التقييم فإن معظم مهامه إستشاري، إذ أنه يبدي رأيه فيما يلي:¹⁴⁹

- يبدي رأيه في برنامج عمل الهيئة و شروط و كفاءات تطبيقه
- مساهمة كل نشاط في مكافحة الفساد.
- كما يبدي المجلس رأيه في تقارير و آراء و توصيات الهيئة Les rapports, avis recommandations de l'organe
- المسائل التي يعرضها رئيس الهيئة.
- ميزانية الهيئة Le budget de l'organe
- التقرير السنوي الموجه إلى رئيس الجمهورية الذي يعده رئيس الهيئة.
- تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل حافظ الأختام.
- الحصيلة السنوية للهيئة Le bilan annuel de l'organe.

هذا بالنسبة لمجلس اليقظة و التقييم، فقد قلنا أن هذا المجلس يترأسه رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، معناه إلى جانب الاختصاصات السابقة الذكر فإنه يتولى

¹⁴⁶ - Les membres de conseil de veille et d'évaluation sont choisis parmi les personnalités nationales indépendantes représentatives de la société civile, connues pour leur intégrité et leur compétence.

¹⁴⁷ - و بالمقابل عدت المادة 11 ما يتولاها مجلس هيئة مكافحة الفساد في الأردن من مهام و صلاحيات، في قانون رقم 62، صادر في 2006/10/3، متعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن، مرجع سابق.

¹⁴⁸ - و تقابلها المادة الثامنة من القانون رقم 39 متعلق بمكافحة الفساد في اليمن، صادر في 2006/12/25، مرجع سابق. حيث عدت المادة مهام الهيئة Des mission de l'organe.

¹⁴⁹ - بمقتضى المادة 11 من مرسوم رئاسي رقم 413/06، مؤرخ في 2006/11/22، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كيفية سيرها، مرجع سابق.

الرئيس إختصاصات أخرى خارج المجلس بصفته رئيس للهيئة و تتمثل هذه الصلاحيات فيما يلي:¹⁵⁰

- يكلف رئيس الهيئة بإعداد برنامج عمل الهيئة d'élaborer le programme d'actions de l'organe و تقابلها الفقرة الثانية من المادة الثامنة من القانون رقم 39 الخاص بمكافحة الفساد في اليمن إذ نص المشرع اليمني أنه من بين المهام و الإختصاصات التي تمارسها الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، وضع إستراتيجية وطنية شاملة لمكافحة الفساد و إعداد و تنفيذ الآليات و الخطط و البرامج المنفذة لها.
- كما يقوم الرئيس بتنفيذ التدابير التي تدخل في إطار السياسة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته¹⁵¹، و هذا ما أشارت إليه أيضا المادة الثامنة فقرة أولى من القانون اليمني لمكافحة الفساد حيث نصت على أنه: " تتولى الهيئة ممارسة المهام و الإختصاصات الآتية:
 - - إعداد و تنفيذ السياسات العامة الهادفة إلى مكافحة الفساد...."
 - يقوم الرئيس بإدارة أشغال مجلس اليقظة والتقييم de diriger les travaux du conseil de veille et d'évaluation، فكما أشرنا فإن مجلس اليقظة و التقييم له دور هام في أعمال الهيئة و إدارته تحت رئاسة رئيس الهيئة الذي له صلاحيات واسعة في التسيير الإداري للهيئة.
 - السهر على تطبيق برنامج عمل الهيئة و النظام الداخلي règlement intérieur إن دور رئيس الهيئة لا يقتصر على إعداد برنامج عمل الهيئة، و الذي يمر على إجراء تقديم مجلس اليقظة و التقييم رأيه فيه و شروط و كفاءات تطبيقه، بل يتعدى دوره إلى السهر على حسن تطبيق برنامج عمل الهيئة de l'application du programme d'actions de l'organe، لأن برنامج عمل الهيئة بدوره يكون مترجما للسياسات و التدابير و المعايير المعتمدة و الرامية بصورة حقيقية للوقاية من الفساد و مكافحته، و يعكس الإرادة في إتخاذ الممارسات المفضية لتنفيذ الإستراتيجية الوطنية الرامية للحد من معضلة الفساد.
 - إعداد و تنفيذ برامج تكوين إطارات الدولة De programme de formation pour les cadres de l'Etat، إن التعقيد الذي يشوب مشكلة الفساد يفرض ضرورة التحضير و الإعداد لمجابهة هذه المشكلة، و لا تتحقق الغاية إلا بوضع المعترف لهم بالتخصص و المعرفة في المنصب المناسب له و لذلك فإن رئيس الهيئة يشرف على إعداد برامج تكوين إطارات الدولة في مجال الوقاية من الفساد و مكافحته، و يسهر على تنفيذ هذه البرامج التي يعدها.
 - تمثيل الهيئة لدى السلطات و الهيئات الوطنية و الدولية¹⁵². إن رئيس الهيئة يتولى مهمة تمثيل الهيئة لدى السلطات و الهيئات الوطنية و الدولية،

¹⁵⁰ - المادة 09، من مرسوم رئاسي رقم 413/06، مؤرخ في 2006/11/22، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كيفية سيرها، مرجع سابق.

¹⁵¹ - De mettre en œuvre les mesures entrant dans le cadre de la politique nationale de prévention et de lutte contre la corruption.

¹⁵² - De représenter l'organe auprès des autorités et des institutions nationales et internationales.

لأن الهيئة كما أشرنا سالفًا من شأنها أن تتعاون مع هيئات محلية أو دولية في مجال الوقاية من الفساد و مكافحته.

كما نجد المشرع اليمني في مادته السابقة الذكر في الفقرة 08 أنه تتولى الهيئة العليا لمكافحة الفساد تمثيل الجمهورية في المؤتمرات و المحافل الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد و تضيف الفقرة التاسعة من نفس المادة أنه تتولى الهيئة التنسيق و التعاون مع الدول و المنظمات الدولية الإقليمية و العربية ذات الصلة بمكافحة الفساد، و المشاركة في البرامج الدولية الرامية إلى منع الفساد، كما أن الفقرة 10 نصت على أنه تسهر الهيئة على التنسيق مع كافة أجهزة الدولة على تعزيز و تطوير التدابير اللازمة للوقاية من الفساد و تحديث آليات و وسائل مكافحته.

إنّ تمثيل الرئيس للهيئة يكون بالدرجة الأولى لغرض تنسيق و تعزيز التعاون في مجال الوقاية من الفساد من أجل ضمان فعالية التدابير و الإجراءات الخاصة بمنع الفساد¹⁵³، و هذا ما أكدّه المشرع الجزائري في نص المادة 9/20 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته¹⁵⁴

بذلك فإنّ الهيئة تسهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات و على التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني و الدولي، و هذا التعاون سواء على المستوى الداخلي أو الدولي يعد من الأولويات التي تمكن الدول من تنمية قدراتها الفنية و الإجرائية بتبادل الدراسات و الأبحاث و المساعدات ذات الصلة بكيفيات مكافحة الفساد، و هذا ما أكدته اتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته¹⁵⁵، و كذا اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد¹⁵⁶.

- كما يقوم رئيس الهيئة بكل عمل من أعمال التسيير يرتبط بموضوع الهيئة
- تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية *infraction pénale* إلى وزير العدل حافظ الأختام، قصد تحريك الدعوى العمومية عند الإقتضاء.
- تمثيل الهيئة أمام القضاء و في كل أعمال الحياة المدنية.
- ممارسة السلطة السلمية على *pouvoir hiérarchique* جميع المستخدمين.

ثانيًا/ مديرية الوقاية والتحسيس : La direction de la prevention et de la sensibilisation

1-التشكيلة: إلى جانب مجلس اليقظة و التقييم من بين الهياكل *des structures* المتواجدة على مستوى الهيئة نجد مديرية الوقاية و التحسيس. هذه الأخيرة يتولى إدارتها مدير.

¹⁵³ - و أشارت إليه المادة 09 من مرسوم رئاسي رقم 413/06، تطوير التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على المستوى الدولي و تبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية.

De développer la coopération avec les organismes de lutte contre la corruption au niveau international et de l'échange d'informations à l'occasion des enquêtes en cours.

¹⁵⁴ - المادة 9/20 من قانون رقم 01/06، مؤرخ في 20/02/2006، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، مرجع سابق.

¹⁵⁵ - المواد 02/2 و 18 و 19 من إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته، ، مصادق عليها بموجب مرسوم رئاسي رقم 137/06، مرجع سابق.

¹⁵⁶ - المواد 1 و 04/5 و 38 و 39 و 43 من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد،، مصادق عليها بتحفظ بموجب مرسوم رئاسي رقم 128/04، مرجع سابق.

2_ التعيين: إن مديرية الوقاية و التحسيس يتولى إدارتها مدير، هذا المدير يعين حسب المادة 14¹⁵⁷ بموجب مرسوم رئاسي.

3_ المهام: حسب نص المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 الذي يحدد تشكيلية الهيئة و تنظيمها و كيفية تسييرها¹⁵⁸ فإنه تكلف مديرية الوقاية و التحسيس بـ:

- إقتراح برنامج عمل الهيئة
 - de proposer un programme d'action pour la prévention de la corruption
 - تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد إلى كل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة. و هو ما أشارت إليه الفقرة الثانية من المادة 20 المتعلقة بمهام الهيئة¹⁵⁹.
 - اقتراح تدابير recommander des mesures، لا سيما ذات الطابع التشريعي و التنظيمي للوقاية من الفساد، و هو ما أشار إليه القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته.¹⁶⁰
 - مساعدة القطاعات المعنية العمومية و الخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة¹⁶¹.
 - تقوم المديرية بإعداد برامج تسمح بتوعية و تحسيس المواطنين بالآثار الناجمة عن الفساد¹⁶² فالتوعية من الآليات الفعالة الوقائية من الفساد و آثاره لها دور إعلامي إسهاري بحث و نطاق التوعية يشمل المواطن من جهة و الموظف أو ذوي المناصب في الإدارات العمومية بصفة عامة من جهة أخرى. لذا فقد أكدت على ضرورة هذا التحسيس و التوعية بمخاطر الفساد كلا من الإتفاقيتين الأمم المتحدة¹⁶³ و إتفاقية الإتحاد الإفريقي¹⁶⁴.
 - تتولى مديرية الوقاية و التحسيس مهمة جمع و مركزة و استغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن عوامل الفساد والوقاية منه، وأشارت إليه أيضا المادة 20 المتعلقة بمهام الهيئة في الفقرة الرابعة منها¹⁶⁵.
- De collecter, centraliser et exploiter toute information qui peut servir détecter et à prévenir les facteurs de corruption.

¹⁵⁷ - المادة 14 من مرسوم رئاسي رقم 413/06، مؤرخ في 2006/11/22، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كيفية سيرها، مرجع سابق.

¹⁵⁸ - المادة 12، المرجع نفسه، تناولت المادة مهام و صلاحيات مديرية الوقاية و التحسيس.

¹⁵⁹ - المادة 20 من قانون رقم 01/06، مؤرخ في 2006/02/20، متعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، مرجع سابق.

¹⁶⁰ - في مادته 20 فقرة 2، المرجع نفسه.

¹⁶¹ - de d'asister les secteurs concernés, publics et privés dans d'élaborer des règles de déontologie.

¹⁶² - d'élaborer des programmes permettant l'éducation et la sensibilisation des citoyens sur les effets néfastes de la corruption.

و هو الأمر الذي أشارت إليه أيضا المادة 20 فقرة 3 من قانون رقم 01/06، مؤرخ في 2006/02/20، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، مرجع سابق.

¹⁶³ - المادة 1/6 و المادة 10 من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مصادق عليها بتحفظ بمرسوم رئاسي رقم 128/04، مرجع سابق.

¹⁶⁴ - المادة 5/5 و المادة 2/7 من إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته، مصادق عليها بموجب مرسوم رئاسي رقم 137/06، مرجع سابق.

¹⁶⁵ - المادة 4/20 من قانون رقم 01/06، مؤرخ في 2006/02/20، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، مرجع سابق.

و هو ما أخذ به المشرع اليمني في القانون الخاص بمكافحة الفساد¹⁶⁶ إذ تنص المادة الثامنة منه: "تتولى الهيئة ممارسة المهام و الإختصاصات الآتية: جمع المعلومات المتعلقة بكافة صور و أشكال الفساد....."

- تقوم المديرية بالبحث في التشريع و التنظيمات و الإجراءات و الممارسات الإدارية عن العوامل التي تشجع على ممارسات الفساد قصد إزالتها، و تقابلها الفقرة الرابعة من المادة الثامنة من القانون اليمني الخاص بمكافحة الفساد إذ تقوم الهيئة العليا لمكافحة الفساد: بدراسة و تقييم التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد، لمعرفة مدى فعاليتها، و اقتراح مشاريع التعديلات لها لمواكبتها للإتفاقيات و المعاهدات الدولية التي صادقت عليها الجمهورية أو إنضمت إليها¹⁶⁷
- كما تتولى مهمة التقييم الدوري للأدوات القانونية و التدابير الإدارية Les instruments juridiques et les mesures administratives في مجال الوقاية من الفساد قصد تحديد مدى فعاليتها¹⁶⁸.
- فهي تحت على كل نشاط بحث و تقييم للأعمال المباشرة في مجال الوقاية من الفساد¹⁶⁹ فهي تلعب دور الخبير و المرشد في مجال الوقاية من الفساد و مكافحته.

ثالثاً/ مديرية التحاليل و التحقيقات La direction des analyses et des investigations

1_ التشكيلة: بالإضافة إلى مجلس اليقظة و التقييم الذي يتكون من رئيس و 6 أعضاء، و كذا مديرية الوقاية و التحسيس المكونة من مدير، نجد مديرية التحاليل و التحقيقات و التي تتشكل من مدير يتولى المهام المكلفة لهذه المديرية¹⁷⁰

2_ التعيين: إن المدير الذي يتولى المهام المنوط للمديرية يعين بموجب مرسوم رئاسي و هذا إستناداً إلى نص المادة 14 من المرسوم الرئاسي 413/06 الذي يحدد تشكيلة الهيئة و تنظيمها و كيفية سيرها.

3_ المهام: تتولى مديرية التحاليل و التحقيقات وفقاً لنص المادة 13 من المرسوم السالف الذكر المهام التالية:

¹⁶⁶ - المادة 08 فقرة 12 من قانون رقم 39، صادر في 2006/12/25، خاص بمكافحة الفساد في اليمن، مرجع سابق.
¹⁶⁷ - نجد أن المشرع اليمني ذهب أبعد من ذلك إذ منح بموجب نفس المادة للهيئة العليا لمكافحة الفساد في اليمن صلاحية إتخاذ كافة الإجراءات القانونية لإلغاء أو فسخ أي عقد تكون الدولة طرفاً فيه أو سحب إمتياز أو غير ذلك من الإرتباطات إذا تبين أنها قد أبرمت بناءً على مخالفة لأحكام القوانين النافذة و تلحق ضرراً بالصالح العام و ذلك بالتنسيق مع الجهات المختصة قانوناً.
¹⁶⁸ - و هو ما أكدته المادة 03/5 من إتفاقية الأمم المتحدة: "تسعى كل دولة طرف إلى إجراء تقييم دوري للصوصك القانونية و التدابير الإدارية ذات الصلة، بغية تقرير مدى فعاليتها لمنع الفساد و مكافحته"

¹⁶⁹ - De susciter toute activité de recherche et d'évaluation des actions entreprises dans le domaine de prévention contre la corruption.

¹⁷⁰ - حسب المادة 14 من مرسوم رئاسي رقم 413/06، مؤرخ في 2006/11/22، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كيفية سيرها، مرجع سابق.

- تلقى التصريحات بالامتلاك الخاصة بأعوان الدولة بصفة دورية¹⁷¹ de recueillir périodiquement les déclarations de patrimoine des agents de l'Etat. و تقابلها الفقرة السادسة من المادة الثامنة من القانون اليمني الخاص بمكافحة الفساد أنه من مهام الهيئة تلقي إقرارات الذمة المالية.
- دراسة و إستغلال المعلومات الواردة في التصريح بالامتلاكات و السهر على حفظها.
- كما تتولى مديرية التحاليل و التحقيقات بقصد الكشف عن جرائم الفساد مهمة جمع الأدلة و التحري في الوقائع الخاصة بالفساد بالإستعانة بالهيئات المختصة، و هو ما أشار إليه قانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته¹⁷²، و هذا الإختصاص منحه المشرع اليمني للهيئة العليا لمكافحة الفساد.¹⁷³ على أنه من صلاحياتها تلقي التقارير و البلاغات و الشكاوى بخصوص جرائم الفساد المقدمة إليها و دراستها و التحري حولها و التصرف فيها وفقا للتشريعات النافذة، كما أنه تقوم بالتحقيق مع مرتكبي جرائم الفساد و إحالتهم إلى القضاء.
- من صلاحيات المديرية ضمان تنسيق و متابعة النشاطات و الأعمال المباشرة ميدانيا على أساس التقارير الدورية و المنظمة و المدعمة بإحصائيات و تحاليل تتعلق بمجال الوقاية من الفساد و مكافحته التي ترد إليها من القطاعات و المتدخلين المعنيين¹⁷⁴، و هذا الأمر أشارت إليه المادة 8/20 من قانون 01/06.

و أهم ما يمكن ملاحظته بالنسبة لإختصاصات هذه الهياكل أنه يستحوذ رئيس الهيئة على جزء هام من الصلاحيات، و أن مجلس اليقظة و التقييم هو بمثابة هيئة إستشارية داخل الهيئة و أن أغلب أعمال الهيئة تمر بإجراء إبداء المجلس لرأيه فيها، بينما يطغى على إختصاصات مديرية الوقاية و التحسيس طابع وقائي إعلامي و إداري، في حين مديرية التحاليل و التحقيقات أضفى المشرع على إختصاصاتها طابع تطبيقي و عملي.

نشير أن الهيئة تحتوي على أمانة توضع تحت سلطة أمين عام يعين بموجب مرسوم رئاسي و يتولى الأمين العام التسيير الإداري و المالي للهيئة تحت سلطة رئيس الهيئة¹⁷⁵.

¹⁷¹ - و هذا ما أشارت إليه المادة 6/20 من قانون رقم 01/06، مؤرخ في 20/02/2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

¹⁷² - المادة 20 فقرة 07، المرجع نفسه.

¹⁷³ - المادة 8 فقرة 5 و 7 من قانون رقم 39، صادر في 25/12/2006، متعلق بمكافحة الفساد في اليمن، مرجع سابق.

¹⁷⁴ - D'assurer la coordination et le suivi des activités et actions engagées sur le terrain en se basant sur les rapports périodiques et réguliers, assortis de statistiques et d'analyses relatifs au domaine de la prévention et de la lutte contre la corruption que lui adressent les secteurs et les intervenants concernés.

¹⁷⁵ - المادة 7 من مرسوم رئاسي رقم 413/06، مؤرخ في 22/11/2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كيفية سيرها، مرجع سابق.

و تجدر الإشارة أن للهيئة الإستعانة بأي خبير أو مستشار لغرض مساعدتها في أعمالها الرامية للوقاية من الفساد إن اقتضى الأمر، و تقديم هذه المساعدة يكون وفقا للنظام الداخلي للهيئة.¹⁷⁶

الفرع الثاني

سير الهياكل

بالنسبة لمديرية الوقاية و التحسيس، و مديرية التحاليل و التحقيقات لم يشر المشرع في النص التنظيمي المتعلق بتشكيلية الهيئة¹⁷⁷ و تنظيمها و كيفية سيرها إلى مواعيد محددة لسير أعمال المديريتين، و هذا يعني أنها ذات عمل دائم و متواصل، خاصة و أن أعمالها يطغى عليها الطابع الإداري و الوقائي و الرقابي، و كذا التطبيقي التحقيقي، و هذا يقتضي صيرورتها و ديمومتها على نحو يجعلها بالقرب من المواطن و الموظف و كل المؤسسات العامة و الخاصة.

أما بالنسبة لمجلس اليقظة و التقييم، و الذي يعد من أهم الهياكل المكونة للهيئة، فإن جل الأعمال الهامة تمر بإجراء عرضها على المجلس لإبداء الرأي فيها، فهو يجتمع لتحرير محاضر عن أعمال الهيئة ككل. لذا فإن المشرع جعل سير fonctionnement هذا الجهاز وفق إجراءات معينة.¹⁷⁸

¹⁷⁶ - المادة 17 ، من مرسوم رئاسي رقم 413/06، مؤرخ في 2006/11/22، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كيفية سيرها، مرجع سابق.

¹⁷⁷ - 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.
- 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 maîtres 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.

¹⁷⁸ - المادة 15، من مرسوم رئاسي رقم 413/06، مؤرخ في 2006/11/22، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كيفية سيرها، مرجع سابق.

أولاً/ الاجتماعات العادية¹⁷⁹

يجتمع مجلس اليقظة و التقييم في إجتماعات عادية لأداء وظائفه المنصوص عليها في المادة 11 من المرسوم الرئاسي 413/06 السالف الذكر، مرة واحدة كل ثلاثة (3) أشهر، و ذلك بناء على إستدعاء من رئيسه. حيث يعد الرئيس جدول أعمال كل اجتماع ويرسله إلى كل عضو قبل 15 يوم على الأقل قبل الاجتماع وفي الأخير يحرر محضر عن أشغال الهيئة .

ثانياً/ الاجتماعات غير العادية

بإمكان مجلس اليقظة و التقييم أن يعقد إجتماعات غير عادية des réunions extraordinaires بناء على استدعاء من رئيس المجلس، و في هذه الحالة أيضا يقوم الرئيس بنفس الإجراءات، بحيث يعد جدول أعمال الاجتماع و يرسله إلى كل عضو و لكن في هذه الحالة قبل ثمانية أيام (8) على الأقل من تاريخ الاجتماع، ثم يحرر محضر أعمال الهيئة.

الفرع الثالث

إعتماد بعض القواعد في توظيف مستخدميها

رغبة من المشرع في فرض النزاهة و الشفافية و القدرة في أداء مهمة الوقاية من الفساد و مكافحته فإنه ألحّ على ضرورة إعتماد قواعد في توظيف مستخدميها، فاشتراط تكوينهم المناسب و العالي الذي يسمح بحسن سير المهام، و فرض عليهم إتزامات كالإلتزام بالسر المهني، و كذا أداء اليمين، و بالمقابل وقر لهم الحماية اللازمة عقب القيام بوظائفهم.

أولاً/التكوين المناسب و المستوى العالي لموظفيها

يعتبر التكوين أحد مفاتيح النجاح، يساعد على تنمية قدرات الفرد في المنظمة، و لهذا أولت السياسات الحكومية إهتماماً بهذا الجانب من خلال النصوص التنظيمية المنظمة للتكوين، و اعتباره أيضاً أداة أساسية لتقويم الموارد البشرية و تطويرها، و يشكّل رهاناً إستراتيجياً كبيراً تهتم به مختلف التّنظيمات، و تزداد أهميته كونه يسمح بإضفاء تحسينات على الهيكل الإداري، و يتكيف مع تغيرات مناهج العمل الحديثة التي تسمح بمواكبة التّطورات وفق أساليب جديدة¹⁸⁰.

و بغرض تطوير و مسايرة التحديث و العصرية و تزويد أجهزة و مؤسسات الدولة بإطارات تكون قادرة و كفأة على استيعاب حجم المسؤولية في أداء مهامها تماشياً مع التقنيات و التغيرات الحديثة. فإنه ظهرت الحاجة إلى عدم فسح المجال لأن تتغلب في عملية الإنتقاء الشروط و المقاييس الذاتية على الشروط الموضوعية،¹⁸¹ إذ أنّ من الواضح أن حالة الإعاقة

¹⁷⁹ - كما أن مجلس هيئة مكافحة الفساد في الأردن يجتمع برئاسة الرئيس أو نائبه عند غيابه، و يكون الاجتماع قانونياً بحضور ما لا يقل عن خمسة من أعضائه على أن يكون الرئيس أو نائبه من بينهم، و يتخذ قراراته بالإجماع، أو بأغلبية لا تقل عن خمسة أصوات. حسب المادة 12 فقرة أ، من قانون رقم 62، صادر في 2006/10/03، متعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن. مرجع سابق.

¹⁸⁰ - بوقنور إسماعيل، التنمية الإدارية و معظلة الفساد الإداري، مرجع سابق، ص 138.

¹⁸¹ - بوخريسة أبو بكر، "الإختلالات الوظيفية في الإدارة الجزائرية"، مرجع سابق، ص 66.

في الجسد الإداري بصفة عامة سببه إفتقار أشخاصه للقدرة على أداء أعمالهم التي يؤديونها بصفة مرضية فضلا عن افتقارهم للتعليم و التدريب المهني.¹⁸²

ما دام أن المشرع الجزائري جعل من صلاحيات أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته إختصاصات جد هامة و وضع مسؤوليتهم في وقاية الدولة من جريمة الفساد التي قد تكيف أنها خصوصية وطنية لدولة معينة¹⁸³، بالتالي وضع و تأسيس إطار عمل مؤسسي الغرض منه تطوير المشكلة و علاجها من خلال خطوات جدية و محددة¹⁸⁴.

عليه وجد أعضاء الهيئة أنفسهم في موضوع من يقترح سياسة شاملة شفافة و نزيهة تجسد مبادئ دولة القانون، بل حتى إمكانية تقديم توصيات لأجل إزالة تشريعات و تنظيمات و التي يرونها من شأنها أن تؤدي إلى الفساد فجعل من إختصاص الهيئة ضبط القواعد التي تراها من الوسائل المؤدية إلى الوقاية من الفساد مترجمة ذلك في برامج أعمالها، كما أوكلت لأعضائها مهمة البحث و التحري و الكشف عن الجرائم ذات الصلة بالفساد، حتى أنها تجد نفسها المرشد و المحسس بآثار الفساد و في حالات أخرى المساعدة للقطاعات العمومية و الخاصة في إعداد قواعد أخلاقيات المهنة.

لذلك فإن حتمية أن تتوفر في هذه الفئة الكفاءة و القدرة على أداء الأمانة مفروغا منها، و السبيل إلى ذلك هو أن يكونوا على درجة من التكوين في مجال الوقاية من الفساد، و هذا يستدعي ضرورة أن يكون أهلها نوي التخصص و الخبرة.

فيؤكد العلماء و الباحثون على أن الأداء يتحسن عندما يتم توزيع الأعمال على أساس قابلية الأفراد و مهاراتهم أي "وضع الفرد المناسب في المكان المناسب".

لذلك فقد حرص المشرع على ضرورة التكوين المناسب و العالي المستوى لمستخدميها، إذ يجب أن تتكون الهيئة من موظفين متخصصين مشهود لهم بالتكوين العالي و الخبرة، و فوق كل ذلك أن يكونوا على درجة عالية من النزاهة و القوة و الحزم و القدرة على اختراق الجدار الصلب للفساد و كسره¹⁸⁵، و قد ركز المشرع على ذلك في نص المادة 3/19 من قانون 01/06، حيث ألح على هذا الشرط بعبارة: "... التكوين المناسب و العالي المستوى لمستخدميها..."¹⁸⁶

كما جاء في المادة 05/9 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 أنه يتولى الرئيس مهمة إعداد و تنفيذ برامج تكوين إطارات الدولة في مجال الوقاية من الفساد و مكافحته، فهو يساهم

¹⁸² - ساقور عبد الله، الحكم الموسع بين المفهوم و الآليات في المجتمع الجزائري - بلدية عنابة نموذجاً، بحوث و أوراق عمل الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد و إستراتيجية التغيير في العالم النامي، ج2، جامعة فرحات عباس، سطيف، 8 - 9 أفريل 2007، ص 198.

¹⁸³ - عميروش أحسن، دور منظمة الشرطة الجنائية الدولية في مكافحة جريمة الفساد الدولي، أعمال الملتقى الوطني حول مكافحة الفساد و تبيض الأموال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، يومي 10 و 11 مارس 2009، ص 1.

¹⁸⁴ - حميدوش علي، الحكم الراشد كسبيل لمكافحة الفساد على الصعيد الوطني، أعمال الملتقى الوطني حول مكافحة الفساد و تبيض الأموال. جامعة مولود معمري، تيزي وزو، يومي 10 و 11 مارس 2009، ص 2.

¹⁸⁵ - هارون نورة، جريمة الرشوة في ظل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد و أثرها في التشريعات الجزائية الداخلية، مرجع سابق، ص 277.

¹⁸⁶ - La formation adéquate et de haut niveau des personnels relevant de l'organe.

في هذا التكوين، كما أن هذا مؤشر قوي دال على أن الرئيس بدوره يكون ذو درجة من التكوين و المستوى بالقدر الذي يسمح له بإعداد هذه البرامج و تنفيذها.

و تضيف المادة 10 من المرسوم السالف الذكر أنه يتم اختيار أعضاء مجلس اليقظة و التقييم من بين الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع المدني¹⁸⁷ و المعروفة بنزاهتها و كفاءتها.

كل هذا يؤكد على اهتمام المشرع بضرورة التكوين و المستوى العالي لأعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، و قد سبق و أن أكدت على ذلك إتفاقية الأمم المتحدة في المادة 02/6 إذ تنص: "...و ينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية و موظفين متخصصين، و كذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للإضطلاع بوظائفهم"، و كذا المادة 36 منها.¹⁸⁸ نفس الشيء ألحت عليه إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته 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 و الجرائم ذات الصلة عن طريق القيام بين أمور أخرى، بضمان تدريب العاملين فيها و منحهم الحوافز الضرورية لتمكينهم من الإضطلاع بالمهام المنوطة بهم"¹⁸⁹

فالحرص على التكوين لموظفي هذه الأجهزة المختصة للوقاية من الفساد هي من الأساسيات التي حثت عليها التشريعات الداخلية، و كذا القوانين الإتفاقية، بل أن هذه الأخيرة ركزت على عامل التدريب¹⁹⁰، إذ لا يكفي فقط إختيار و انتقاء الأفراد لأداء المهام في الجهاز الإداري،

¹⁸⁷ - حيث أكدت إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته في مادتها 3/12 على ضرورة إشتراك المجتمع المدني في عملية المراقبة و مكافحة الفساد، لذا نجد المشرع الجزائري وسعيا منه لإدراجه في الشرائح المعنية بمكافحة الفساد اشتراط اختيارية أعضاء مجلس اليقظة و التقييم من المجتمع المدني.

¹⁸⁸ - إذ تنص أنه: " تتخذ كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، ما قد يلزم من تدابير لضمان وجود هيئة أو هيئات متخصصة أو أشخاص متخصصين في مكافحة الفساد.... و ينبغي تزويد هؤلاء الأشخاص أو موظفي تلك الهيئة أو الهيئات بما يلزم من التدريب و الموارد المالية لأداء مهامهم".

¹⁸⁹ - Les Etats parties s'engagent à adapter les mesures nécessaires pour s'assurer que les autorités ou agences nationales sont spécialisées dans la lutte contre la corruption et infractions assimilées en veillant, entre autres, à ce que leur personnel soit fermé et motivé pour exercer efficacement ses fonctions.

¹⁹⁰ - يرى الفقه أن عملية التدريب تمثل نوعا من الإستثمار البشري، بل هو أفضل إستثمار يمكن أن يحقق عائدا مجزيا متى كان هادفا و جادا و مثمرا و متى تهيأت الظروف المواتية للاستفادة بمن دربوا، و تمكينهم من تطبيق ما تدربوا عليه، و الاعتماد المتزايد على الاستخدامات العديدة للمعلومات و المهارات التي اكتسبوها في إتقان، رسم السياسة و التخطيط و التنظيم و اتخاذ القرارات و الاتصالات و إشباع الحاجات الاجتماعية و النفسية للعاملين بما يؤدي في النهاية إلى تحولات في فلسفة الإدارة و في عملها. سامي جمال الدين، التنظيم 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 و أصبح يحتل مكانة الصدارة في أولويات عدد كبير من دول العالم المتقدمة و النامية على السواء، باعتباره أحد السبل المهمة لتكوين جهاز إداري كفي. و التدريب حسب سيكيو" هو مجموعة النشاطات و الوسائل و الطرق و الدعائم التي تساعد في تحفيز العمال لتحسين مستواهم و معارفهم و سلوكياتهم و قدرتهم الفكرية الضرورية لتحقيق أهداف المنظمة من جهة، و تحقيق أهدافهم الشخصية و الاجتماعية من جهة أخرى، بدون أن ننسى الأداء الجيد لوظائفهم الحالية و المستقبلية". بوقنور إسماعيل، التنمية الإدارية ومعظلة الفساد الإداري، مرجع سابق، ص 114. و التدريب 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،

إنما من الضروري الإعتماد على التدريب لكافة الأعمال المنوطة إليهم و على الوظائف التي سوف يستغلونها من أجل رفع مستواهم إلى أكبر قدر ممكن¹⁹¹ زيادة على ذلك أكدت الإتفاقيات الدولية في مجال مكافحة الفساد على ضرورة التعاون بين الدول بتنظيم دورات تدريبية des stages de formation مشتركة بين الدول في مجال مكافحة الفساد و الجرائم ذات الصلة¹⁹²، و أشارت إليه كلا من الاتفاقيتين الأمم المتحدة و الإتحاد الإفريقي.

كما أصرت على ضرورة منح الحوافر¹⁹³ الضرورية لتمكينهم من الإضطلاع بالمهام، فذلك يعزز لديهم الثقة و الإخلاص في العمل.

و في ظل غياب سياسة للتكوين داخل المنظومة الإدارية بوجه عام¹⁹⁴، فإن المشرع قد أصر في القانون 01/06 على فرض شرط التكوين، و لم يجعل هذا الشرط مقتصرًا في أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته فحسب، بل أن الإجراء يشمل جميع الموظفين في المؤسسات و الإدارات العمومية، و هذا ما تضمنته المادة 3 من القانون 01/06. و قد أشارت إليه إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في مادتها 1/7، و إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته في المادة 2/7 منها.

حبذا لو جعل المشرع أحد الهياكل داخل الهيئة أو على الأقل فرع في هذه الهياكل، مهمته التكوين و التدريب في مجالات مختلفة للوقاية من الفساد، فلا يقتصر ذلك على تكوين إطارات دولة في مجال الوقاية من الفساد من طرف رئيس الهيئة إنما فتح مثلا دورات تكوينية و تدريبية و في قطاعات مختلفة تتكفل بها الهيئة، تؤدي إلى تنمية قدرات متخصصة.

فيصبح بذلك الإستحقاق و الكفاءة المهنية و الخبرة العلمية كمقاييس ضابطة لكل الممارسات و تنفيذ المهام في مؤسسات الدولة و أجهزتها خدمة للصالح العام.¹⁹⁵

ثانياً/ الإلتزام بالسّر المهني

يعتبر السّر المهني (secret professionnel) واجبا أساسيا للمحافظة على أسرار الوظيفة¹⁹⁶، و لا شك أن هذا المبدأ من أهم المبادئ التي تحكم الوظيفة العامة على إختلاف

مصادق عليها بتحفظ بمرسوم رئاسي رقم 55/02 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1422 الموافق ل 5 فبراير سنة 2002، جريدة رسمية عدد 9.

¹⁹¹ - بوقنور إسماعيل، التنمية الإدارية و معظلة الفساد الإداري، مرجع سابق، ص 115.

¹⁹² - و هذا ما أكدته المادة 4/18 من إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته، مصادق عليها بمرسوم رئاسي رقم 137/06، مرجع سابق.

¹⁹³ - يعتبر حافزا كل ما يثير المزيد من اهتمام الشخص بعمله، و قد جاءت فكرة الحوافر كنظام ينهض به الجهاز الإداري في الدولة مبتغية تنمية بواعث العمل لدى الموظفين، و زيادة قدراتهم المعنوية، و العمل على زيادة إهتماماتهم بعملهم الوظيفي و تدعيم روح المبادات عندهم، و تشجيعهم على الإقتراح و الإسهام في عملية صنع القرارات، بل و السياسات في أي مرحلة من مراحلها. أنظر:

سامي جمال، الدين، التنظيم الإداري للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 118.

¹⁹⁴ - بوخريسة بوبكر، "الإختلالات الوظيفية في الإدارة الجزائرية"، مرجع سابق، ص 29.

¹⁹⁵ - مرضي مصطفى، الحكم الراشد، متطلباته و عواقبه في ضوء التجربة الجزائرية، مرجع سابق، ص 236.

¹⁹⁶ - بوقنور إسماعيل، التنمية الإدارية و معظلة الفساد الإداري، مرجع سابق، ص 146.

أنواعها¹⁹⁷، فمن أجل محافظة الموظف على كرامة الوظيفة و أن يسلك في تصرفاته مسلكاً يتفق و الإحترام الواجب لها¹⁹⁸، عليه تكريس واجب السر المهني¹⁹⁹، لأن إلتزام الموظف بالحفاظ على أسرار المهنة هو إلتزام قانوني تؤكد 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 أن الأفراد المنتفعين بخدمات المرفق قد يجدون أنفسهم مضطرين لإطلاع الموظف على أسرارهم الشخصية أو مستندات تحتوي معلومات شديدة الخصوصية عن تفاصيل حياتهم و علاقاتهم الوظيفية و الشخصية.²⁰⁰

نتيجة لأهمية السر المهني²⁰¹ فقد أطرده المشرع في قانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، حيث ألزم المشرع أعضاء الهيئة باحترام هذا الواجب سواء أثناء أو بعد أداء المهام.

1_ أثناء أداء المهام

بالعودة إلى نص المادة 23 من قانون 01/06²⁰² فإن المشرع ألزم جميع أعضاء و موظفي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته بحفظ السر المهني أثناء أداء مهامهم، و هذا الإلزام مقترن بحكم الوظيفة التي يباشرها أعضاء الهيئة، فبمناسبة تأدية المهام قد يطلعون على التصريحات بالملتمكات الخاصة بالموظفين العموميين، و دراسة و استغلال المعلومات الواردة فيها، كما يمكنها أن تطلب من الإدارات و المؤسسات و الهيئات العامة و الخاصة المعلومات التي تراها مفيدة للكشف عن أفعال الفساد، فنظراً لحساسية هذا المهام تتنافى وظيفة أعضاء الهيئة مع أي إفشاء أو بوح بهذه الأسرار الوظيفية و لها بذلك صلاحية أن تفرض السرية على أية معلومة قد ترى في إفشائها إضراراً بالمصالح.

و لذلك ألزم المشرع الأردني أعضاء هيئة مكافحة الفساد بالسر المهني عندما صرح أنه: " تعتبر المعلومات و البيانات و الوثائق و نسخها التي ترد للهيئة أو يطلع عليها أي من العاملين

¹⁹⁷ - فالسر المهني يعد أهم الواجبات الملقاة على عاتق موظفي المناصب العليا في الدولة بما فيها السلطات الإدارية المستقلة، و الدليل على ذلك اقتراحها بأداء اليمين لأن مثل هذه الوظائف أقرب إلى الوظائف السياسية منها إلى الوظائف الإدارية خاصة و أن سلطة التعيين في مثل هذه المناصب تكون من إختصاص رئيس الجمهورية.

¹⁹⁸ - الشنوي سعد، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعية الجديدة، مصر، 2008، ص ص 34 - 35.

¹⁹⁹ - إن تحديد مفهوم السر يمثل معياراً أساسياً، يهتدي به الموظف العام حتى يتمكن من تقدير حقيقة المعلومات المتوافرة بين يديه، و حتى يتمكن من تقييمها بتبيين مدى سريتها.

و الأسرار الإدارية متعددة بطبيعتها، فهي تختلف من إدارة إلى أخرى، و من مرفق لمرفق، و قد تتمتع المعلومة بصفة السرية سواء عن طريق النص على سريتها أو لكونها بطبيعتها سرية أو حتى لمجرد صدور أمر إداري بعدم إنشائها، و لم يورد سواء في مصر أو فرنسا تعريفاً للسر الوظيفي الذي يلتزم الموظف العام باحترامه، و في تقديرنا أن السر باختلاف تقسيماته هو معلومة يفترض من إفشائها ضرراً أو تفويت مصلحة، و ذلك خلال مدة معينة. طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، دراسة مقارنة، مصر و فرنسا، الطبعة الثانية، مصر، 1998، ص 291.

²⁰⁰ - المرجع نفسه، ص 288.

²⁰¹ - كما ألح على السر المهني القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بالجزائر. أنظر أمر رقم 03/06، مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق ل 15 يوليو سنة 2006. يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46.

²⁰² - Tous les membres et les fonctionnaires de l'organe, même après cessation d'activité, sont tenus de préserver le secret professionnel.

فيها بحكم وظائفهم سرية و أن لا تفشي أو تبرز أو يسمح للغير بالإطلاع عليها وفقا لأحكام القانون²⁰³

و لم يتردد المشرع اليمني في الإدلاء بالسر المهني لأعضاء الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد في اليمن، إذ جاء بأنه: "يحظر على العاملين في الهيئة إفشاء سر أو معلومات أو بيانات وصلت إلى علمهم بسبب أدائهم لمهامهم أثناء التحري أو التحقيق في جرائم الفساد".²⁰⁴

2_ بعد إنتهاء المهام

يبدو أن المشرع الجزائري يحرص كل الحرص على واجب إحترام السر المهني لأعضاء هيئة الوقاية من الفساد، و السبب في ذلك يعود لحساسية و خصوصية مجال الوقاية من الفساد، إذ لم يكتفي المشرع بإلزام أعضاء الهيئة باحترام هذا الواجب أثناء أداء المهام بل ذهب أبعد من ذلك حيث و فرض عليهم الالتزام بالسر المهني حتى و لو انتهت علاقاتهم المهنية بالهيئة. و هذا ما وضحه من خلال المادة 23 فقرة 1 من قانون 01/06 إذ تنص على أنه: "يلتزم جميع أعضاء و موظفي الهيئة بحفظ السر المهني، و يطبق هذا الإلزام كذلك على الأشخاص الذين انتهت علاقاتهم المهنية بالهيئة".

3_ جزاء الإخلال بالإلتزام

إستنادا إلى نفس المادة المذكورة أعلاه، فإن خرق أعضاء و موظفي الهيئة للإلتزام بالسر المهني يعتبر جريمة معاقب عليها في قانون العقوبات، و توصف الجريمة أنها جريمة إفشاء السر المهني²⁰⁵ divulgation du secret professionnel، إذ جاء في المادة "كل خرق للإلتزام المذكور في الفقرة السابقة يشكل جريمة يعاقب عليها بالعقوبة المقررة في قانون العقوبات لجريمة إفشاء السر المهني"²⁰⁶ كما يعاقب كلا من المشرع الأردني²⁰⁷، و المشرع اليمني²⁰⁸ على مثل هذا السلوك.

²⁰³ - حسب المادة 20 فقرة أ من قانون رقم 62، صادر في 2006/10/03، متعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن، مرجع سابق.

²⁰⁴ - حسب المادة 16 فقرة أ من قانون رقم 39، صادر في 2006/12/25، متعلق بمكافحة الفساد في اليمن، مرجع سابق.

²⁰⁵ - يعاقب على الجريمة بمقتضى المادة 301 من قانون العقوبات الآتي نصها: " يعاقب بالحبس من شهر إلى 6 أشهر و بغرامة من 20.000 إلى 100.000 دج الأطباء و الجراحون و الصيادلة و القابلات و كل الأشخاص المؤتمنين بحكم الواقع أو المهنة أو الوظيفة الدائمة أو المؤقتة على أسرار أدلى بها إليهم و أفشوها في غير الحالات التي يوجب عليهم فيها القانون إفشاءها و يصرح لهم بذلك..." قانون العقوبات، منشورات بيرتي، الجزائر، 2011/2010.

²⁰⁶ - Toute violation de l'obligation visée à l'alinéa précédent constitue une infraction passible des mêmes peines prévues par le code pénal pour la divulgation du secret professionnel.

²⁰⁷ - "كل من يخالف أحكام الفقرة (أ) من هذه المادة يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن سنة" المادة 20 فقرة ب من قانون رقم 62، صادر في 2006/10/03، متعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن، مرجع سابق.

²⁰⁸ - "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، صادر في 2006/12/25، يتعلق بمكافحة الفساد في اليمن، مرجع سابق.

ثالثاً/ تأدية أعضاء الهيئة لليمين

يلتزم أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته بتأدية اليمين الخاصة بهم قبل إستلام مهامهم، و العلة في ذلك أنه من شأن الأعضاء و الموظفين التابعين للهيئة أثناء أداء مهامهم الإطلاع على المعلومات الشخصية و على أية معلومات ذات طابع سري.

و هذا إستناداً إلى نصّ المادة 1/19 من قانون 01/06²⁰⁹ إذ جاء فيها: "...قيام الأعضاء و الموظفين التابعين للهيئة المؤهلين للإطلاع على معلومات شخصية و عموماً على أية معلومات ذات طابع سري بتأدية اليمين الخاصة بهم قبل إستلام مهامهم...."²¹⁰

و يكون أداء اليمين أمام المجلس القضائي قبل تنصيبهم، و قد حدد صيغة اليمين القانونية بموجب نص المادة 20 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 كما يلي:

"أقسم بالله العلي العظيم، أن أقوم بعملتي أحسن قيام، و أن أخلص في تأدية مهنتي و أكتف سرها و أسلك في كل الظروف سلوكاً شريفاً".

تقابلها المادة التاسعة (9) من القانون الأردني الخاص بمكافحة الفساد²¹¹ التي حددت صيغة اليمين كما يلي: "يقسم الرئيس و الأعضاء قبل مباشرتهم أعمالهم أمام الملك اليمين التالية: أقسم بالله العلي العظيم بأن أكون مخلصاً للملك و المواطن و أن أحافظ على الدستور و أحترم القوانين و الأنظمة و أقوم بالمهام الموكلة إلي بصدق و أمانة".

إنّ تأدية اليمين هو إجراء عادة يفرضه المشرع لأصحاب المراكز العليا في الدولة أي المناصب الحساسة بما فيها السلطات الإدارية المستقلة، فهو إجراء يعزز الثقة في النفس، فيخلق الضمير و روح الولاء²¹² للوطن بتأثير الإحساس بوجود رقابة ربّانية.

رابعاً/ ضمان الحماية لأعضائها

نظراً لأنّ موضوع الفساد يشكل خروج عن القانون و النظام العام، و عدم الالتزام بهما من أجل تحقيق مصالح خاصة أو سياسية و اقتصادية واجتماعية للفرد أو لجماعة معينة

و نتيجة لما للجريمة من مكوّنات سيّئة في تركيبها من سوء النية و المكر و الإرادة الجانحة للإجرام، فإن أعضاء و موظفي الهيئة قد يتعرضون أثناء أو بمناسبة ممارسة مهامهم لمضايقات كالضغط أو الترهيب أو التهديد أو الإهانة أو الشتم أو الاعتداء بكل أشكاله، لذا وقر

²⁰⁹ - المادة 1/19 من قانون رقم 01/06، مؤرخ في 20/02/2006، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، مرجع سابق.

²¹⁰ - La prestation de serment des membres et des fonctionnaires de l'organe habilités a accéder aux données personnelles et en général, à toute information à caractère confidentiel avant l'installation dans leurs fonctions.

²¹¹ - المادة 9 من قانون رقم 62 الصادر بتاريخ 2006/10/3 متعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن، مرجع سابق.

²¹² - و نقصد به واجب الولاء تجاه الأمة و الذي يطرح التزاماً آخر على الموظف و هو واجب الحياد و يرتبط واجب الحياد بما سمّاه الفقيه Fourier بصفاء التصرف الإداري La sérénité de l'action administrative، و هو ما يعني أن الموظف أثناء أدائه لمهام 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.

لهم القانون الحماية و الأمن بموجب نص المادة 4/19 من قانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته.²¹³

فإذا كانت إتفاقية الأمم المتحدة وإتفاقية الإتحاد الإفريقي لمكافحة الفساد حثتا على ضرورة حماية المبلغين و الخبراء و الشهود في الجرائم ذات الصلة بالفساد فإن المشرع الجزائري وفر هذه الحماية ليس فقط لهؤلاء إنما حتى بالنسبة لأعضاء الهيئة و ذلك بقصد اكتساب الثقة في أداء المهام و كذا الحياد و عدم الخضوع لأي تأثير.

و تجدر الإشارة أن هذه الحماية قد حاز عليها أعضاء مجلس هيئة مكافحة الفساد في الأردن، إذ جاء في القانون أنه باستثناء حالات التلبس بالجرم، لا يجوز ملاحقة أو توقيف الرئيس أو عضو المجلس إلا بعد الحصول على إذن مسبق من المجلس القضائي، و للمجلس القضائي أن يقرر بعد سماع أقوال الرئيس أو العضو استمرار توقيفه للمدة التي يراها مناسبة أو تمديدها أو الإفراج عنه بكفالة أو بغير كفالة.²¹⁴ أمكن القول أن الهيئة تتوفر على أجهزة تساعد على تأدية وظائفها وأن المشرع قد استتبعها بعدد من النصوص القانونية التي تنظم عملها وكيفية سيرها، وقد ألحقها بقواعد تغني حسن أدائها.

²¹³ - La sécurité et la protection des membres et des fonctionnaires de l'organe contre toute forme de pression ou d'intimidation, de menaces, outrage, injures ou attaques de quelque nature que ce soit dont ils peuvent être l'objet lors ou à l'occasion de l'exercice de leurs missions.

²¹⁴ - أنظر المادة 20 من قانون رقم 62، صادر في 2006/10/03، متعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن، مرجع سابق.

المبحث الثاني

مدى إستقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

ليبان أن سلطات الضبط ليست كباقي الإدارات جئ بنعت ثالث - بالإضافة إلى طابعها السلطوي و الإداري- يبرز هذا التمييز ألا و هو نعت "المستقلة"²¹⁵

إن إحداث هيئة مكافحة الفساد يستدعي أن تكون منفصلة عن أجهزة الدولة و تتمتع بصلاحيات واسعة تحصنها من أي ضغوط²¹⁶، بالتالي تمتعها بالاستقلالية، فهذه الاستقلالية تعزز ثقة الجمهور بمن توكل إليه مهمة محاربة الفساد، و لقد ذكر حاكم هونج كونج عام 1973 (ماكليهورز) الذي أنشأ أنظف و أكفأ لجنة لمحاربة الفساد في آسيا و هي "اللجنة المستقلة لمحاربة الفساد" أمام المجلس التشريعي لهونج كونج مؤكدا على الاستقلالية ما نصه: "إن الجمهور ستكون لديه ثقة أعظم في وحدة مستقلة كل الإستقلال ومنفصلة عن أية أجهزة أخرى..."²¹⁷

لذا كانت إستقلالية هيئات مكافحة الفساد تشكّل الأساس في مطالب النصوص الإتفاقية الدولية حيث حثت على ذلك اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إذ جاء في المادة 06 فقرة 2 منها أنه: "تقوم كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها في الفقرة 1 من هذه المادة ما يلزم من الاستقلالية..."²¹⁸ مضيئة في المادة 36 منها أنه:

"... و تمنح تلك الهيئة أو الهيئات وهؤلاء الأشخاص ما يلزم من الاستقلالية..."²¹⁹ فمن أجل الاضطلاع على الوظائف بصورة فعالة، و بمنأي عن أي تأثير ألحت إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته على ضرورة منح هذه الاستقلالية و ذلك بمقتضى المادة 20 فقرة 4 الآتي نصها: "يسمح للسلطات أو الوكالات الوطنية بالإستقلال اللازم بغية تمكينها من الإضطلاع بالمهام المنوطة بها بصورة فعالة"²²⁰

يظهر أن المشرع و من أجل ضمان الإستقلالية المنصوص عليها في القانون الإتفاقي²²¹ و بغية تكريسها إستعان بفكرة السلطات الإدارية المستقلة، فأمام هذه المعطيات، و بالنظر إلى

²¹⁵ - حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 13.

²¹⁶ - ناصر عبيد ناصر، ظاهرة الفساد، مقارنة سوسولوجية إقتصادية، مرجع سابق، ص 125.

²¹⁷ - عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح، مرجع سابق، ص 191.

²¹⁸ - Chaque Etat partie accorde à l'organe ou aux organes visés au paragraphe 1^{er} du présent article l'indépendance nécessaire, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique.

²¹⁹ - Ce ou ces organes ou ces personnes se voient accorder l'indépendance nécessaire.

²²⁰ - Les autorités ou agences nationales jouissent de l'indépendance et de l'autonomie nécessaire pour exercer efficacement leurs fonctions.

²²¹ - كذلك و في الإطار نفسه أصدرت الشفافية الدولية بحثا توصي فيه جميع الدول و منها تنزانيا بضرورة إنشاء وكالة مكافحة فساد "مستقلة" على أن تحضي ب:

1. دعم سياسي ليس فقط من رئيس الحكومة أو الدولة و لكن أيضا من القيادة السياسية الوطنية على نطاق واسع.

المفهوم الحقيقي للاستقلالية، و الذي يعني أن تكون الهيئات الإدارية بعيدة عن أية رقابة إدارية أو وصائية، و لا تخضع لمبدأ التدرج الهرمي²²² ، الذي تخضع له الإدارة التقليدية، فضلا عن أداء هذه السلطات الإدارية المستقلة لمهامها بمعزل عن أي ضغوط، أو أي تبعية لأي جهة كانت، و بالنظر إلى أن المشرع وضح بموجب قانون 01/06²²³ أنها هيئة مستقلة، فهل هذا يعني أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد هيئة مستقلة إكتفاءً باعتراف المشرع لها بالاستقلالية؟ أم أن إطلاق وصف الإستقلال على هيئة ما من عدمه يعني ضرورة توفر مجموعة من الشروط و المقاييس؟

و عليه لمن الأكيد، أنه بالرغم من هذا الإعتراف التشريعي لاستقلالية الهيئة إلا أنه لا بد من قياس إستقلالية الهيئة الوطنية²²⁴ باستخلاص مجموعة من المظاهر، تجسد هذه الاستقلالية بالاعتماد على عنصرى الجانب الوظيفي و العضوي (مطلب 1) ، و إن كانت لعراقيل هذه الاستقلالية محطّة في النصوص القانونية الخاصة بالهيئة، فما هي هذه العراقيل التي شأنها الحدّ من إستقلاليتها في جوانبها العضوية و الوظيفية (مطلب 2)

2. تتمتع الوكالة نتيجة للدعم السياسي المشار إليه بالاستقلال السياسي و التنفيذى الضروري للتحري عن أعلى المستويات الحكومية... أنظر عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد و الإصلاح، مرجع سابق، ص 217.

²²² - دموش حكيمة، المركز القانوني للجنة المصرفية، مرجع سابق، ص 40.

²²³ - بموجب المادة 18 من قانون 01/06، مؤرخ في 20/02/2006، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، مرجع سابق.

²²⁴ - عن إستقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، أنظر أعراب أحمد، في إستقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، أعمال الملتقى الوطني الخامس حول الفساد الإداري، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، يومي 11 و 12 أفريل 2010، ص 1 و ما يليها.

المطلب الأول

مظاهر تجسيد إستقلالية الهيئة

فلم يحرص المشرع الجزائري على استقلالية الهيئة²²⁵، كسلطة إدارية مستقلة، فقط بموجب المادة 18 من قانون 01/06، "الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"، بل أنّ المادة 19 من هذا القانون جاءت بعنوان "إستقلالية الهيئة" L'autonomie de l'organe²²⁶، و هو الدليل القاطع على نية المشرع في منحها قدرا من الإستقلالية. و بالتالي فالمشرع إعترف بهذه الإستقلالية للهيئة شأنها شأن باقي السلطات الإدارية المستقلة المستحدثة في الجزائر، غير أنه و من خلال دراستنا للطبيعة القانونية للهيئة، مقارنة بباقي السلطات المستقلة رأينا نوعاً من الخصوصية سواء من الناحية العضوية أو الوظيفية، لذلك عبر الأستاذ زوايمية رشيد عن استقلالية مثل هذه الهيئات أنه يتم قياسها حسب 4 معايير: (الطابع الجماعي للجهاز - تعدد الهيئات المكلفة بتعيين و إنتقاء الأعضاء - تحديد عهدة أعضاء الهيئة - عدم خضوع أو تبعية الهيئة للسلطة التنفيذية²²⁷). و عليه تبرز عدم الكفاية على اعتراف المشرع بالإستقلالية، إنما تعين البحث في مدى توفر المعايير السالفة و مقاييس أخرى قد نجدها في السلطات الإدارية المستقلة الأخرى تعيننا على معرفة و استخلاص مظاهر استقلالية الهيئة من جانبها العضوي (فرع 1) ومدى توافر معالم لاستقلاليتها في جانبها الوظيفي (فرع 2).

الفرع الأول

مظاهر الاستقلالية العضوية

لاحظنا أنه و إن كان المشرع الجزائري قد أغفل الاعتراف بالطابع الإداري لبعض السلطات الإدارية المستقلة كلجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، و كذا سلطة ضبط البريد و المواصلات²²⁸ و لجنة ضبط الكهرباء و الغاز²²⁹، فإن المشرع لم يتردد في تكليف جل السلطات الإدارية أنها ذات استقلالية²³⁰ لتمييزها بذلك عن هيئات الإدارة التقليدية، لأنّ

²²⁵ - كما أكدت على إستقلالية مثل هذه الهيئات إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، إذ جاء فيها: "...يتعين على كل دولة طرف أن تتخذ تدابير لضمان قيام سلطاتها باتخاذ إجراءات فعالة لمنع فساد الموظفين العموميين و كشفه و معاقبته، بما في ذلك منح تلك السلطات إستقلالية كافية لردع ممارسة التأثير غير السليم على تصرفاتها" أنظر المادة 9 فقرة 2 من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، مصادق عليها بمرسوم رئاسي رقم 55/02، مرجع سابق.

²²⁶ - إذ أن ضمان هذه الإستقلالية يكون بطريق إتخاذ مجموعة من التدابير لا سيما منها المتعلقة بالجانب العضوي.

²²⁷ - ZOUAIMIA Rachid, droit de la régulation économique, Berti Edition, Alger, 2006, p 134.

²²⁸ - المادة 10 من قانون 03/2000، مؤرخ في 05/08/2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلوكية و اللاسلكية، مرجع سابق.

²²⁹ - حسب المادة 112 من قانون 01/02، مؤرخ في 5 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات ج ر عدد 8.

²³⁰ - نذكر منها المادة 59 من قانون رقم 07/90، مؤرخ في 13/04/1990، متعلق بالإعلام، مرجع سابق. و الذي جاء فيه: "يحدث مجلس أعلى للإعلام و هو سلطة إدارية مستقلة ضابطة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي..."

- نذكر المادة 102 من قانون رقم 11/02، مؤرخ في 24 ديسمبر 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003 ج ر عدد 86. جاء فيها: "تنشأ سلطة لضبط النقل تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي..."

هذه الإستقلالية²³¹ هي التي تعطي خصوصية وتفريد لهذه الهيئات ضمن جهاز الدولة، فسلطاتها و مصداقيتها مرهونة بمدى استقلاليتها عن السلطات الأخرى²³².

إنّ ما يؤكد و يدعّم إستقلالية السّلطات الإدارية المستقلّة بوجه عام هو سلامة جانبها العضوي من عيوب الإستقلالية التي قد تمس بها، لذا و من خلال إطلاعنا على مختلف النصوص القانونية المتعلقة بالهيئة و المنظمة لعملها نستشف بعض المظاهر التي تؤمّن استقلالية الهيئة من الناحية العضوية سيما ما يتعلق بالطابع الجماعي للهيئة، وما لعامل صفة الأعضاء من أهمية في تجسيد مبادئ الإستقلالية خاصة ما يتعلق بالتعيين والعهد و خضوعهم لمبدأ الحياد أثناء أداء الوظائف المنوطة للهيئة.

أولاً/ الطابع الجماعي للهيئة

إنّ الطابع الجماعي لمثل هذه الهيئات الوقائية تعد من أهم المعايير التي يستأنس بها لقياس مدى استقلاليتها و هذا يتلاءم مع الطابع العام لصلاحيات الهيئة²³³، على ضوء قواعد جزائية وقائية و حمائية لأمن الدولة و سلامة المجتمع بصفة عامة²³⁴، و الواردة في قانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

- نذكر المادة 65 من قانون رقم 12/05 مؤرخ في 4 أوت 2005، يتعلق بالمياه ، ج ر عدد 60. أنه: " يمكن أن تمارس مهام ضبط الخدمات العمومية للمياه سلطة إدارية مستقلة... "

- نذكر المادة 12 من قانون رقم 04/03، مؤرخ في 17/02/2003، يعدل و يتم المرسوم التشريعي رقم 10/93: " تؤسس سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عمليات البورصة... "

- نذكر المادة 44 و 45 من قانون رقم 10/01، مؤرخ في 3 يوليو 2001، متعلق بالمناجم على أن وكالتان ضبط المناجم سلطات إدارية مستقلة فالمادة 44 جاء فيها: " تنشأ وكالة وطنية للممتلكات المنجمية و هي سلطة إدارية مستقلة" أما المادة 45: " تنشأ وكالة وطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية و هي سلطة إدارية مستقلة... "

- نذكر المادة 112 من قانون رقم 01/02، مؤرخ في 05/02/2002، يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات مرجع سابق. على أن لجنة ضبط الكهرباء و الغاز: " لجنة الضبط هيئة مستقلة".

- تذكر المادة 9 من قانون 12/08 المعدلة للمادة 23 من الأمر 03/03 متعلق بالمنافسة التي أبدت أن مجلس المنافسة سلطة مستقلة: " تنشأ سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص مجلس المنافسة... " قانون رقم 08/12، مؤرخ في 25 يونيو 2008، يعدل ويتم الأمر 03/03، مؤرخ في 19 يوليو 2003، المتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 36، صادر، في 2 يوليو 2008. و هذا بعدما كان المشرع قد أغفل طابع الإستقلالية للمجلس في ظل الأمر 03/03 في المادة 23 منه كما أغفل المشرع طابع الإستقلالية بالنسبة للجنة المصرفية و مجلس النقد و القرض.

²³¹- يبدو أن إستقلالية مثل هذه الهيئات حتمية لم يوردها المشرع الجزائري فحسب بل وأشارت إليها معظم التشريعات الداخلية. إذ حرص على هذه الإستقلالية المشرع الأردني، حيث تنص المادة 3 من القانون المتعلق بهيئة مكافحة الفساد بالأردن أنه: أ- تنشأ في المملكة هيئة تسمى (هيئة مكافحة الفساد) ترتبط برئيس الوزراء تتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي و إداري... ب- تتمتع الهيئة في ممارسة مهامها و أعمالها بحرية و استقلالية دون أي تأثير أو تدخل من أي جهة كانت... و تتمتع الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد باليمن بالاستقلال و هذا ما نصت عليه الفقرة أ من المادة 6 من القانون رقم 39 متعلق بمكافحة الفساد في اليمن: " تتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية و يكون لها استقلال مالي و إداري".

²³²- آيت وازو زينة، دراسة نقدية في سلطات الضبط: في شرعية سلطات الضبط المستقلة، مرجع سابق، ص 356.

²³³- قانون 01/06 في عدة مواد منه أحالنا إلى قانون العقوبات، كل هذا دليل على اتساع رقعة الفساد، إذ لا يمكن حصره في قانون منفرد، و هذا ما أدى إلى إمتداد إختصاص الهيئة على محيط واسع و طويل ليشمل الوقاية و الرقابة لجميع القطاعات المعنية العامة و الخاصة.

²³⁴ خالف عقيلة، "الحماية الجنائية للوظيفة الإدارية من مخاطر الفساد"، مرجع سابق، ص 66.

إنّ تشعب الأعمال الاقتصادية والمالية واتساعها من جهة، ونظرا لحيوية أهمية الوظيفة الإدارية في الدولة المعاصرة من جهة أخرى، فإن النظام القانوني الجزائري يحاول توفير الحماية لها من كافة مخاطر الخروج على أحكام مبدأ الشرعية و دولة القانون. والبيروقراطية و كافة مخاطر الفساد الاقتصادي والإداري والمالي، وذلك بإقامة نظام رقابي وقائي محكم متمتعا بالاستقلالية اللازمة لتحقيق الغرض.

إنّ هذه المخاطر من شأنها عدم إمكانية جهاز وحيد ببضعة أعضائه في التحكم و الضبط الفعلي لمهامه، و من ثمة يصبح تابعا لجهات أخرى مختلفة مما ينقص من إستقلاليته، الأمر الذي دفع بالمشرع إلى وضع أمانة عامة إلى جانب الهيئة حيث تكون هذه المصلحة مزودة بهياكل إدارية تقنية مختلفة²³⁵ حيث زوّدت الهيئة بأمانة عامة بموجب المادة 7 من المرسوم الرئاسي 413/06 الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و تنظيمها و كفاءات سيرها، هذه الأمانة العامة توضع تحت سلطة أمين عام و هذا الأخير يعين بموجب مرسوم رئاسي، حيث جاء في نص المادة 7 السالفة الذكر أنه: " تزود الهيئة بأمانة عامة توضع تحت سلطة أمين عام يعين بموجب مرسوم رئاسي..."²³⁶

هذا الأمين العام يتولى التسيير الإداري و المالي للهيئة و يكون تحت سلطة رئيس الهيئة، و هذا بمقتضى نص المادة 7 دائما: "...يتولى الأمين العام التسيير الإداري و المالي للهيئة تحت سلطة رئيس الهيئة"²³⁷

بالنسبة للأمانة العامة و التي تعني استقلال التسيير الإداري و المالي هي فكرة تبنها المشرع بالنسبة للعديد من السلطات الإدارية المستقلة، فبصدد الأمر رقم 11/03 المتعلق بالنقد و القرض زودت اللجنة المصرفية بأمانة عامة، و هذا بموجب المادة 106 منه إذ جاء فيها: "...تزود اللجنة بأمانة عامة يحدد مجلس إدارة البنك صلاحياتها و كفاءات تنظيمها و عملها بناء على اقتراح من اللجنة."

كما أن الأمر 03/03 المتعلق بالمنافسة جعل لمجلس المنافسة أمين عام إستنادا لنص المادة 26 منه جاء في مضمونها "يعين لدى مجلس المنافسة أمين عام و مقررون بموجب مرسوم رئاسي"²³⁸ كما تتوفر لجنة تنظيم عمليات البورصة على أمانة تتولى القيام بمختلف الوظائف الموكلة للجنة من خلال تحضير القرارات التي تلتزم اللجنة باتخاذها، و هذا بواسطة

²³⁵ - شيخ ناجية، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، 23، 24 ماي 2007 ص 96.

²³⁶ - L'organe est doté d'un secrétariat général placé sous l'autorité d'un secrétaire générale nommé par décret présidentiel.

²³⁷ - Le secrétaire général, sous l'autorité du président de l'organe, assure la gestion administrative et financière de l'organe.

²³⁸ - هذه المادة عدلت بموجب المادة 12 من قانون رقم 12/08، مؤرخ في 25 يونيو 2008، يعدل و يتم الأمر رقم 03/03، كما يلي: "يعين لدى مجلس المنافسة أمين عام و مقرر عام و خمسة (5) مقررين بموجب مرسوم رئاسي"

مصالحها الإدارية و التقنية حيث تزود الأمانة طبقا للمادة 29 من المرسوم التشريعي 10/93 بمصالح إدارية و تقنية²³⁹

إنّ تزويد الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد بهذه الأمانة تعني تمكين الهيئة بتسيير إداري و تقني محكم، إلى جانب الأمانة العامة فإن النظام القانوني للهيئة جعلها تحوي على هياكل تجعلها متميزة عن الإدارات العادية، حيث تبدو لنا في صورة هيئة لها عدة أقسام أو غرف كل منها لها صلاحياتها المحددة و كل هيكل يكمل الآخر، و أن هذا التعدد فرضه تعدد المهام المنوطة بالهيئة.

كما أن الفساد يستدعي اتخاذ أجهزة و تضافر جهود و تضامن الأفكار والخطط بالقدر الذي يسمح بالتصدي و الوقاية من آثار الفساد و العمل في بيئة مفعمة بالدعم و الإستقلالية و حيادية و بعيدة عن أي تأثيرات داخلية أو خارجية و مهما كانت طبيعتها، و تتمثل هذه الهياكل كما سبق و أن ذكرناها أنفا من مجلس اليقظة و التقييم، مديرية الوقاية و التحسيس، مديرية التحاليل و التحقيقات²⁴⁰

نلاحظ أن المشرع و على غرار الهيئة عمل على تزويد البعض من السلطات الإدارية المستقلة بمجموعة من الهياكل و ذلك بموجب نصوص تنظيمية أو أنظمة داخلية لها²⁴¹ و نذكر على سبيل المثال: لجنة تنظيم عمليات البورصة²⁴²، و سلطة ضبط البريد و المواصلات السلوكية و اللاسلكية²⁴³.

لذا فإن المشرع عند إحداثه لهياكل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد قد سار على نحو بعض السلطات الإدارية و في إحداثه هذه الهياكل المتنوعة للهيئة مبادرة جيدة ستسمح فعلا بتكفل الهيئة بكل إختصاصاتها و المتمثلة أساسا في الوظائف الإستشارية²⁴⁴ و الرقابية و هو

²³⁹ - زوار حفيظة ، لجنة مراقبة عمليات البورصة كسلطة إدارية مستقلة، مرجع سابق، ص 35.

²⁴⁰ - كما نجد هيئة مكافحة الفساد في الأردن تتألف بدورها إلى جانب الرئيس و مجلس الهيئة من لجنة أو أكثر بحدتها المجلس و الضرورية لعمله.

²⁴¹ - نظام رقم 03/2000، مؤرخ في 28-9-2000 يتضمن تنظيم و سير المصالح الإدارية و التقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، ج ر، 8 لعام 2001.

²⁴² - زوار حفيظة ، لجنة مراقبة عمليات البورصة كسلطة إدارية مستقلة، مرجع سابق، ص 33 و ما يليها.

²⁴³ - جليل مونية، سلطة ضبط البريد و المواصلات السلوكية و اللاسلكية كسلطة إدارية مستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة و مالية، كلية الحقوق و العلوم الإدارية جامعة الجزائر، 2002-2003، ص 40.

²⁴⁴ - سبق و أن وضّحنا أن الهيئة سلطة إدارية مستقلة و ليست هيئة إستشارية، إنما لها صلاحيات و وظائف إستشارية و الإدارة الإستشارية بصفة عامة تعرف بأنها مجموعة الأجهزة التي توضع لدى الإدارة العاملة لتقوم بإعطاء آراء إلى هذه الإدارة و هذه الأخيرة أحيانا فإنها ملزمة بطلب هذه الآراء و أحيانا أخرى لها الحرية في ذلك، و لكن ميدنيا إذا طلبتها فإنها ليست مجبرة بتطبيقها. إن أهمية القرارات الإدارية لما لها من نتائج على الفرد و على المجتمع، أصبحت تفرض نوعا 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، و إن عدد و أنواع هذه الأجهزة يختلف باختلاف المسائل المطروحة، و في الجزائر كثيرة العدد و بالتالي يصعب حصرها بصفة كاملة في هذا المجال و لكن بصفة عامة يمكن ترتيبها كالآتي:

1- أجهزة إستشارية لدى رئيس الجمهورية كالمجلس الأعلى للأمن و المجلس الأعلى للقضاء، و المجلس الوطني للثقافة.

2- أجهزة إستشارية لدى رئيس الحكومة كالمجلس الأعلى للبيئة و المجلس الوطني للتخطيط=

3- أجهزة إستشارية مشتركة ما بين الوزارات كاللجنة الوزارية المشتركة العقارية، اللجنة الوطنية للموارد المائية،

أمر أحسن فيه المشرع حيث مثلاً مهمة التحقيق و إيجاد الأساليب اللازمة لتحليل طابع الفساد و نطاقه تتكفل بها مديرية التحاليل و التحقيقات لتقوم مديرية الوقاية و التحسيس بنشر المعلومات لتوعية الجمهور بالآثار السلبية للفساد و هكذا²⁴⁵ أي دور هذه الهياكل متكامل بعضه ببعض و أن صلاحياتها محددة بموجب التنظيم و التي سبق و أن استعرضناها.²⁴⁶

و فوق كل هذه الهياكل نجد رئيس الهيئة²⁴⁷ الذي له جملة من الصلاحيات²⁴⁸، و يقوم بممارسة السلطة السلمية على جميع المستخدمين²⁴⁹ بما فيهم أعضاء مجلس اليقظة و التقييم و كذا مديرا المديريتين و على الأمين العام.

لإشارة فإن التنظيم الداخلي للهيئة، فيما يتعلق بكل هذه الهياكل يحدد بقرار مشترك من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية و الوزير المكلف بالمالية و هذا مرجعه المادة 8 من المرسوم الرئاسي 413/06²⁵⁰.

و بذلك وفق المشرع بإغناء الهيئة بهذه الهياكل لأنها ضمانات قوية تؤمن استقلاليتها عضوية من جهة و تكفل لها القدرة على أداء المهام من جهة أخرى.

و كان الإلحاح إلى ذلك واضحاً في نص المادة 19 من قانون 01/06 إذ أن ضمان استقلالية الهيئة بوجه خاص يتحقق عن طريق اتخاذ التدابير منها تزويد الهيئة بالوسائل البشرية و المادية اللازمة لتأدية مهامها.

4- أجهزة إستشارية لدى الوزير كالمجلس الوطني للغابات و حماية الطبيعية و اللجنة التقنية للحمامات المعدنية، اللجنة الوطنية لحماية الأسرة. في هذا الشأن أنظر لباد ناصر، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، L.E.B.E.D، 2005 ص ص 147، 148.

²⁴⁵ - شيخ ناجية، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، مرجع سابق، ص 97.
²⁴⁶ - المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06، مؤرخ في 2006/11/22، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كيفية سيرها، مرجع سابق، الخاصة بمجلس اليقظة و التقييم.
المادة 12، المرسوم الرئاسي رقم 413/06، مؤرخ في 2006/11/22، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كيفية سيرها، مرجع سابق، و الخاصة بمديرية الوقاية و التحسيس.

المادة 13، من المرسوم الرئاسي رقم 413/06، مؤرخ في 2006/11/22، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كيفية سيرها، مرجع سابق، الخاصة بمديرية التحاليل و التحقيقات.
²⁴⁷ - كما أن رئيس هيئة مكافحة الفساد في الأردن له عدة مهام و صلاحيات نذكر منها:

1. الإشراف الإداري و المالي على الهيئة و الموظفين لديها.
2. تنفيذ القرارات الصادرة عن المجلس.
3. تمثيل الهيئة لدى الغير.
4. إعداد مشروع الموازنة السنوية للهيئة و تقديمه إلى المجلس لإقراره.
5. إعداد التقرير السنوي عن أعمال الهيئة و تقديمه إلى المجلس للمصادقة عليه.

كما أنه للرئيس تفويض أي من صلاحياته المنصوص عليها في هذا القانون و الأنظمة الصادرة بمقتضاه لنائبه أو لأي من أعضاء المجلس على أن يكون التفويض خطياً و محددًا. انظر المادة 13 من قانون رقم 62، الصادر في 2006/10/03، متعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن، مرجع سابق.

²⁴⁸ - الواردة في نص المادة 9 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06، مؤرخ في 2006/11/22، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كيفية سيرها، مرجع سابق.

²⁴⁹ - D' exercer le pouvoir hiérarchique sur l'ensemble du personnel.

²⁵⁰ - تقابلها المادة 12 فقرة ب من القانون رقم 62، الصادر في 2006/10/03، متعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن إذ جاءت على النحو التالي: "تحدد الأحكام و الإجراءات الخاصة بتنظيم أعمال المجلس و اجتماعاته و سائر الأمور المتعلقة به بموجب تعليمات يصدرها لهذه الغاية"

ثانياً/ صفة أعضاء الهيئة و طريقة تعيينهم

إن صفة أعضاء الهيئة و طريقة تعيينهم تعد من المؤشرات التي توحى باستقلالية الجهاز.

1- صفة أعضاء الهيئة

كما أشرنا إليه أنفاً تتشكل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته من رئيس و ستة أعضاء، فبالرغم من أن المشرع قد جعل بموجب النصوص القانونية المتعلقة بباقي السلطات من اختلاف صفة الأعضاء المكوّنين لتشكيلة هذه السلطات كمؤشّر و مظهر من مظاهر إستقلاليته من الناحية العضوية إلا أنه قد ميّز صفة أعضاء الهيئة بضمانة تحقّق الإستقلالية لها من هذه الزاوية، لأن أعضاء مجلس اليقظة و التقييم الذي يضم جميع أعضاء الهيئة يتم إختيارهم من الشخصيات الوطنية "المستقلة"، إذ ذهب المشرع بعيداً باشتراطه الإستقلالية في أعضائهم بحد ذاتها حتى قبل تنصيبهم و جعله معياراً موضوعياً يستند إليه لانتقاء أعضاء الهيئة. و أن هذه الشخصيات المستقلة تمثل المجتمع المدني، و يشترط أن تكون معروفة بنزاهتها و كفاءتها.

كما يتوفر رئيس الهيئة على مؤهلات بالقدر الذي تسمح له باعداد و تنفيذ برامج تكوين إدارات الدولة في مجال الوقاية من الفساد و مكافحته، كلها مظاهر من شأنها ضمان إستقلاليته و حياد الأعضاء أثناء أداء المهام.

غير أنه إذا عدنا للسلطات الإدارية المستقلة الأخرى نجد أن الإستقلالية من هذه الناحية تتحقّق بتعدد صفة الأعضاء و مراكزهم أي كل عضو ينتمي لقطاع معين و هذا ما يحقّق الحياد لأعضائها.

فالمجلس الأعلى للإعلام نجد من بين 12 عضو، 6 أعضاء ينتخبون من الصحافيين المحترفين لمدة 15 سنة خبرة...²⁵¹. مجلس المنافسة تتعدد صفة أعضائه بموجب المادة 10 من قانون رقم 12/08 أنه يضم في تشكيلاته شخصيات و خبراء بخبرة 8 سنوات في المجال القانوني و الإقتصادي و كذا مهنيين مؤهلين بخبرة 5 سنوات في مجال الإنتاج و التوزيع، كما يضم ممثلين عن جمعيات حماية المستهلكين²⁵². مجلس النقد و القرض بدوره يضم إلى جانب أعضاء مجلس إدارة بنك الجزائر شخصيات ذات كفاءة في المسائل الاقتصادية و النقدية²⁵³، أما اللجنة المصرفية فإلى جانب المحافظ نجد 3 أعضاء لهم كفاءة في المجال المصرفي و المالي و المحاسبي و قاضيين²⁵⁴ و حتى في التشريع الفرنسي نجد اختلاف في صفة أعضاء

²⁵¹ - المادة 72 من قانون رقم 07/90، مؤرخ في 13/04/1990، متعلق بالإعلام، مرجع سابق.

²⁵² - في حين كان يشترط بموجب المادة 23 من الأمر 03/03، المؤرخ في 19/06/2003، متعلق بالمنافسة، مرجع سابق، المعدلة أن يكون من بين أعضائه من عمل في مجلس الدولة أو المحكمة العليا أو مجلس المحاسبة بالإضافة إلى الشخصيات المعروفة بالكفاءة في مجال المنافسة.

²⁵³ - المادة 58 من الأمر 03/03، المؤرخ في 19/06/2003، متعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

²⁵⁴ - المادة 106 من الأمر رقم 11/03، مؤرخ في 26/07/2003، يتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

اللجنة المصرفية، فهي مكونة من المحافظ مدير الخزينة، مستشار الدولة، مستشار محكمة النقض و عضوان لهما كفاءة في المجال المالي و الإقتصادي²⁵⁵.

لجنة تنظيم عمليات البورصة تعدد صفة أعضائها و مراكزهم حيث نجد في تشكيلاتها قاضي، أستاذ جامعي، عضو من بين المسيرين للأشخاص المعنويين المصدرة للقيم المنقولة بالإضافة إلى أعضاء باقتراح من عدة أعضاء في الوزارة²⁵⁶.

كذلك لجنة الإشراف على التأمينات²⁵⁷ و التي تتألف من أعضاء تختلف مراكزهم حيث نجد عضوين من الهيئة القضائية باقتراح من المحكمة العليا، ممثل عن الوزير المكلف بالمالية، بالإضافة لخبير في مجال التأمينات باقتراح من الوزير المكلف بالمالية.

في حين نجد لجنة ضبط الكهرباء و الغاز و الوكالتان المنجميتين، و سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية لم يبين المشرع صفة أعضاء هذه السلطات و مراكزهم مما قد يمس باستقلالية هذه السلطات.

لكن في قانون 01/06 المتعلق بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، عدّل المشرع عن طريقة ضمان هذه الإستقلالية، حيث جعل هذه الضمانة لا تتمثل في اختلاف صفة و مراكز الأعضاء إنما الضمانة هي ان يكون أعضاؤها شخصيات مستقلة و معروفة بالنزاهة و الكفاءة²⁵⁸ بل أن المشرع و في نص المادة 19 من قانون 01/06 أضاف أن من الضمانات الأساسية لإستقلالية الهيئة من الناحية العضوية هو قيام أعضائها بتأدية اليمين الخاصة بهم قبل استلام مهامهم²⁵⁹.

و يضيف أنّ من بين التدابير الخاصة بضمان هذه الإستقلالية من الناحية العضوية، هو التكوين المناسب و العالي المستوى لمستخداميها، موضحاً أنه و بالمقابل و لأجل تكريس هذا الحياد أثناء أداء المهام يجب ضمان أمن و حماية أعضاء الهيئة من كل أشكال الضغط و التهيب أو التهديد أو الإهانة و الشتم أو الإعتداء مهما كان نوعه التي قد يتعرضون لها أثناء ممارسة المهام.

²⁵⁵ - دموش حكيمة، المركز القانوني للجنة المصرفية، مرجع سابق، ص 44.

²⁵⁶ - أنظر المادة 12 من قانون رقم 04/03، مؤرخ في 2003/02/17، يعدل و يتم المرسوم التشريعي 10/93، مرجع سابق. و الوضع نفسه يطبق على مستوى لجنة عمليات البورصة الفرنسية أين يختلف مركز أعضاء المجمع، حيث نجد ثلاثة منهم من كبار رجال الهيئات القضائية، أحدهم مستشار من مجلس الدولة، و الثاني مستشار من محكمة النقض و الثالث مستشار خبير من ديوان المحاسبات، إلى جانب ذوي الخبرة في المجال المالي و البورصي، و ممثل بنك فرنسا. أنظر تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، مرجع سابق، ص 53.

²⁵⁷ - لمزيد من التفصيل عن هذه اللجنة :

Voir notamment ZOUAIMIA Rachid, " le statut juridique de la commission de supervision des assurances " , Revue IDARA N° 31, 2006 ; pp 9_ 31.

²⁵⁸ - كما حرص المشرع الأردني بدوره على أن يتولى إدارة الهيئة مجلس يتكون من رئيس و ستة أعضاء ممن يتصفون بالعدالة و النزاهة و الحيادة و الخبرة و لا يشتغلون وظائف عامة. أنظر نص المادة 8 فقرة أ من قانون رقم 62، صادر في 2006/10/03، متعلق بهيئة مكافحة الفساد بالأردن، مرجع سابق.

²⁵⁹ - و تقابلها المادة 9، المرجع نفسه.

2- طريقة تعيين الأعضاء

تعتبر طريقة التعيين لأي منصب من المناصب عاملاً قوياً لمدى تمتع هذا المستفيد من المنصب بحقوقه و التزامه بواجباته، فأسلوب التعيين هو الذي يكسب المستفيد الثقة في الوظيفة يولد الإحساس بالاستقرار و الثبات، و بالتالي ضمان عدم التعرض لمخاطر احتمال فقدان الوظيفة أو التعرض لمضايقات أثناء أداء العمل.

إنّ أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي²⁶⁰ إستناداً لنص المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06²⁶¹ في حين يتم التعيين لرئيس و أعضاء مجلس هيئة مكافحة الفساد في الأردن بإرادة ملكية سامية بناءً على تنسيب رئيس الوزراء²⁶².

إن التعيين الذي يرد من الهيئات العليا في البلاد يوفر ضماناً قوية لإستقلالية هؤلاء إذ أن ذلك يسمح لهم بممارسة المهام بعيداً عن أي تأثير من أي جهة كانت و بعيداً عن أي مخاوف شأنها المساس بالوظيفية سيما إذا علمنا أن إنهاء المهام يكون بالطريقة نفسها، إذ أن أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد تنهى مهامهم بمرسوم رئاسي فهذا يعني أنه لا يمكن لأي جهة التدخل لإنهاء المهام أو العزل لأي عضو من الأعضاء الهيئة، فهذا يعزز الإستقرار، الثبات و يجسد الإستقلالية، لأن تعيين أعضاء الهيئة يسمح لهم بأداء المهام بعيداً عن الضغوط النفسية التي قد ترد إلى الأعضاء بعامل الخوف أو الضغوط و التأثيرات الخارجية التي من شأنها المساس بعامل الإستقلالية عند ممارسة الوظيفة.

فالعامل الإيجابي الذي يلعبه أسلوب التعيين من طرف سلطات عليا في البلاد، سيما التعيين بموجب مرسوم رئاسي²⁶³ إذ يعد مبدأ الأمان، و ما يوفره هذا الأسلوب من إستقلالية من الناحية العضوية، هي أمور دفعت المشرع إلى اعتماد هذه الطريقة في التعيين، ليس فقط لدى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد بل لدى أغلب السلطات الإدارية المستقلة إذ ان أغلبها يعد حكراً لرئيس الجمهورية، كسلطة ضبط البريد و المواصلات حيث تنص المادة 15 من قانون 03/2000 انه: "... يعينهم رئيس الجمهورية..."، و فعلاً تم تعيين أعضاء مجلس السلطة

²⁶⁰ - كما يتم تعيين أعضاء لجنة الشفافية المالية للحياة السياسية الفرنسية بموجب مرسوم :

" les membres de la commission sont nommés par décret" Voir article 3/I-02 de la loi n°88/227 du 11/03/1988 modifiée et complétée, relative à la transparence financière de la vie politique, op.cit.

²⁶¹ - و هذا الإجراء، أي التعيين بموجب مرسوم رئاسي يشمل سواء أعضاء مجلس اليقظة و التقييم بما فيهم الرئيس و كذا مديري مديرية الوقاية و التحسيس و مديرية التحليل و التحقيقات بالإضافة إلى الأمين العام.

²⁶² - كما جاء في المادة 8 من قانون رقم 62، صادر في 2006/10/03، متعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن، مرجع سابق: "... و يتم تعيينهم بإرادة ملكية سامية بناءً على تنسيب رئيس الوزراء".

²⁶³ - حيث نلاحظ أن رئيس الجمهورية أصبح يحتكر سلطة التعيين، و ذلك خاصة بعد صدور مجموعة من النصوص القانونية لغرض تركيز سلطة التعيين في الوظائف العليا نذكر:

- مرسوم رئاسي رقم 239/99 مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 44/89 مؤرخ في 10 أبريل 1989، متعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة، ج ر، عدد 76، صادر بتاريخ 1999/10/31.

- مرسوم رئاسي رقم 240/99 مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة، ج ر، عدد 76، صادر بتاريخ 1999/10/31.

بموجب المادة 1 من مرسوم رئاسي رقم 109/01²⁶⁴، وكذلك مجلس النقد و القرض حيث أن الشخصيتان عضوين في المجلس يعينان بموجب مرسوم رئاسي، ففي ظل قانون 10/90 كانت سلطة تعيين أعضاء المجلس موزعة بين رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة، أما في ظل الأمر رقم 01/01 المعدل لقانون 10/90 بقيت نفس طريقة التعيين مع رفع أعضاء المجلس من سبعة (7) إلى عشرة (10) أعضاء، حيث يعين رئيس الجمهورية الشخصيات الثلاثة بحكم كفاءتهم في المسائل الاقتصادية و النقدية²⁶⁵ و بموجب الأمر رقم 11/03 فقد رئيس الحكومة سلطة التعيين، حيث أصبح رئيس الجمهورية الجهة الوحيدة المختصة بتعيين كل أعضاء مجلس النقد و القرض²⁶⁶.

إضافة إلى مجلس المنافسة²⁶⁷، حيث و بموجب المادة 11 من قانون رقم 12/08 المعدلة للمادة 25 من الأمر 03/03 فإن التعيين يكون بموجب مرسوم رئاسي²⁶⁸، و هذا بعدما كان التعيين في الأمر 03/03 بموجب مرسوم رئاسي أيضا فقط عضو واحد يكون بموجب مرسوم رئاسي لكن باقتراح من الوزير المكلف بالداخلية²⁶⁹.

ففي هذه السلطات الإدارية، التعيين يكون مباشرة من رئيس الجمهورية دون اقتراح من جهات أخرى، بينما البعض الآخر من السلطات يكون التعيين من رئيس الجمهورية لكن باقتراح من الوزارة كلجنة الإشراف على التأمينات، إذ تحدد القائمة بموجب المرسوم الرئاسي باقتراح من السلطة التنفيذية المتمثلة في الوزير المكلف بالمالية، و هذا وفقا لنص المادة 209 مكرر 2 من الأمر رقم 07/95 المتعلق بالتأمين²⁷⁰.

كما يندرج ضمن هذه الطريقة في التعيين لجنة الكهرباء و الغاز و الوكالتين المكلفتين بضبط القطاع المنجمي، حيث تم تعيين أعضائها بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من وزير

²⁶⁴- مرسوم رئاسي رقم 109/01 مؤرخ في 03 ماي 2001، يتضمن تعيين أعضاء مجلس سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، ج ر عدد 26، لسنة 2001.

²⁶⁵- المادة 2/43 مكرر من الأمر رقم 01/01، مؤرخ في 7 فيفري 2001، معدل و متمم للقانون رقم 10/90، يتعلق بالنقد و القرض، ج ر عدد 14.

²⁶⁶- أنظر المواد 13 و 18 و 59 من الأمر 11/03، مؤرخ في 26/08/2003، يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

²⁶⁷- هذا المجلس الذي أوكلت له مهمة مراقبة السوق و ضبطها:

"le conseil de la concurrence est chargé d'une mission générale de régulation des activités économiques de production et de distribution, soit de discipliner le marché sur la base du sacrosaint principe de libre concurrence qui constitue l'un des principes fondateurs de l'économie libérale". Voir: ZOUAIMIA Rachid, "les autorités administratives indépendantes et la régulation économique", R.I, N°28, 2004, p.51.

للمزيد من التفصيل عن عمل المجلس أنظر:

ZOUAIMIA Rachid, "conseil de la concurrence et la régulation des marchés en droit algérien" R.I, N° 36, 2008, pp 7-45.

²⁶⁸- إذ تنص المادة أنه: "يعين رئيس المجلس و نائبا الرئيس و الأعضاء الآخرون لمجلس المنافسة بموجب مرسوم رئاسي...".
²⁶⁹- أنظر المادة 24 و 25 من الأمر 03/03، مؤرخ في 19/07/2003، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق. و الملاحظ أن مجلس المنافسة كان يترأسه رئيس و نائب له في ظل الأمر 03/03 لكن بعد قانون رقم 12/08 المعدل و المتمم للأمر السابق الذكر، أصبح يتضمن رئيس و نائبان حسب المادة 11 منه.

²⁷⁰- إذ تنص أنه: "تحدد القائمة الاسمية لأعضاء لجنة الإشراف على التأمينات بموجب المرسوم الرئاسي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية...".

الطاقة و المناجم²⁷¹. و في بعض السلطات الأخرى تختلف جهات التعيين كاللجنة المصرفية فبالإضافة إلى المحافظ فهي تتكون من قاضيين بتعيين من المحكمة العليا، بينما 3 أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي²⁷²، و هو نفس الشيء بالنسبة للمجلس الأعلى للإعلام حيث أن ثلاثة (3) أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية، ومن بينهم رئيس المجلس و 3 أعضاء يعينون من رئيس المجلس الشعبي الوطني و 6 ستة أعضاء ينتخبون بالأغلبية المطلقة من بين الصحفيين المحترفين في قطاعات التلفزة و الإذاعة و الصحافة المكتوبة الذين قضاوا 15 سنة خبرة في المهنة على الأقل²⁷³.

و في أحيان أخرى نجد سلطة التعيين في يد الحكومة باقتراح من جهات أخرى كما هو الحال لدى لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، حيث تتعدد الجهات المقترحة للأعضاء و هي وزير العدل و الوزير المكلف بالمالية، الوزير المكلف بالتعليم العالي، و محافظ بنك الجزائر و المصف الوطني للخبراء و المحاسبين و محافظي الحسابات و المحاسبين المعتمدين.

ثالثاً/ مدة إنتداب الأعضاء

يعد تحديد مدة إنتداب العضو من أهم الدّعائم و الرّكائز التي بنيت عليها فكرة السّطات الإدارية المستقلة، لذا تعين البحث عن مدى استقلالية الهيئة من خلال دراسة عهدة الأعضاء هذه العهدة التي تضمن حصانة الهيئة من أي مؤثرات أو تغّرات تسببها عوامل مختلفة.

حرص المشرع في النّصوص القانونية المتعلقة بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته على أن تكون مدة إنتداب أعضاء الهيئة محددة قانوناً على أساس أنها تعد بمثابة مؤسّر يجسّد إستقلالية الهيئة، لذلك حدّدت عهدة رئيس و أعضاء الهيئة بمدة 5 سنوات²⁷⁴

و قد حذى المشرع الأردني حذو المشرع الجزائري إذ حدّد مدة العضوية في مجلس هيئة مكافحة الفساد في الأردن سواء بالنسبة للرئيس و الأعضاء الستة (6) مدة أربعة (4) سنوات²⁷⁵.

إنّه و طبقاً لما تم ذكره فإن تحديد عهدة أعضاء الهيئة يعني توفير ضمانات قوية لإستقلالية الهيئة من الناحية العضوية. حيث لو تم النص على تعيين الرئيس و الأعضاء لمدة غير محددة قانوناً، فلا يمكننا عندها إثارة أية إستقلالية عضوية، إذ يكون هؤلاء عرضة للعزل و التوقيف في أي وقت مما ينفي تماماً الإستقلالية العضوية للسلطة²⁷⁶ كما فعلها المشرع

²⁷¹ - راشدي سعيدة، مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص 417.

²⁷² - أنظر المادة 106 من الأمر رقم 11/03، مؤرخ في 26/08/2003، يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

²⁷³ - حسب المادة 72 من قانون رقم 07/90، مؤرخ في 13/02/1990، متعلق بالإعلام، مرجع سابق.

²⁷⁴ - المادة 5 من مرسوم رئاسي رقم 413/06، مؤرخ في 22/11/2006، يحدد تشكيل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كيفية سيرها، مرجع سابق.

²⁷⁵ - إذ تنص المادة 8 فقرة ب من قانون ب 62، صادر في 03/10/2006، متعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن على أن تكون مدة العضوية في المجلس أربع سنوات... و تضيف في الفقرة ج أنه يحدد راتب كل من الرئيس و الأعضاء و سائر حقوقهم المالية بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب من رئيس الوزراء بينما يحدد التنظيم الداخلي للهيئة في الجزائر بموجب قرار مشترك بين السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية و الوزير المكلف بالمالية.

²⁷⁶ - شيخ ناجية، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، مرجع سابق، ص 97.

بإقصائه لبعض السلطات الإدارية المستقلة من هذا المؤشر الهام و المدعم لاستقلالية مثل هذه الهيئات، إذ لم يحدد عهدة أعضاء سلطة ضبط البريد و المواصلات، لجنة الإشراف على التأمينات، اللجنتان المكلفتان بضبط القطاع المنجمي، وكالتي ضبط المحروقات، بالإضافة إلى مجلس النقد و القرض الذي فقد هذه العهدة في إطار الأمر 11/03 المتعلق بالنقد و القرض، بعدما كان يتمتع بها في إطار قانون 10/90 في المادة 22 الآتي نصها: "يعين المحافظ لعهدة ست (6) سنوات و يعين نواب المحافظ لعهدة خمس (5) سنوات، و لا يمكن إعادة تعيينهم لهذه العهدة إلا مرة واحدة و لا يمكن إقالتهم إلا في حالة العجز الصحي المثبت قانوناً"²⁷⁷ فكانت هذه المادة بمثابة حصانة و حماية للمحافظ و نوابه، و ضمانة لاستقلالية المجلس كسلطة نقدية، بحيث أن إجراء الإقالة لا يكون إلا في حالات محددة قانوناً بالشكل الذي يحمي هؤلاء الأعضاء من التلاعبات السياسية.

لكن بصدور الأمر 01/01 نلاحظ أن المشرع تراجع عن الحصانة التي كان قد منحها لأعضاء مجلس النقد و القرض²⁷⁸ و تأكد موقف المشرع في تراجعه عن فكرة العهدة و استقلالية الأعضاء بصدور الأمر 11/03 المتعلق بالنقد و القرض، و بذلك تبقى العهدة التي تضمن الحصانة لأعضائه لا معنى لها إلا في إطار احترام القانون. و يستنتج ذلك من نص المادة 22 من قانون 10/90، و التي تنص أن عهدة محافظ بنك الجزائر هي ست (6) سنوات لكن المحافظ الذي عين في 15 أفريل 1990²⁷⁹ ثبت إقالته سنة 1992²⁸⁰، أي بعد سنتين من بداية مهامه بينما كانت عهده تفترض انها تنتهي في سنة 1996.

غير أنه و على خلاف هذه السلطات الإدارية فقد حدد المشرع إلى جانب الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته مدة إنتداب أعضاء بعض السلطات الإدارية المستقلة، و يتعلق الأمر بلجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، حيث يعين رئيس اللجنة في سبيل القيام بالمهام المخولة لها قانوناً لمدة 4 سنوات، كما يعين الأعضاء الآخرون لنفس المدة²⁸¹، إلى جانب اللجنة المصرفية حيث حددت مدة عمل أعضائها و التي تقدر ب 5 سنوات²⁸²، لكن هذا بالنسبة للأعضاء الأربعة فقط أما المحافظ فلم تحدد له مدة²⁸³.

²⁷⁷ - المادة 22 من قانون رقم 10/90، مؤرخ في 14/04/1990، متعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

²⁷⁸ - حيث تم إلغاء المادة 22 بموجب صدور الأمر 01/01 و أصبح المحافظ و نوابه لا يتمتعون بعهدة محددة كما لم يتم تحديد حالات عن لهم. إذ يمكن لرئيس الجمهورية أن يقوم بعزلهم في أية لحظة لأي سبب، و هذا من شأنه أن يؤدي إلى تبعية هؤلاء لسلطة التعيين، و بالتالي لا يمكن القول بأنه هناك إستقلالية لمجلس النقد و القرض.

²⁷⁹ - مرسوم رئاسي مؤرخ في 15 أفريل 1990، يتضمن تعيين محافظ بنك الجزائر السيد عبد الرحمان رستمي حاج ناصر، ج.ر عدد 28، صادر بتاريخ 11 جويلية 1990.

²⁸⁰ - مرسوم رئاسي مؤرخ في 21 جويلية 1992، يتضمن إنهاء مهام محافظ بنك الجزائر السيد عبد الرحمان رستمي حاج ناصر، ج.ر عدد 57، صادر بتاريخ 26 جويلية 1992.

²⁸¹ - تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، مرجع سابق، ص 54.

²⁸² - أنظر المادة 106، من الأمر رقم 11/03، مؤرخ في 26/08/2003، يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

²⁸³ - أما في التشريع الفرنسي فالمشرع حدد مدة عمل كل أعضاء اللجنة، فبالنسبة لمحافظ بنك فرنسا فيتم تعيينه بموجب مرسوم صادر عن مجلس الوزراء لمدة ستة سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة مما يضفي عليه طابع الإستقلال، نفس الشيء بالنسبة لمديرية الخزينة، أما الأعضاء الأربعة المتبقون فهم يعينون بمرسوم صادر عن الوزير المكلف بالمالية و الإقتصاد، و لمدة 6 سنوات، أنظر ديموش حكيمة، المركز القانوني للجنة المصرفية، مرجع سابق، ص 46.

كما حددت عهدة أعضاء المجلس الأعلى للإعلام قبل إلغائه ب 6 سنوات²⁸⁴، و كذلك الحال بالنسبة لمجلس المنافسة، حيث حددت هذه العهدة سواء في القانون 12/08²⁸⁵، أو في الأمر 03/03²⁸⁶.

نخلص إلى أنه و نظرا لأهمية هذه العهدة في تجسيد إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة من الناحية العضوية، فقد وفق المشرع في تحديد مدة إنتداب أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد، إذ تعد حماية لهم أثناء أداء المهام. و بذلك فإنه لم تقتصر حماية المشرع لأعضاء الهيئة من كل أشكال الضغط والتهديد والترهيب فحسب بل ، حمايتهم من كل أشكال التوقيف و العزل بمناسبة ممارسة مهامهم أثناء عهدتهم المقررة قانونا.

رابعاً/ إحترام مبدأ الحياد

إستناداً إلى نصّ المادة 23 من الدستور الجزائري فإن عدم تحييز الإدارة يضمنه القانون²⁸⁷، فهذا العضو الذي يتقلد المناصب و الوظائف ما هو إلا شخص عادي معرّض للتأثيرات التي يكون مصدرها الرغبة في التملك و أن تكون له مصالح خاصة، مستغلاً في ذلك نفوذ وظيفته.

لذا فإن تحقق هذا الحياد يضمنه القانون، باعتباره إلتزام متّصل ببعض الوظائف و المناصب، فعمل المشرع على توفيره بالنص على الخضوع لما يسمى بنظام التنافي، هذا الأخير الذي يشمل أعضاء السلطات الإدارية المستقلة، حيث كرس بموجب النصوص القانونية المتعلقة بها. فلم يكتفي المشرع بذلك بل وصاغ نص قانوني خاص بحالات التنافي و هو الأمر 01/07²⁸⁸. هنا إرتأينا التطرق لمضمون نظام التنافي في ظل النصوص القانونية المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة، و مضمونه في إطار الأمر 01/07، و ما مدى خضوع أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته لنظام التنافي؟

1- نظام التنافي في ظل النصوص الخاصة بسلطات الضبط

قصد ضمان إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة ألزم المشرع أعضاءها بنظام التنافي، و هي فكرة تبناها المشرع عقب إنشائه أول سلطة ادارية و هي المجلس الأعلى للإعلام. و أهم ما يميز نظام التنافي في ظل النصوص القانونية، الخاصة بالسلطات المستقلة أنه قد يكون هذا النظام مطلقاً أو نسبياً.

²⁸⁴ - تنص المادة 73 من قانون رقم 07/90، مؤرخ في 13/04/1990، متعلق بالإعلام: "مدة العضوية في المجلس الأعلى للإعلام ست (6) سنوات غير قابلة للإلغاء أو التجديد"

²⁸⁵ - المادة 11 من قانون رقم 12/08، مؤرخ في 25 يونيو 2008، معدل و متمم للأمر رقم 03/03 متعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

²⁸⁶ - المادة 25 من الأمر 03/03 المعدلة بالمادة 11 من قانون 12/08، مرجع سابق.

²⁸⁷ - أنظر المادة 23 من الدستور الجزائري، مرجع سابق.

²⁸⁸ - أمر رقم 01/07، مؤرخ في أول مارس 2007، يتعلق بحالات التنافي و الإلتزامات الخاصة ببعض المناصب و الوظائف، ج ر، عدد 16، صادر في 7 مارس 2007.

فنظام التنافى المطلق أو الكلي يظهر عندما تكون وظيفة أعضاء أجهزة إدارة السلطات الإدارية المستقلة تنافى مع أي نشاط مهني و أية إنابة إنتخابية، بالإضافة إلى إمتناع إمتلاك الأعضاء للمصالح بصفة مباشرة أو غير مباشرة.²⁸⁹

* فمن قبيل نظام التنافى المطلق ما يتعلق بالمجلس الأعلى للإعلام سابقا حيث تتنافى مهام أعضاء المجلس مع كل عضوية إنتخابية و كل وظيفة عمومية، و كل نشاط مهني، كما لا يجوز لأعضاء المجلس أن يمارس ممارسة مباشرة أو غير مباشرة وظائف أو يحوزوا مساهمة ما في مؤسسة مرتبطة بقطاعات الإعلام.²⁹⁰

* نفس النظام تشمله أحكام القانون المتعلق بالبريد و المواصلات، حيث جاء في المادة 18 الآتي نصها: " تتنافى وظيفة العضو في المجلس مع أي نشاط مهني أو منصب عمومي آخر و كذا مع كل امتلاك مباشر أو غير مباشر لمصالح في مؤسسة تابعة لقطاعات البريد و المواصلات السلوكية و اللاسلوكية و السمعي و البصري و المعلوماتية." ²⁹¹

* كما يشمل نظام التنافى المطلق أو الكلي أحكام القانون رقم 01/02 حيث يخضع أعضاء لجنة ضبط الكهرباء و الغاز لما يلي: " تتنافى وظيفة عضو اللجنة المديرة مع أي نشاط مهني أو عهدة إنتخابية وطنية أو محلية، أو وظيفة عمومية و كل امتلاك مباشر أو غير مباشر لمنفعة في مؤسسة تابعة لقطاع الطاقة أو مؤسسة لها صفة الزبون المؤهل" ²⁹² و أن عدم احترام هذه المادة يؤدي إلى العزل ²⁹³. أما عن نظام التنافى الجزئي أو النسبي فهذا يعني أن تكون الوظيفة تتنافى مع نشاط معين دون الإشارة إلى أمور أخرى كالمناصب العامة أو الخاصة أو إمتلاك مباشر أو غير مباشر للمصالح... أم أن المشرع قد خاطب بنظم التنافى بعض من أعضاء السلطة الإدارية و أبقى عنه بقية الأعضاء.

* و نذكر من قبيل هذا النظام المادة 29 من الأمر 03/03 المتعلق بالمنافسة حيث جاء فيها أنه "تتنافى وظيفة عضو مجلس المنافسة مع أي نشاط مهني آخر" ²⁹⁴، كما أشارت نفس المادة إلى المصلحة و القرابة، في حين أهمل أمور أخرى من شأنها المساس بحياد الأعضاء.

* نجد مثل هذا النظام على مستوى قطاع المناجم و ذلك بمنع أعضاء الوكالتين الجمع بين وظائفهم بصفتهم أعضاء مجلس إدارة السلطتين و امتلاك أية مصلحة مباشرة أو غير مباشرة

²⁸⁹ - تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، مرجع سابق، ص 55.

²⁹⁰ - أنظر المواد 75، 76 من قانون 07/90، مؤرخ في 13/04/1990، متعلق بالإعلام، مرجع سابق.

²⁹¹ - المادة 18 من قانون 03/2000، مؤرخ في 05/08/2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلوكية و اللاسلوكية، مرجع سابق.

²⁹² - المادة 121 من قانون رقم 01/02، مؤرخ في 05/02/2002، يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

²⁹³ - إذ تنص المادة 122، من المرجع نفس أنه: " تعلن تلقائيا و بمرسوم رئاسي إستقالة أي عضو في اللجنة المديرية يمارس نشاط من الأنشطة المنصوص عليها في المادة 121 أعلاه و ذلك بعد إستشارة اللجنة المديرية، و يعين رئيس الجمهورية من يخلفه بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالطاقة".

²⁹⁴ - هذه المادة بقيت على حالها إذ لم تعدل بموجب القانون رقم 12/08، مؤرخ في 26/08/2008، معدل و متمم للأمر 03/03 مرجع سابق.

في أية مؤسسة تابعة للقطاع المنجمي²⁹⁵، بمعنى أنه يمكن لأعضاء السلطتين المذكورتين أعلاه ممارسة نشاطات أخرى كما يمكن لهم امتلاك مصالح في أية مؤسسة كانت باستثناء تلك التابعة للقطاع المنجمي.²⁹⁶

* كما تتوفر لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها على بعض الأحكام المتعلقة بنظام التنافى حيث تنص المادة 24 من المرسوم التشريعي 10/93 على ما يلي: "يمارس رئيس اللجنة مهمته كامل الوقت، و هي تتنافى مع أية إنابة إنتخابية أو وظيفية حكومية، أو ممارسة وظيفة عمومية أو أي نشاط آخر باستثناء أنشطة التعليم و الإبداع الفني و الفكري، و هو تنافى نسبي لأن المشرع أشار إلى رئيس اللجنة دون بقية الأعضاء."²⁹⁷

* كذلك الحال بالنسبة للجنة المصرفية، حيث يخضع لنظام التنافى المحافظ و نوابه دون الأعضاء الآخرين، و هذا بموجب المادة 14 من الأمر 03/03²⁹⁸، كما نجد هذه الحالة في لجنة الإشراف على التأمينات حيث يخضع لنظام التنافى رئيس اللجنة دون بقية الأعضاء.²⁹⁹

بالتالي فإن أغلب السلطات الإدارية المستقلة يخضع أعضائها لنظام التنافى إلا أنه و في معظمه تنافى نسبي.

2- مضمون التنافى في ظل الأمر رقم 01/07

إن أهمية مبدأ التنافى في تحقيق الإستقلالية لأي سلطة إدارية من الناحية العضوية هي التي دفعت المشرع إلى صياغة نص قانوني يتعلق بحالات التنافى. و إن أهم ما يميز هذا النظام في ظل هذا الأمر عن نظام التنافى الذي جاء في النصوص القانونية الخاصة بالسلطات الإدارية أنه نظام عام و مطلق. بعدما كان أغلبه نظام نسبي يشمل بعض الأعضاء دون الباقي في حين أصبح بموجب الأمر 01/07 يخضع له جميع شاغلو المناصب على مستوى سلطات الضبط.³⁰⁰

2-1- الخضوع لنظام التنافى أثناء العهدة: جاء الأمر 01/07 بحالات التنافى و الإلتزامات الخاصة المتصلة ببعض المناصب و الوظائف المحددة بموجب المادة الأولى من الأمر بما فيها

²⁹⁵ - أنظر المادة 49 من القانون رقم 10/01، مؤرخ في 3 يوليو 2001، يتضمن قانون المناجم، مرجع سابق.

²⁹⁶ - تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، مرجع سابق، ص 56.

²⁹⁷ - خص المشرع مبدأ التنافى للرئيس فقط، بالرغم من أن الغرفة التأديبية و التحكيمية المتواجدة على مستوى اللجنة تتضمن عضوين منتخبين من بين أعضاء اللجنة طوال مدة إنتدابها. أما بالنسبة للقاضيان اللذان ينتميان إلى هذه الغرفة التأديبية فهما يخضعان لنظام التنافى بقوة القانون و ذلك بحكم صفتها و مركزها كقضاة، و يبقى العضوان الأخران لا يخضعان لنظام التنافى، و هذا الأمر يؤدي إلى الإنقاص من الحياد و الإستقلالية. دموش حكيمة، مرجع سابق، ص 48.

²⁹⁸ - إذ تنص: "تتنافى وظيفة المحافظ مع كل عهدة إنتخابية و كل وظيفة حكومية و كل وظيفة عمومية" كما جاء فيها: "... و لا يمكن للمحافظ و نواب المحافظ أن يمارسوا أي نشاط أو مهنة أو أثناء عهدهم، ما عدا تمثيل الدولة لدى المؤسسات العمومية الدولية ذات الطابع النقدي أو المالي أو الإقتصادي".

²⁹⁹ - المادة 9 مكرر 1 من قانون رقم 04/06، مؤرخ في 20 فيفري 2006 يعدل ويتمم الأمر رقم 07/95، مؤرخ في 25 جانفي 1995، المتعلق بالتأمينات، ج ر، عدد 15، صادر في 12 مارس 2006. متمم بالأمر رقم 01/10 مؤرخ في 26 أوت 2010، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010، ج ر، عدد 49 لسنة 2010. إذ جاء فيها: "تتنافى وظيفة رئيس لجنة الإشراف على التأمينات مع كل العهد الإنتخابية أو الوظائف الحكومية".

³⁰⁰ - أنظر المادة الأولى من الأمر 01/07، مؤرخ في أول مارس 2007، يتعلق بحالات التنافى و الإلتزامات الخاصة ببعض المناصب و الوظائف، مرجع سابق.

سلطات الضبط المستقلة، 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 و أصدروا رأيا بغية عقد صفقة معها³⁰¹، و بالتالي فإن نظام التنافي يشمل أعضاء السلطات الإدارية المستقلة أثناء عهدتهم بما فيها هيئة الوقاية من الفساد³⁰² مع احترام القواعد الخاصة بالتنافي الواردة في القوانين المتعلقة بهذه السلطات.

2-2- الخضوع لنظام التنافي بعد إنتهاء العهدة: إن النصوص القانونية المتعلقة بالسلطات الإدارية أشارت إلى نظام التنافي الخاص بالأعضاء أثناء العهدة، باستثناء ما ورد في نص المادة 124 من القانون رقم 01/02 عندما أشار إلى أن أعضاء لجنة ضبط الكهرباء و الغاز يخضعون لنظام التنافي حتى بعد إنتهاء المهام إذ جاء في المادة: " لا يمكن لأعضاء اللجنة المديرية عند انتهاء مهمتهم أن يمارسوا نشاطا مهنيا في المؤسسات الخاضعة للضبط في قطاعي الكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القوات و ذلك خلال سنتين".

لذلك فإن أهم ما يميّز نظام التنافي في ظل الأمر 01/07 هو امتداد خضوع أعضاء السلطات الإدارية للتنافي لفترة ما بعد انتهاء المهام، إذ جاء في المادة 03 منه أنه عند نهاية مهمتهم لا يمكن أن يمارسوا لأي سبب كان، و لمدة سنتين (2) نشاطا إستشاريا أو نشاط مهنيا أيًا كانت طبيعته، أو أن تكون لهم مصالح مباشرة أو غير مباشرة لدى المؤسسات أو الهيئات التي سبق لهم أن تولوا مراقبتها أو الإشراف عليها أو أبرموا صفقة معها أو أصدروا رأيا بغية عقد صفقة معها أو لدى أي مؤسسة أو هيئة أخرى تعمل في نفس مجال النشاط³⁰³.

2-3- مدى خضوع الهيئة لنظام التنافي: على عكس المشرع الجزائري، فإن المشرع الأردني قد خص أعضاء هيئة مكافحة الفساد في الأردن بنظام التنافي لما يوفره هذا الأخير من ضمانة لاستقلالية الجهاز من الناحية العضوية حيث ألزم الرئيس والأعضاء بأن يتفرغوا لعملهم و لا يجوز لأي منهم مزاوله أي عمل أو وظيفة أو مهنة أخرى³⁰⁴، في حين المشرع الجزائري قد أغفل الإشارة إلى هذه النقطة التي تعد أهم دعائم استقلالية الهيئة سواء في قانون 01/06 أو في النصوص التنظيمية المتعلقة بالهيئة.

غير أنه نقول أن الحياد لأعضاء الهيئة هو عنصر مفترض³⁰⁵ من المشرع في أعضائها خاصة أمام التزامهم بتأدية اليمين الذي يعد عامل يحصن من عنصر الحياد لدى أعضائها، إذ أن تخلف هذا العنصر لا يعني فقط المساس باستقلالية أعضاء الهيئة، إنما ميلاد بوادر الفساد بعينه.

كما أنه و بالرجوع إلى الأمر 01/07 المتعلق بحالات التنافي يمكن أن نأتي بالأحكام التالية:

³⁰¹ - المادة 02 من الأمر رقم 01/07، مؤرخ في أول مارس 2007، يتعلق بحالات التنافي و الإلتزامات الخاصة ببعض المناصب و الوظائف، مرجع سابق.

³⁰² - يلاحظ أنه في حالة مخالفة نظام التنافي فإنه يتعرضون للعقوبة الواردة في المادة 6، المرجع نفسه.

³⁰³ - بمقتضى المادة 03 من المرجع نفسه.

³⁰⁴ - أنظر المادة 8 فقرة د من قانون رقم 62، صادر في 03/10/2006، متعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن، مرجع سابق.

³⁰⁵ - إذ أن الخضوع لنظام التنافي هو الذي يجسد الحياد أثناء أداء المهام.

- **خضوع الهيئة لنظام التنافي:** إن الأمر 01/07 يلزم أعضاء السلطات الإدارية المستقلة بالخضوع لنظام التنافي، و نحن نعلم أن المشرع قد كَتَف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته أنها سلطة إدارية مستقلة، عليه فإن أعضاءها يخضعون لضرورة الحياد التام لأداء المهام خاصة و أن أعضاءها قد حددت بموجب القانون، فإذا كان تحديد عهدة أعضاء الهيئة مظهرا يجسد استقلاليتها، فإن خضوع أعضائها لهذا النظام (التنافي) يدعمها و يؤكدها من الناحية العضوية.
 - **سهر الهيئة على احترام نظام التنافي:** لم يتعرض المشرع الجزائري في النصوص القانونية المتعلقة بالهيئة لنظام التنافي إلا أنه ذهب أبعد من ذلك في الأمر 01/07، إذ جعل من الهيئة جهاز يحصن نظام التنافي لدى باقي السلطات الإدارية المستقلة و ذلك نتيجة للحياد و الثقة المفترضة لأعضاء الهيئة، حيث أوكلت لها مهمة التصريح لهؤلاء الأعضاء الذين كانوا محلّ خضوع لنظام التنافي لممارسة أي نشاط أو إستشارة أو إمتلاك مصالح لدى الهيئات أو المؤسسات التي سبق لهم أن عملوا بها، لكن يكون التصريح بعد سنتين من انتهاء المهام و يتم طلب هذا التصريح خلال شهر واحد ابتداء من تاريخ بداية ممارسة النشاط الجديد، و هذا التصريح مدته 3 سنوات³⁰⁶.
- لتتولى بذلك الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد مهمة السهر على احترام نظام التنافي من طرف أعضاء السلطات الإدارية المستقلة، بل و جميع الهيئات المنصوص عليها في المادة 01 من الأمر 01/07 و ذلك بعد إنتهاء عهدهم. وقد يصل الأمر إلى القضاء عند مخالفة إجراء التصريح³⁰⁷.

بالتالي يعد نظام التنافي ضمانا قوية تؤمن استقلالية الهيئة عضويا.

الفرع الثاني

مظاهر الإستقلالية الوظيفية

إنّ مظاهر الإستقلالية العضوية غير كافية لايجاد جهاز مستقل، إذ أن الجانب الوظيفي له من الأهمية الكبيرة ما يجسد هذه الإستقلالية، فالعودة للأحكام القانونية المنظمة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ثمة ما يبين إستقلاليتها من هذه الناحية سيما ما يتعلق بتنوع صلاحيات الهيئة و أهليتها في وضع نظامها الداخلي، بالإضافة إلى تمتعها بالشخصية المعنوية و ما يترتب عن ذلك من آثار جد هامة.

³⁰⁶ - بموجب المادة 4 من الأمر 01/07، مؤرخ في أول مارس 2007، يتعلق بحالات التنافي و الإلتزامات الخاصة ببعض المناصب و الوظائف، مرجع سابق.

³⁰⁷ - حسب المادة 05، المرجع نفسه : " عند مخالفة أحكام المواد 2، 3 و 4 أعلاه، يجب على آخر هيئة مستخدمة أو السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، حسب الحالة إخطار الجهات القضائية المختصة"
المادة 07، المرجع نفسه : "يعاقب على عدم التصريح المنصوص عليه في المادة 4 أعلاه بغرامة من 200.000 إلى 500.000 دج".

أولاً/ الطبيعة المتنوعة لصلاحيات الهيئة

إنه من أهم المؤشرات التي توحى باستقلالية مثل هذه الأجهزة الوقائية هو منح صلاحيات واسعة بالقدر الذي يسمح لها بالتحكم في سياسة الوقاية من الفساد، و من خلال إطلاعنا على النصوص القانونية المتعلقة بالهيئة الوطنية لاحظنا جانباً من الإهتمام من طرف المشرع حيث أبدع في سرد العديد من الصلاحيات للهيئة و جعلها في قالب مختلفة و متنوعة و وزعها على هيكلها على نحو يحقق التكامل فيما بينها في أداء منسجم لوظائفها.

فمن هيكلها من يختص بالإعداد و التخطيط و منها ما يكفل بالوقاية و التحسيس بموضوع الفساد و منها ما هو خاص بالتحقيق و التحليل، و لهذا يقتضي أن تكون الاختصاصات متنوعة فمنها ما يقتضي اتخاذ قرارات إدارية من الهيئة لتكتسي بذلك طابعاً إدارياً، و منها ما يكتسي طابعاً استشارياً، و أخرى طابعاً وقائياً و هو الغالب في صلاحيات الهيئة.

و هذا التنوع تتصف به هيئات مكافحة الفساد، و العلة في ذلك أن موضوع الفساد يستدعي الابتعاد عن أي تقييد لمجال عمل هذه الهيئات، و هذا ما لاحظناه حتى بالنسبة لصلاحيات الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد في اليمن خاصة نص المادة 8 من قانون الفساد في اليمن³⁰⁸، فهي ذات صلاحيات واسعة و متنوعة.

نفس الشيء بالنسبة لهيئة مكافحة الفساد في الأردن.³⁰⁹

نخلص إلى القول أن هذا التنوع في الصلاحيات من شأنه ضمان إستقلالية الهيئة من الناحية الوظيفية، و أنه و بالرغم من تجريد الهيئة من سلطة القمع و توقيع العقاب، إلا أن التتويج في صلاحياتها يعد قرينة تساهم بشكل أو بآخر في تحقيق الغاية من إنشاء هذه الهيئة و هو الوقاية من الفساد.

³⁰⁸ - المادة 8 من قانون رقم 39، صادر في 2006/12/25، متعلق بمكافحة الفساد في اليمن، مرجع سابق.
³⁰⁹ - حيث أورد المشرع الأردني مواد عدة في القانون المتعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن مواد عدة متعلقة بصلاحيات الهيئة: المادة 4 متعلقة بأهداف الهيئة، المادة 7 متعلقة بمهام و صلاحيات الهيئة، المادة 11 سرد صلاحيات متنوعة لمجلس الهيئة إذ جاء فيها:

يتولى المجلس المهام و الصلاحيات التالية:

- أ- رسم السياسة العامة لمكافحة الفساد بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة و وضع الخطط و البرامج اللازمة لتنفيذها.
- ب- توعية المواطنين بآثار الفساد الخطيرة على التنمية الإقتصادية و الإجتماعية و السياسية.
- ج- نشر تقارير دورية تبين مخاطر الفساد و الواسطة و المحسوبية على مؤسسات الدولة و إدارتها العامة.
- د- التعاون و التنسيق مع الجهات المحلية و الإقليمية و الدولية لتعزيز التدابير الخاصة بمكافحة الفساد و تطويرها، و اقتراح البرامج و المشاريع الرامية لتحقيق ذلك.
- هـ- الموافقة على الإتفاقيات و العقود التي تبرمها الهيئة و تفويض من يقوم بالتوقيع نيابة عنه.
- و- إتخاذ القرارات اللازمة للتعاقد مع الخبراء و المختصين فيما يتعلق بأعمال الهيئة.
- ز- إقرار الهيكل التنظيمي للهيئة و جدول تشكيلات الوظائف فيها و إصدار التعليمات التنظيمية اللازمة بشأنها.
- ط- تأليف لجنة، أو أكثر، يراها لعمله على أن تحدد مهامها في قرار تأليفها.
- ي- اقرار موازنة الهيئة و رفعها إلى مجلس الوزراء للموافقة عليها.
- ك- اقرار التقرير السنوي و رفعه للهيئة و رفعه إلى مجلس الوزراء و مجلس الأمة.
- ل- أي مهام أخرى ذات علاقة بعمل الهيئة و أهدافها يعرضها الرئيس عليه.

ثانياً/ وضع الهيئة لنظامها الداخلي

يُستشف من الأحكام المتعلقة بتشكيلية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كفيات سيرها، و هو المرسوم الرئاسي رقم 413/06 أنه بإمكانية الهيئة إعداد نظامها الداخلي، هذا الأخير الذي يعد مظهراً لتقدير مدى الإستقلالية الوظيفية للهيئة.

بالتالي خوّلت الهيئة ليس فقط بمهمة وضع نظامها الداخلي، بل كذلك بمهمة المصادقة عليه و هذا حسب المادة 19 من المرسوم الرئاسي 413/06 الآتي نصها: "تعد الهيئة نظامها الداخلي الذي ينشر في الجريدة الرسمية بموجب مرسوم رئاسي و تصادق عليه"³¹⁰

فالإستقلالية الوظيفية حسب مقتضيات هذا المظهر (وضع النظام الداخلي) تتجلى في حرية الهيئة في اختيار مجموعة الأحكام و القواعد التي من خلالها تقرر كيفية تنظيمها و سيرها دون مشاركتها مع أي جهة أخرى، و بالخصوص السلطة التنفيذية، كما تظهر الإستقلالية أيضاً من خلال عدم خضوع النظام الداخلي للهيئة للمصادقة عليه من السلطة التنفيذية³¹¹ بل الهيئة هي التي تصادق عليه.

و لما كان وضع النظام الداخلي مظهراً من مظاهر الإستقلالية الوظيفية، فإن المشرع لم يتردد في منح بعض السلطات الادارية المستقلة على غرار الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد سلطة وضع النظام الداخلي الخاص بها كما هو الحال لدى:

- اللجنة المصرفية، حيث أصدرت اللجنة المصرفية في هذا الشأن القرار رقم 01/93 المؤرخ في 6 ديسمبر 1993 المتعلق بتنظيم عملها³¹².

- سلطة ضبط البريد و المواصلات السلوكية و اللاسلكية.³¹³

- لجنة ضبط الكهرباء و الغاز.³¹⁴

- لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها إذ تتمتع بصلاحيات وضع نظامها الداخلي بعيداً عن أي تأثير من السلطة التنفيذية لأنها ذات أهلية للمصادقة عليه في اجتماعها الأول.³¹⁵

في حين نجد من السلطات الإدارية المستقلة ما تتدخل السلطة التنفيذية في وضع نظامها الداخلي و ذلك بموجب مرسوم، و هذا ما يمس باستقلالية هذه السلطات وظيفياً و يقلل منها و نعني بذلك:

³¹⁰ - L'organe élabore et adopte son règlement intérieur qui est publié au journal officiel par décret présidentiel.

³¹¹ - تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، مرجع سابق، ص 71.

³¹² - بن لطرش منى، "السلطات الادارية المستقلة في المجال المصرفي"، وجه جديد لدور الدولة"، مجلة إدارة، عدد 2، سنة 2002، ص 81.

³¹³ - إذ تنص المادة 20 من قانون 03/2000، مؤرخ في 200/08/05، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلوكية و اللاسلكية أنه: "تعد سلطة الضبط نظامها الداخلي..."

³¹⁴ - المادة 126، من قانون رقم 01/02، مؤرخ في 2002/02/05، يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

³¹⁵ - أنظر المادة 26 من المرسوم التشريعي رقم 10/93، مؤرخ في 1993/5/23، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

- مجلس المنافسة، ففي إطار الأمر 03/03 و بموجب المادة 31 منه فإنه يحدد تنظيم مجلس المنافسة و سيره بموجب مرسوم، و بالفعل جاء النظام الداخلي لمجلس المنافسة في مرسوم رئاسي رقم 44/96³¹⁶، بالرغم من تعديل الأمر 03/03 بقانون 12/08 إلا أن مهمة تحديد النظام الداخلي يحدد بمرسوم تنفيذي بعدما كان يحدد بمرسوم رئاسي³¹⁷.
- الى جانب مجلس المنافسة فقد أقصى المشرع هيئتي الضبط في المجال المنجمي من صلاحية وضع النظام الداخلي و جعله من اختصاص السلطة التنفيذية³¹⁸، و هذا ما يقلل من استقلاليتها³¹⁹.

إن إقرار المشرع للهيئة بسلطة وضع تنظيمها و قواعد عملها و حقوق و واجبات أعضائها... من شأنه بلوغ استقلالية الهيئة وظيفيا.

ثالثاً/ الاعتراف بالشخصية المعنوية

بالرغم من أنه يجمع العديد من دراسي القانون على أن الشخصية المعنوية *personnalité morale* ليست معياراً حاسماً لقياس مدى إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة إلا أنه تبقى الشخصية المعنوية إحدى المظاهر التي يستأنس بها للنظر في مدى تحقق هذه الإستقلالية.

يكثّر الحديث عن فكرة الشخصية المعنوية، أو الشخصية القانونية، و ذلك نتيجة للدور الذي تلعبه هذه الفكرة كوسيلة في التّظيم الإداري بصفة عامة، وسعيًا منّا في توضيح هذه الفكرة نودّ التّعرض لمضمون الشخصية المعنوية ثم تليها الحديث عن تمتّع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته بهذه الشخصية، لنطردها ختامًا بأهمّ النتائج و الآثار المرتّبة عن ذلك.

1- مضمون فكرة الشخصية المعنوية

تعرف الشخصية المعنوية بأنها كيان له أجهزة خاصة و ذمّة مالية. و للمزيد من الدقة فإن الشخصية المعنوية هي: " كل مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضاً مشتركاً أو مجموعة من الأموال، ترصد لمدة زمنية محددة لتحقيق غرض معين، بحيث تكون هذه المجموعة من الأشخاص مستقلة عن العناصر المالية للشخصية المعنوية، أي تكون لها أهلية قانونية لاكتساب الحقوق و التحمل للإلتزامات، بحيث تكون لهذه المجموعة من الأشخاص أو الأموال مصلحة جماعية مشتركة مستقلة عن المصالح الذاتية و الفردية لأفراد المجموعة" و يعرفها البعض "أنه يقصد تحت هذه التسمية، مجموعات من الأشخاص و الأموال التي نظرا

³¹⁶ - مرسوم رئاسي رقم 44/96، مؤرخ في 17 يناير 1996، يحدد النظام الداخلي لمجلس المنافسة، ج ر، عدد 5.

³¹⁷ - أنظر المادة 15 من قانون رقم 12/08، مؤرخ في 25 يونيو 2008، المعدل و المتمم للأمر 03/03، مرجع سابق.

³¹⁸ - مرسوم تنفيذي رقم 99/04 مؤرخ في 1 أبريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، ج ر، عدد 20، صادر بتاريخ 4 أبريل 2004.

- مرسوم تنفيذي رقم 94/04 مؤرخ في 1 أبريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة، ج ر، عدد 20، صادر في 4 أبريل 2004.

³¹⁹ - حسب المادة 51 من قانون رقم 10/01، مؤرخ في 3 يوليو 2001، يتضمن قانون المناجم، مرجع سابق.

لخصوصية أهدافها و مصالحها يمكنها القيام بنشاط مستقل أي متميز عن الأفراد الذين يكونون هذه المجموعات" ³²⁰

قانونيا تلعب فكرة الشخصية المعنوية دورا هاما في تنظيم أعمال الوحدات و السلطات الإدارية، فبواسطتها أمكن القيام بالوظائف الإدارية عن طريق أشخاص طبيعيين باسم الأشخاص الإدارية و لحسابها، و تعتبر هذه الأعمال و الوظائف، أعمال الأشخاص الإدارية بالرغم من أنها تحققت بواسطة أشخاص طبيعيين. ³²¹

ففي البداية بدت فكرة غامضة لذا كانت محل جدالات فقهية تدور حول انتساب المسؤولية لمثل هذه الأشخاص المعنوية من عدمه، فانقسموا بين معارضين ³²² و مؤيدين ³²³ ليحسم الجدل بقبول فكرة المسؤولية للأشخاص المعنوية، فترتب عن ذلك ردود أفعال من التشريعات الوضعية في مدى اعتبار هذه الأشخاص المعنوية حقيقة قانونية و واقعية تتحمل مسؤولياتها.

فسواء في القوانين الخاصة أو بموجب قانون العقوبات أقر المشرع الجزائري بمسؤولية الأشخاص الاعتبارية بكل أنواعها ³²⁴ بما في ذلك السلطات الإدارية المستقلة، و نظرا لما تكتسبه مسؤولية الشخصيات الاعتبارية من أهمية، فقد أكدت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على ضرورة تقرير هذه المسؤولية. ³²⁵

³²⁰ - لباد ناصر، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص ص 96، 97.

³²¹ - المرجع نفسه، ص 100.

³²² - فحسب رأي من الفقه لا يمكن مساءلة الشخص المعنوي جزائيا ذلك أن المسؤولية الجزائية تنبني على الإدارة و الإدراك أي على عناصر ذهنية لا تتوفر إلا من الأشخاص الطبيعيين. فعلى مستوى الإسناد يستحيل إسناد خطأ إلى شخص معنوي الذي ليس له كيان حقيقي و إرادة خاصة به في حين أن المسؤولية الجزائية تقتضي خطأ شخصيا يتمثل في إمكانية إسناد الخطأ إلى من ارتكبه. و على مستوى العقوبة لا يمكن أن يطبق على الشخص المعنوي أهم العقوبات المقررة للجرائم و هي العقوبات السالبة للحرية. أنظر: بوسقيعة أحسن، الوجيز في القانون الجزائري العام، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 2002، ص 188.

³²³ - على عكس الإتجاه الأول ظهر اتجاه ثاني في الفقه الجنائي يقرر و يعترف بالمسؤولية الجزائية للشخص المعنوي حيث يرى أنصاره ضرورة إقرار التشريع الجنائي لها إستنادا إلى أن الشخص المعنوي يمثل حقيقة قانونية لا سبيل لإنكارها و لا يمكن تجاهلها، و هذا من جهة و من جهة أخرى فإنه يجب الإقرار بأن الأشخاص المعنوية تعتبر في القانون الجنائي واقعا قانونيا و اجتماعيا و إجراميا يقول الأستاذ DIDIER BOCCON GIBOD أنظر: صمودي سليم، المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي، دراسة مقارنة في التشريع الجزائري و الفرنسي، دار الهدى للطباعة و النشر، الجزائر، 2006، ص 10.

³²⁴ - تنقسم الأشخاص المعنوية بوجه عام إلى أشخاص معنوية عامة تخضع للقانون العام و يطلق عليها تسمية Les personnes morales de droit public و أشخاص معنوية خاصة تخضع للقانون الخاص و يطلق عليها تسمية Les personnes morales de droit privé. القبي حفيظة، النظام القانوني للجرائم الاقتصادية، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرغ قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007، ص ص 73، 74.

³²⁵ - حسب المادة 26 من اتفاقية الأمم المتحدة، لمكافحة الفساد، مصادق عليها بتحفظ بمرسوم رئاسي رقم 128/04، مرجع سابق.

2- تمتع الهيئة بالشخصية المعنوية

لما كانت الشخصية المعنوية، السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة مع إعطاء بعض الأجهزة الاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطها³²⁶، لم يتردد المشرع الجزائري في إكساب السلطات الإدارية المستقلة صفة الشخصية المعنوية.

بالرجوع إلى القانون 01/06 المنشئ للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، فإنه تتمتع الهيئة بالشخصية المعنوية استنادا لنص المادة 18 من القانون، حيث جاء فيها: "الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية..."³²⁷

ونجد أن التشريعات المقارنة بدورها أولت اهتماما بالغا للشخصية المعنوية، و منحها لهيئات مكافحة الفساد فيها، حيث جاء في التشريع الأردني أنه: "تنشأ في المملكة هيئة تسمى (هيئة مكافحة الفساد) ترتبط برئيس الوزراء تتمتع بشخصية اعتبارية..."³²⁸

و جاء في التشريع اليمني أنه: "تتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية..."³²⁹، و بذلك تتمتع هيئة مكافحة الفساد في الأردن و الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد في اليمن بالشخصية المعنوية على غرار الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته.

فالهيئة سلطة إدارية مستقلة ذات شخصية اعتبارية، و هي فكرة أرساها المشرع في جل النصوص القانونية المتعلقة بالسلطات الإدارية نذكر:

* المجلس الأعلى للإعلام، إذ يتمتع بالشخصية المعنوية بموجب المادة 59 من قانون 07/90: "... و هو سلطة إدارية مستقلة ضابطة تتمتع بالشخصية المعنوية..."

* وكالتي ضبط المحروقات.

* سلطة ضبط البريد و المواصلات السلوكية و اللاسلوكية بموجب المادة 10 من قانون 03/2000³³⁰

* لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، أصبحت اللجنة تتمتع بالشخصية المعنوية بموجب المادة 12 من قانون رقم 04/03 بعدما غاب هذا الاعتراف في إطار المرسوم التشريعي 10/93³³¹.

³²⁶ - دموش حكيمة، المركز القانوني للجنة المصرفية، مرجع سابق، ص 64.

³²⁷ - هي نفسها المادة 02 من مرسوم رئاسي رقم 413/06، مؤرخ في 2006/11/22، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كيفية عملها، مرجع سابق.

³²⁸ - هذا ما جاء في نص المادة 3 فقرة أ من قانون رقم 62، صادر في 2006/10/3، متعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن، مرجع سابق.

³²⁹ - حسب المادة 6 فقرة أ من قانون رقم 39، صادر في 2006/12/25، متعلق بمكافحة الفساد في اليمن، مرجع سابق.

³³⁰ - جاء في المادة: "تنشأ سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية".

³³¹ - لأن المادة 12 من قانون رقم 04/03 عدلت المادة 20 من المرسوم التشريعي 10/93 التي كانت لا تعترف بالشخصية المعنوية للجنة.

* مجلس المنافسة بدوره سلطة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية بموجب المادة 23 من الأمر 03/03 متعلق بالمنافسة³³².

* هيئتنا الضبط في المجال المنجمي³³³.

* لجنة ضبط الكهرباء و الغاز³³⁴.

فنقول أن أغلب السلطات الإدارية اعترف لها بشخصية قانونية، و نستثني منها مجلس النقد و القرض و اللجنة المصرفية، و لجنة الإشراف على التأمينات.

إن تحديد الشخصية المعنوية، و الإعتراف لها صراحة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته بموجب المادة 18 من قانون 01/06 السالفة الذكر يرتب بالضرورة نتائج و آثار قانونية بالغة الأهمية.

3- الآثار المترتبة عن الاعتراف بالشخصية المعنوية للهيئة

يترتب على منح النصوص القانونية الشخصية المعنوية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد عدة نتائج و آثار نذكر منها:

3-1- الإستقلال الإداري والمالي

و هذه هي الميزة الأهم التي تنتج بشكل عادي عند الاعتراف بالشخصية الاعتبارية لهيئة عامة³³⁵.

* فالاستقلال الإداري لهيئة ما يعني أن تنشأ فيها أجهزة تتمتع بكل السلطات الضرورية و تكلف هذه الأجهزة بالتصويت كليا أو جزئيا على إيرادات و نفقات الهيئة، و إقرار كل الإجراءات المتعلقة بنشاطها و بتحمل مسؤولية أعمالها³³⁶.

فعلا هي مظاهر إدارية نجدها لدى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، فهي تتوفر على أجهزة تتمتع بصلاحيات مختلفة، تتولى هذه الأجهزة و نخص الحديث مجلس اليقظة و التقييم اتخاذ قرارات في إطار الاجتماعات التي يعقدها، بما في ذلك إبداء رأيه فيما يتعلق بميزانية الهيئة، كما تقوم الهيئة بإقرار كل الإجراءات المتعلقة بنشاطها في إطار إعدادها للنظام الداخلي.

³³² - جاء في المادة: " تنشأ لدى رئيس الحكومة سلطة إدارية مستقلة.... تتمتع بالشخصية المعنوية..." و بقي المجلس يتمتع بالشخصية المعنوية حتى بعد تعديل المادة 23 من الأمر 03/03 بالمادة 9 من قانون رقم 12/08، مرجع سابق.

³³³ - المواد 44 ، 45 من قانون رقم 01/01، مؤرخ في 2001/2/7، معدل و متمم للقانون رقم 10/90 يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

³³⁴ - المادة 112 من قانون رقم 01/02، مؤرخ في 2002/2/5، يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

³³⁵ - جليل مونية، سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية كسلطة إدارية مستقلة، مرجع سابق، ص 22

³³⁶ - لباد ناصر، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 101.

* أما الاستقلال المالي فيعني أن الأموال التي تخصص للشخصية المعنوية أو التي تكتسب فيما بعد تشكل ذمتها المالية الخاصة مع كل ما يترتب على ذلك من حقوق³³⁷ بالتالي يترتب عن ذلك استقلال الذمة المالية، أن الأموال التي تخصص للمؤسسة أو التي تكتسب فيما بعد تشكل ذمتها المالية الخاصة.³³⁸

و قد اعترف المشرع الجزائري للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته بالاستقلال المالي l'autonomie financière صراحة في نص المادة 18 من قانون 01/06 "... تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي..."، و لعل أهم مظاهر هذا الاستقلال المالي هو توفر الهيئة على ميزانية يتولى مهمة إعدادها رئيس الهيئة، و هذا استنادا لنص المادة 21 من مرسوم رئاسي رقم 413/06: "يعد رئيس الهيئة ميزانية الهيئة بعد أخذ رأي مجلس اليقظة و التقييم..."³³⁹ و يكون الرئيس الأمر بصرف ميزانية الهيئة.³⁴⁰

كما حرص المشرع الأردني على الاعتراف بالاستقلال المالي والإداري لهيئة مكافحة الفساد حيث جاء في المادة 3 فقرة أ من قانون الفساد أن هيئة مكافحة الفساد: "... تتمتع بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري..."

و هي مسألة لم يغفل عنها المشرع اليمني إذ جاء في المادة 6 فقرة أ من القانون رقم 39 متعلق بمكافحة الفساد السالف الذكر أنه: "تتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية و يكون لها استقلال مالي وإداري."

إنه لمن دواعي تأمين استقلالية مثل هذه الهيئات المكلفة بالوقاية من الفساد، منحها الاستقلال المالي والإداري، الذي يعزز مركزها سيما وأن المشرع كيّف الهيئة سلطة إدارية مستقلة.

2-3- أهلية الهيئة في التقاضي

إنّ المصالح فاقدة الشخصية لا يمكنها الإدعاء، أو الدفاع أمام القضاء دون المرور بالهيئات المختصة للمجموعة التي تنتمي إليها، و بالعكس فإن كل هيئة متمتعة بالشخصية الاعتبارية تستطيع المطالبة بحقوقها أمام القضاء، و الإدعاء حتى ضد المجموعة الخاضعة لها لذا فإنه يمكنها أن تكون مدعية أو مدعى عليها أمام المحاكم.³⁴¹

إذن من النتائج المترتبة عن تمتع الهيئة بالشخصية المعنوية أن تكون ذات أهلية في التقاضي، فحق اللجوء إلى القضاء حق معترف به للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته

³³⁷ - لباد ناصر، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 101.

³³⁸ - جليل مونية، سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية كسلطة إدارية مستقلة، مرجع سابق، ص 23.

³³⁹ - Le président de l'organe élabore le budget de l'organe, après avis du conseil de veille et d'évaluation.

³⁴⁰ - Le président de l'organe est l'ordonnateur du budget de l'organe.

³⁴¹ - جليل مونية، سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية كسلطة إدارية مستقلة، مرجع سابق، ص 23.

بصريح عبارة المادة 9 من المرسوم الرئاسي 413/06³⁴²، عندما جاء فيها أن من صلاحيات رئيس الهيئة "... تمثيل الهيئة أمام القضاء..." "représenter l'organe auprès de la justice" ومدلول هذا أن الهيئة قد تكون عرضة للمرور أمام الجهاز القضائي بصفة مدعية أو مدعى عليها.

فتمتع الهيئة بأهلية اللجوء أمام القضاء يجعلها كيان مستقل يكسب رئيس الهيئة الصفة في التقاضي باسمها. فلو كانت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد لا تتمتع بالشخصية المعنوية حينها لا مجال للحديث عن صفة التقاضي لها، إنما تكون الدولة هي صاحبة الصفة في الدعوى. عندها نعود على الدولة لا الهيئة كما هو الحال لدى مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية ولجنة الإشراف على التأمينات، فعدم تمتعها بالشخصية المعنوية يفقدها الصفة في التقاضي، و بالتالي الإنتقاص من استقلالية هذه السلطات.

بالعودة إلى التشريعات المقارنة نجد أنه من الحقوق المعترف بها لهيئات مكافحة الفساد الحق في التقاضي.

* حيث إترف المشرع الأردني بموجب المادة 3 فقرة أ السالفة الذكر بحق هيئة مكافحة الفساد في التقاضي إذ جاء فيها: "... و لها بهذه الصفة القيام بجميع التصرفات القانونية اللازمة لتحقيق أهدافها و حق إبرام العقود و التقاضي، و ينوب عنها في الإجراءات القضائية المحامي العام المدني، و رئيس النيابة العامة الإدارية في الدعاوى الإدارية".

فمن نتائج إقرار المشرع الأردني بالشخصية المعنوية، أهلية التقاضي و يمثلها في ذلك المحامي العام المدني و رئيس النيابة العامة عكس ما هو عليه الحال في الجزائر حيث يمثلها رئيس الهيئة.

* المشرع اليمني بدوره أشار إلى أنه إذا كانت الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد مدعية في الدعوى، فهذه الدعوى لا تسقط بالتقادم و هذا في حالة ما إذا تم التدخل في شؤونها بأية صورة كانت إذ يشكل هذا التدخل جريمة معاقب عليها قانوناً³⁴³ لأنه يمس باستقلاليتها و هذا يوحى بأهلية الهيئة في اللجوء أمام القضاء.

* و الجدير بالذكر أنّ إقرار المشرع بأهلية التقاضي لا يعد حكرًا على الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته بل شمل أغلب السلطات الإدارية المستقلة، و العلة في ذلك أن المشرع إترف لها بالشخصية المعنوية، نذكر منها:

- المجلس الأعلى للإعلام بموجب المادة 66 من قانون 07/90 متعلق بالإعلام³⁴⁴.

³⁴² - المادة 9 فقرة 9 من مرسوم رئاسي رقم 413/06، مؤرخ في 2006/11/22، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كيفية عملها، مرجع سابق.

³⁴³ - المادة 10 من قانون رقم 39، صادر في 2006/12/25، متعلق بمكافحة الفساد في اليمن. جاء فيها: "... لا يجوز لأي شخص أو جهة التدخل في شؤونها بأية صورة كانت و يعد مثل هذا التدخل جريمة يعاقب عليها القانون و لا تسقط الدعوى فيها بالتقادم"

³⁴⁴ - جاء في المادة: " يمكن المجلس الأعلى للإعلام أن يقاضي الهيئة المعنية، إذا لم تراعى أحكام هذا القانون".

- لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، فبعدها كان لرئيس اللجنة الحق في تأسيسه كطرف مدني في حالة وقوع جرائم جزائية في ظل المرسوم التشريعي رقم 10/93 أصبح في إطار القانون رقم 04/03 يتمتع باستقلالية أوسع، نتيجة للاعتراف للجنة بالشخصية المعنوية. و تظهر هذه الاستقلالية في إمكانية اعتبار رئيس اللجنة هو صاحب الصفة في الدعوى مجسدة في وزير المالية³⁴⁵ فجميع السلطات الإدارية المعترف لها بالشخصية المعنوية تكون محل مساءلة أمام القضاء باسمها لا باسم الدولة.

* فحق الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد في التقاضي أساسه و مصدره التمتع بالشخصية المعنوية لتقرز بذلك مظهرًا من مظاهر استقلالية الهيئة من الناحية الوظيفية.

3-3- أهلية الهيئة في التعاقد

طبقا للقواعد العامة نجد أن من أهم نتائج الشخصية المعنوية أهلية التعاقد³⁴⁶، و طبقًا للقواعد المنظمة للهيئة سواء التشريعية منها أو التنظيمية تتمتع الهيئة بأهلية التعاقد و الذي يعزز من استقلاليتها فذلك يمكنها بالتصرف و اتخاذ كل الإجراءات و التدابير التي من شأنها الوقاية و الحد من آفة الفساد. نجد في هذا الصدد القانون 01/06 أن من مهام الهيئة³⁴⁷:

- السهر على التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني و الدولي. أضافت الفقرة 11 من المادة 9 من مرسوم الرئاسي رقم 413/06³⁴⁸ أن رئيس الهيئة يكلف:

- بتطوير التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على المستوى الدولي و تبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية³⁴⁹.

و لن يكون هذا التعاون إلا بالتعاقد مع هذه الهيئات سواء على المستوى الوطني³⁵⁰ أو الدولي بشأن تعزيز آفاق الوقاية من الفساد و الإطلاع على الأساليب و التدابير الحديثة للحد من الظاهرة و يمثل الهيئة في ذلك رئيسها.

فكان بذلك الحق في التعاقد من الحقوق المعترف بها لهيئة مكافحة الفساد في الأردن³⁵¹، و التعاقد من المهام و الصلاحيات التي أسندت للهيئة الوطنية العليا لمكافحة

³⁴⁵ - تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مرجع سابق، ص ص 73، 74.

³⁴⁶ - المرجع نفسه، ص 75.

³⁴⁷ - المادة 20 فقرة 9 من قانون رقم 01/06، مؤرخ في 20/02/2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مرجع سابق.

³⁴⁸ - المادة 9 فقرة 11 من مرسوم رئاسي رقم 413/06، مؤرخ في 22/11/2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كيفية عملها، مرجع سابق.

³⁴⁹ - De développer la coopération avec les organismes de lutte contre la corruption au niveau international et de l'échange d'informations à l'occasion des enquêtes en cours.

³⁵⁰ - من شأن الهيئة التعاون مع جميع هيئات الدولة و مع جميع الهيئات سواء العادية منها و القضائية أو الهيئات الخاصة بمكافحة الفساد كاللجنة الوطنية لتنسيق أعمال مكافحة الجريمة سيما و أنها تتوفر على لجان فرعية تابعة لها مما يجعلها أقرب من المواطن و بالتالي إلى الحقيقة. أنظر مرسوم تنفيذي رقم 108/06، مؤرخ في 8/3/2006، يتضمن إنشاء لجنة وطنية لتنسيق أعمال مكافحة الجريمة، مرجع سابق.

³⁵¹ - المادة 3 فقرة أ السالفة الذكر من القانون رقم 62، صادر في 3/10/2006، متعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن، مرجع سابق.

الفساد في اليمن إذ جاء في المادة 8 من قانون رقم 39 الخاص بمكافحة الفساد في الفقرة 9 من المادة أنّ الهيئة تعمل على:

- التنسيق و التعاون مع الدول و المنظمات الدولية الإقليمية و العربية ذات الصلة بمكافحة الفساد و المشاركة في البرامج الدولية الرامية لمنع الفساد.

لتضيف الفقرة 12 من نفس المادة :... تبادل المعلومات مع الجهات و المنظمات المعنية في قضايا الفساد في الداخل وفقا للتشريعات النافذة.

بالفعل لا يعد الحق في التعاقد مجرد نتيجة من نتائج الإعراف بالشخصية المعنوية، بل مظهرا من مظاهر استقلالية الهيئة، لذلك ألحت الإتفاقيات الدولية في مجال الوقاية من الفساد على ضرورة هذا التعاون، حيث جاء في إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته³⁵² و بالتحديد المادة 2 تحت عنوان " الأهداف " في الفقرة 2 منها :

- تعزيز و تسهيل و تنظيم التعاون فيما بين الدول من أجل ضمان فعالية التدابير و الإجراءات الخاصة بمنع الفساد و الجرائم ذات الصلة في إفريقيا و ضبطها.³⁵³

و في إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة 5 فقرة 4 منها فإنه : - تتعاون الدول الأطراف بينها و مع المنظمات الدولية و الإقليمية ذات الصلة، حسب الإقتضاء و وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، على تعزيز و تطوير التدابير المشار إليها في هذه المادة، و يجوز أن يشمل ذلك التعاون المشاركة في البرامج و المشاريع الدولية الرامية إلى منع الفساد.³⁵⁴

و على غرار الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، فقد اعترف المشرع الجزائري لبعض السلطات الإدارية المستقلة بأهلية التعاقد نذكر على سبيل المثال لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها إذ من حق اللجنة إبرام عقود و اتفاقات مع لجان و هيئات أخرى في إطار التعاون الدولي، و منذ تنصيب اللجنة لم تقم إلا بإبرام إتفاقية واحدة مع نظيرتها³⁵⁵ فتعد بذلك أهلية التعاقد من مظاهر استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد وظيفيا.

³⁵² - إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته، مصادق عليها بمرسوم رئاسي رقم 137/06، مرجع سابق.

³⁵³ - Promouvoir, faciliter et réglementer la coopération entre les Etats parties en vue de garantir l'efficacité des mesures et action visant à prévenir, détecter, réprimer et éradiquer la corruption et les infractions assimilées en Afrique.

³⁵⁴ - Les Etats parties collaborent, selon qu'il convient et conformément aux principes fondamentaux de leur système juridique, entre eux et avec les organisations régionales et internationales compétentes pour la promotion et la mise au point des mesures visées dans le présent article. Dans le cadre de cette collaboration, ils peuvent participer à des programmes et projets internationaux visant à prévenir la corruption.

³⁵⁵ - تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مرجع سابق، ص 75.

4-3 - تحمل الهيئة للمسؤولية

إنه 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.

لما كان الكثير من النشاطات تباشرها منشآت و هيئات لها شخصية اعتبارية فرض عليها القانون واجبات و منح لها حقوق، فإن هذه الأخيرة قد تحصل بمناسبة ممارستها لهذه النشاطات أن تقوم بخرق الواجبات التي فرضها القانون عليها و تتعدى عليها بارتكاب مخالفات بواسطة أجهزتها أو ممثليها تسبب أضرار للأفراد خصوصا، و بالمصالح الاجتماعية والاقتصادية للدولة عموما.³⁵⁶

عند الحديث عن المسؤولية بوجه عام فإنه تتبادر إلى الأذهان نمطين من المسؤولية مسؤولية هذه الأشخاص عند إصدارها لقرار معيب (يترتب عنها دعوى الإلغاء)، و كذا مسؤوليتها إذا ألحقت أضرار نتيجة هذه القرارات (يترتب عنها دعوى التعويض و تسمى دعوى المسؤولية).

بالعودة إلى نص المادة 143 من الدستور الجزائري فإنه: "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية"، و بالرجوع إلى المادة 9 من القانون العضوي 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، فإن دعاوى الإلغاء الخاصة بالقرارات الصادرة عن الهيئات الوطنية المستقلة³⁵⁷، تخضع للإختصاص الابتدائي و النهائي لقضاء مجلس الدولة³⁵⁸.

فيما يخص الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته لم تتناول النصوص القانونية المتعلقة بها هذه المسألة بشيء من التفاصيل لكن نص المادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06³⁵⁹ المتعلق بتشكيلة الهيئة و تنظيمها و كيفية سيرها، إن رئيس الهيئة يتولى مهمة تمثيل الهيئة أمام القضاء. ففسر النص تفسيراً واسعاً، و هذا يعني أن الهيئة تكون عرضة أمام القضاء مدعية أو مدعى عليها لإلغاء و تعويضاً أمام الجهات المعنية.

³⁵⁶ - القبي حفيظة، النظام القانوني للجرائم الاقتصادية، مرجع سابق، ص 65.

³⁵⁷ - تصنف السلطات الإدارية ضمن الهيئات الوطنية المستقلة.

³⁵⁸ - توصلنا من خلال النصوص القانونية أن نشاط هيئات الضبط هو نشاط إداري يخضع لرقابة القضاء الإداري، حيث نصّ المشرع صراحة في بعض النصوص على اختصاص مجلس الدولة بالنظر في الطعون المرفوعة لإلغاء قرارات هيئات الضبط. في حين يكتنف الغموض نصوصاً أخرى في تحديد الجهة المختصة، كما هو الحال لدى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد، و في أحيانٍ أخرى منح المشرع الإختصاص للقاضي العادي لنظر بعض نزاعات سلطات الضبط كما هو الحال لدى مجلس المنافسة.

لمزيد من التفاصيل عن منازعات سلطات الضبط، أنظر: ZOUAÏMIA Rachid, « le régime contentieux des A.A.I en droit Algérien », Revue, IDARA, volume 15 n°1, 2005, p 20- 24 .

³⁵⁹ - المادة 09 من مرسوم رئاسي رقم 413/06، مؤرخ في 2006/11/22، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كيفية عملها، مرجع سابق.

و باعتبار الهيئة سلطة إدارية مستقلة فإنها تخضع لرقابة القضاء الإداري³⁶⁰.

لذا فإن الاعتراف بالشخصية المعنوية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته يرتب عدة نتائج هامة تشكل في مجملها مظاهر لاستقلالية الهيئة من الناحية الوظيفية إذ تتوفر الهيئة الوطنية على جانب هام من المؤشرات التي توحى باستقلاليتها سواء في الجانب العضوي أو الوظيفي، غير أن هذا لا يمنع من وجود بعض القيود و بعض المظاهر التي تحد من استقلالها.

المطلب الثاني

حدود استقلالية الهيئة

رأينا أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته تتوفر على مظاهر و مؤشرات تجسد استقلاليتها من الناحية الوظيفية و العضوية، إلا أن هذا لا يعني الاستقلال التام أو المطلق، إذ أنه و من خلال النصوص القانونية المنظمة للهيئة، نصادف نقائص تعتري إستقلاليتها، سواء تلك المقيدة لها في جانبها العضوي (الفرع1)، أو تلك القيود الخاصة بالجانب الوظيفي لها (فرع2).

الفرع الأول

القيود الخاصة بالجانب العضوي

بالفعل إن إنتقاء أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته من الشخصيات الوطنية المستقلة، و المعروفة بنزاهتها و كفاءتها، و توفرها على التكوين المناسب و العالي المستوى³⁶¹، تشكل ضمانة قوية لعدم الانحياز وبالتالي لاستقلالية الهيئة من الناحية العضوية، ذلك بالرغم من عدم تحديد صفة معينة في هذه الفئة كالتخصّص القضائي، الجامعي، المحاسبي، القانوني،... و ما يدعم هذه الضمانة هو تأمين الحماية لهم أثناء ممارسة المهام، فضلا عن تحديد مدة إنتداب أعضاء الهيئة بخمسة (5) سنوات. إلا أنه ثمة ما يمسّ باستقلالية الهيئة من هذا الجانب، سيما ما يتعلق بالتعيين و ظروف إنهاء عضوية الأعضاء.

أولاً/ إحتكار السلطة التنفيذية للتعيين

أشرنا سابقا أن تعيين أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته يتم بموجب مرسوم رئاسي³⁶² فمن جانبه الإيجابي تشكل هذه الطريقة في التعيين ضمانة لاستقلالية الهيئة من الناحية العضوية لما في ذلك من عامل يقوّي من الاستقرار و الثبات للمنصب فيجعل

³⁶⁰ - الأصل العام أن القضاء الإداري هو المختص برقابة أعمال السلطات الادارية المستقلة،

Voir :COLLIARD Claude Albert et TIMSIT Gérard, les autorités administratives indépendantes, presses universitaires de France, Paris, 1998,p 55

³⁶¹ - المادة 10 من مرسوم رئاسي رقم 413/06، مؤرخ في 2006/11/22، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كيفية عملها، مرجع سابق.

- المادة 19 من قانون رقم 01/06 ، مؤرخ في 2006/2/20، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، مرجع سابق.
³⁶² - المادة 5 من مرسوم رئاسي رقم 413/06، مؤرخ في 2006/11/22، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كيفية عملها، مرجع سابق.

الوظيفة محمية و مؤمنة، بعيدة من أن تكون عرضة للتأثيرات الخارجية. إلا أنه و من الجانب السلبي لهذا النمط في التعيين أنه يجعل من الفئات المعينة تابعة لجهة التعيين، و بالتالي الإنحياز أثناء أداء المهام.

بالعودة إلى نص المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 فإنه: " تتشكل الهيئة من رئيس و ستة (6) أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي"، لتتركز بذلك سلطة التعيين في يد سلطة واحدة و هو رئيس الجمهورية، و هذا ما قد يمس باستقلالية 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 8 من القانون المتعلق بالهيئة³⁶³ ما يلي: "... و يتم تعيينهم بإرادة ملكية سامية بناء على تنصيب رئيس الوزراء"

و الملاحظ أن طريقة التعيين بمرسوم رئاسي، هي المعتمدة من طرف المشرع الجزائري لدى أغلب السلطات الإدارية المستقلة والعلة في ذلك هو جعل هذه السلطات في تبعية مستمرة للسلطة التنفيذية و عليه المساس بغاية إنشائها و هو انتزاع الاختصاص من الوزارة و منحه لهذه الهيئات. فيؤدي ذلك إلى عدم استقلاليتها المطلقة من هذه الناحية. فحبذا لو اعتمد المشرع نمط آخر في التعيين إذ أن أهم الطرق التي تجسد استقلالية السلطات الإدارية المستقلة في الجانب العضوي هو تبيان جهات التعيين، كما سبق و أن اعتمدها المشرع في "تعيين" أعضاء المجلس الأعلى للإعلام، حيث و بموجب المادة 72 من القانون المتعلق بالإعلام³⁶⁴ فإنه: "... ثلاثة (3) أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية و من بينهم رئيس المجلس.

- ثلاثة (3) أعضاء يعينهم رئيس المجلس الشعبي الوطني.

- ستة (6) أعضاء ينتخبون بالأغلبية المطلقة بين الصحافيين المحترفين في قطاعات التلفزة و الإذاعة و الصحافة المكتوبة الذين قضوا خمس عشرة (15) سنة خبرة في المهنة على الأقل فتعدد جهات التعيين يوفر النزاهة في الأعضاء لا وبل التعيين بطريقة الانتخاب هي الطريقة المثلى لضمان عدم الانحياز لأي جهة كانت و بالتالي الإستقلالية في أداء المهام.

و بذلك نقول أن نمط التعيين من طرف السلطة التنفيذية، لا تلعب في صالح استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، و ذلك بسبب غياب التمثيل الشعبي في التعيين، أي التمثيل من طرف النواب المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة لإختيار أعضاء الهيئة، و ذلك عكس ما هو معمول به في الأنظمة الغربية أين نجد البرلمان يشارك الجهاز التنفيذي في سلطة التعيين (رغم أنه اتبع المنهج بالنسبة للمجلس الأعلى للإعلام)³⁶⁵

حيث تراجع المشرع عن هذه الطريقة في التعيين ليركز على التعيين من طرف السلطة التنفيذية.

³⁶³ المادة 8 فقرة أ من قانون رقم 62، صادر في 2006/10/3، متعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن، مرجع سابق.

³⁶⁴ المادة 72 من قانون رقم 07/90، مؤرخ في 1990/2/13، متعلق بالإعلام، مرجع سابق.

³⁶⁵ - ZOUAIMIA Rachid, les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, op, cit, p 24.

و في الأخير يمكن القول أن تركيز سلطة التعيين في أيدي رئيس الجمهورية يؤدي حتما إلى تبعية الهيئة تجاه السلطة التنفيذية، و بالتالي لضمان الإستقلالية لهذه الهيئة يجب إعادة النظر و محاولة توزيع سلطة التعيين بين جهات مختلفة، و لما لا الاعتماد على طريقة الانتخاب.

ثانياً/ تزويد الهيئة بأمانة عامة تعينها السلطة التنفيذية

تتوفر الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته على أمانة عامة *secrétariat général*، إذ يتولى فيها الأمين العام *secrétaire général* التسيير الإداري و المالي للهيئة *La gestion administrative et financière de l'organe*، و يبدو أن سلطة التعيين التي يتمتع بها رئيس الجمهورية لا تقتصر على أعضاء الهيئة و الرئيس بل تمتد لتشمل تعيين مسيري الهياكل الأخرى التابعة للهيئة بما فيها الأمانة العامة. فبمقتضى نصّ المادة 7 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06³⁶⁶ و الآتي نصها: " تزود الهيئة بأمانة عامة توضع تحت سلطة أمين عام يعين بموجب مرسوم رئاسي... "

و عليه نستنتج أن رئيس الجمهورية و إلى جانب سلطته في تعيين أعضاء و رئيس الهيئة يبقى المتمكن و المستحوذ الوحيد على تعيين كل مسيري الهياكل الأخرى الملحقة بهيئة الوقاية من الفساد و مكافحته بما فيها الأمانة العامة، إذ و بموجب ذلك يتولى الأمين العام التسيير الإداري و المالي للهيئة، فيبقى دائماً متأثراً و خاضعاً للسلطة المكلفة بتعيينه مما يقلص من استقلاليته، و من ثمة من استقلالية الهيئة.³⁶⁷

ثالثاً/ قابلية تجديد العضوية من السلطة التنفيذية

إنّه من الأكيد أن تحديد مدة العضوية في أي جهاز يعتبر بمثابة مؤشر لاستقلالية الأعضاء أثناء ممارستهم وظائفهم. و عليه فإنه لا يجوز إنهاء مهام هؤلاء الأعضاء إلا بعد انتهاء المدة المحددة قانوناً، لذا حرص المشرع على تحديد عهدة أعضاء هيئة الوقاية من الفساد المقدره بـ 5 سنوات إذ جاء في المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06: "تشكل الهيئة من رئيس و ستة (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 8 من قانون رقم 62 أنه: " تكون مدة العضوية في المجلس أربع سنوات... " ³⁶⁸

إلا أنه ما قد يمسّ باستقلالية هؤلاء الأعضاء فإنه بالإضافة إلى احتكار السلطة التنفيذية للتعين فإن هذه العهدة قابلة للتجديد مرة (1) واحدة *renouvelable une seule fois*، و ذلك

³⁶⁶ - المادة 7 من مرسوم رئاسي رقم 413/06، مؤرخ في 2006/11/22، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كيفية عملها، مرجع سابق.

³⁶⁷ - شيخ ناجية، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، مرجع سابق، ص 102.

³⁶⁸ - المادة 8 فقرة ب من قانون رقم 62، صادر في 2006/10/3، متعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن، مرجع سابق.

حسب المادة 5 السالفة الذكر³⁶⁹ نفس الشيء أكدّه المشرّع الأردني، أن مدة 4 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة³⁷⁰.

فهذا التجديد يرد من السلطة التنفيذية، حيث جعل المشرع الجزائري فرصة تجديد أعضاء هيئة الوقاية من الفساد ممكنة، لتؤكد على مساس ذلك باستقلالية الهيئة على أساس أن هذا التجديد يساهم سلبا على سير الهيئة، إذ أنه إذا تم انتقاء أعضاء الهيئة على معايير ذاتية غير موضوعية، فإن تجديد عضوية هؤلاء يعني حتما دوام عدم الشفافية و عدم النزاهة.

رابعاً/ ظروف إنهاء السلطة التنفيذية لعضوية الهيئة

تبعاً لنص المادة 5 من مرسوم رئاسي 413/06 السالفة الذكر التي جاء في مضمونها: "...و. انتهى مهامها حسب الأشكال نفسها" Il est mis fin a leurs fonction dans les mêmes formes. و إنهاء مهام هؤلاء خاضعا لنفس الإجراءات، بمعنى أنه تنهى العضوية ب:

- انقضاء مدة خمس (5) سنوات من تاريخ التعيين.

- و يكون الإنهاء من رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي.

و تبعاً لذلك، تكون الإستقلالية لهذه الهيئة عضويا محدودة جدا، و ذلك من زاويتين:

- أولها هو تولي رئيس الجمهورية لهذا الحق مما يؤكد تبعية هيئة الفساد للسلطة التنفيذية.
- و ثانيها تكمن في عدم الذكر للأسباب و الظروف الجدية و الحقيقية التي من شأنها إنهاء العهدة قبل المدة المحددة بخمس (5) سنوات و هي مثلا:
 - العزل لخطأ جسيم.
 - العزل لظروف إستثنائية³⁷¹

و نلاحظ في هذا الصدد أنّ المشرع لم يتعرض قط لذكر أسباب العزل أو الإقالة لمعظم السلطات الإدارية المستقلة عدا ما ورد في قانون النقد و القرض 10/90 في مادته 22 حيث أشارت إلى حالات محدّدة قانونا، إذ لا يمكن إقالتهم إلا في حالة العجز الصحي المثبت قانونا أو الخطأ الفادح³⁷².

لكن المشرع عدّل من رأيه و تراجع عن ذلك بإلغائه نص المادة السالفة الذكر. و نجد كذلك ما يتعلق بأعضاء مجلس المنافسة، حيث لا يجوز إنهاء مهام أعضائه إلا بعد انتهاء المدة المحددة قانونا باستثناء حالة واحدة مذكورة في المادة 40 من المرسوم الرئاسي رقم

³⁶⁹ - المادة 5 من مرسوم رئاسي رقم 413/06، مؤرخ في 2006/11/22، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كيفية عملها، مرجع سابق.

³⁷⁰ - حيث جاء في المادة 8 فقرة ب من قانون رقم 62، صادر في 2006/12/25، متعلق بهيئة مكافحة الفساد في اليمن: " تكون مدة العضوية في المجلس أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة للرئيس أو لأي عضو من الأعضاء."

³⁷¹ - شيخ ناجية، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، مرجع سابق، ص 103.

³⁷² - لمزيد من التفصيل عن مجلس النقد و القرض أنظر: مغربي رضوان، مجلس النقد و القرض، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير، فرع قانون الأعمال، معهد الحقوق و العلوم الادارية، بن عكنون، الجزائر، 2004.

أو سلطة رئاسية³⁷⁸ و عدم الخضوع لهذا النوع من الرقابة الإدارية³⁷⁹ يعني عدم تدخل السلطة التنفيذية في الصلاحيات و القرارات التي تتخذها الهيئة³⁸⁰، فإننا نصادف خروجاً عن هذا الأمر، و يظهر جلياً في أحكام نص المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06³⁸¹ التي جاء فيها أن: " الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و توضع لدى رئيس الجمهورية"، فوضع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته لدى رئيس الجمهورية من شأنه أن يجعلها أداة تابعة لهذه الجهة عضوية و وظيفية، فبالرغم أن جميع السلطات الإدارية المستقلة مقرها في العاصمة بما فيها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، إلا أنه تنفرد هذه الأخيرة أنها 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 نذكر مثلاً مجلس المنافسة حيث كان في ظل الأمر 03/03 المتعلق بالمنافسة لدى رئيس الحكومة استناداً إلى المادة 23 من الأمر السالف الذكر حيث جاء فيها " تنشأ لدى رئيس الحكومة سلطة إدارية تدعى في صلب النص "مجلس المنافسة"..."، لكن بعدما عدل الأمر سنة 2008 أصبح مجلس المنافسة يوضع لدى الوزير المكلف بالتجارة، حيث جاء في المادة 9 من القانون رقم 12/08 المعدلة للمادة 23 من الأمر 03/03 السابق ذكرها ما يلي: "...توضع لدى الوزير المكلف بالتجارة...". إلى جانب وضع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد لدى رئيس الجمهورية³⁸² فإنه من جهة أخرى جاءت المادة 8 من المرسوم الرئاسي

حدودها، و ثانيهما تسهر الوصاية الإدارية على تأمين السير الحسن للهيئات اللامركزية عن طريق تحقيق مراقبة الملائمة L'exercice de contrôle d'opportunité، و ذلك تقادياً لسوء استعمال أموال المجموعات المحلية.

أنظر لباد ناصر، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 111، 112.

³⁷⁸ - أما عن الرقابة الرئاسية في القانون الإداري، فهي تمارس على أجهزة نظام عدم التركيز أي على الوالي و الإدارة المساعدة له، و تمارس هذه الرقابة على أساس أن كل هذه الأجهزة معينة nommés من طرف السلطة المركزية، و بالتالي تخضع لها مباشرة، و السلطة المركزية هي التي تمارس الرقابة التسلسلية. في هذا الشأن أنظر، المرجع نفسه، ص 233.

³⁷⁹ - و تجدر الإشارة إلى أن الرقابة الوصائية التي هي نوع من الرقابة الإدارية و المعروفة في القانون الإداري بوجه عام، تمارس تقليدياً على الأجهزة contrôle de tutelle sur les organes، و كذا على أعمال هذه الأجهزة contrôle de tutelle sur les actes.

فالرقابة الوصائية على الأجهزة تمارس تقليدياً على المجلس ككل، أي على المجلس الشعبي البلدي أو على المجلس الشعبي الولائي مثلاً في الجزائر contrôle de tutelle sur l'APC ou sur l'APW، و كذا على عضو في المجلس contrôle de tutelle sur les élus، ففيما يخص الحالة الأولى، فالرقابة الوصائية تتمثل في الإجراءات التالية: التوقيف la suspension و الحل la dissolution. أما الحالة الثانية فهي تتمثل في إجراءات الإقالة la démission d'office و التوقيف la suspension و الإقصاء أو العزل l'exclusion.

أما الرقابة الوصائية على الأعمال أي مداولات م.ش.ب أو م.ش.و les délibérations و قرارات رئيس م.ش.ب les arrêtés، فهي تتمثل في الإجراءات التقليدية الآتية: المصادقة أو التصديق l'approbation و الإلغاء l'annulation و الحلول la substitution. أنظر: لباد ناصر، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 113.

³⁸⁰ - إلى جانب القرارات تختص الهيئة بإصدار توصيات و آراء في مجال إختصاصها، استناداً لنص المادة 18 من مرسوم الرئاسي رقم 413/06 مؤرخ في 2006/11/22، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كيفية عملها، مرجع سابق.

³⁸¹ - حسب المادة 2، المرجع نفسه.

³⁸² - بينما نجد هيئة مكافحة الفساد في الأردن توضع لدى رئيس الوزراء استناداً لنص المادة 3 فقرة أ من قانون رقم 62، صادر في 2006/10/3، متعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن: " تنشأ في المملكة هيئة تسمى (هيئة مكافحة الفساد) ترتبط برئيس الوزراء..."

413/06³⁸³ بما يلي: "يحدد التنظيم الداخلي للهيئة بقرار مشترك بين السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية و الوزير المكلف بالمالية"

كلها عوامل و أمور تتنافى مع مقتضيات الإستقلالية و تتناقض مع مستلزمات الحياد مما يجعل تبعية الهيئة للسلطة التنفيذية أمراً مفروغاً منه.³⁸⁴

الفرع الثاني

القيود الخاصة بالجانب الوظيفي

إنّ الاستقلالية كانت أهم المطالب و الركائز التي بنيت عليها الغاية من إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته إذ لا أداء سليم و فعّال من دون أن تكون مدعّمة و مفعمة بالاستقلالية اللّازمة، و بالتركيز على النصوص القانونية المنظمة لعمل الهيئة نستكشف أنه ثمة نصوص أخرى تحيط بالهيئة بطائفة من القيود و العراقيل، و التي من شأنها الحد من استقلاليتها الوظيفية، لتظهر في مظهر التبعية و الخضوع للسلطة التنفيذية خاصة ما تعلق بالجانب المالي وكذا عرض التقرير السنوي على رئيس الجمهورية دون خضوعه لإجراء النّشر.

أولاً/ نسبة الإستقلال المالي

يعتبر الاستقلال المالي من بين أهم الركائز الأساسية المبينة للاستقلال الوظيفي³⁸⁵ فعدم الاعتراف بالاستقلال المالي لأي جهاز يجعله يعتمد بصفة كلية على موارد الدولة لتمويل الأعمال و الخدمات التي تؤديها³⁸⁶ لذلك اعترف المشرع بالإستقلال المالي لمعظم السلطات الإدارية المستقلة³⁸⁷ كمجلس المنافسة، حيث جاء في نص المادة 9 من القانون رقم 12/08 المعدلة لنص المادة 23 من الأمر 03/03 المتعلق بالمنافسة أنه: "تنشأ سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص "مجلس المنافسة" تتمتع بالشخصية القانونية و الاستقلال المالي، توضع لدى الوزير المكلف بالتجارة"³⁸⁸. و على غرار مجلس المنافسة تتمتع أغلب السلطات الإدارية بالاستقلال المالي، ما عدا مجلس النقد و القرض، و اللجنة المصرفية، حيث لم يشر لذلك في المواد المنشأة لهذه السلطات الخاصة و أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية.

³⁸³ - المادة 8 من مرسوم رئاسي رقم 413/06، مؤرخ في 2006/11/22، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كيفية عملها، مرجع سابق.

³⁸⁴ - شيخ ناجية، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، مرجع سابق، ص 104.

³⁸⁵ - تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مرجع سابق، ص 68.

³⁸⁶ - دموش حكيمة، المركز القانوني للجنة المصرفية، مرجع سابق، ص 63.

³⁸⁷ - اعترف المشرع صراحة لمعظم الهيئات الإدارية المستقلة بالاستقلال المالي مثل:

- لجنّتا الضبط في القطاع المنجمي، المادتين 44 و 45 من القانون رقم 10/01، مرجع سابق.

- لجنة الكهرباء و الغاز في المادة 112 من القانون رقم 01/02، مرجع سابق.

- لجنة عمليات البورصة في المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 10/93، مرجع سابق.

³⁸⁸ - حيث كانت المادة 23 من الأمر 03/03 قبل تعديلها: "تنشأ لدى رئيس الحكومة سلطة إدارية تدعى في صلب النص "مجلس المنافسة"، تتمتع بالشخصية القانونية و الاستقلال المالي" بالتالي و منذ نشأة مجلس المنافسة و هو يتمتع بالاستقلال المالي.

- أما الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، فقد اعترف المشرع بالاستقلال المالي لها بموجب النص المنشئ للهيئة³⁸⁹ إذ جاء في المادة: "الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي..."

و حسب المادة 21 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 السالف الذكر، فإن مهمة إعداد ميزانية الهيئة Le budget de l'organe من إختصاص رئيسها حيث يعد رئيس الهيئة ميزانية الهيئة، بعد أخذ رأي مجلس اليقظة و التقييم.³⁹⁰

كما يتولى رئيس هيئة مكافحة الفساد في الأردن إعداد مشروع الموازنة السنوية للهيئة و تقديمه إلى مجلس الهيئة لإقراره، و هذا استنادا لنص المادة 13 فقرة أ من قانون رقم 62³⁹¹ حيث يقوم مجلس الهيئة بإقرار الموازنة و رفعها إلى مجلس الوزراء للموافقة عليها³⁹²

كما تقوم الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد في اليمن وفقا للمادة 8 من القانون 39 الخاص بمكافحة الفساد في اليمن³⁹³ بإعداد مشروع موازنتها و إقرارها ليتم إدراجها رقما واحدا ضمن الموازنة العامة للدولة و تقوم بإعداد حسابها الختامي لإدراجه ضمن الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة.

بالرغم من أن ميزانية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته مستقلة، و هذا يعني الاستقلال المالي لها، إلا أن ما يميز هذا الاستقلال المالي أنه لا يعد استقلالا مطلقا بل نسبيا نظرا لتدخل الدولة عن طريق تمويلها للهيئة و التي تتجلى فيما يلي:

من جهة أن ميزانية الهيئة تشمل على باب للإيرادات un chapitre relatif aux recettes و باب للنفقات un chapitre relatif aux dépenses³⁹⁴ فباب الإيرادات يتضمن إعانات الدولة، و بمناسبة تقديم الدولة لهذه الإعانات فإنها ستمارس نوعا من الرقابة من هذا الجانب مما يقلص من استقلالية الهيئة وظيفيا خاصة وأن هذه الميزانية تسجل في الميزانية العامة للدولة طبقا للتشريع و التنظيم المعمول بهما.³⁹⁵ في حين تتكون الموارد المالية لهيئة مكافحة الفساد في الأردن مما يلي:³⁹⁶

أ- المبالغ السنوية التي ترصد لها في الموازنة العامة.

³⁸⁹ - المادة 18 من قانون رقم 01/06، مؤرخ في 20/02/2006، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، مرجع سابق.

³⁹⁰ - Le président de l'organe élabore le budget de l'organe, après avis du conseil de veille et d'évaluation.

³⁹¹ - المادة 13 فقرة أ من قانون رقم 62، صادر في 03/10/2006، يتعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن، مرجع سابق.

³⁹² - أنظر المادة 11 فقرة ي، المرجع نفسه.

³⁹³ - أنظر المادة 8 فقرة 17 و 18 من قانون رقم 39، صادر في 25/12/2006، متعلق بمكافحة الفساد في اليمن، مرجع سابق.

³⁹⁴ - بموجب المادة 22 من مرسوم رئاسي رقم 413/06، مؤرخ في 22/11/2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كيفية عملها، مرجع سابق.

³⁹⁵ - Le budget de l'organe est inscrit au budget général de l'Etat conformément à la législation et à la réglementation en vigueur.

³⁹⁶ - المادة 19 من قانون رقم 62، صادر في 03/10/2006، متعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن، مرجع سابق.

ب- المساعدات و الهبات و المنح التي ترد إليها شريط موافقة مجلس الوزراء. و نلاحظ أن هيئة مكافحة الفساد في الأردن تتعدد مصادر و موارد ميزانيتها، كما هو الحال لدى لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، حيث تعتمد اللجنة في تمويلها على مصدرين رئيسيين للدخل، حيث تتغذى ميزانيتها من:³⁹⁷

1- إعانة التسيير التي تُخصّص من ميزانية الدولة.

2- الأتاوى عن الأعمال و الخدمات التي تؤديها اللجنة. و بذلك نلاحظ أن ميزانية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته تتوفر على إعانات الدولة فهل هذا يعني أن قصد المشرع من وراء منح هذه الإعانة المالية هو تكريس تبعية الهيئة للسلطة التنفيذية أم أنه مجرد دعم مالي القصد منه هو تمكين الهيئة من التسيير المحكم و لسد حاجياتها؟

* من جهة أخرى فإنه بموجب المادة 24 من مرسوم رئاسي رقم 413/06³⁹⁸ تخضع الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد لرقابة مالية يمارسها مراقب مالي يعينه الوزير المكلف بالمالية³⁹⁹، و بالمقابل أخضع نظيره المشرع الأردني موازنة هيئة مكافحة الفساد في الأردن لرقابة ديوان المحاسبة⁴⁰⁰. و مجمل القول أن توفر ميزانية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد على إعانات الدولة يعد عاملاً يحد من استقلالية الهيئة، و إخضاع هذه الميزانية لرقابة مراقب مالي بتعيين من الوزير يؤكد على المساس باستقلاليتها و هي عوامل من شأنها التقليل من حرية الهيئة في التصرف في ذمتها المالية و من ثمة التقليل من استقلالها المالي.

ثانياً/ الإلتزام بتقديم التقرير السنوي لرئيس الجمهورية

فبالإضافة إلى نسبية الإستقلال المالي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته فإنه لعل من أهم القيود التي فرضها المشرع على الهيئة، هو إلزامها بإعداد تقرير سنوي un rapport annuel لمجمل نشاطاتها و إرساله إلى رئيس الجمهورية، ليعد ذلك بمثابة نوع من الرقابة فرضت على الهيئة للتقليل من استقلاليتها، حيث و بموجب نص المادة 24 من قانون رقم 01/06: "ترفع الهيئة إلى رئيس الجمهورية تقريراً سنوياً يتضمن تقييماً للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد و مكافحته، و كذا النقائص المعاينة و التوصيات المقترحة عند الاقتضاء". و إنّ إعداد التقرير السنوي للهيئة اختصاص يؤول لرئيس الهيئة، و الذي يحيله بدوره لمجلس اليقظة و التقييم ليبدى رأيه فيه قبل إرساله لرئيس الجمهورية.⁴⁰¹

³⁹⁷ - زوار حفيفة، لجنة مراقبة عمليات البورصة كسلطة إدارية، مرجع سابق، ص 43 و ما يليها.

³⁹⁸ - المادة 24 من مرسوم رئاسي رقم 413/06، مؤرخ في 2006/11/22، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كيفية عملها، مرجع سابق.

³⁹⁹ - Le contrôle financier de l'organe est exercé par un contrôleur financier désigné par le ministre chargé des finances.

⁴⁰⁰ - المادة 18 فقرة ب من قانون رقم 62، صادر في 2006/10/3، متعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن، مرجع سابق.

⁴⁰¹ - أنظر المادة 11 فقرة 6 من مرسوم رئاسي رقم 413/06، مؤرخ في 2006/11/22، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كيفية عملها، مرجع سابق.

نفس الأمر أشار إليه المشرع الأردني أن مجلس هيئة مكافحة الفساد في الأردن يتولى مهمة إقرار التقرير السنوي للهيئة و رفعه إلى مجلس الوزراء و مجلس الأمة⁴⁰²

بالإضافة إلى المشرع الأردني فإن المشرع اليمني بدوره ألزم الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد بإعداد تقارير موحدة كل ثلاثة أشهر، تتضمن ملخص لمجمل مهام و أعمال الهيئة و إرساله إلى رئيس الجمهورية و مجلس النواب، حيث جاء في المادة 8 فقرة 16 من قانون رقم 39 المتعلق بمكافحة الفساد في اليمن ما يلي: " تتولى الهيئة ممارسة المهام والاختصاصات الآتية: ...16- رفع تقارير موحدة كل ثلاثة أشهر عن ما قامت به من مهام و أعمال إلى رئيس الجمهورية و مجلس النواب"

فنلاحظ أن مدة إعداد التقرير الخاص بالهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد في اليمن محددة ب 3 أشهر، في حين حددت المدة بسنة كاملة بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته في الجزائر و هذا على غرار هيئة مكافحة الفساد في الأردن حيث تلتزم برفع تقاريرها للسلطات المعنية سنويا.

فطبقاً للنصوص القانونية المتعلقة بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد في الجزائر يكون الرئيس ملزماً بإعداد التقارير و إحالته لرئيس الجمهورية ليشكل ذلك مظهراً يحدُّ من الإستقلالية الوظيفية للهيئة، إذ و بموجب هذا التقرير تكون السلطة التنفيذية ممارسة لرقابة لاحقة على أعمال الهيئة، و هذا الأسلوب اعتمده المشرع لدى بعض السلطات الإدارية المستقلة.

إلاً أننا نتساءل عن مصير التقرير السنوي الذي تعده الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته بعد عرضه على رئيس الجمهورية، بمعنى لماذا سكت المشرع و تجاهل إجراءات النشر و الإشهار لهذا التقرير و التي تعتبر ضماناً هامة لتعزيز النزاهة و الشفافية؟

خاصة و أنه سبق و أن اعتمد المشرع هذا الأسلوب بموجب مجلس المنافسة أين اشترط المشرع ضرورة نشر هذا التقرير في النشرة الرسمية للمنافسة⁴⁰³ حسب المادة 49 من الأمر 03/03 و المعدلة بالمادة 23 من قانون رقم 12/08 متعلق بالمنافسة كما يمكن نشره كليا أو مستخرجات منه في أي وسيلة إعلامية أخرى ملائمة⁴⁰⁴.

⁴⁰² - بمقتضى المادة 11 فقرة ك من قانون 62، صادر في 2006/10/3، متعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن، " يتولى المجلس المهام و الصلاحيات التالية:...

ك- إقرار التقرير السنوي للهيئة و رفعه إلى مجلس الوزراء و مجلس الأمة."

⁴⁰³ - و هذا بعدما كان هذا التقرير في إطار المادة 27 من الأمر 03/03 قبل تعديلها بالمادة 13 من قانون رقم 12/08 يعلن بعد شهر من تبليغه إلى السلطات المعنية و ينشر في الجريدة الرسمية أو في وسيلة إعلامية.

⁴⁰⁴ - كانت المادة 49 من الأمر 03/03 تنص: " ينشر الوزير المكلف بالتجارة القرارات في مجال المنافسة الصادرة عن مجلس المنافسة و مجلس قضاء الجزائر في النشرة الرسمية للمنافسة كما يمكن نشر مستخرج من القرارات عن طريق الصحف أو بواسطة أي وسيلة إعلامية أخرى"

فأصبحت المادة 49 بعد تعديلها بالمادة 23 من قانون 12/08 تنص كما يلي: " ينشر مجلس المنافسة القرارات الصادرة عنه و عن مجلس قضاء الجزائر و عن المحكمة العليا و كذا مجلس الدولة و المتعلقة بالمنافسة في النشرة الرسمية للمنافسة، كما يمكن نشر مستخرجات من قراراته و كل المعلومات الأخرى بواسطة أي وسيلة إعلامية أخرى، تحدد إنشاء النشرة الرسمية للمنافسة التي من خلالها يتم نشر التقرير السنوي لمجلس المنافسة".

و فوق كلّ هذا نلاحظ في هذا الصّدّد أنّ إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته⁴⁰⁵ ذهبت أبعد من ذلك إذ تفرض نوعاً من الرقابة الخارجية على هيئات مكافحة الفساد المنشأة في الدول المنظمة لهذه الاتفاقية، و يظهر ذلك من خلال التقارير التي تلتزم بها الوكالات الوطنية لمكافحة الفساد بإرسالها إلى المجلس الإستشاري حول الفساد comité consultatif sur la corruption، المتواجد على مستوى الإتحاد الإفريقي، و الذي يتكون من 11 عضو ينتخبهم المجلس التنفيذي للإتحاد الإفريقي من بين قائمة من الخبراء غير المتحيزين الذين يتمتعون بأعلى مستوى من النزاهة و الكفاءة المعترف بها في المسائل المتعلقة بمنع الفساد و مكافحته و الجرائم ذات الصلة تقترحهم الدول الأطراف، و عند انتخاب أعضاء هذا المجلس يضمن المجلس التنفيذي تمثيلاً متكافئاً بين الجنسين و تمثيلاً جغرافياً عادلاً و يتم تعيين أعضاء المجلس لمدة سنتين 2 قابلة للتجديد مرة واحدة⁴⁰⁶. و له عدة وظائف⁴⁰⁷.

و تظهر هذه الرقابة في مضمون المادة 22 فقرة 7 من هذه الاتفاقية و التي من خلالها يعتمد هذا المجلس قواعد إجرائية خاصة و التي من بينها تلقى هذه التقارير من هيئات مكافحة الفساد على المستوى الإفريقي و ما أحرزته من تقدم في هذا المجال، حيث جاء في النص ما فيه: "تلتزم الدول الأطراف بإبلاغ المجلس في غضون سنة من دخول هذه الاتفاقية حيز التنفيذ، بالتقدم المحرز في تنفيذها، و بعد 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"⁴⁰⁸. فهذه التقارير إذن سنوية و هي تشكل بمثابة رقابة خارجية لمثل هذه الهيئات و ربما ذلك يحفزها على إحراز تقدماً في مجال الوقاية من الفساد.

من خلال ما سبق عرضه نخلص إلى القول أنه و بمقتضى النصوص القانونية المتعلقة بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد، نصادف ثمة ثغرات قانونية و هفوات وقع فيها المشرع إذ يصرّح بالاستقلالية من جهة و يكرس قيوداً من جهة أخرى، سواءً تعلّق الأمر بالجانب العضوي أو الوظيفي، فأوقع بذلك نفسه في تناقضات، إذ و بصدّد تأطيره القانوني للهيئة يكون مانحاً بيد ما ينتزعه باليد الأخرى، و من شأن ذلك التّأثير سلّماً على الهيئة في بلوغ أهدافها و غاياتها.

⁴⁰⁵ - إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمتع الفساد و مكافحته، مصادق عليها بموجب مرسوم رئاسي رقم 137/06، مرجع سابق.

⁴⁰⁶ - أنظر المادة 22 فقرة 1، 2، 3، 4، المرجع نفسه.

⁴⁰⁷ - المادة 22، فقرة 5، المرجع نفسه.

⁴⁰⁸ - Les Etats parties communiquent au comité, un an après l'entrée en vigueur de la présente convention, les progrès réalisés dans sa mise en œuvre. Après quoi, chaque Etat partie, par ses procédures pertinentes, veille à ce que les autorités ou les agences nationales, chargées de la lutte contre la corruption fassent rapport au comité au moins une fois par an, avant les sessions ordinaires des organes délibérants de l'union africain.

حاولنا في هذا الفصل تبيان خصوصية المركز القانوني للهيئة بدئاً بطبيعتها القانونية وصولاً لتقييم و تحليل مدى استقلاليتها. فعن طبيعتها القانونية، فانطلاقاً من تكليف المشرع على أن الهيئة سلطة إدارية مستقلة استعنا بمعايير فقهية و أخرى قضائية متعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة، أسقطناها على الهيئة لمحاولة التأكيد على الطابع السلطوي و الإداري للهيئة، و تدعيماً لهذا التكليف أقر لها المشرع بتشكيلة و هياكل مختلفة و قواعد إجرائية تحكم تنظيمها و كفاءات سير أعمالها، هذا العمل أو المهام المنوط بالهيئة، الذي يكتسي نوعاً من الخصوصية إذ جانب هام منه تحسيبي وقائي فرضته القناعة بأن الوقاية خير من العلاج، و أن الوقاية تعد كحل أقصى لعلاج الظاهرة.

ثم كان لزاماً علينا قياس مدى استقلالية الهيئة، فقبل أن يكون هذا الاستقلال مطلب كل سلطة إدارية، فإن الاستقلال هو محرك و وقود كل هيئة مكلفة بالوقاية من الفساد لتكون أداة و آلية مجدية في مكافحة خطر الفساد قبل بلوغ آثاره.

و على ضوء التحليل و التقييم الذي اعتمدناه مستعينين في ذلك بمختلف النصوص القانونية المتعلقة بالهيئة، فقد استحسنت الفكرة و النية على أن الهيئة سلطة إدارية مستقلة، بالرغم من بعض الغموض في أحيان و نقائض في أحيان أخرى، و التي تعتري النصوص الخاصة بالهيئة، و بالأخص ما تعلق بسلطة اتخاذ القرارات، فإذا كان الأمر واضحاً بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة⁴⁰⁹ كل في مجال اختصاصها، فإن مجال اختصاص الهيئة واسع، و لم يحدد المشرع مجال اتخاذ القرارات، فهل نعتبر عدم هذا التحديد، هو ترك المجال مفتوحاً أمام الهيئة لاتخاذ القرارات المناسبة في جميع القطاعات الخاصة و العامة و التي لها علاقة بالفساد؟ أم نعتبر الغاية من عدم تحديد مجال اتخاذ القرارات يعد قصوراً و تضييفاً لاختصاص الهيئة و جعل ذلك مقتصرًا في قراراتها المتعلقة بالتصريح بالامتلاكات أو الخاصة بالتعاون في مجال الوقاية من الفساد و كذا متابعة الجرائم ذات الصلة بالفساد؟ أبعد من ذلك و حتى قراراتها هذه مقيدة في جانب منها خاصة في التصريح بالامتلاكات و المتابعة (سنراه في الفصل الثاني).

و أثناء بحثنا عن استقلالية الهيئة عثرنا على جانب هام من المظاهر التي توجي باستقلاليتها في جانبيها العضوي و الوظيفي، لكن هذا لا يغنينا عن وجود مظاهر أخرى تشكك في استقلالية الهيئة.

و عليه تعد الهيئة سلطة إدارية مستقلة، وقد جاء المشرع في القانون 01/06 بمجموعة من الأحكام فمنها ما يساعد الهيئة على تأسيس بيئة وقائية ومنها ما يمس بها بالأخص عامل الاستقلالية، إذ لا يمكن القول أنها ذات استقلالية مطلقة.

409 - حيث تأخذ أشكال مختلفة، تراخيص، رخص، اعتماد في قطاعات البنوك، البريد و المواصلات السلوكية و اللاسلوكية، التأمين...

الفصل الثاني

دور الهيئة في تنفيذ الإستراتيجية الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

رغم أنّ القضاء على الفساد⁴¹⁰ كُليّةً واجتثاثه من جذوره يعتبر في ظلّ كثير من الظروف الواقعية مسألة باهضة⁴¹¹، إلاّ أنّه من جهة أخرى فإنّ تحمّل الفساد هو إستراتيجية خطيرة، عليه وجدت الدولة الجزائرية نفسها ملزمة على تعديل سياساتها وإستراتيجيتها بالاتجاه إلى أساليب جديدة لتثمين نيتها في الإصلاح.

تفاديا لأن يكون الإصلاح هشّاً كان عليها تحديد مواقع الضرر، ومعاينة الأسباب الكامنة التي أدت إلى تقليص دور مؤسسات الدولة ثم تقرير الأولويات والأهداف، بخطوة أولى، أنّه لا بد من القطيعة في التعامل بالمجان مع مؤدي الواجب أو الوظيفة بتقصير وإهمال، لتقر الجزائر بهيئة تتولى تنفيذ إستراتيجية مكافحة الفساد، إذ جاء في صياغة المشرع ما نصه:

" تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد و مكافحته قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد "
Pour la mise en œuvre de la stratégie nationale de corruption, il est institué un organe chargé de la prévention et de la lutte contre la corruption.⁴¹²

ما كان هذا إلا دافعا للوقاية من مختلف أشكال الفساد، و هذا يدفعنا إلى البحث في معنى الفساد و أشكاله (المبحث الأول)، والوقوف أمام أهم التدابير والأساليب الإجرائية الممنوحة للهيئة كعوامل للتحكم في تنفيذ إستراتيجية وسياسات مكافحة الفساد في البلاد (المبحث الثاني).

⁴¹⁰ - إذ أصبح النهب ظاهرة لا تعرف لا الحدود السياسية و لا الإيديولوجية، ما عدى تعاريفها المذكورة في الزمان و المكان. ZAGAINOVA Anastassiya , « les défis de la corruption des les pays en transition », corruption et prédation, Naqd, Revue d'études et de critique sociale, numéro 25, 2008, p13

⁴¹¹ - كيمبرلي آن أليوت، الفساد و الاقتصاد العالمي، ترجمة محمد جمال إمام، مرجع سابق، ص 287.

⁴¹² - المادة 17 من قانون رقم 01/06، مؤرخ في 20/02/2006، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، مرجع سابق.

المبحث الأول

الوقاية من مختلف أشكال الفساد

إنّ الفساد ليس ظاهرة محلية، وإنما هو ظاهرة عالمية ولكن يختلف من بلد لآخر⁴¹³ وبالرغم من أنّ صراعنا ضدّ النهب أدى إلى تقوية تأثير الإصلاحات لمختلف قطاعات الحماية والدفاع⁴¹⁴ إلا أن هذه الإصلاحات بدورها تتباين من دولة لأخرى باختلاف الإيرادات و القطاعات السياسية المنتهجة⁴¹⁵، لكن ثمة حقيقة مفروغ منها أن فكرة ضرورة انتهاج أساليب و أدوات حديثة رامية للوقاية من الفساد قد غدت في الولوج خاصة لدى الدول النامية بعد تضافر الجهود الدولية، خاصة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد⁴¹⁶ و جملة أخرى من هذه الاتفاقيات في المجال⁴¹⁷. ولما أصبح الفساد كالشر الذي يهدد المجتمعات أو شكت الدول على أن تجمع بضرورة إحداث أجهزة مكلفة بالوقاية من الفساد بمنحها سلطات تفيد الحيلولة دون ذلك، لكن و نحن نتحدث عن الفساد و خطورة هذه الظاهرة على مختلف المجتمعات يقودنا إلى التّمعن في ما يحمله هذا المصطلح من معاني، فإنّه كان لا بد لنا البحث بشيء من التّفصيل عن معنى الفساد هذا الأخير الذي اختلف الكثير في الخوض في تفسيراته و تباينت معايير تصنيفه (المطلب الأول) ثم أن اختلاف المجالات و القطاعات في الدولة تولّد عنه أن يكون للفساد صورا و أشكالاً متباينة مع التأكيد على إختصاص الهيئة على الوقاية من أشكال الفساد المختلفة فكيف للفساد أشكاله؟ و من أين للهيئة إختصاص الوقاية منه؟ (المطلب الثاني).

⁴¹³ - إلا أن آثارها تكون أشد وطأة على الدول التي هي في طريق النمو، إذا ما قارناها بالدول المتقدمة. أنظر:

La lutte contre la corruption, www.oecd.org

⁴¹⁴ - PYMAN Mark , « la corruption dans le secteur de la défense, corruption et prédation » Naqd. Revue d'étude et de critique sociale, n°25, 2008, p 92.

⁴¹⁵ - فمثلا يمكن لمؤسسات المجتمع المدني و للعمل الجمعي أن يدفع ليس فقط نحو انفتاح الأنظمة التسلطية، بل و الإرتقاء بهذا الإنفتاح ليتجاوز مرحلة المنافسة ليؤسس لمرحلة المشاركة. أنظر في هذا الشأن: زباني صالح، "تفعيل العمل الجمعي لمكافحة الفساد و إرساء الديمقراطية المشاركة في الجزائر"، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر ببسكرة، العدد 4، 2007، ص 58.

⁴¹⁶ - تمت المصادقة على هذه الإتفاقية من قبل العديد من الدول منها، استراليا 7 ديسمبر 2005، الأردن 24 فبراير 2005، الكويت 16 فبراير 2007، المغرب 9 ماي 2004، اليمن 7 نوفمبر 2005،... في حين اكتفت بعض الدول على التوقيع عليها دون المصادقة، نذكر سوريا بتاريخ 9 ديسمبر 2003، كندا 21 ماي 2004، تونس 30 مارس 2004، السعودية 9 جانفي 2004،... أنظر:

United Nations convention against corruption. www.unodc.org

⁴¹⁷ - حيث نجد:

- الاتفاقيتين الأمريكيتين لمكافحة الفساد، اعتمدهتا منظمة الدول الأمريكية، 29 مارس 1996.
- اتفاقية مكافحة الفساد بين موظفي الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي و التي اعتمدهتا مجلس الإتحاد الأوروبي في 26 ماي 1997.
- اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية و التي اعتمدهتا منظمة التعاون الاقتصادي و التنمية (OECD) 21 نوفمبر 1997.
- اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد و التي اعتمدهتا اللجنة الوزارية للمجلس الأوروبي في 4 نوفمبر 1999.
- بروتوكول جماعة التنمية الإفريقية الجنوبية لمكافحة الفساد.
- أنظر: حيمر فتحة، آثار الفساد الإداري علي فعالية النظام السياسي الجزائري(1889-2007)، مرجع سابق، ص 281.

المطلب الأول

معنى الفساد ومعايير تصنيفه

صحيح أن الفساد يظهر من خلال تلقي مكافآت و بتغيير خدمة مؤداة غصبا، أو من مخالفة يترتب عنها قيام بعمل غير مسموح به⁴¹⁸، و من المسلم كذلك أن للفساد عوامل و أسباب تؤدي إلى انتشاره تختلف من بلد لآخر⁴¹⁹ فاختلاف البيئات الاجتماعية و السياسية و الإقتصادية و الإدارية للدول و اختلاف أنظمتها و قواعد تسييرها كلها عوامل أدت إلى تباين مواطن الخلل فترتب عنه عدم التحكم في مصطلح الفساد و إن اتفق البعض في وحدة آثاره و نتائجها فإنهم تباينوا في تعريفه و اختلفت دراسته باختلاف زاوية تخصصهم، لذا و محاولة منا التقرب من المفهوم سنبحث عن معنى الفساد بالتعريف على دراسات و بحوث في المجال (فرع 1) فضلا عن التعرض إلى أهم المعايير المعتمدة في إعطاء تصنيفات متباينة للفساد (فرع 2).

الفرع الأول

في معنى الفساد

قبل أن يصبح موضوع الفساد من المواضيع التي تستأثر اهتمام الأكاديميين وإحدى محاور الدراسات في مجال البحث العلمي، فإن للفساد بعد تاريخي عريق حيث تعد ظاهرة الفساد من الظواهر القديمة التي تزامنت مع ظهور البشر⁴²⁰ وإن اختلفت مفاهيم الفساد باختلاف الأزمنة تتحد كلها في النتيجة فالفساد يبسط آثاره السلبية على الدولة، على الفرد، وعلى شتى المرافق التي سُخرت لخدمة الفرد و المجتمع، فتزعزع الإستقرار والأمن وتؤدي إلى تخلف التنمية⁴²¹ في البلاد. فبالرغم من أن آليات التحكم في الفساد تبقى عسيرة⁴²² إلا أن إمكانيات إعطاء مفاهيم و تفسيرات مختلفة واردة باختلاف زاوية الدراسة ما إذا كانت دينية أو فقهية أو قانونية،... سنحاول أن نعطي أهم المعاني لهذا المصطلح:

⁴¹⁸ - SIDI BOUMEDINE Rachid, « L'urbanisme : une prédation méthodique », corruption prédation, Naqd, Revue d'études de critique sociale, n°25, 2008, p 111.

⁴¹⁹ - في النظام السوفياتي سابقا، النهب قد برز نتيجة البيروقراطية و غياب الملكية الخاصة، و هذا ما جعل الساحة مفتوحة لتطور الاقتصاد من جهة و الحاجة إلى الزبونية من جهة أخرى. ZAGAINOVA Anastassiya, " les défis de la corruption dans les pays en transition", opcit, p 15.

⁴²⁰ - فهي ظاهرة بشرية مرتبطة بالمصالح و السلطة، فالفساد ظاهرة اجتماعية عامة ناتجة من تفاعل مجموعة من العوامل الاجتماعية و السياسية و الاقتصادية و المؤسسية، إلا أن هناك سمات مميزة له في كل مجتمع يعينه. أنظر زرارة فيروز، الفساد في المجتمع الجزائري و استراتيجية الحد منه، مرجع سابق، ص 92.

⁴²¹ - فالتنمية من حيث المبدأ تعني الانتقال إلى مجتمع عصري أكثر كفاءة و فعالية. وهذا البعد القيمي هو الذي يحفز الناس على تغيير الأوضاع السائدة في مجتمعاتهم، حتى في حال وجود أناس يضعون العصى في عجلة التغيير، و هم بطبيعة الحال يجسدون مصالح أقلية محدودة في المجتمع، علما بأن التغيير يعكس مصالح السواد الأعظم في المجتمع. أنظر ناصر عبيد الناصر، ظاهرة الفساد، مقارنة سوسيولوجية و إقتصادية، مرجع سابق، ص 13.

⁴²² - ROCCA Jean- Louis, La corruption, Alternatives économiques, Syros, Paris, 1993, p102.

أولاً/ في اللغة

الفساد: مص || اللهو و اللعب || أخذ المال ظلماً⁴²³.

الفساد: ضدّ الصالح⁴²⁴.

و الفساد في معجم اللغة هو في فسد ضد صلح و الفساد لغة البطلان، فيقال فسد الشيء أي بطل و اضمحل⁴²⁵

إن اختلفت مدلولات لفظ الفساد⁴²⁶ في اللغة إلا أن معناها تتفق و تجتمع في أشملها و أعمها أن الفساد نقيض الإصلاح⁴²⁷ أو المصلحة مهما كانت صفة و طبيعة هذه المصلحة عامة أو خاصة، مادية أو معنوية ضئيلة أو ضخمة، فالفساد يعد خروجاً عن ما يجب أن يكون عليه الفعل. و في هذا السياق اندرج معنى الفساد في اللغات المقارنة الأخرى.

أما في اللغة الفرنسية فإن لفظ Corruption أقرب إلى الرشوة منه إلى الفساد.

Corruption: يعني فساد، رشوة، إفساد، ارتشاء⁴²⁸

Corruption: إتلاف، تخريب، إفساد، الآداب و العادات و السلوكات، رشوة موظف، تزوير، تزيف...⁴²⁹

من خلال هذه المعاني اللغوية للفساد، نلاحظ أن المصطلح في اللغة العربية أوسع و أشمل خاصة و أن يستند في الكثير من مدلولاته بالقرآن الكريم، لذا فاللفظ العربي أكثر تعبيراً من اللفظ الفرنسي Corruption، المستند أساساً إلى الرشوة بينما تعد هذه الأخيرة كصورة من صور الفساد لا الفساد بعينه، إذ يضم إلى جانب الرشوة العديد من الجرائم ذات الصلة به.

ثانياً/ من الزاوية الإسلامية

من الزاوية الإسلامية، فإن الفساد سببه الرئيسي هي مخالفة و تجاوز التعاليم و القيم الدينية.

إنّ السبب الرئيسي لما عليه حال العالم الإسلامي المعاصر هو الإعراض عن تعاليم و أوامر الله سبحانه و تعالى و عليه فإن السبب وراء الفساد الذي يعثو في بلاد المسلمين اليوم

⁴²³ - قاموس المنجد الأبجدي، طبعة أولى، دار النشر، بيروت 1976، ص 761.

⁴²⁴ - المرجع نفسه، ص 739.

⁴²⁵ - ياسر خالد بركات الوائلي، الفساد الإداري مفهومه و مظاهره.

www.annaba.org.nbaom/hba77/025.tm.

⁴²⁶ - ويرى آخرون أن مفردة الفساد تعرف على أنها علاقة تعاقدية غير مشروعة بين فاعلين يقع فعلها تحت طائلة القانون، و هما الفساد و المفسود حيث أن الأخير هو كل شخص يحوز سلطة و يستعملها استعمالاً احتياطياً، و الفساد هو كل من يحوز وسيلة مادية لشراء تلك السلطة، أو بالأحرى شراء قرار بعينه يمكن أن يصدر عن تلك السلطة. عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد و الإصلاح، مرجع سابق، ص 28.

⁴²⁷ - حتى أن التاريخ يحدثنا بأن الإصلاح ظهر مع ظهور أولى حالات الفساد في الأرض عندما قتل قابيل أخاه هابيل. أنظر المرجع نفسه، ص 31 و ما بعدها.

⁴²⁸ - قاموس الهدى، فرنسي عربي، دار الهدى الجزائر، 1997، ص 78.

⁴²⁹ - Larousse, Larousse super Major, Paris, presses universitaires de France 2006, p 269.

يرجع في أصله إلى الإعراض عن الله عز و جل⁴³⁰ يقول الله تعالى: " و من أعرض عن ذكرى فإن له معيشة ضنكا"⁴³¹

حسب فقهاء الإسلام فإن الفساد الذي ينجر عن مخالفة أسس و قيم الدين يؤثر على الفرد و على النظام الاقتصادي⁴³² و السياسي و الإداري لأية دولة لذا ورثت الأمة الإسلامية عن القرآن الكريم و السنة ما يذكر بالفساد باعتباره أبغض الأفعال التي تنهى عنها آيات كريمة و أحاديث نبوية شريفة.

1- من القرآن الكريم

حيث نجد في القرآن الكريم تنبيهها و إشارات لظاهرة الفساد بكل أبعادها و أشكالها، ذُكرت في أكثر من خمسين موضعا⁴³³ بين صفحاته الشريفة⁴³⁴ نذكر منها:

لو عدنا لسورة الإسراء بمفردها لوجدنا الإبداع الرباني ينبه الناس إلى كل أشكال الفساد بالحث على تفاديه، فجاءت النصوص بوحى منزلها (سبحانه و تعالى) مشيرة للفساد و الإصلاح (في الوقت نفسه) لتعطي درسا بليغا ينبه للسلوك القويم.

كقوله تعالى: " و قضينا إلى بني إسرائيل في الكتاب لتفسدن في الأرض مرتين ولتعلن علوا كبيرا"⁴³⁵.

و غيرها من آيات القرآن الحكيم التي نهت عن مخاطر أضرار، و أثار الفساد على الأرض البشرية و بالمقابل آيات أخرى تدعو للإصلاح و ما دعوة القرآن الكريم و تحسيسه، بمخاطر الفساد إلا دليلا على استيطان الفساد عبر العصور فهو وحده (القرآن الكريم) القانون الصالح لكل زمان و في أي مكان.

2- في السنة

الجدير أنه عند بزوغ فجر الإسلام انبرت تعاليمه تنفض غبار الذل عن الناس رافعة الظلم و الحيف الذين لحقا بالبشرية، و بدى الأمر جليا في سلوك الرسول الكريم صلى الله عليه و سلم و سنته المطهرة التي حرصت على اقتلاع الفساد من جذوره، و أحاديثه الشريفة حافلة بمثل هذه التوجيهات.

من ذلك قوله (ص): "لعن الله الراشي و المرتشي في الحكم" و يضاف لذلك قوله (ص): "كل لحم أنبته السحت فالنار أولى به"، قيل و ما السحت؟ قال (ص): "الرشوة في الحكم"⁴³⁶

430- صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الإجتماعية و الإقتصادية، مرجع سابق، ص 153.

431- سورة طه، الآية 124.

432- و عليه فإن إتباع النظام الاقتصادي الإسلامي الذي يقوم على أسس و قيم أخلاقية ثابتة لا تتغير حسب أهواء البشر ما يساعد على محاربة ظواهر و مقدمات الفساد و سواء على المستوى الفردي أو الجماعي و هذا هو ما تفتقر إليه النظم الوضعية الأخرى. أنظر صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الإجتماعية و الإقتصادية، مرجع سابق، ص 135.

433- حيث وردت الإشارة إلى الفساد في العديد من السور نذكر: البقرة، آل عمران، المائدة، الأعراف، الأنفال، يوسف، الرعد، النحل، الإسراء، الكهف، الأنبياء، المؤمنون، الشعراء، النمل، القصص، العنكبوت، الروم، ص، غافر، محمد، الفجر.

434- عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح، مرجع سابق، ص 20.

435- سورة الإسراء، الآية 4.

436- عماد عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح، مرجع سابق، ص 22.

حيث وردت طائفة من الأحاديث النبوية في هذا السياق⁴³⁷ فكان بذلك الفساد من الأمور المقلقة للمجتمعات في عهد الرسول صلى الله عليه و سلم و كذا العصور التي تليها⁴³⁸ إلى يومنا هذا.

فنقول أن تهذيب النفوس و تطهيرها، و تغذية الضمير الإنساني بنبذ كل ما هو من قبيل الفساد لا يكون إلا باللجوء إلى العقيدة و الدين الذي ينمي روح الإرادة و الرغبة في مواجهة أبغض الأفعال إلى الله فإن تعذر توفر مثل هذا الخلق في الرعية فعلى الأقل توفيره لدى الراعي الذي سيعمل جاهدا على غرس هذه المبادئ الخلقية التي تؤدي إلى أقل عرضة للفساد.

نسقط هذا على ما ورد في التشريع حيث نجد أن المشرع الجزائري إشتراط في أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و باعتبارهم طائفة تسهر على منع الفساد في البلاد، أن يتوفروا على قدر من النزاهة و الأمانة و كلفهم بتأدية اليمين، و الحفاظ على السر المهني، و يفترض أن يكون ضميرهم إنساني إسلامي مفعم بروح المبادرة خاصة و أن من المهام الموكل لهم التحسيس و التوعية ليلقى بذلك على عاتقهم إثارة الحس بالمسؤولية و لن يتحقق ذلك إلا بالحث و بأساليب دينية و تعاليم إسلامية على المسؤولية أمام الله عز و جل قبل أن يكون مسؤولا أمام الدولة مواطن عاديا كان أو موظفا، فلما كانت وسيلة العقاب و الردع و القوة لن تجدي نفعا أصبحت الحاجة إلى أساليب تحسيسية مدعمة، بمبادئ دينية تكون أقرب لنفوس المخاطب به، مقترنة بالحاجة لتطبيق نصوص قانونية، فيكون بذلك السبيل الحديث المؤدي إلى الوقاية من مختلف أشكال الفساد بفضل الله و وعونه.

ثالثاً/ في الفقه

مما لا ريب فيه أن هناك توصيفات متعددة لظاهرة الفساد، بالنظر إلى كثرة أساليبها و تنوع سبل تغلغلها الضارة في مفاصل الدول و المجتمعات، فتأخذ معنى "الرشوة" تارة، و تأخذ معنى "الاختلاس" تارة أخرى و في تارة ثالثة تأخذ معنى "المحاباة" أو "الحياد عن الحق"... إلخ من المعاني المعبرة عن أخطبوطية أذرع الظاهرة المشار إليها و التي تنفشي بنسب متفاوتة بين مجتمع و آخر، أو بين دولة و أخرى حسب مستويات تقدمها أو تراجعها السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي و القانوني⁴³⁹ لديها، فضلا عن سبل تنشئة أفرادها و طبيعة الثقافة السائدة تبعا لتلك التنشئة إضافة إلى العديد من المسببات الأخرى، الأمر يجعل من يدرس الظاهرة و يتتبع تشعباتها، يختلف عن غيره من الدارسين و الباحثين في المجال ذاته للوصول إلى تفسير جامع شامل لها، مما جعل الاتفاق على مفهوم واحد مهمة شاقة و معقدة، غير أنه على الرغم من كثرة صور الظاهرة و تنوعها، حاول العديد من الباحثين و كذلك القائمين على الندوات و المؤتمرات التي أدارتها منظمة الأمم المتحدة (بعض الأحيان) الوصول إلى توصيات تهدف إلى التعريف بالظاهرة في الكثير من جوانبها حتى يتم التمكن

437 - حيمر فتيحة، آثار الفساد الإداري علي فعالية النظام السياسي الجزائري 1989-2007، مرجع سابق، ص 14.

438 - أنظر عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد والإصلاح، مرجع سابق، ص 21.

439 - فنلاحظ أن السياسة و الاقتصاد و الإدارة و شتى القطاعات الأخرى كلها عوامل متكاملة و مترابطة لاستقرار كيان الدولة و إذا ما أصيبت أي منها يعطب الفساد يعني بلغة المنطق تأثر كل القطاعات الأخرى. عليه فإن انتشار الفساد في الهياكل الدنيا و التي تبدو أنها مجرد إدارات بسيطة سيكون لها الأثر العميق و بالوزن الثقيل في فساد الأجهزة العليا، وبالتالي تغلغل الفساد لأن الفساد السياسي يعني فساد اقتصادي، إداري... و إذا كان فسادا إداريا فهذا يعني فسادا سياسيا و اقتصاديا و اجتماعيا... وهكذا...

بشكل أو بآخر من تطويق الظاهرة و تحديد بعض معالمها الرئيسية⁴⁴⁰ و يظهر إختلاف وجهات النظر حول مفهوم الفساد حسب البعض أن عدد و تنوع البلدان التي تعاني من فضائح الفساد في السنوات الأخيرة يبرز حقيقة مفادها أن الفساد يختلف إلى حد واسع في أشكاله و تغلغله و عواقبه، ما بين البلدان الفقيرة،⁴⁴¹ و الدول الغنية، و إن كانت المعاناة من الآفة تظهر على حد سواء بالنسبة لجميع الدول⁴⁴² و عليه فاختلاف زاوية الدراسة و وجهة النظر لمفهوم الفساد أدى إلى ميلاد العديد من التعاريف له.

عن الفكر الاقتصادي عرف الفقيهان شريل جوارى و دانيال كوخمان الفساد على أنه: "استخدام المنصب العمومي لتحقيق مكاسب خاصة، و يشمل ذلك الرشوة و الابتزاز و هما ينطويان بالضرورة على مشاركة طرفين على الأقل و يشمل أيضا أنواعا أقرب من ارتكاب الأعمال المحظورة التي يستطيع المسؤول العمومي القيام بها بمفرده و من بينها الاحتيال و الاختلاس"⁴⁴³. و انطلاقا من هذا التعريف يتمثل مصدر الفساد في استخدام المنصب العمومي لتحقيق مكاسب خاصة و يتخذ هذا الاستخدام شكلين أساسيين هما الرشوة و الاختلاس.⁴⁴⁴

نجد لدى سوزان روز أكرمان أن الفساد: "أحد الأعراض التي ترمز إلى وقوع خطأ في إدارة الدولة" أي بمعنى أن المؤسسات التي صممت لإدارة العلاقات المتداخلة بين المواطن و الدولة، أصبحت تستخدم بدلا من ذلك، كوسيلة للإثراء الشخصي و تقديم المنافع إلى الفاسدين.⁴⁴⁵

⁴⁴⁰ - عماد الشيخ داود، الشفافية و مراقبة الفساد، بحوث و مناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، حول الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004، ص 135.

⁴⁴¹ - فلا خلاف أن النهب هو أحد الأسباب المهمة للفقر و عدم التطور في إفريقيا. و الفساد في الكامرون مثلا يمس كل القطاعات بآثار وخيمة على تقدم المجتمع و خاصة عرقلة محاربة الفقر فيه. ESOH Elamé, corruption et gouvernancer au Cameroun , actes du colloque international sur la bonne gouvernonce et les stratégies de changement dans le tiers monde , tome 2, université de frhat abass, setif, 8-9 avril 2007, pp 164, 166.

⁴⁴² - و تكاد الصحافة تذكرنا يوميا بأن السلوك الفاسد لا يزال يتسم بطابع كلي الوجود، إذ أنه يحدث في النظم الديمقراطية و في الدكتاتوريات العسكرية، و يحدث على جميع مستويات التنمية، في جميع أنواع النظم الاقتصادية، من الاقتصاديات الرأسمالية المفتوحة مثل الولايات المتحدة الأمريكية إلى الاقتصاديات المخططة مركزيا مثل الإتحاد السوفياتي سابقا، بيد أن ما شهدته التسعينيات من التحرير الاقتصادي و الإصلاحات الديمقراطية و التكامل العالمي المتزايد قد اجتمع على فضح الفساد و زيادة الوعي بالتكاليف المترتبة عليه، و قد أشغلت هذه الاتجاهات بدورها موجة مناهضة للفساد أخذت تنتشر في كافة أنحاء العالم. أنظر: كيمبرلي أن إليوت، الفساد و الاقتصاد العالمي، ترجمة محمد جمال إمام، مرجع سابق، ص 17.

⁴⁴³ - عجة الجبلاي، الكامل في القانون الجزائي للإستثمار، مرجع سابق، ص 758.

⁴⁴⁴ - أما بشأن ظاهرة اختلاس الأموال العمومية، عرفت الظاهرة إبان فكرة التعديل الهيكلي حيث استغل بعض الإنتهازيين حالة عدم الاستقرار السياسي و الأمني للاستحواد على الأموال العمومية بطرق غير مشروعة و قد تميز الاستحواد بأنه عمل منظم ناتج عن تواطؤ أكثر من عون بمعنى آخر أنه شكل من أشكال الجريمة المنظمة و على هذا الأساس تعد جريمة الاختلاس فعل جماعي يشترك فيه مجموعة من الأشخاص و نادرا ما يكون فعلا معزولا و يهدف هذا الفعل إلى تحويل أو تبديد أو سرقة أموال عمومية، عجة الجبلاي، الكامل في القانون الجزائي للإستثمار، مرجع سابق، ص 761.

⁴⁴⁵ - سوزان روز أكرمان هي أستاذة في القانون و العلوم السياسية في مركز هنري. ر. لوس، بجامعة ييل، و تعمل كمدير مشارك لمركز كلية الحقوق و الاقتصاد و الحقوق و السياسة العامة و تحمل درجة دكتوراه في الاقتصاد من جامعة ييل و شهادة أخرى من مؤسسة جوحنهايم و بعثة فولبرايت، و قد عملت روز أكرمان كباحث زائر في البنك الدولي خلال عام 1995-1996، في عام 1994 انضمت إلى هيئة متابعة الشفافية العالمية التابعة للأمم المتحدة التي أصبحت قوة عالمية و مركزا لتوزيع المعلومات حول

فالنظرة إلى الفساد و محاولة تعريفه من قبل الباحثين تتأثر بالحقل العلمي للباحث، و بالمنظور الذي ينطلق منه الراغب في تعريف الفساد، لذلك ليس هناك إجماع على تعريف شامل يطل كافة أبعاد الفساد، و يحظى بموافقة كافة الباحثين في الفساد.

كما حظي الفساد بتعريفات واردة من منظمات دولية:

منظمة الشفافية العالمية⁴⁴⁶ تعرف الفساد بأنه: "استغلال السلطة من أجل المنفعة العامة"، و يقول بتر إيغن مؤسس المنظمة "الفساد الشّر الأساسي في عصرنا و هو يكشف عن وجهه القبيح في كل مكان، و يكمن في جذور كل المشكلات ذات الأهمية تقريبا، أو يحول دون حلها على الأقل، و تحدث آثاره المدمرة في مناطق العالم الفقيرة حيث يدع الكثير من ملايين البشر أساري البؤس و الفقر و المرض و الصراعات و أشكال الاستغلال الوحشية المتجبرة"⁴⁴⁷ أو هو "سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العام، تطلعا إلى مكاسب خاصة مادية و معنوية، أو هو سلوك مناطه انتهاك القواعد القانونية بممارسة أنواع معينة من التأثير تستهدف تحقيق منفعة خاصة"⁴⁴⁸

حسب الأستاذ حسني عبيدي فإن الفساد مشكلة كبيرة خاصة في منطقتنا العربية إذ أنه بمثابة (تسونامي) يصيب عملية التنمية و الإنسان، لأنه هدر لعملية التنمية، وسرقة للمال العام.⁴⁴⁹

يلاحظ أنه تكاثرت في الآونة الأخيرة البحوث في الفساد، و لاسيما من الخبراء علم الاقتصاد و القانون و العلوم السياسية و علم الاجتماع، فتركزت بحوث الإقتصاديين في معظمها على العلاقة ما بين الاستثمار و التنمية الاقتصادية من جهة، و نوعية المؤسسات الحكومية من جهة أخرى و نستنتج أن ضعف المؤسسات العامة هو أحد أهم أسباب الفساد يؤدي إلى انخفاض في الإستثمار، و بالتالي إلى بطئ عجلة التنمية أما في المجال القانوني فالبحوث تعتبر الفساد انحرافا عن الالتزام بالقواعد القانونية و هناك إجماع على أن للفساد أثرا مدمرا على حكم القانون و لاسيما عندما يطل القضاء. أما بحوث علماء السياسة فهي تركز على علاقة الفساد بشرعية الحكم، و نماذج القوى السياسية، و دور مؤسسات المجتمع المدني،

الفساد برئاسة بيتر إغن. للمزيد من المعلومات إرجع إلى المؤلف سوزان روز أكرمان، الفساد و الحكم، الأسباب، العواقب و الإصلاح، ترجمة فؤاد سروجي، مرجع سابق، ص 11-16.

⁴⁴⁶ - منظمة الشفافية الدولية هي منظمة غير حكومية تأسست سنة 1993 شعارها "الاتحاد الدولي ضد الفساد"، مقرها يوجد في برلين، تساعد الدول و الأفراد الراغبين في أن يحيوا في جزر النزاهة، و هذا بعد انتشار الفساد المالي و الإداري مهمتها الزيادة في فرص و نسب مساءلة الحكومات و تقييد الفساد المحلي و الدولي، و هي بمثل حركة دولية لمحاربة الفساد ذات اهتمامات عديدة، بوقنور إسماعيل، التنمية الإدارية و معظلة الفساد الإداري، مرجع سابق، ص 36.

فمنظمة الشفافية العالمية TI التابعة للأمم المتحدة هي منظمة لا تتوخى الربح و تعمل في محاربة الفساد على مستوى عالمي، و هذه المنظمة العالمية التي تتخذ من برلين مقرها الأساسي توجد فروع لها عالميا أصبحت اليوم قوة عالمية و مركزا لتوزيع المعلومات حول الفساد و يعود هذا إلى الجهود الواردة من الأمين العام السيد بتر إيغن و المدير الإداري الأول جيرمي بوب. أنظر سوزان روز أكرمان، الفساد و الحكم، الأسباب، العواقب، و الإصلاح، ترجمة فؤاد سروجي، مرجع سابق، ص 14.

و لمزيد من التفصيل عن المنظمة يمكن العودة إلى موقعها www.transparency.org⁴⁴⁷ - حسني عبيدي، منظمة الشفافية الدولية بشأن الفساد www.aljazeera.net, p 4

⁴⁴⁸ - عماد الشيخ داود، الشفافية و مراقبة الفساد، مرجع سابق، ص 137.

⁴⁴⁹ - حسني عبيدي، منظمة الشفافية الدولية بشأن الفساد، مرجع سابق، ص 5.

بينما يرى علم الإجتماع الفساد بأنه علاقة اجتماعية "تتمثل في انتهاك قواعد السلوك الاجتماعي في ما يتعلق بالمصلحة العامة".

بكلمات منظمة التعاون الاقتصادي و التنمية ف "الفساد لا يحترم الحدود و لا يعرف التمايزات الاقتصادية و يصيب كل أشكال الحكم، و على المدى البعيد لا يوجد بلد قادر على تحمل التكلفة الاجتماعية و السياسية و الاقتصادية التي يفرضها الفساد"⁴⁵⁰
كما عرفه صندوق النقد الدولي بأنه: "إغتصاب السلطة العامة من أجل المصلحة الخاصة"⁴⁵¹

كما وضع البنك الدولي تعريفاً للأنشطة التي تندرج تحت تعريف الفساد على النحو التالي: "إساءة استعمال الوظيفة للكسب الخاص، فالفساد يحدث عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب أو ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمناقصة عامة، كما يتم عندما يقوم وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة بتقديم رشاوي للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على منافسين، و تحقيق أرباح خارج إطار القوانين المرعية، كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استغلال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة و ذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة مباشرة"⁴⁵²

كانت هذه بعض التعاريف التي تناولتها هيئات دولية⁴⁵³ فبالرغم من هذه الجهودات الفقهية، و على الرغم من وجود إتفاق عام على أن الفساد هو أخطر الآفات التي تعاني منها المجتمعات المعاصرة إلا أنه لا يوجد تعريف جامع له، إذ يختلف تعريفه حسب زمان و مكان استخدامه إضافة إلى التوجهات الفكرية لمعرفيه⁴⁵⁴.

رابعاً/ في القانون الداخلي

لم يكن الاهتمام بموضوع تعريف الفساد حكراً للفقهاء فحسب بل نال الجزء الأكبر من اهتمام باحثي و دارسي القانون سيما حديثاً بعد الرواج الكبير الذي عرفه مشكل الفساد على

⁴⁵⁰ - محمد السيد سعيد، دراسة حالة مصر، الفساد في مصر (1952-2004)، بحوث و مناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالاسكندرية، حول الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت 2004، ص 768.

⁴⁵¹ - هارون نورة، جريمة الرشوة في ظل إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد و أثرها على التشريعات الداخلية، مرجع سابق، ص 2.

قريباً من هذا التعريف يعرف الفساد أنه: "استغلال الوظيفة العامة لخدمة المصلحة الخاصة" ورد في:

KLITGAARD Robert, combattre la corruption, 5^{eme} Editions, Nouveaux Horizons, Paris, 2006. P 26.

DOMMEL Daniel , Face à la corruption, Edition dis Ibn Khaldoun, Alger, 2004, p10.

⁴⁵² - محمود عبد الفضيل، مفهوم الفساد ومعاييره، مرجع سابق، ص 80.

⁴⁵³ - و من الواضح أن القلق حول النمو شكل المدخل الرئيس لدراسات الفساد المنسوبة إلى صندوق النقد الدولي و البنك الدولي، بل في حيز واسع للغاية من الأدبيات المهنية، و بكلمات أحد أبرز هؤلاء الدارسين، فإن "الفساد النظامي يشوه الحوافز و يحقر المؤسسات و يعيد توزيع القوة و الثروة لمن لا يستحق، و عندما يحقر الفساد حقوق الملكية و حكم القانون و الحافز للاستثمار فإن النمو الاقتصادي و السياسي يصاب بالشكل". أنظر: محمد السيد سعيد، دراسة حالة مصر، الفساد في مصر (1952-2004)، مرجع سابق، ص 769.

⁴⁵⁴ - بن مرزوق عنتر، الرقابة الإدارية و دورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، دراسة ميدانية لولاية برج بوعرييج، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2008، ص 54.

مستوى جميع الدول⁴⁵⁵، فتناولته معظم القوانين المقارنة بما فيها القانون الجزائري المتعلق بالوقاية من الفساد وكذا قانون الأردن المتعلق بهيئة مكافحة الفساد:

1- في قانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته: فالمشرع الجزائري عند إحداثه للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته بموجب القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد، ألحقها بترساة من التصرفات و الجرائم التي تعد من قبيل الفساد،⁴⁵⁶ و الذي جعل مهمة الوقاية من وقوع هذه التصرفات إختصاص أصيل للهيئة.

غير أن المشرع لم يتناول تعريفا للفساد بل اكتفى بالإشارة إلى أهم الأفعال التي تندرج ضمن ما يسمى بالفساد حيث جاء في المادة الثانية من الباب الأول من القانون: بعنوان المصطلحات Terminologie، ما يلي: " يقصد في مفهوم هذا القانون بما يأتي:

"الفساد". كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون"⁴⁵⁷

.Corruption : toutes les infractions prévues au titre 4 de la présente loi. وبالعودة إلى الباب الرابع من هذا القانون الذي جاء بعنوان : التجريم والعقوبات وأساليب التحري نجد جرائم نذكر:⁴⁵⁸

*الرشوة: و قد جاء قانون 01/06 بعدة صور و هي:

- رشوة الموظفين العموميين -La corruption d'agents publics

الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية Les avantages injustifiés dans les marchés publics

- الرشوة في مجال الصفقات العمومية -La corruption dans les marchés publics

رشوة الموظفين العموميين الأجانب و موظفي المنظمات الدولية العمومية La corruption

⁴⁵⁵ - الجلي أن الدولة النامية أصبحت تسائر الدول المتقدمة في صياغتها لنصوص متعلقة بمحاربة الجرائم و الفساد و هذا تلمية طبيعة العلاقات بين هاذين القطبين و يلمية كذلك واقع الاقتصاد العالمي، إذ نجد محاربة الفساد من أهم الشروط التي تفرضها هيئات عالمية في المجال كصندوق النقد الدولي عند تقديمها القروض، كما أنها من الأمور التي تؤدي إلى استقاء شرط الانضمام للمنظمة العالمية للتجارة OMC، و التي نجدها من أهم الأولويات التي تسعى الدولة الجزائرية تحقيقها.

⁴⁵⁶ - تبني العلاقة ما بين القانون 01/06 و قانون العقوبات على أساس موضوعي، يتمثل بالخصوص في طبيعة الحق المعتدى عليه في كلا القانونين و هو حقا عاما. فالفساد جريمة من الجرائم المضرة بالمصلحة العامة، و المخاطر التي تهدد الوظيفة الإدارية تجد تطبيقات عديدة لها في قانون العقوبات باعتباره يجسد الشريعة العامة في مجال التجريم و العقاب و عليه يمكن تكييف العلاقة ما بين القانونيين بأنها علاقة تكامل من جهة و علاقة تبعية من جهة أخرى و يترتب عن هذا التكامل و التبعية نتائج و آثار مهمة منها بالخصوص:

- حتمية تطبيق المبادئ العامة الموجهة لكافة أنواع الجرائم و العقوبات المحددة في قانون العقوبات على سائر مجموعة جرائم الفساد المنصوص عليها في قانون الوقاية من الفساد و مكافحته رقم 01/06 الذي أكدته المادة 52 منه.

- ضرورة تطبيق الإحالة إلى نصوص قانون العقوبات من أجل تقرير عقوبات ملائمة لجرائم الفساد حيث ورد ذلك في العديد من نصوص قانون 01/06. لمزيد من التفصيل أنظر: خالف عقيلة، "الحماية الجنائية للوظيفة الإدارية من مخاطر الفساد"، مرجع سابق، ص 68.

⁴⁵⁷ - فهناك من صنف صور أشكال تجريم مخاطر الفساد الواردة في قانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته إلى 5 أنواع من الأفعال المجرمة و هي:

1. تجريم أفعال الرشوة.

2. تجريم أفعال الاختلاس و الغدر.

3. تجريم أفعال تحصيل أموال غير مبررة.

4. تجريم أفعال المتاجرة بالنفوذ و بإساءة استعمال السلطة.

5. تجريم ظاهرة تبييض العائدات الإجرامية

⁴⁵⁸ - و هي الجرائم الواردة في المواد 25 إلى 47 من القانون رقم 01/06، مؤرخ في 20/2/2006، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، مرجع سابق.

d'agents publics étrangers et de fonctionnaires d'organisations internationales publiques.

La corruption dans le secteur privé - الرشوة في القطاع الخاص.

*إختلاس الممتلكات و هي على نوعين:

La soustraction ou de l'usage illicite de biens par un agent public - إختلاس الممتلكات من قبل موظف عمومي أو استعمالها على نحو غير شرعي

La soustraction de biens dans le secteur privé - إختلاس الممتلكات في القطاع الخاص

La Concussion *الغدر

Trafic d'influence *استغلال النفوذ

L'abus de fonction *إساءة استغلال الوظيفة

Conflit d'intérêt *تعارض المصالح

La prise illégale d'intérêts *أخذ فوائد بصفة غير قانونية

Défaut ou de la fausse déclaration du patrimoine. *عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالممتلكات

L'enrichissement illicite *الإثراء غير المشروع.

Des cadeaux *تلقي الهدايا

Financement occulte des partis politiques *التمويل الخفي للأحزاب السياسية

Blanchiment du produit du crime *تبييض العائدات الإجرامية

Recel *الإخفاء

L'entrave au bon fonctionnement de la justice *إعاقعة السير الحسن للعدالة.

La protection des témoins, experts, dénonciateurs et victimes. *حماية الشهود و الخبراء و المبلغين و الضحايا

La dénonciation abusive *البلاغ الكيدي

La non-dénonciation des infractions *عدم الإبلاغ عن الجرائم

*بالإضافة لهذه الجرائم فقد حرص المشرع على بيان بعض الإجراءات اللصيقة بالجريمة و ظروف ارتكابها ذات الأثر المباشر على العقوبة، كالظروف المشددة⁴⁵⁹ و المخففة، عن المشاركة، الشروع، التقادم،... و ذلك في المواد من 48 إلى 56 من قانون 01/06.

2- في قانون رقم 62 متعلق بهيئة مكافحة الفساد بالأردن

المشرع الأردني بدوره أشار إلى ما يندرج ضمن الفساد في القانون رقم 62، الصادر بتاريخ 3 أكتوبر 2006 المتعلق بهيئة مكافحة الفساد بالأردن، حيث جاء في المادة 5 من هذا القانون:

⁴⁵⁹ - و من بين ظروف التشديد Des circonstances aggravantes أن يكون مرتكب الجريمة عضو من أعضاء الهيئة إذ جاء في نص المادة 48 من قانون 01/06، مؤرخ في 2006/2/20، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، مرجع سابق، ما يلي: "إذا كان مرتكب جريمة أو أكثر من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون قاضيا، أو موظفا يمارس وظيفة عليا في الدولة، أو ضابطا عموميا، أو عضوا في الهيئة، أو ضابطا أو عون شرطة قضائية، أو ممن يمارس بعض صلاحيات الشرطة القضائية، أو موظف أمانة ضبط يعاقب بالحبس من عشرة (10) إلى عشرين (20) سنة و بنفس الغرامة المقررة للجريمة المرتكبة"

يعتبر فسادا لغايات هذا القانون ما يلي:

- أ. الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة الواردة في قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 و تعديلاته.
- ب. الجرائم المخلة بالثقة العامة الواردة في قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 و تعديلاته.
- ج. الجرائم الاقتصادية بالمعنى المحدد في قانون الجرائم الاقتصادية رقم (11) لسنة 1993 و تعديلاته.
- د. كل فعل، أو امتناع، يؤدي إلى المساس بالأموال العامة.
- ه. إساءة استعمال السلطة خلافا لأحكام القانون.
- و. قبول الوساطة و المحسوبية التي تلغي حقا أو تحقق باطلا.
- ز. جميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية التي تعنى بمكافحة الفساد و إنضمت إليها المملكة.

خامساً/ في القانون الإتفاقي

إنّ الإتفاقيات الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد أشارت بدورها في موثيقها إلى ما يندرج ضمن الفساد و الجرائم ذات الصلة:

1- في إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته

أشارت المادة 4 من الإتفاقية⁴⁶⁰ تحت عنوان نطاق التطبيق Champ d'application إلى أنه:

1. تنطبق هذه الإتفاقية على أعمال الفساد و الجرائم ذات الصلة التالية:
 - أ- التماس موظف عمومي أو أي شخص آخر أو قبوله - بصورة مباشرة أو غير مباشرة- لأي سلع ذات قيمة نقدية أو منفعة أخرى مثل هدية أو خدمة أو وعد أو ميزة لنفسه أو لشخص أو كيان آخر مقابل القيام أو الامتناع عن القيام بأي عمل أثناء أداء المهام العامة المنوطة به.
 - ب- عرض أي سلع ذات قيمة نقدية - بصورة مباشرة أو غير مباشرة- على موظف عمومي أو أي شخص آخر أو منحه إياها أو أي منفعة أخرى مثل هدية أو خدمة أو وعد أو ميزة لنفسه أو لشخص أو كيان آخر مقابل القيام أو الامتناع عن القيام بأي عمل أثناء أداء المهام العامة المنوطة به.
 - ج- قيام الموظف عمومي أو أي شخص آخر أو امتناعه عن القيام بأي عمل أثناء أداء المهام المنوطة به بهدف الحصول بصورة غير مشروعة على فوائد لنفسه أو لأي طرف ثالث.
 - د- قيام موظف عمومي أو أي شخص آخر بتحويل أي ممتلكات تملكها الدولة أو وكالاتها قد تسلمها هذا الموظف بحكم منصبه، إلى وكالة مستقلة أو فرد لكي تستخدم في أغراض غير تلك التي خصصت لها لصالحه أو لصالح مؤسسة أو لصالح طرف ثالث.
 - ه- عرض أو تقديم أي منفعة غير مستحقة أو الوعد بها أو التماسها أو قبولها، بصورة مباشرة أو غير مباشرة لصالح أو من قبل أي شخص يتولى إدارة كيان تابع للقطاع الخاص أو يعمل فيه لنفسه أو لغيره لكي يقوم بعمل أو يمتنع عن القيام به منتهكا بذلك ما تفرضه عليه واجباته.

⁴⁶⁰ - المادة 4 من إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته، مصادق عليها بمرسوم رئاسي رقم 137/06، مرجع سابق.

و- عرض أو تقديم أي منفعة غير مستحقة أو الوعد بها أو التماسها أو قبولها - بصورة مباشرة أو غير مباشرة- لصالح أو من قبل شخص يعلن أو يؤكد قدرته على استخدام نفوذه في التأثير بصورة غير سليمة على قرار يصدره أي شخص يؤدي وظائفه في القطاع العام أو الخاص، من أجل الحصول على هذه المنفعة غير المستحقة لنفسه أو لغيره و كذلك طلب الحصول على العرض أو الوعد بتقديم هذه المنفعة أو استلامها أو قبولها مقابل النفوذ، سواء استخدام النفوذ بالفعل أو حقق النفوذ المفترض النتائج المطلوبة أم لا.

ز- الكسب غير المشروع.

ح- استخدام أو إخفاء عائدات مستمدة من أي من الأعمال المشار إليها في هذه المادة.

ط- المشاركة كعميل رئيسي أو شريك أو محرض أو متدخل بأي طريقة في ارتكاب أي من الأعمال المشار إليها في هذه المادة بأي شكل من أشكال التعاون أو المؤامرة.

2. تنطبق هذه الاتفاقية أيضا بالاتفاق المتبادل بين دولتين أو أكثر من الدول الأطراف على أي عمل أو ممارسة للفساد و الجرائم ذات الصلة لم يتم وصفها في هذه الاتفاقية.⁴⁶¹

2- في إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية

جاءت المادة الثامنة من هذه الاتفاقية⁴⁶² بعنوان "تجريم الفساد"، هي الأخرى إحدى الاتفاقيات التي حاولت إعطاء لمحة لمعنى الفساد، حيث ألحت هذه الإتفاقية أنه يتعين على الدول الأطراف فيها إتخاذ تدابير تشريعية لتجريم الأفعال جنائيا، فحسب المادة السابقة الذكر تعد الأفعال التالية جنائية إذا ارتكبت عمدا:

- وعد موظف عمومي بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه او منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص آخر أو هيئة أخرى، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما ضمن نطاق ممارسته مهامه الرسمية.

- التماس موظف عمومي أو قبوله، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص آخر أو هيئة أخرى، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما ضمن نطاق ممارسته مهامه الرسمية.

- كما تؤكد المادة أنه تجرم هذه الأفعال إذا وردت من موظف عمومي أجنبي أو موظف مدني دولي، كما يعد فعلا جنائيا المشاركة كطرف متواطئ في الأفعال السابقة الذكر.

3- في إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

سبق و أن أشرنا أنه يصعب إعطاء تعريف جامع، مانع للفساد، لأن للتعريف فائدة محدودة في محاربة ظاهرة الفساد بأوجهها المتعددة على الصعيد العالمي، لذلك تجنب مندوبو أعضاء الأسرة الدولية عندما اجتمعوا في إطار الأمم المتحدة لصياغة أهم المواثيق الدولية حتى الآن بشأن الفساد تبني تعريف شامل للفساد معتبرين أن مثل هذا التعريف غير ممكن و

⁴⁶¹ - La présente convention est également applicable, sous réserve d'un accord mutuel à cet effet, entre deux ou plusieurs Etats parties à cet accord, pour tout autre acte ou pratique de corruption et infraction assimilées non décrits dans la présente convention.

⁴⁶² - المادة 8 من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، مصادق عليها بمرسوم رئاسي رقم 55/02، مرجع سابق.

غير ضروري، فاتفاقية الأمم المتحدة ضد الفساد التي تبنتها الجمعية العامة للأمم المتحدة و التي تم التوقيع عليها في عام 2003. لا تحتوي تعريفا شاملا للفساد، لكنها تعتمد توصيفا خاصا للأعمال الجرمية التي تعتبر سلوكا فاسدا في الوقت الحاضر تاركة للدول الأعضاء إمكانية معالجة أشكال مختلفة من الفساد قد تنشأ مستقبلا على أساس أن مفهوم الفساد فيه من المرونة ما يجعله قابلا للتكيف بين مجتمع و آخر.

و مما سبق ذكره فإن الفساد من غير الممكن حصره في تعريف شامل فهو موضوع وجد في كل زمان و مكان، و كان في متناول الكل إذ تعرضت له الشرائع السماوية، السنة، الفقه، القوانين الداخلية، الاتفاقيات الدولية...

فتعدد مجالاته و كثرة آثاره و عملية اتساعه أدت إلى تصنيف الفساد إلى أشكال و صور مختلفة لتقريب فكرة الفساد و توضيحها و هو ما سنتناوله تاليا (لاحقا). كل ذلك بقصد إيجاد سبل للتحكم في عدم سريان و نفاذ الفساد بمختلف طوعه.

الفرع الثاني

معايير تصنيف الفساد

أمام تزايد أهمية الموضوع، و لما تعذر الإجماع على تقديم تعريف شامل مانع للفساد و لما كانت مهمة حصر أسباب الفساد في أسباب محددة مستحيلة لاختلاف أسبابه و محدثاته، تبعا لاختلاف و تباين المجتمعات و الأزمنة، فإنه و بقصد توضيحه و تقريب مفاهيمه تم اللجوء إلى فكرة تصنيف الفساد.

إذا كان القانون يعدد جرائم الفساد، بل و كل الجرائم ذات الصلة، و لا يصنف الفساد تصنيفات معينة، فإن دارسي و فقهاء القانون، و مثلما اختلفت التعريفات فإنه تباينت تصنيفات و أشكال الفساد فيما تتمثل هذه التصنيفات؟

إن المتتبع لما نشر حول الفساد خلال العقود الماضية يجد العديد من المعايير التي استخدمت لتصنيفه و تسمية أنواعه، و نوجز أدناه أهم التصنيفات و التسميات، مع وجود بعض التداخل فيما بينها:

أولاً/ أنواع الفساد وفقا لنطاقه الجغرافي

* الفساد المحلي: و يقصد به ما ينتشر من مظاهر الفساد داخل البلد الواحد أي أنه يشمل المساحة الجغرافية للدولة الواحدة أو المحافظة.

الفساد المحلي بمثابة علة تصيب و تحدث في عائلة من الوطن الواحد ما دام تربطهم صلة الوطن الواحد.⁴⁶³

* الفساد الإقليمي: و هو الذي يشمل المساحة الجغرافية لعدة دول ضمن الإقليم.

* الفساد الدولي: يشمل جميع الأقطار و الدول عبر القارات.

فهذا النوع من الفساد يحدث بين أطراف أجنبية مثلما تفعله بعض الجهات المسؤولة من الحكومة الفرنسية مع مسيرين أفارقة قصد الحصول على رخص صناعة الكحول و تسويقها بإثبات من مديرية العلاقات الاقتصادية و بموافقة وزارة المالية⁴⁶⁴.

ثانياً/ أنواع الفساد وفقاً للجهة التي تمارسه أو المصلحة التي يسعى إلى تحقيقها

- * فقد يمارسه الفرد: بمبادرة شخصية و دون تنسيق مع أفراد أو جهات أخرى.
- * و قد تمارسه مجموعة: بشكل منظم و منسق و يشكل ذلك أخطر أنواع الفساد لأنه يتغلغل في كافة بنیان المجتمع سياسياً و اقتصادياً و اجتماعياً.
- * و قد يكون الهدف من ممارسة الفساد سواء مارسه فرد أو جماعة أو مؤسسة خاصة أو رسة أو أهلية هو لتحقيق منفعة مادية أو مكسب سياسي أو اجتماعي.

ثالثاً / أنواع الفساد وفقاً لمرتبة من يمارسه

- * فساد أفقي (فساد صغير): و هو يشمل قطاع الموظفين العموميين الصغار بحيث يتطلب إنجاز أية معاملة مهما كانت صغيرة: فالفساد الصغير يخرط فيه المسؤولون الإداريون على مستويات مختلفة،⁴⁶⁵ و الفساد البسيط يكمن في اختلاس مبالغ محتقرة من الأموال من قبل الموظفين الصغار⁴⁶⁶، و الذي قد تدعو إليه ضالة مرتباتهم و عدم قدرتهم على ملاحقة قطار التضخم السريع، بل يرى فيه آخرون نوعاً من إعادة التوزيع غير الرسمية و المقبولة للدخل، أو أنها ثمن بسيط للإسراع بتقديم الخدمة و تدوير دولاب الحكومة البطيء.⁴⁶⁷
- * فساد عمودي (فساد كبير): و هو فساد منظم و الذي يمارسه كبار مسؤولي السلطات الثلاث (التشريعية – التنفيذية – القضائية)⁴⁶⁸ بالتالي يخرط فيه كبار قادة الدولة تمييزاً له عن الفساد الصغير⁴⁶⁹.

رابعاً/ أنواع الفساد وفقاً للقطاعات الخدمية و الترفيحية

- * فساد صحي و طبي: و يشمل الأطباء و الاختصاصيون و الممرضون و الصيادلة.
- * فساد رياضي: أي ما عم من فساد و مس المدربون، اللاعبين، رؤساء النوادي و الاتحادات.
- * فساد تعليمي: و يضم المعلمون، مدراء المدارس، الأساتذة، الموجهون، المؤلفون.

⁴⁶⁴ - ROCCA Jean- Louis, la corruption, op.cit , pp 93- 94.

⁴⁶⁵ - مصطفى كمال السيد، العوامل و الآثار السياسية، بحوث و مناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، حول الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004، مرجع سابق، ص 274.

⁴⁶⁶ - ROCCA Jean- Louis, la corruption, op.cit, p 89.

⁴⁶⁷ - مصطفى كمال السيد، العوامل و الآثار السياسية، مرجع سابق، ص 274.

⁴⁶⁸ - فمستويات الفساد يختلف استناداً إلى طبيعة النظام الاقتصادي، الاجتماعي ذاته كالفساد في الاقتصاد الموجه و الفساد في اقتصاد السوق و الفساد في الاقتصاد المشترك فضلاً عن ظاهرة الفساد الجديدة المرتبطة بعملية الانتقال من الاقتصاد المخطط إلى الاقتصاد الحر و هذه ظاهرة لم يألفها التاريخ سابقاً إلا في مرحلة انهيار الشيوعية و إعادة إنتاج العلاقات الرأسمالية مرة أخرى.

ناصر عبيد الناصر، ظاهرة الفساد، مقاربة سوسيولوجية إقتصادية، مرجع سابق، ص 16.

⁴⁶⁹ - فالفساد الصغير و الكبير يختلف باختلاف شريحة المسؤولين، و الشهية تصبح نسبية و هذا على حساب المنصب الذي يحتله الرجل الإداري، إذن الاختلاس يختلف حسب اختلاف المناصب فالمسيرين الكبار لهم من الاختلاس حصة الأسد، لتبقى الكمية الضئيلة لأصحاب المناصب الصغيرة في الإدارة لكن الفساد الأصغر يكون أكثر خطراً من الأكبر خصوصاً لدى أوساط الشرطة أو الجيش أو المؤسسات الكبرى: مثلما حدث لشرطة هونكونج في الستينات كمهمة ترويج المخدرات من قبل أعوان الشرطة أو السكوت عن هذه العملية مقابل مبلغ معتبر لكل شرطي، هذا ما حدث في هونكونج الشيء الذي دفع هذه المؤسسة للتعفن.

Voir ROCCA Jean- Louis, la corruption, op.cit, pp 89-90.

- * فساد فني: المخرجون، الممثلون، المطربون و المسرحيون،...
- * فساد إعلامي: العاملون في الوسائل المقروءة و المسموعة و المرئية.

خامساً/ أنواع الفساد وفقاً لمداخله و أدواته

- * الفساد الموجه للمال العام: و ذلك بإباحتها أو هدره أو سوء استثماره.
- * الفساد القاتل للوقت العام: بإضاعته و عدم استغلاله و عدم التقيد بالدوام.
- * الفساد الواقع على الأراضي العامة: بتوزيعها دون وجه حق على المقربين و الأعوان.
- * الفساد المنصب على المرافق العامة: بيعها أو إيجارها، سوء إدارتها.
- * الفساد المنصب على المباني العامة: عدم الإهتمام بشروط إنشائها و صيانتها.
- * الفساد الواقع على المعدات و الأجهزة العامة: أي سوء استخدامها و عدم الحفاظ على صيانتها.
- * الفساد المنصب على البيئة العامة: و ذلك بعدم حمايتها من التلوث الجوي و المائي و الأرضي.⁴⁷⁰

سادساً/ أنواع الفساد وفقاً للمجالات و الأنشطة النوعية

- * الفساد السياسي: للقيادة المنتخبة و رجال الأحزاب و النقابات و الاستشاريون برسم السياسات العامة من أعضاء المجالس العليا.
- * الفساد الاقتصادي: رجال الأعمال و المصارف و البنوك و شركات توظيف الأموال و المتعاملون بالاقتصاد اللارسمي و السوق السوداء.
- * الفساد الأمني و العسكري: و يشمل العاملون في الجيش و الشرطة و الأمن بمختلف مستوياتهم و رتبهم.
- * الفساد الإداري: و يشمل البيروقراطية العاملة في القطاع العام و الخاص و المختلط.⁴⁷¹

هذا التصنيف الأخير هو الذي يهتما باعتبار أن الحديث عن الفساد لا يكاد يخلو من التركيز على الفساد السياسي و الإداري و الاقتصادي حيث ترد على قطاعات ذات صلة و متفاعلة فيما بينها، و كثرة تداول هذه المصطلحات دليل لحاجة الدول لإعطاء الأولوية لتطوير الترتيبات و الإجراءات المؤسسية الواجب إتخاذها من قبل الحكومة لتخفيف مستويات الانحراف⁴⁷² في السلوك الرسمي للمسؤولين و الحد من تصرفاتهم التي تدفع المنظمات إلى الوقوع في قضايا الفساد.

⁴⁷⁰ - حيمر فتيحة، آثار الفساد الإداري على فعالية النظام السياسي الجزائري (1989-2007)، مرجع سابق، ص 9.

⁴⁷¹ - المرجع نفسه، ص 9.

⁴⁷² - الانحراف هو وصف عام يطلق على كل سلوك يتسق مع القاعدة الأخلاقية أو القانونية أو الدينية أو الإنسانية أو حتى في بعض الأحيان مع العرف العام للمجتمع فهو تجاوز لقيم المجتمع، و إهمال لقواعده الاجتماعية، و تعدي على نمط الحياة الاجتماعية القائمة. و الانحراف قد يكون فردي أو منظم، أو جماعي أما الانحراف الإداري فيعني وجود خلل ما في أجهزة الإدارة يؤثر تأثيراً سلبياً في مدى انتفاع المواطنين من خدماتها كما و نوعاً، و قد عرفه مقلد بأنه: "يتمثل في شيوع السلوك الانتهازي الأناني، أو الميل إلى استغلال المنظمة الحكومية بطريقة تضار معها المصلحة العامة لحساب المصلحة الفردية أو الانحراف بالسلطة البيروقراطية استخدامها في غير المجالات المشروعة، كما قد يتمثل الانحراف في الرشوة و الوساطة و المحسوبية، و ضياع المقاييس الموضوعية التي يقيم من خلالها الأداء." و تختلف مشاكل الانحراف الوظيفي من جهاز حكومي إلى آخر، إلا أنه يمكن أن نذكر أهمها: قلة الإنتاج من قبل الموظف، و ضعف أجهزة الرقابة، و التضخم في عدد الموظفين، و عدم إتباع الطرق

فأصبح هذا الأمر، حديث المشرع الجزائري الذي أفرد نماذج مختلفة من جرائم الفساد في قانون 01/06، حيث تختص الهيئة الوطنية بالوقاية منها و عليها نتطرق إلى أهم أشكال الفساد، من زاوية إعتبارها الأكثر تداولاً و انتشاراً و هي ذات تأثيرات وخيمة على استقرار الدول و كياناتها، و فيما سيأتي سنحاول تبيان هذه المفاهيم، عن أسبابها.

المطلب الثاني

أشكال الفساد واختصاص الهيئة الأصل بالوقاية منه.

بالإضافة إلى الفساد الاجتماعي⁴⁷³ فإن الفساد إذا ما صنفناه حسب نوعية المجالات و القطاعات فإنه يتفرع إلى عدة أوجه، الفساد السياسي، الفساد الإداري، الفساد الإقتصادي (فرع 1)، وأن هذه الأوجه بحد ذاتها متداخلة و متفاعلة فيما بينها، فقد يكون إحداها سببا في تحقق النوع الآخر من الفساد بمعنى تتأثر القطاعات ببعضها مما يجعلها عرضة لأنواع مختلفة من الفساد بتباين أسبابها بطبيعة الحال، و تبعاً للنصوص القانونية فإنّ الوقاية من مختلف أشكال الفساد هو إختصاص أصيل للهيئة (فرع 2)، فكيف ذلك، فيما تتمثل التشريعات الأساسية للفساد، و ماذا عن أسبابه وصوره؟

الفرع الأول

أشكال الفساد

تتمثل أشكال الفساد في: الفساد السياسي، الفساد الإداري، الفساد الإقتصادي. ولكل شكل من هذه الأشكال صور وأسباب مختلفة.

أولاً/الفساد السياسي

يمثل الفساد السياسي أعلى قمة للفساد، و ذلك بالنظر إلى مركز الفئات الممارسة لهذا النوع، لذا تباينت معانيه و تعاريفه و كذا إختلفت صورته لاختلاف أسبابه و عوامله.

العلمية في توزيعهم على الدوائر، و تعالي الموظفين على المواطنين، و إساءة استعمال الأموال العمومية. أنظر: حيمر فتيحة، آثار الفساد الإداري على فعالية النظام السياسي الجزائري (1989-2007)، مرجع سابق، ص 24.

⁴⁷³ - ليتمثل الفساد الاجتماعي في ندرة وجود أو إنعدام معاني الوطنية و الولاء و الإخلاص و حب العمل و التفاني في أدائه، و نقشي اللامبالاة، و انعدام الأخلاق الوظيفية لعدم المحافظة على سرية المكاتبات و القرارات و عدم احترام المرؤوسين للرئيس، و عدم الانصياع للأوامر و التعليمات المكتتبية، و الإهمال في تقديم و توفير الخدمات الاجتماعية للمواطنين و الذي ينعكس على الظروف الصحية فتسوء، و على تدنى المستوى الغذائي و على ضعف درجة التعليم،... و ما إلى ذلك. أنظر صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كعمق لعمليات التنمية الاجتماعية و الإقتصادية، مرجع سابق، ص 48.

فساد أفراد المجتمع يعني عرضة كل قطاعات الدولة للفساد فأراه أخطر أنواع الفساد لامتداد آثاره فالفساد الأخلاقي وحده كاف لتعريض دولة بأكملها للفضائح. فمثلا يورد الأستاذ (محمد حسنين هيكل) أن صاحب أكبر فضيحة أخلاقية شددت إليها أنظار العالم في العشرية الأخيرة، هو رئيس الإدارة الأمريكية (وليام جيفرسون كيلنتون) الذي أثار فضائحه الجنسية حفيظة الشعب الأمريكي و لفتت انتباه العالم بأسره فرئيس أكبر قوة في عالم اليوم جاءت نشأته بشكل عشوائي من أم سكيرة تجهل أباه مما تسبب لأن يحمل الطفل اسم زوج لاحق لوالدته، الأمر الذي أثر في شخصيته لاحقا. و لقد استغل (بيل كيلنتون) نقطة ضعفه هذا ليجعل من فضائحه الجنسية معبرا آمنا و غطاءا فضافضا لفضائح أخرى كتهريب المخدرات و إذاعته لأسرار سياسية،... لمزيد من التفصيل ارجع: عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد و الإصلاح، مرجع سابق، ص 52.

1- المقصود بالفساد السياسي

يشكّل الفساد السياسي قمة الهرم ما بين أنماط الفساد الأخرى و هو النمط الأخطر إذ لا يمكن الفصل التام بينه و أنماط أخرى لعملها بشكل متداخل في تأثيرها الفاسد على المجتمع و الدولة.⁴⁷⁴

حيث يؤدي عدم الإستقرار السياسي و سلب حريات المواطنين و عدم إشراكهم في اتخاذ القرارات، فضلاً عن إتباع سياسات تنموية لم يقدر لها النجاح، إلى تمركز السلطات في أيدي فئات محددة⁴⁷⁵، و هذا يعمل على تدهور الأوضاع فتزداد جرائم استغلال النفوذ، و التعيين بدون مؤهلات و مخالفة القوانين و الأعراف و التعاليم فضلاً عن طبيعة البناء الحكومي الذي يشجع و يساعد في حد ذاته على انتشار الفساد البروقراطي⁴⁷⁶

إلا أن مسألة التعريف بالمفاهيم و تحديدها تطرح مشاكل حقيقية في الفلسفة المعرفية و التحليل السياسي، و يعود ذلك إلى جملة من الاعتبارات أهمها تعقيدات الظواهر الاجتماعية و السياسية، جعل من المفاهيم الدالة عليها يتميز بالعمومية و التعقيد، إضافة إلى تميز تلك الظواهر و المفاهيم بالتغيير حسب الزمن و المكان و فقدان التجانس، و عليه نجد هذه الاعتبارات بارزة في تعريف مفهوم الفساد عموماً و الفساد السياسي تحديداً و مثلت الصعوبات التي إعتزضت الباحثين الجامعيين في دراسة ظاهرة الفساد السياسي و الإتفاق على إطار نظري مفاهيمي عام، تكمن في:

- تضارب الآراء و تباين التصورات حول وجود أو عدم وجود الفساد⁴⁷⁷
- يختلف تعريفها بحسب زمان و مكان استخدامها⁴⁷⁸
- عدم وضوح الحدود بين ما هو نشاط عادي أو ممارسة للفساد.

بالرغم من ذلك إلا أنه وردت تعريفات و مفاهيم للفساد السياسي:

- حيث يرى (H.A.Braz) في بحثه المرسوم (سوسيو جيا الفساد): "إن الفساد السياسي هو المرادف للقوة التعسفية (أي بمعنى استعمال القوة لتحقيق غرض يختلف عن الغرض الذي على أساسه تم منح هذه القوة) التي يطلق عليها مصطلح (Abuse of power) و الصفة المميزة لهذا هي ممارسة السلطة الرسمية تحت ستار المشروعية القانونية (أي التظاهر بالمشروعية و التطابق مع القانون) إلا أن الغرض من هذه الممارسة ليس هو تحقيق ما تنص عليه القوانين أي المصلحة العامة و إنما تحقيق المصلحة الخاصة للقائم بهذه الممارسة.

⁴⁷⁴ - عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد و الإصلاح، مرجع سابق، ص 87.

⁴⁷⁵ - نجد الكثير من حوادث الفساد و النهب المنظم اقترفها من يسمون أنفسهم بممثلي الشعب الذين وجدوا أنفسهم في مقاعد نيابية صورية للمصادقة على نهب الحاكم المستبد فأثروا و استغلوا مواقعهم للاسراع بهضم ما يستطعون من المال العام، تحت ستار مصلحة الوطن و المواطن، و الحفاظ على المصلحة العامة التي أصبحت في واقعنا العربي مجرد كلمة من التراث، من ناحية أخرى بنظرة تحليلية لسلطة أخرى و هي السلطة التنفيذية نجد أنها في النظام السياسي العربي تشغل موقع السلطة المهيمنة على باقي السلطات، حيث يتمتع "الحاكم" فيها بصلاحيات تكاد تكون شبه مطلقة، تعطيه دوما كلمة الفصل الأخيرة في جميع القرارات و التشريعات، بحكم ما خوله و أتاحه له الدستور الذي أضفى الحاكم عليه كل اللامسات الفنية الجميلة التي تجعل من منصبه مركزاً مطلقاً يمسك بزمام جميع الأمور، أنظر عماد الشيخ داود، الشفافية و مراقبة الفساد، مرجع سابق، ص 143.

⁴⁷⁶ - صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية و الاقتصادية، مرجع سابق، ص 47.

⁴⁷⁷ - لمام محمد حليم، ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي و الإداري، جامعة الجزائر، 2002، ص 5.

⁴⁷⁸ - ROCCA Jean- Louis, la corruption, op.cit, p 108.

فيما يرى صموئيل هنتون (Samuel Huntington): "إنه الوسيلة لقياس مدى غياب المؤسساتية الفاعلة" أي أنه عرف الفساد من خلال وجود المؤسساتية السياسية أو عدمها أي أنه ربط بين التنمية السياسية و الفساد⁴⁷⁹

- يوصف الفساد السياسي حسب البعض الآخر أنه نمطا من أنماط السلوك السياسي الذي يمارسه المسؤول الحكومي خلافا للقوانين و الأنظمة النافذة بهدف الحصول على منفعة ذاتية مادية كانت أو معنوية

- في حين يعرفه جلال عبد الله معوض: "إنه السلوك القائم على الانحراف عن الواجبات الرسمية المرتبطة بالمنصب العام سواء كان شغل هذا المنصب يتم بالانتخاب أو بالتعيين في⁴⁸⁰ سبيل تحقيق مصلحة خاصة، سواء أكانت هذه المصلحة تتعلق بمكاسب مادية أو غير مادية و ذلك من خلال استخدام إجراءات أو الالتجاء إلى تعاملات تخالف الشرعية القانونية"

فرغم اختلاف النظريات التي تناولت ظاهرة الفساد السياسي⁴⁸¹ و تباين التعريفات إلا أن الفساد يبقى ظاهرة سياسية تتعدد أبعادها و تتعدد صورها و أشكالها مما يجعل تمييز الفساد السياسي عن أشكال الفساد الأخرى أمر غير يسير هذا إلى جانب صعوبة تحديد أنماط الفساد السياسي نظرا لكثرة متغيراته و عدم وضوح مؤشراتته بدقة.

2- صور الفساد السياسي

2-1- الصورة الأولى: الفساد الرئاسي (فساد القمة)

يشمل هذا النوع من الفساد ذروة الهرم السياسي، إذ ينصرف إلى فساد الرؤساء و الحكام مستغلين سلطاتهم لتحقيق منافع شخصية بطرق غير مشروعة⁴⁸².

يُعد هذا الفساد الأجدر بالدراسة بين صور الفساد السياسي، على حد توصيف (أستاذ العلوم السياسية جلال عبد الله معوض) الذي يرى فيه الصورة الواجب دراستها بعمق و التي ينبغي التركيز عليها من بين صور الفساد السياسي الأخرى حيث تشكل المرتكز الأساس لفساد المستويات الدنيا منها، و تجعل آثاره أخطر أنواع الفساد.⁴⁸³

479- عماد صلاح عبد الرزاق شيخ داود، الفساد و الإصلاح، مرجع سابق، ص 87.

480- فإن الفساد السياسي، بهذا المعنى يتسم بالخصائص التالية:

1. ممارسة مهام الوظيفة العامة بأسلوب بيروقراطي وفقا لمعايير و ضوابط معينة.

2. مخالفة القواعد الناظمة للوظيفة العامة.

3. تحقيق منفعة شخصية من المخالفة العامة.

4. تغليب المصلحة الشخصية على المصلحة العامة.

5. وجود طرفيين في معادلة الفساد و هما الموظف الحكومي من جهة و طالب الخدمة من جهة أخرى.

أنظر ناصر عبيد الناصر، ظاهرة الفساد، مقارنة سوسيولوجية إقتصادية، مرجع سابق، ص 37.

481- فقبل تعريف الفساد السياسي ظهرت عدة اتجاهات في هذا المجال كالاتجاه الأخلاقي، الاتجاه القانوني أو اتجاه الوظيفة العامة، اتجاه المصلحة العامة، اتجاه الرأي العام، و اتجاه الاقتصاد السياسي و كلها نظريات حاولت إعطاء تعريف لظاهرة الفساد السياسي.

482- ناصر عبيد الناصر، ظاهرة الفساد، مقارنة سوسيولوجية إقتصادية، مرجع سابق، ص 38.

483- عماد صلاح عبد الرزاق شيخ داود، الفساد و الإصلاح، مرجع سابق، ص 88.

إنّ اقتناع الحكومات بأن سلطتها مطلقة، و أن الشعوب ليست شريكة معها في الثروة و في سلطة القرار جعلها تتصرف و كأنها هي وحدها لها السيادة على القرار و على الموارد، فهي التي تعطي و هي التي تمنع، و بالتالي لم يعد هناك فاصل بين المال العام و المال الخاص⁴⁸⁴ فهدفهم هو رفع قيمة ثروتهم الشخصية إلى أقصى حد⁴⁸⁵

هذا النمط من الفساد من أخطر صور الفساد، إذ يشيع انتشاره في بعض الدول الأفرو-أسيوية و بلدان أمريكا اللاتينية، و سجل بعض رؤساء هذه الدول حافل بالإرتكابات المالية و باستغلال النفوذ و الكسب غير المشروع، فعلى سبيل المثال لا الحصر رئيس هاييتي الأسبق "جان كلود دوفالبيه" ما نهبه رئيس الفلبين الأسبق ماركوس، كذلك المكسيك و أندونيسيا⁴⁸⁶

بهذه الطريقة يتحول منصب الرئيس من كونه منصبا لخدمة المصلحة العامة إلى منصب لجني الثروة الشخصية بطرق غير مشروعة عبر استغلال النفوذ و قبض الرشاوي و العمولات و معظم هؤلاء الرؤساء ينتمون إلى العالم الثالث حيث يستمرون في الحكم لفترات طويلة نسبيا، تتيح لهم الفرصة للعبث بمقدرات البلاد و هو تبيد موارد و نهب ثرواتها هذا و يمتد الفساد السياسي ليتجاوز أشخاص الرؤساء إلى الزوجات و الأبناء و الأقارب و الأصدقاء و المحاسيب، يتعذر استئصاله إلا في حال تغيير رموز الفساد و الإطاحة بهم و محاكمتهم⁴⁸⁷

2-2 الصورة الثانية: الفساد المؤسسي

يكشف لنا عن عنوان الصورة الثانية من صور الفساد السياسي عن فساد المراتب التي تلي القمة من حيث الترتيب في هياكل سلطات الدول، للتتويه على ما يترك فعلها و ممارستها الفاسدة من بصمات على مجتمعاتها⁴⁸⁸

و نعني به فساد أعضاء الهيئات التشريعية و التنفيذية، حيث تشهد كثير من دول العالم فضائح لجوء أعضاء هذه الهيئات إلى استغلال النفوذ و مميزات الحصانة البرلمانية لمباشرة أنشطة غير مشروعة تحقق لهم بالتالي ثروات طائلة، أو استفادات معينة لهم و لذويهم أو لخاصتهم، لهذا قد تكون هذه الأنشطة، إما أعمال تقاضي رشاوي أو قبض عمولات من مستفدين لتسهيل إصدار قرارات تشريعية تخدم مصالحهم أو للحيلولة دون إصدار قرارات معينة تقيد أعمالهم، أو لتسريب معلومة سرية عن نشاطاتهم المشبوهة تناقشها تلك الهيئات إليهم، أو العمل على دعم مقترحات تشريعية تخدم الحزب السياسي أو دائرة المنتخبين أو

⁴⁸⁴ - يوسف خليفة اليوسف، بحوث و مناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد

السويدي بالاسكندرية، حول الفساد والحكم لصالح البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004، ص 581.

⁴⁸⁵ - سوزان روز أكرمان، الفساد و الحكم، الأسباب، العواقب، و الإصلاح، ترجمة فؤاد سروجي، مرجع سابق، ص 206.

⁴⁸⁶ - حيث رئيس هاييتي الأسبق "جان كلود دوفالبيه" سرق من خزانة الدولة 450 مليون دولار و هرب بطائرة إلى المنفى و قبل هروبه بلغ رصيده في المصارف الأجنبية نحو 500 مليون دولار، و هذا المبلغ متواضع جدا، بالنسبة للمبلغ الذي نهبه رئيس الفلبين الأسبق ماركوس، إذ قدرت المخابرات المركزية الأمريكية ثروته قبل هروبه بنحو 3 مليار دولار أي ما يعادل نصف الموازنة العامة للفلبين، و أشارت بعض التقارير بأن الثروة الإجمالية التي جناها ماركوس تتراوح معظم القروض الخارجية التي تحصل عليها المكسيك إلى حسابات شخصية للكبار المسؤولين في البنوك الأجنبية و سوهارتو أندونيسيا الذي حكم البلاد نحو 32 عاما، أصبح مضرب مثل هو و عائلته في الاحتكار و السيطرة و المحسوبية و المحاباة، أنظر ناصر عبيد الناصر، ظاهرة الفساد، مقارنة سوسولوجية إقتصادية، مرجع سابق، ص 38.

⁴⁸⁷ - المرجع نفسه، ص 39.

⁴⁸⁸ - عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد و الإصلاح، مرجع سابق، ص 94.

العائلة التي ينتمي إليها العضو النيابي دون الاهتمام للمصلحة العامة ككل مما يظهر أن الفساد في هكذا تصرف يبدو جلياً واضحاً⁴⁸⁹ و الأمثلة عديدة عن فضائح أعضاء البرلمان كتلك الواردة في مصر⁴⁹⁰، الفلبين، الولايات المتحدة الأمريكية...⁴⁹¹ هذا عن فساد الهيئة التشريعية، أما عن فساد الهيئات التنفيذية أو ما يطلق عليه بالفساد الحكومي في الأنظمة السياسية فإنه تم رصد العديد من حالات تفشي الفساد في هذه الهيئات حيث يلي الفساد البرلماني في الخطورة الفساد الوزاري الذي يمكن رصد مؤشرات عبر مستواهم المعيشي فيما إذا كان يفوق ما يتقاضونه من دخل مشروع و قد تتشابك و تتداخل أنساق الفساد المؤسسي مع بعضها بعضاً، كأن يتحالف مرتكبو الفساد الوزاري مع مرتكبو الفساد البرلماني، فالفساد الوزاري يظهر استغلال بعض الوزراء لنفوذهم و للصلاحيات المخولين بها لتحقيق منافع شخصية غير مشروعة، و قد تستغل الحكومة مناخ الفساد لتزوير الانتخابات البرلمانية، و عندها يكون عضو البرلمان الذي وصل إلى المؤسسة التشريعية بطرق ملتوية أكثر استعداداً لاستغلال النفوذ و أكثر ميلاً لممارسة الفساد⁴⁹²

2-3- الصورة الثالثة: الفساد السياسي من خلال شراء الأصوات وتزوير الانتخابات وفساد الأحزاب السياسية و قضايا التمويل:

تشير الدراسات التي تناولت ظاهرة فساد الأحزاب و تزوير الانتخابات إلى أنها عرفت في عالم الشمال كما عرفها عالم الجنوب، و على حد تعبير جوزيف لابامبورا Joseph Lapambora: إن الفساد السياسي يكثر في الدول التي تحدد فيها الانتخابات المستقبل السياسي للأحزاب و النخب السياسية المختلفة و إمكانات وصولها للسلطة، في العديد من دول العالم المتقدم أو النامي، و في مثال (الهند و الفلبين) عادة ما تستخدم ملايين الدولارات المخصصة لحملة الانتخابات في شراء أصوات الناخبين و في أحيان كثيرة تقوم بعض الشركات الضخمة و الهيئات الخاصة بتقديم مبالغ لتمويل الحملات للأحزاب المتنافسة و ينجم عن ذلك التمويل في حالة وصول الحزب المدعوم للحكم الحصول على شيء مقابل تلك المساندة المادية يقدمها الواصلون للحكم إلى هذه الشركات⁴⁹³

كما قد تظهر صورة الفساد الحزبي في تجاوز الأحزاب لقواعد اللعبة السياسية و الإخلال بها كالتجسس على المعارضة و قمعها، فضلاً عن استغلال النخب السياسية و الحزبية لنفوذها من أجل تحقيق مكاسب شخصية بطرق غير مشروعة، كالاتجار بالسلع التموينية في السوق السوداء و توزيع السلع المقننة و المحدودة على الأقارب و الأصدقاء و المحاسيب⁴⁹⁴

489- عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد و الإصلاح، مرجع سابق، ص 95.

490- فضيحة "نواب القروض" التي نظرت فيها المحاكم المصرية مؤخرًا، فأدانت أربع نواب و وزيراً سابقاً من الحزب الوطني الحاكم بالفساد المصرفي بحصولهم على تسهيلات مصرفية تصل إلى مليار جنيه، أنظر ناصر عبيد الناصر، ظاهرة الفساد، مقارنة سوسيلوجية إقتصادية، مرجع سابق، ص 39.

491- للإطلاع على مزير من النماذج عن الفساد البرلماني عد لمرجع عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد و الإصلاح، ص 95-96.

492- ناصر عبيد الناصر، ظاهرة الفساد، مقارنة سوسيلوجية إقتصادية، مرجع سابق، ص 39.

493- عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد و الإصلاح، مرجع سابق، ص 100.

494- ناصر عبيد الناصر، ظاهرة الفساد، مقارنة سوسيلوجية إقتصادية، مرجع سابق، ص 39.

3- أسباب الفساد السياسي

الملاحظ أن للفساد السياسي عدة عوامل داخلية متعددة و متداخلة تساهم في نمو و انتشار ظاهرة الفساد و يمكن تلخيص هذه الأسباب فيما يلي:

3-1- الأسباب السياسية و الإدارية⁴⁹⁵

- الشرعية هي الأساس في إقامة دولة العدل و المساواة و نبذ الاستبداد بالتالي فنمو الفساد السياسي هو نتيجة مباشرة لعدم مشروعية السلطة⁴⁹⁶
- عدم الاستقرار السياسي و الذي هو التغيير السريع غير المنضبط أو المحكم و تزايد العنف السياسي و تناقض الشرعية و انخفاض قدرات النظام السياسي⁴⁹⁷
- غياب المشاركة السياسية أي كيفية الاشتراك في العملية السياسية أي من يشترك في صنع القرارات الحكومية.
- عدم التكامل السياسي و غياب الإحساس بالولاء الوطني.

3-2- الأسباب الاقتصادية⁴⁹⁸

- هناك عوامل تفسر نمو و انتشار الفساد السياسي منها:
- مستوى التنمية الاقتصادية، يؤثر ضعف معدل التنمية الاقتصادية على الأفراد بشكل عام حيث أن انخفاض الدخل الفردي قد يقود المواطن إلى العزوف عن المشاركة السياسية و اللامبالاة بممارسة الرقابة الشعبية ثم اللجوء إلى ممارسة العنف.
 - الاقتصاد الريعي كمصدر للفساد السياسي و تظهر تلك العلاقة من كون هذا النمط الاقتصادي ينشئ وظيفة أو سلوكا اجتماعيا، أي البحث عن الربح لصالح النخب المسيرة،
 - التبعية الاقتصادية فزيادة الاعتماد الاقتصادي على الخارج، يعني التبعية الكبيرة للدول لأن هذا الاعتماد يشجع النخب الحاكمة في ممارسة الفساد في الصفقات التجارية كما أن التصدير أو الاستيراد من دولة فاسدة يعني انتقال الفساد من دولة لأخرى خاصة في إطار المساعدات التي تقدمها الدول المتقدمة و ما تلعبه من دور الشركات متعددة الجنسيات حيث يكون الفساد وسيلة مثلى لإقامة مشاريع استثمارية⁴⁹⁹
 - تكاليف التحول الاقتصادي: الواضح أن الإصلاحات الاقتصادية عادة ما تطبق في جو من عدم الاستقرار السياسي و الاجتماعي، مما يؤدي إلى تهيئة المناخ للممارسات الفاسدة.

⁴⁹⁵ - عن أسباب الفساد السياسي إرجع ل: لمام محمد حليم، ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر، مرجع سابق، ص 21 و ما يليها.
⁴⁹⁶ - يقصد بشرعية نظام الحكم القبول الطوعي و الاختياري من جانب المواطنين لمؤسسات الحكم من تنفيذية و تشريعية و قضائية، و كذلك حق الحكام في ممارسة الحكم عليهم، و تذهب كتابات العلوم السياسية إلى أن لهذه الشرعية مصادر قد تتمثل في التقاليد، أو في الالتزام بحكم القانون أو ربما فيما يوصف بالشخصية الكاريزمية للقيادة السياسية التي تبدو كما لو كانت تتمتع بقدرات تفوق ما يملكه البشر عادة و يضيف إليها البعض ما يسمونه بالشرعية الثورية، أي إدراك أغلبية المواطنين أن السلطة الحاكمة تعمل لصالحهم، حتى و إن كانت تتغاضى عن حكم القانون. أنظر مصطفى كامل السيد، العوامل و الآثار السياسية، مرجع سابق، ص 285.

⁴⁹⁷ - هناك بعض الدول تعاني من أعلى درجات عدم الاستقرار السياسي فمثلا الجزائر فقد عرفت أربعة رؤساء دول منذ سنة 1992، و خاضت حربا أهلية لم تخرج منها تماما بعد أن كلفتها قرابة مائة ألف من الضحايا، مصطفى كامل السيد، العوامل و الآثار السياسية، مرجع سابق، ص 287.

⁴⁹⁸ - لمام محمد حليم، العوامل و الآثار السياسية، مرجع سابق، ص 26.
⁴⁹⁹ - فإن اللجوء الشامل إلى الشركات الأجنبية و الاتفاقات التعاقدية مثل "المفتاح في اليد" و "المنتوج في اليد" و الكلفة زائدة الأجرة. فقد أضرت بالاقتصاد الجزائري، و نزع من إطارات الشركات الصناعية العمومية روح المسؤولية و المبادرة. براهيم عبد الحميد، دراسة حالة الجزائر، مرجع سابق، ص 850.

3-3- الأسباب الإجتماعية و الثقافية

لعلّ أهم ما يشير إلى وجود خلل في النظام السياسي هو التفاوت في توزيع الثروات في المجتمع و توزيع الخدمات الأساسية بين مناطق الدولة و تفاوت توزيع الدخل و التوزيع الوظيفي...

- إختلال القيم الإجتماعية فالبعد الأخلاقي⁵⁰⁰ يعدّ أساسيا لوعي ظاهرة الفساد السياسي فهذه القيم تعدّ معياراً للتمييز بين القيم الفاسدة و المنحرفة و القيم السليمة و الصحيحة.

- عندما تكون الثقافة السياسية تدعو إلى الفساد السياسي فهذا يعني عدم القدرة على ضبط السلوك.

ثانيا/ الفساد الإداري

تزداد وطأة الفساد الإداري في الدول النامية، كأحد المظاهر المصاحبة لعمليات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية، كما أنه في الوقت نفسه نتاج للتخلف مما يؤدي إلى عدم تحقيق العدالة و تبيد الثروات، و من ثم اختلال التوازن الاقتصادي و الاجتماعي و زيادة التوتر و عدم استقرار الأمن.⁵⁰¹

تبدو خطورة الفساد الإداري أمر جليا في توسطه كل أنواع الفساد الأخرى لذا نبحت في هذا الفساد عن معناه، و ما هي أسبابه و صورته؟

1- المقصود بالفساد الإداري

وردت تعريفات مختلفة للفساد الإداري⁵⁰² بتباين الأسباب و العوامل فضلا عن النتائج و الآثار:

يرى ألتاس Altass أن الفساد الإداري يعني: "خضوع المصالح العامة لأهداف خاصة و من ثم انتهاك الأنماط المقبولة للواجب و المصلحة العامة و يرى أنه عادة ما يكون مصحوبا بالسرية و الكتمان و اللامبالاة لأية نتائج قد تتمخض عنه و تؤدي إلى معاناة الجمهور". و انطلاقا من هذا التعريف يمكن استخلاص العناصر التالية:

- يتصف الفعل الفاسد في غالب الأحيان بالسرية و الكتمان سواء في بداية عملية الإفساد أو في نتائجها.

- عادة ما يشارك في الفعل الفاسد عدة أشخاص.

- إن للفعل الفاسد آثار سلبية على الجمهور الذي يعد الخاسر الأكبر في أية عملية فساد.

⁵⁰⁰ - ضروري أن تكون الحياة العامة "متخلقة" فالحكومة بدورها أقيمت على مجموعة من القواعد الأخلاقية العامة فهي تسلك عقلية سياسية متخلقة.

BOURICHE Riadh, La Gouvernance, actes du colloque international sur la bonne gouvernance et les stratégies de changement dans le tiers monde, T 1, université de Ferhat abass, sétif, 8-9 avril 2007, p 219.

⁵⁰¹ - صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الإجتماعية و الاقتصادية، مرجع سابق، ص 11.

⁵⁰² - وعن تعريف الفساد الإداري، انظر: JOHNSTON Michael, « a la recherche de définition vitalité politique et corruption » Revue international des sciences social, Paris, 1996, p372.

- إن للفساد سلوك انحرافي يستهدف تحقيق المصلحة الخاصة على حساب المصلحة العامة بطريقة غير مشروعة.⁵⁰³

و يعرف **محمد قاسم القريوطي** الفساد الإداري بأنه: "إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص، و الفساد يحدث عندما يقوم موظف بقبول أو طلب أو ابتزاز رشوة، لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمناقصة عامة. كما يتم عندما يعرض وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة رشاي للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على المنافسين و تحقيق أرباح خارج إطار القوانين المرعية، كما يمكن أن يحصل الفساد عن طريق استغلال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة و ذلك عن طريق سرقة أموال الدولة مباشرة"⁵⁰⁴

يتضح من هذا التعريف أن هناك آليتان للفساد، الأولى آلية الرشوة و العمولة وهي مكشوفة و واضحة و الثانية تتمثل في وضع اليد العاملة على المال العام و الحصول على مواقع وظيفية متقدمة للأبناء و الأصهار و الأقارب، وهو ما يسمى بالمحسوبية.

كما عرف الدكتور **أحمد رشيد** الفساد الإداري بأنه: "تصرف و سلوك وظيفي سيء فاسد، خلاف الإصلاح، هدفه الانحراف و الكسب و الحرام و الخروج على النظام لمصلحة شخصية"⁵⁰⁵

في حين وصفه **ناصر عبيد الناصر** أنه "سلوك بيروقراطي منحرف يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطرق غير مشروعة و بدون وجه حق."⁵⁰⁶

أما **عامر الكبيسي** فيعتبر أن: "الفساد الإداري هو مجموعة من الأعمال المخالفة للقوانين و الهادفة إلى التأثير بسير الإدارة العامة و قراراتها و أنشطتها بهدف الاستفادة المادية المباشرة و الانتفاع غير المباشر"⁵⁰⁷

هناك تعريفات عديدة⁵⁰⁸ لا يمكن حصرها إلا أنه عموماً فإن الإداريون و علماء الإدارة يعتبرون بأن الفساد هو استغلال المناصب الإدارية أي العلاقة بين الموظف و

⁵⁰³ - بن مرزوق عنتر، الرقابة الإدارية و دورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، دراسة ميدانية لولاية برج بوعريبيج نموذجاً، مرجع سابق، ص 60.

⁵⁰⁴ - بوقنور إسماعيل، التنمية الإدارية و معظلة الفساد الإداري، مرجع سابق، ص 35.

⁵⁰⁵ - صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الإجتماعية و الإقتصادية، مرجع سابق، ص 39.

⁵⁰⁶ - ناصر عبيد الناصر، ظاهرة الفساد، مقاربة سوسيولوجية إقتصادية، مرجع سابق، ص 29.

⁵⁰⁷ - انطلاقاً من العديد من التعاريف و المفاهيم التي طرحها العديد من الكتاب فإن الفساد الإداري يأخذ عدة معاني نذكر فيما يلي:
- مخالفة كتاب الله و السنة.

- مخالفة القانون.

- مخالفة المصلحة العامة.

- مخالفة القيم و الأخلاق السائدة.

لمزيد من التفصيل أنظر: بن مرزوق عنتر، الرقابة الإدارية و دورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، دراسة ميدانية لولاية برج بوعريبيج نموذجاً، مرجع سابق، ص 60 و ما يليها.

⁵⁰⁸ - عرف الفساد الإداري الكثير من المفكرين و الباحثين المهتمين بموضوع الفساد الإداري أمثال:

- سامر اللادقي - هنجتون - روبرت تلمان - أحمد النجار، أوستر فيلد، برايان، عاصم الأعرجي و غيرهم... للتفصيل عد ل:

• بوقنور إسماعيل، التنمية الإدارية و معظلة الفساد الإداري، مرجع سابق.

• بن مرزوق عنتر، الرقابة الإدارية و دورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، دراسة ميدانية لولاية برج بوعريبيج نموذجاً، مرجع سابق.

الوظيفة⁵⁰⁹ و تحويلها من المصلحة العامة إلى مصلحة خاصة نفعية و هو ما يسمى "الفساد الإداري"⁵¹⁰

في الأخير نحاول إعطاء تعريفا شاملا للفساد الإداري، إذ أنه عملية غير أخلاقية يقوم بها شاغلي الوظائف الإدارية من أجل إشباع و تحقيق حاجات شخصية خاصة على حساب المصلحة العامة سواء كانت مادية أو فردية أو جماعية.

2- أسباب الفساد الإداري

بالتمعن في معاني الفساد الإداري⁵¹¹ يتضح لنا أنها قد شملت أنواع الفساد، فقد اشتملت على الفساد الاقتصادي و السياسي و الاجتماعي و الديني و الأخلاقي أيضا⁵¹² و هذا ما يعني أن أسباب الفساد بدورها واسعة و لا يمكن حصرها:

2-1- الأسباب السياسية

كما أشرنا سابقا أن للفساد السياسي عوامل سياسية تؤدي إلى بلوغه فإنه قريب من ذلك الفساد الإداري له أسباب سياسية لا تختلف عن التي سبق ذكرها تساهم في اتساع رقعة الفساد الإداري.

* ضعف المؤسسات: تعاني أغلب البلدان النامية من ضعف مؤسساتها، و عادة ما يؤدي هذا الضعف إلى تنمية الفساد، و يمكن الحكم على مدى ضعف أو قوة مؤسسات الدولة من خلال معرفة ما يلي:

- مدى الغموض و الشفافية في معاملاتها.
- مدى إتباع الإجراءات و النظم الموضوعية في التعيينات⁵¹³ و الوظائف.
- مدى قصور أو فعالية الرقابة على أنشطة الدولة.⁵¹⁴

-
- ناصر عبيد الناصر، ظاهرة الفساد، مقاربة سوسولوجية إقتصادية، مرجع سابق.
 - حيمر فتيحة، آثار الفساد الإداري على فعالية النظام السياسي الجزائري (1989-2007)، مرجع سابق.
 - 509- الوظيفة العامة هي تكليف للقائمين بها، هدفها خدمة المواطنين تحقيقا للمصلحة العامة، و يفرض على الموظف صراحة (من خلال الأنظمة و القوانين) أن يحافظ على كرامة وظيفته طبقا للعرف العام و أن يسلك في تصرفاته مسلكا يتفق و احترام الواجب، كما أنه يحظر عليه الإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو لأحد الأشخاص العامة الأخرى، للمزيد أنظر صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية و الإقتصادية، مرجع سابق، ص 103.
 - 510- بوقنور إسماعيل، التنمية الإدارية و معضلة الفساد الإداري، مرجع سابق، ص 37.
 - 511- عن مؤشرات قياس الفساد الإداري إرجع ل: بلوطار مهدي، قروف محمد كريم، مؤشرات الفساد الإداري و دورها في تقييم أداء المؤسسات الإقتصادية، أعمال الملتقى الوطني الخامس حول الفساد الإداري، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، يومي 11 و 12 أفريل 2010، ص 5 و ما يليها.
 - 512- صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية و الإقتصادية، مرجع سابق، ص 43.
 - 513- و في هذا يقول الدكتور كمال الدعسوقي: " إن الموظف الذي يشعر أنه عيّن في وظيفته لا لكفاءته و جدارته، و إنما لدرجة قرابته، و نفوذ معارفه... لا يمكن أن ينظر إلى المصلحة العامة على أنها شيء ذو خطر أو أهمية، و إنما يتركز اهتمامه في تملق من ساعده في الحصول على وظيفته، و رد الجميل إليهم، و هو ما قد يؤدي بدوره إلى ترقية أو تعيين قريب آخر، و هكذا تصبح المصالح الحكومية مغنم و مساعدات متبادلة بين القائمين عليها لا مؤسسات اجتماعية تخدم الصالح العام" أنظر بن مرزوق عنتر، الرقابة الإدارية و دورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، دراسة ميدانية لولاية برج بوعريبيج نموذجا، مرجع سابق، ص 62.
 - 514- المرجع نفسه، ص 62.

* أزمة الشرعية للنظام السياسي⁵¹⁵

* عدم الاستقرار السياسي.

* ضعف مستويات المشاركة السياسية.

* عدم اهتمام القيادة السياسية بمحاربة الفساد.

* الاستبداد السياسي: و في هذا يقول "محمد العربي فلاح": " لقد وضع الناس الحكومات من أجل خدمتهم و لكن الاستبداد قلب الموضوع، فجعل الرعية خادمة للرعاة، فقبلوا و قنعوا"⁵¹⁶

2-2- الأسباب الإدارية و القانونية⁵¹⁷

يمكن القول بشكل عام أن طبيعة البناء الحكومي تساعد على انتشار الفساد الإداري، و لقد أوضح "روبرت تلمان" Telman، في دراسة عن الفساد الإداري بأن الدافع وراء الفساد هو وجود بيئة تساند فيه السياسة العامة للحكومة نظاما بيروقراطيا، و قد أكد هذا القول "بريبانتى" Braibanti الذي أوضح أن الفساد الحكومي و الإنحراف موجودان في جميع الأشكال البيروقراطية، و هذا ما يؤكّد على أن سوء التنظيم الإداري و بيروقراطية القيادة الإدارية المتمثلة في تعدد القادة الإداريين و تضارب اختصاصاتهم و تضخم الجهاز الوظيفي⁵¹⁸ و نقص المهارات السلوكية و الإنسانية لدى القادة، فضلا عن القيادة المتخلفة و الفاسدة و تتأثر السلطة كلها أسباب و دوافع تفسد جو العمل و تعد دافعا وراء ظهور العاملين المنحرفين سلوكيا⁵¹⁹ فتشكل بذلك البيئة البيروقراطية⁵²⁰ مرتعا للفساد.

تتوقف مساحة الفساد على مدى الصلاحيات التي يتمتع بها المسؤول الحكومي و على محاسبة المسؤولين عن القرارات التي يتخذونها بعيدا عن روح القانون أي كلما زادت الصلاحيات و تراخت المحاسبة كلما اتسعت رقعة الفساد الإداري.

و نجل هذه الأسباب فيما يلي:

⁵¹⁵ - بوقنور إسماعيل، التنمية الإدارية و معضلة الفساد الإداري، مرجع سابق، ص 44.
⁵¹⁶ - بن مرزوق عنتر، الرقابة الإدارية و دورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، دراسة ميدانية لولاية برج بوعريبيج نموذجا، مرجع سابق، ص 64.

⁵¹⁷ - بوقنور إسماعيل، التنمية الإدارية و معضلة الفساد الإداري، مرجع سابق، ص 46 و ما يليها.
⁵¹⁸ - التضخم الوظيفي يشارك بصورة مباشرة في الحد من استغلال طاقات الفرد، فإنتاجية الموظف في هذه الحالة تكون في واقع الأمر من قدرته الحقيقية، فإسهامه في الإنتاج في موقع عمله يكون أقل ما ينبغي نتيجة لهذه الظروف التي يخلقها التضخم الوظيفي... أنظر صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية و الاقتصادية، مرجع سابق، ص 75.

⁵¹⁹ - صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية و الاقتصادية، مرجع سابق، ص 49.
⁵²⁰ - و عليه من الضروري التوقف قليلا أمام ظاهرة البيروقراطية. فالبيروقراطية أسلوب عمل يتسم بالفردية في العمل و اتخاذ القرارات بصورة فردية أو من فئة قليلة تتحكم في الأمور دونما الرجوع إلى الفائدة الجماهيرية، و البيروقراطية، من هذا المنطق منافية للديمقراطية و تأخذ بقاعدة المركزية الضيقة و لهذا فالبيروقراطية تنطلق من قدرة الفرد على تسيير الأمور. إن هذا الأسلوب يكاد يكون طابع مميز لمعظم الأجهزة الإدارية فالتحكم في تمييز الأمور الإدارية في قطاعات الإنتاجية المختلفة و في الخدمات يعاني من انتهاج الكثير من المسؤولين أسلوبا بعيد كل البعد عن الروح الديمقراطية، فأصدار الأوامر و كثيرا ما تتحكم فيها الذاتية أو الليبرالية أو السلوك الخاطئ بدافع المحسوبية و المنسوبية، و أحيانا كثيرة بدافع التمسك في منصب العمل، فالأسلوب البيروقراطي في الإدارة يحرم كثيرا من ذوي الكفاءات و الإمكانيات من أن يتقدموا في مجال عملهم، بل بالعكس يصبح العمل ذات طابع ممل غير منتج بشكل مبدع. أنظر: حلاميية ربح، الآثار الإيجابية و السلبية للإدارة على التنمية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة و المالية، معهد الحقوق و العلوم الإدارية، الجزائر، 1992-1993، ص ص 188-189.

* ضعف النظام القانوني: و نعني بذلك تهميش القوانين بدل الحرص على احترامها و تطبيقها فلا يكفي صياغتها إنما العبرة فيما تحققه مقتضيات و أحكام هذه القوانين من نتائج في المجتمع و ذلك نتيجة غياب الردع و سياسة العقاب.

* ضعف الرقابة الإدارية و التهاون في معالجة حالات الفساد الإداري، الشيء الذي يفقد الموظف روح المسؤولية و تنتشر اللامبالاة و تدفعه إلى الوساطة و الرشوة في تعاملاته.
* عدم وضوح التعليمات و صدورها دون وجود دليل يسهل تطبيقها يخلق الحيرة لدى العاملين مما يضطرهم إلى الاجتهاد الشخصي، و من ثم احتمال الانحراف و اختراق القوانين.

* ضعف الهياكل التنظيمية نظرا لقدمها أو عدم ملاءمتها لطبيعة العمل، بالإضافة إلى عدم توزيع المسؤوليات و الصلاحيات بصورة علمية.

* عدم وجود أهداف للوظيفة⁵²¹ و معايير للإنجاز يضعف أساليب الرقابة و المحاسبة⁵²²

* غياب العلاقات الإنسانية في العمل و ذلك يكون برعاية أحوال العاملين و معاملتهم معاملة إنسانية، سواء عن طريق توفير نظم استخدام علمية أو إشاعة روح العدالة بين العاملين.

* غياب المحاسبة التي تأتي من الصحافة و حرية الرأي و التعبير، كما تأتي من المجالس المنتخبة، سواء النيابية أو المحلية و كذلك من المجتمع المدني، بالإضافة إلى أجهزة الرقابة الرسمية مثل الجهاز المركزي للمحاسبة و الرقابة الإدارية.

2-3- الأسباب الاقتصادية و الإجتماعية

2-3-1- الأسباب الاقتصادية:

* انخفاض مستويات الأجور: يعاني أكثر موظفي الخدمة العامة بالدول النامية من نقص في الرواتب التي يمنحها لهم القانون و التي تقصر كثيرا عن الوفاء بمتطلبات معيشتهم و معيشة أسرهم، لهذا يجد الموظف نفسه مضطرا لتقبل الهبة و الرشوة من المواطنين عن ذوي الحاجات ليسد بها النقص المادي الناتج عن ضعف الرواتب، فالتباين الطبقي و اختلال معدلات الدخل و ارتفاع الأسعار و عجز الرواتب عن تلبية المطالب الأساسية للعيش يعد من أسباب إنتشار الفساد الإداري.⁵²³

⁵²¹ - فالوظيفة العامة لها أهداف و أهدافها تتغير باستمرار، لأن الوظيفة العامة لها قابلية للتطور المستمر و الاستجابة للمتغيرات المستجدة، و خاصة إذا استمرت الدولة على نهج تزايد تداخلها في الميدانيين الاقتصادي و الاجتماعي و توسيع مجالات النشاط الإداري العام، حيث تحتاج المرافق الاقتصادية و الاجتماعية في إدارتها إلى الخبرة المتطورة و التخصص الدقيق، و إلى نوعية معينة من العاملين، علاوة على التحديث المستمر للإمكانيات المادية و البشرية للإدارة، و إتباع أفضل الأساليب الفنية في إعداد و تدريب العاملين. و في إسناد السلطة إليهم و كيفية ممارستها. سامي جمال الدين، التنظيم الإداري للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 60.

⁵²² - رقابة التسيير في القطاع العام، و بداية المحاسبة التحليلية في الإدارة ليس بمودة! بل هي ضرورة. أنظر:

JAZIRI Raouf, L'analyse des couts 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, T 2, université de Ferhat abass, sétif, 8-9 avril 2007. P 161.

⁵²³ - هارون نورة، جريمة الرشوة في ظل إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد و أثرها في التشريعات الجزائية الداخلية، مرجع سابق، ص 195.

* بالإضافة إلى وجود بعض العوامل الاقتصادية الأخرى نذكر منها:⁵²⁴

* فقدان بعض النظم الخاصة بالحوافز التي تساعد العاملين المجددين غير المنحرفين لبذل العطاء و التمسك بمتطلبات العمل.

* التوزيع غير العادل للثروات الوطنية و خصوصا لما تنفرد باحتكارها فئة معينة في المجتمع هذا يدفع الفقراء لتطوير الإستراتيجية لممارسة الفساد الإداري، من أجل الوصول إلى إشباع الحاجات التي كانوا يصبون إليها.

* ضعف التنمية الاقتصادية الشيء الذي ينعكس سلبا على الاستقرار السياسي و بالتالي يولد مناخا ملائما لانتشار الفساد الإداري.

2-3-2- الأسباب الإجتماعية:

يمكن حصر الأسباب الإجتماعية المتسببة في ظاهرة الفساد الاداري فيما يلي:⁵²⁵

* للبيئة الإجتماعية بما تملكه من مجموعة كبيرة من الوسائل التي تمثل آليات الضّغط الاجتماعي من عقيدة، و دين لها أثرها الكبير في التأثير على الفرد. كون هذا الأخير يشكل جزءا من النظام الاجتماعي. إضافة إلى أن كل نظام إجتماعي له قيمه الموروثة و المنقولة إليه. تبرز على شكل ضوابط سلوكية يخضع لها الفرد خشية تعارض رغباته و حاجاته مع الآخرين و خشية تصدع بناء النظام الاجتماعي و حتى خوف و خز الضمير.

لهذا قد تكون تلك القيم الإجتماعية سببا في انحراف الجهاز الإداري عن قواعد العمل و خاصة إذا كانت تلك القواعد ذات أصول أجنبية.

* الولاءات الضيقة و علاقات القربى، و هي كلها من صور المجتمع قد تكون أيضا سببا للانحراف عن قواعد العمل و نظمه و إعطاء أولوية دون وجه حق في الحصول على الخدمات و السلع.

* يعيش أيضا الفساد الإداري و ينمو في ظل ضعف الاتجاهات الثقافية للمجتمع، فالمواطن الذي يجهل حقه، و الموظف الذي يرى نفسه فوق كل النصوص القانونية و القواعد الأخلاقية و يتصرف بالتالي بشكل متعال يحتقر بذلك أفراد المجتمع و يتخذ القرارات المتعسفة بمعزل عن القانون كلها تشجع الانحراف و الفساد و تكون سببا في استشرائه.

* و يمكن أن نضيف إلى العوامل السابقة عوامل أخرى كقلة معاقبة المفسدين، ضعف أخلاقيات الوظيفة العامة، ضعف الانتماء للوطن،... و عوامل أخرى تؤدي إلى اتساع دائرة

و المرتب- في تعريف مختصر - و سيلة تسمح للموظف بأن يحتفظ بالمكانة الاجتماعية المقابلة لوظيفته، و لذلك فإن الهدف الأول من منح المرتبات للموظفين العموميين أن تضمن الدولة لهم مركزا محترما لانقا يتيح لهم العيش بقدر الإمكان في مأمن من الانشغال باحتياجاتهم المادية و ذلك لكي يستطيعون أن يكرسوا جهدهم كلية لخدمتها. أنظر سامي جمال الدين، التنظيم الإداري للوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 126.

⁵²⁴ - بوقنور إسماعيل، التنمية الإدارية و معضلة الفساد الإداري، مرجع سابق، ص 46.

⁵²⁵ - حيمر فتيحة، آثار الفساد الإداري على فعالية النظام السياسي الجزائري (1989-2007)، مرجع سابق، ص 29.

3- صور الفساد الإداري

فالموظف 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 وظيفية لتحقيق مصلحته الشخصية أو مصلحة لغيره.⁵²⁷

غير أن الواقع الإداري يثبت وجود تجاوزات، انحرافات، أوجه مختلفة من الفساد داخل الجهاز الإداري فيكون هذا الأخير عرضة لانتهاكات الموظف والتي تأخذ أوجه مختلفة من خلال عرض التعاريف و الأسباب يمكن أن نتوصل إلى صورتين هامتين:

3-1- الصورة الأولى: أنه تتخلل الإدارة إنتهاكات مختلفة من الموظف فتؤدي حقا إلى تخلف إداري⁵²⁸ و فساد حقيقي و منها:

- الاختلاس و السرقة.⁵²⁹

⁵²⁶- لأن عوامل الفساد لا يمكن حصرها لذلك نجد العديد من الباحثين تناولو مهمة البحث عن أسباب ظاهرة الفساد الإداري محاولين التوصل إلى مسبباتها أمثال الدكتور طارق المجذوب، على شتا، فريد النجار، محمد الغزالي، ماجد راغب الحلو، عادل عبد اللطيف، و آخرون لمزيد من التفصيل أنظر: بن مرزوق عنتره، الرقابة الإدارية و دورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، دراسة ميدانية لولاية برج بوعريش نموذجاً، مرجع سابق، ص 77 و ما بعدها.⁵²⁷ حمدي رجب عطية، جرائم الموظفين المقررة بنزاهة الوظيفة و بالمال العام. دراسة تطبيقية مدعمة بأحكام محكمة النقض، القاهرة، 2006، ص 1.

⁵²⁸- جاء تشريح التخلف الإداري في الجزائر بعدة معاناة كبيرة و أضحى النقد الذاتي للممارسة العرجاء ضرورة بدلا من النفاق الذي لم يعد يبيلور سياسات واقعية للتنمية و لا للمشاركة السياسية و لا أساسا لبناء اجتماعي دائم و فعال، بل يلحق الأذى بالتنمية الإدارية ذاتها و تتكلس و تغدو بذلك سيادة اللامبالاة و الاهانات المتبادلة و اللاكفاءة و تعميم التفاهة بالتالي إدارة شبه أمية و مسرفة، ساقور عبد الله، الحكم الموسع بين المفهوم و الآليات في المجتمع الجزائري بلدية عنابة نموذجاً، مرجع سابق، ص 195. و يتمثل التخلف الإداري في عدم قدرة الإدارة ممثلة في التنظيم الإداري في ترجمة الأهداف المكونة لوظيفة الدولة إلى سياسات تم تخطيطها من خلال وظيفة التخطيط و صيها في برامج محددة، و من بعد تحقيقها في الحياة، من أجل مواجهة مشاكل كل المجتمع، كي يحل التطور و التقدم محل التخلف. فتخلف الجهاز الإداري للدولة مرده في الأساس إلى قصور و عدم كفاءة هذا الجهاز في القيام بعمليات الإنتاج و التوزيع لجهاز الدولة الإداري و نخلص من كل هذا إلى:

- أن جوهر المشكلة الإدارية هو الذي يكون إطار و مضمون التخلف الإداري.
- أن التخلف الإداري موجود في الدول المتقدمة و المتخلفة على حد سواء.
و تظل مسألة التخلف هذه نسبية تتناسب و القدر الذي تتطلبه المجتمعات من حاجات و خدمات، و لكن ذلك لا يمنع من القول أن الدول النامية هي الأكثر تخلفا في المجال الإداري من الدول المتقدمة لعمق مشاكلها و صعوبة تدبير وسائل و متطلبات التنمية الإدارية. أنظر: حيمر فتيحة، آثار الفساد الإداري عى فعالية النظام السياسي الجزائري (1989-2007)، مرجع سابق، ص 25.
⁵²⁹- يعتبر الاختلاس و السرقة أبرز مظاهر الفساد الإداري فالاعتداء على المال العام لخدمة مصالح استفحال الفساد بدرجة كبيرة في المجتمع و يعني الاختلاس تحويل المال العام لخدمة مصالح شخصية بطرق غير قانونية و يدخل ضمنه كافة أشكال النهب.
- و الغالب أن يقع استنباط الاختلاس من عجز الموظف العام عن تقديم المال المودع لديه بسبب الوظيفة عند مطالبته به، على أن الجريمة تقع بمجرد تغيير نية الحيازة و ثبوت نية التملك. العطار أحمد صبحي، جرائم الاعتداء على المصلحة العامة، دراسة في القسم الخاص من قانون العقوبات المصري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1993، ص 260.
- إن جوهر جريمة الاختلاس هو تغيير نية الجاني (الموظف المختلس) من حيازة المال أو الشيء حيازة ناقصة إلى حيازة كاملة (الركن المادي في جريمة الاختلاس). فبعد اختلاسا قيام الموظف بعرض المال أو الشيء الذي يدخل في حيازته بحكم وظيفته للبيع أو الإيجار، أو الرهن... أنظر المنجد منال، صفاء أوتاني، قانون العقوبات الخاص، الجرائم الواقعة على الإدارة العامة و الجرائم المخلة بالثقة العامة، منشورات جامعة دمشق، سوريا، 2006-2007، ص 55.
- المشرع الجزائري في قانون 01/06 مَيَز بين اختلاس الممتلكات في القطاع العام بموجب المادة 29 من القانون. و اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص بموجب المادة 41 من نفس القانون أي جاء بصورتين من الجريمة.

- تزوير الوثائق.⁵³⁰
- المحسوبية و المحاباة.⁵³¹
- التسبب الإداري.⁵³²

3-2- الصورة الثانية(الرشوة): إن ما لاحظناه من خلال التّعرض للفساد الإداري أن الصّورة الغالبة لهذا النوع من الفساد يتمثل في "الرشوة"، فهي الطريقة البسيطة و سهلة التّمكّن لأنها تتم بطريقة سرية، فالرشوة مرض إجتماعي يتهدد بالضرر بقدر ما يستشري في حياة الأعمال سواء كانت أعمالا حكومية أو أعمالا خاصة، لأن الموظف أو المستخدم يأسره سلطان المال أو المنفعة فيميل بعمله إلى الناحية الخاطئة و هو على علم بذلك فلا يأمن إنسان على مصلحته و إنما يكون دائما في قلق و لا تؤدي الأعمال على النحو الواجب⁵³³ ولهذا سنتعرض بإيجاز لهذه الجريمة:

3-2-1- أركان جريمة الرشوة⁵³⁴

- الرّكن المفترض (صفة المرتشي): الرشوة هي جريمة اتجار الموظف العام بوظيفته، و من ثم كانت صفة الموظف العام ركنا مفترضا لقيامها، و يجب أن يكون مختصا بالعمل المطلوب تحقيقه نظير ما يتلقاه من مقابل.
- الرّكن المادي: هو المظهر المادي الخارجي لنشاط الجاني، و الذي يتمثل في السلوك الإجرامي الذي يجعله مناطا و محلا للعقاب.⁵³⁵
- الرّكن المعنوي لجريمة الرشوة: لما كانت جريمة الرشوة من الجرائم القصدية Les infractions intentionnelles فإن جوهر ركنها المعنوي المميز لها يتمثل في صورة القصد الجنائي intention criminelle، و هذا يعني أن الخطأ الجنائي La faute pénale لا يكفي لقيام الجريمة، فالقانون لا يعرف جريمة الرشوة غير المقصودة La corruption non intentionnelle.

⁵³⁰- و نعني بهذا التصرف أن يتلاعب الموظف بالوثائق و العقود و المعلومات التي هي بحوزته بحكم الوظيفة مقابل حصوله على منافع مادية.

⁵³¹- من أخطر مظاهر الفساد المحسوبية و المحاباة و التي تعني الأخذ بعين الاعتبار معايير شخصية ذاتية كالصداقة و القرابة في تعيين الموظف على حساب معايير الكفاءة و الجدارة و هي أمور موضوعية لا و بل اعتماد هذه الأساليب حتى في أداء الوظيفة العامة فتؤدي إلى التخلف و الفساد الإداري.

⁵³²- يتمثل التسبب الإداري في مخالفة القوانين النظامية و اللوائح، و من أمثلة ذلك، عدم الحضور للعمل في المواعيد المحددة، و الخروج من العمل قبل المواعيد الرسمية. و عدم التواجد في مكان العمل لفترات طويلة و دون مبرر معقول أو مقبول. فضلا عن عدم استغلال وقت العمل الرسمي لأداء الواجبات و الأعمال الرسمية و انشغال العاملين و انصرافهم للقيام بأعمال غير رسمية خلال وقت الدوام الرسمي، صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الإجتماعية و الإقتصادية، مرجع سابق، ص 41.

⁵³³- صلاح الدين عبد الوهاب، جرائم الرشوة في التشريع المصري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1957، ص 7.

⁵³⁴- لمزيد من التفصيل عن أركان جريمة الرشوة، إرجع إلى: هارون نورة، جريمة الرشوة في ظل إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد و أثرها في التشريعات الجزائية الداخلية، مرجع سابق.

⁵³⁵- تقع الجريمة و يتحقق ركنها المادي بمجرد طلب الموظف أو أخذه العطية أو قبوله الوعد بها سواء لنفسه أو لغيره، سواء أكان موظفا مختصا أو غير مختص و لكنه زعم الاختصاص و بغض النظر عن الوفاء بالغرض الذي من أجله قدمت العطية أو الوعد بها، ذلك أن حصول هذا الغرض و عدمه سيان، فلا أثر له من حيث إنزال العقوبة، أنظر: ياسر كمال الدين، جرائم الرشوة و استغلال النفوذ، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008، ص 68.

3-2-2- جريمة الرشوة في ظل قانون 01/06

بالعودة إلى القانون 01/06 نجد أن المشرع الجزائري جاء بنماذج مختلفة من الرشوة:

3-2-2-1- رشوة الموظفين العموميين: و تتحقق هذه الجريمة عند:

- كل من وعد موظفا عموميا بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء كان ذلك لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر لكي يقوم بأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل من واجباته⁵³⁶
- كل موظف عمومي طلب أو قبل بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة سواء لنفسه أو لصالح شخص آخر أو كيان آخر، لأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل من واجباته⁵³⁷ و هذا ما أشارت إليه المادة 25 من قانون 01/06 كما تناولت نفس المادة العقوبة المقررة لها، و هي الحبس من سنتين إلى 10 سنوات و غرامة مالية⁵³⁸

3-2-2-2- الرشوة في القطاع الخاص: أضاف المشرع هذا النوع من الرشوة⁵³⁹ بموجب المادة 40 من القانون 01/06⁵⁴⁰ و تتحقق الجريمة عند:

- كل شخص وعد أو عرض أو منح، بشكل مباشر أو غير مباشر مزية غير مستحقة على أي شخص يدير كيانا تابعا للقطاع الخاص، أو يعمل لديه بأية صفة كانت، سواء لصالح الشخص نفسه أو لصالح شخص آخر، لكي يقوم بأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل ما، مما يشكل إخلال بواجباته.
- كل شخص يدير كيانا تابعا 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 كيان لكي يقوم بأداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل ما، مما يشكل إخلالا بواجباته.

3-2-2-3- الرشوة في مجال الصفقات العمومية: و قد أشار إليها بمقتضى المادة 27 من قانون 01/06 و هي أخطرهما، حيث نجد أن المشرع قد شدد عقوبة جنائية من 10 سنوات إلى 20 سنة كحد أقصى، و هذا وجه جديد من جرائم الرشوة.

3-2-2-4- رشوة الموظفين العموميين الأجانب و موظفي المنظمات الدولية العمومية: و هي شكل آخر من أشكال الرشوة الواردة في نص المادة 28 من قانون 01/06 حيث تناولت

⁵³⁶ - Le fait de promettre d'offrir ou d'accorder à un agent public directement ou indirectement un avantage indu, soit pour lui-même ou pour autre personne ou entité, afin qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions.

⁵³⁷ - Le fait, pour un agent public, de solliciter ou d'accepter, directement ou indirectement, un avantage indu, pour lui-même ou pour une autre personne ou entité afin qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte relevant de ses fonctions.

⁵³⁸ - تقابلها المادة 15 من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي جاءت بعنوان رشوة الموظفين العموميين الوطنيين.
⁵³⁹ - جيلالي حجاج في دراسة له بعنوان : الرشوة والديمقراطية في الجزائر، اعتمد على تبيان نمو الظاهرة منذ الاستقلال حيث تطرق لشرحها بشيء من التفصيل . Voir: HADJADJ Djillali, corruption, et démocratie en Algérie, la dispute, Paris, 2001, P 31

⁵⁴⁰ - تقابلها المادة 21 من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بعنوان الرشوة في القطاع الخاص، و بالنسبة للعقوبة المنصوص عليها في المادة 40 من قانون 01/06، هي الحبس من 6 أشهر إلى 5 سنوات و غرامة مالية.

مضمون هذه الرشوة و عقوبتها التي تتراوح بين سنتين و 10 سنوات حبس و غرامة مالية⁵⁴¹.

3-2-3- واقع محاربة الرشوة في الجزائر

على لسان الوزير المنتدب المكلف بالشؤون المغاربية و الإفريقية "عبد القادر مساهل" فإنه تم تعزيز التشريع الوطني و وسائل محاربة الفساد و الرقابة منها خلال العقد الأخير و باعتبارها انعكاسا لإدارة السلطات العمومية في محاربة الظاهرة، تجدر الإشارة إلى أنه و منذ صدور القانون رقم 01/06 الصادر في 20 فبراير 2006 و المتضمن الوقاية من الفساد و محاربه تم تسجيل ما يلي:

- تقديم 680 قضية أمام العدالة في سنة 2006 و أفضت إلى الحكم على 930 شخص.
- 1054 قضية أمام المحاكم و منها 681 قضية تم الفصل فيها خلال الفصل الأول من سنة 2008، و تم خلالها الحكم على 1789 شخص.
- 622 قضية على مستوى المحاكم من بينها 484 قضية تم الفصل فيها خلال الفصل الأول من سنة 2008، و تم خلالها الحكم على 1126 شخص.

هذه بعض النتائج التي لا تزال لا ترقى، على أهميتها، إلى التحدي المتمثل في القضاء نهائيا على آفة الرشوة و الفساد، إن كان الهدف هو الانتهاء منها تماما، و مهما يكن من أمر، فإن السلطات العمومية الجزائرية واعية بأن الأمر يتعلق بقضية تتطلب جهودا ووسائل أكبر و يؤكد الوزير أنه لا بد من تجنيد المجتمع برمته، و أبعد من ذلك و في العديد من الجوانب فإن هذه المحاربة تبقى رهينة تعاون حقيقي مع شركائنا في الدول المتقدمة التي تعرف جيدا أن الراشي و المرتشي وجهان لعملة واحدة⁵⁴².

و الفساد الإداري يعتبر فسادا شاملا و يشمل القطاعات الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية باعتبار أن المحرك الأساسي لهذه الهياكل هي الإدارة و شاغلي الوظائف الإدارية⁵⁴³.

يتضح أن الإدارة هي عصب الحياة العامة في البلاد فعجزها و فسادها يعني تعطل كل أجهزة الدولة و مؤسساتها و بالتالي ظهور فساد إقتصادي، سياسي، مالي...

لذا نجد في كثير من خطابات الرجل الأول في البلاد السيد عبد العزيز بوتفليقة و يمكن اعتبار المقتطف مصادرة تفيد إجرائيا باختلال أداء الإدارة الجزائرية في تعاطيها للشأن العام، إذ جاء في المقتطف: "... إنها إدارة غير موصلة العرى بالمواطنين و بالأوضاع الحقيقية الملموسة و غير المبالية برغبات الناس الذين تشرف عليهم و لا بحاجاتهم، إدارة عملت على تكوين منطلق خاص بها يعاكس أحيانا ما هو بمثابة العمود الفقري للدولة و هي تضاعف من إجراءات الإكراه و أشكال التفرع التي لا فائدة ترجى من ورائها بالنسبة

⁵⁴¹ - و تقابلها المادة 16 من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مصادق عليها بتحفظ بمرسوم رئاسي رقم 128/04، مرجع سابق.

⁵⁴² - مساهل عبد القادر ، محاضرة لمعالي الوزير المنتدب المكلف بالشؤون المغاربية و الإفريقية، حول التقرير الوطني للتقييم و التقرير حول برنامج العمل الوطني الذي تأسس على أربعة (الديمقراطية، الحكامة، حكامه المؤسسات، التنمية)، قاعة المحاضرات، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 15 مارس 2009، ص 7.

⁵⁴³ - بوقنور إسماعيل، التنمية الإدارية و معظلة الفساد الإداري، مرجع سابق، ص 39.

لرعاياها و هي تتسبب في تمييع المسؤوليات و اعتماد التعقيم في مضمار اتخاذ القرارات... و تؤدي في غالبية الأحيان إلى تشجيع اللاكفاءة و تعميم التفاهة، إدارة هي أميل ما تكون إلى التبذير منها إلى التسيير، إدارة متقدمة في مناهجها، و لا تكاد تلم بأسباب التقدم العلمي⁵⁴⁴.

ويؤكد الرئيس لومه للإدارة في سنة 2000 بقوله: "... فعلاقة الإدارة بالجمهور العريض و مختلف مكوناته علاقة مهزوزة تحل فيها السلطة البيروقراطية محل الثقة، و الاستبداد يحل مكان التفاهم و تتحول القيادة المحلية إلى رئاسة سلطوية..."⁵⁴⁵.

ثالثا/ الفساد الاقتصادي

هناك الكثير من المشاكل الاقتصادية التي تؤرق مخططي و صانعي السياسات الاقتصادية و من هذه المشاكل الفساد الاقتصادي و الذي تعاني منه جميع الدول المتقدمة و النامية على حد سواء، و إن اختلف حجمه و آثاره تبعاً لاختلاف التركيبة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية لكل دولة.⁵⁴⁶ إلا أنه ثمة من إهتم بدراسة الفساد الاقتصادي فما المقصود به، و ما هي أسبابه و فيما تتجلى صورته؟.

1- المقصود بالفساد الاقتصادي

مسألة الفساد الاقتصادي ترتبط بموضوع الفقر، لهذا شخص البروفيسور د. دفيد جولد و الدكتور خوزيه أماروريسي (خبيران لدى البنك الدولي) في دراسة عن آثار الفساد الاقتصادي على الدول النامية أن بعض المجتمعات استطاعت التغلب على الفساد في الدول المتقدمة إلا أن الظاهرة لازالت متفاقمة في عالم الجنوب، العالم الأكثر فقرا و معاناة من ضنك العيش⁵⁴⁷ مما يؤدي إلى إتخاذ قرارات اقتصادية في تلك الدول مخالفة لمتطلبات الواقع الفعلي و بذلك تسود الفوضى في كل مظاهر الحياة.⁵⁴⁸

الفساد الاقتصادي يظهر بأشكال و صور نذكر منها مختلفة الاقتصاد الموازي⁵⁴⁹،

⁵⁴⁴- جاء في خطاب لرئيس الجمهورية عبد العزيز بوتفليقة أمام الولاية في ماي 2000، أنظر: ساقور عبد الله، الحكم الموسع بين المفهوم و الآليات بلدية عنابة نموذجاً، مرجع سابق، ص 194.

⁵⁴⁵- ساقور عبد الله، الحكم الموسع بين المفهوم و الآليات بلدية عنابة نموذجاً، مرجع سابق، ص 208.

⁵⁴⁶- إمنصوران سهيلة، الفساد الاقتصادي وإشكالية الحكم الراشد و علاقتهما بالنمو الاقتصادي دراسة اقتصادية تحليلية حالة الجزائر، مذكرة نيل شهادة الماجستير، فرع التحليل الاقتصادي، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة الجزائر، 2005، ص 2.

⁵⁴⁷- ففي الجزائر مثلا و في حقبة التسعينات كانت تعيش هيمنة عدد كبير من المسؤولين على أجهزة الدولة في أعلى مستوى، و محاولة تطبيق الليبرالية المتوحشة خلال هذه الفترة، قد تسبب في اتساع عملية الفساد، و أدى إلى تمركز لثروة في أيدي أقلية، و في إفقار غالبية الشعب الجزائري، و فعلا فقد قدر عدد الذين يعيشون تحت خط الفقر في الجزائر بحوالي خمسة عشر مليون جزائري. أي نصف مجموع الشعب. راجع: براهمي عبد الحميد، دراسة حالة الجزائر، مرجع سابق، ص 861.

⁵⁴⁸- أنظر: عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد و الإصلاح، مرجع سابق، ص 75.

⁵⁴⁹- الاقتصاد الموازي أو غير الرسمي فقد أطلقت عليه تسميات، فكان يدعى وقت سبق بالسوق السوداء Le marché noir. فالإقتصاد غير الرسمي يقصد به ذلك الجزء من الإقتصاد الإجمالي غير الممثل في الأرقام الرسمية، فعند قولنا إقتصاد غير رسمي أو خفي، هذا يعني أن النشاط ممنوع قانونيا فهو بذلك غش، فالنشاط لكي يكون رسميا لا بد أن يكون مباحا و خاضعا لإحصائيات الدولة، عكس النشاط غير الرسمي فهو النشاط غير المصرح به، و غير مسجل و غير موجود في إحصائيات الدولة بالتالي لا يخضع للضرائب و لا يخضع لمعرفة الإقتصاد، أنظر: إمنصوران سهيلة، الفساد الاقتصادي وإشكالية الحكم الراشد و علاقتهما بالنمو الاقتصادي دراسة اقتصادية تحليلية حالة الجزائر، مرجع سابق، ص 15.

الجريمة المنظمة: 550 كالتسلح و المتاجرة بالمخدرات⁵⁵¹ و تبييض الأموال⁵⁵² التهرب الضريبي...

وضعت النظرية الاقتصادية رؤيتين أساسيتين للفساد، إحداهما تعتبر الفساد عاملا خارجيا بالنسبة للعملية السياسية و الأخرى تعتبره جزءا منها، و إذا حاولنا تعريف الفساد نجد أن هناك العديد من التعريفات للفساد من أهمها التعريف الذي قدمه **فيتو تانزي**، و الذي يعرفه بأنه: "تعمد مخالفة مبادئ و قواعد العمل بهدف الحصول على مزايا شخصية أو مزايا لذوي الصلة". و هناك ثلاثة عناصر أساسية في هذا التعريف، العنصر الأول و الذي يتطلب ألا يكون للعلاقات الشخصية أو غيرها دورا في اتخاذ قرار إقتصادي يرتبط بمصالح أي طرف من الأطراف الاقتصادية و العنصران الآخران يمكن اعتبارهما شرطين للحكم على مدى مخالفة المبادئ و قواعد العمل أحدهما يكون انتهاك المبادئ الخاصة بالعمل قد تم بشكل مقصود و الشرط الثاني أن يحقق هذا الإنتهاك مصلحة أو فائدة للفرد الذي قام بذلك.⁵⁵³

هناك من يعرف الفساد الاقتصادي بالتركيز على اليتين رئيسيتين من آليات الفساد:

- 1- آلية دفع الرشوة⁵⁵⁴ و العمولة (المباشرة) إلى الموظفين و المسؤولين في الحكومة، في القطاعين العام و الخاص لتسهيل و تسريع عقد الصفقات لرجال الأعمال و الشركات الأجنبية و هو ما يسمى قديما و تاريخيا في المنظمة العربية ب"البرطيل" أو البقشيش.
- 2- وضع اليد على "المال العام" أو الحصول على مواقع متقدمة للأبناء و الأقارب في الجهاز الوظيفي في القطاعين العام و الخاص.

لذا يمكن حصر أهم مكونات الفساد الاقتصادي على النحو التالي:

- تخصيص الأراضي: من خلال قرارات إدارية علوية تأخذ شكل "العطايا" لتستخدم فيما بعد المضاربات العقارية و تكوين الثروات.
- إعادة تدوير أموال المعونات الأجنبية للجيوب الخاصة (تثير بعض التقديرات إلى أن أكثر من 30% منها لا تدخل خزينة الدولة، و تذهب إلى جيوب المسؤولين رجال الأعمال الكبار)

550- لقد تحولت ما فيها الجريمة المنظمة إلى قوة تتحكم في اقتصاديات و سياسات بلدان عدة بحكم آليات الفساد المتحكمة فيها حتى أصبحت توصف بأنها حكومة الظل في تلك البلدان التي منها على سبيل المثال دول أوربا الشرقية المنهارة بعد الحرب الباردة، عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد و الإصلاح، مرجع سابق، ص 81.

551- من صور الفساد الاقتصادي هي نشاطات و انتشار شبكات ما فيا المخدرات كواحد من نشاطات الجريمة المنظمة التي أصبحت تشكل قوة اقتصادية هائلة، يستطيع أفرادها بسطوتها المالية إفساد حكومات بأكملها نتيجة لما تركزت في أيديهم من أموال ضخمة، عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد و الإصلاح، مرجع سابق، ص 79.

552- هذه الجريمة التي حضيت باهتمام دولي نتيجة لتزايد مخاطرها على اقتصاديات الدول و رفاهية استقرار الشعوب باتت تشكل خطر حقيقي على العالم بأسره، و على حد تعبير أحد رجال القانون فإن الدول و القوانين في كل مكان من العالم تبقى دائما متأخرة مقدار خطوة واحدة عن تقدم الجريمة، نقادي حفيظة، دور الأجهزة الدولية في مكافحة جريمة تبييض الأموال، أعمال الملتقى الوطني حول مكافحة الفساد و تبييض الأموال، جامعة مولود معمري تيزي وزو يومي 10-11 مارس 2009، ص 1. لمزيد من التفصيل عن مخاطر الجريمة، عد إلى: عياد عبد العزيز، تبييض الأموال والقوانين و الإجراءات المتعلقة بالوقاية منها ومكافحتها في الجزائر، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 30 وما يليها

553- عمرو صابر، "الفساد الإداري و الإقتصادي، رؤية واقعية إسلامية، دراسات إقتصادية"، مرجع سابق، ص 83.

554- تعد الرشوة مظهر من مظاهر الفساد الإداري، و للتفصيل عن ذلك، أنظر: قاشي علال، الرشوة كمظهر من مظاهر الفساد الإداري و أساليب معالجته، أعمال الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، يومي 2 و 3 ديسمبر 2008، ص 1-11.

- قروض المجاملة التي تمنحها المصارف من دون ضمانات جديّة لكبار رجال الأعمال المتصلين بمراكز النفوذ.
- عمولات عقود البنية التحتية و صفقات السلاح.
- العمولات و الأتاوي التي يتم الحصول عليها بحكم المنصب أو الاتجار بالوظيفة العامة (ربع المنصب)⁵⁵⁵

2- أسباب الفساد الاقتصادي

2-1- الأسباب السياسية و الإدارية

الملاحظ بهذا الخصوص أن أسباب الفساد الاقتصادي لا تختلف عن نظيراتها المسببة للفساد السياسي و الإداري، فالعوامل السياسية و الإدارية هي عوامل تؤدي إلى فساد الإقتصاد في الدولة، و يمكن القول أن الفساد السياسي و فساد الجهاز الإداري هي سبب في فساد الإقتصاد و إعاقة التنمية، فعدم الاستقرار السياسي و ضعف المشاركة و ظهور روح الإستبداد و السيطرة، بالإضافة إلى انعدام الأخلاق و انعدام الرّوح الوطنية و عوامل اجتماعية، إدارية، سياسية أخرى لها الدور الأساسي في امتداد أبعاد الفساد الإقتصادي فضلاً، عن عوامل اقتصادية أخرى.

2- الأسباب الاقتصادية

- التحوّلات الاقتصادية الجديدة نحو اقتصاد السوق و بالتالي استغلال فترة الإنتقال إلى هذا النوع الاقتصادي الجديد.
- وجود قاعدة موارد طبيعية في المجتمع، ذلك أن توفر ثروة طبيعية كبيرة في المجتمع يغري المسؤولين لممارسة أعمال الفساد بصورة أكبر مما هو عليه في المجتمعات ذات الموارد المحدودة⁵⁵⁶ فيؤدي الفساد الإقتصادي إلى الإستهانة بالملكية العامة، و كل ما من شأنه أن يؤدي إلى استبعاد قدر كبير من موارد البلاد الاقتصادية بالذات، و هي بطبيعتها موارد ذات أهمية بالغة في عمليات التنمية⁵⁵⁷.
- السبب الرئيسي يتمثل في سعي كافة الأطراف الاقتصادية التي تشترك في العمليات الاقتصادية لتعظيم منفعتها الفردية أي الرّفاهية و الثروة و بالتالي، فإن المصالح الأنانية لتلك الأطراف تكون المحرك الأساسي للتعامل فيما بينهم، و يتم توزيع الموارد بين الأنشطة التي تقدم أعلى عائد على الاستثمار، أي أن الأشخاص هنا يعتبرون أو يعتقدون بأنهم يتصرفون بطريقة رشيدة من الناحية الاقتصادية⁵⁵⁸.
- إستفحال الفساد الاقتصادي يرجع لاحتكار النفوذ من قبل المسؤولين و إلى تدني مستوى الشفافية، و تراجع نطاق المساءلة⁵⁵⁹

⁵⁵⁵ - إمنصوران سهيلة، الفساد الاقتصادي وإشكالية الحكم الراشد و علاقتهما بالنمو الاقتصادي دراسة إقتصادية تحليلية حالة الجزائر، مرجع سابق، ص 5.

⁵⁵⁶ - بن مرزوق عنتر، الرقابة الإدارية و دورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، دراسة ميدانية لولاية برج بوعريّج نموذجاً، مرجع سابق، ص 66.

⁵⁵⁷ - صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كعمق لعمليات التنمية الإجتماعية و الاقتصادية، مرجع سابق، ص 42.

⁵⁵⁸ - عمرو صابر، "الفساد الإداري و الإقتصادي، رؤية واقعية إسلامية، دراسات إقتصادية"، مرجع سابق، ص 85.

⁵⁵⁹ - إمنصوران سهيلة، الفساد الاقتصادي وإشكالية الحكم الراشد و علاقتهما بالنمو الاقتصادي دراسة إقتصادية تحليلية حالة الجزائر، مرجع سابق، ص 246.

● توسيع الدور الاقتصادي للدولة.

في أحد التقارير الصادرة في البنك الدولي 1997 أكد أن هناك العديد من الأسباب التي تؤدي إلى الفساد في الوقت المعاصر، و من أهم الأسباب إتساع حرية التصرف للمسؤولين بدون ضوابط دقيقة، الإستهانة بالقوانين و ضعف النظام القضائي بالإضافة إلى التأثير الشديد للفقير...⁵⁶⁰ ، من بين أسباب الفساد الإقتصادي الآثار السلبية المنجزة عن عملية الخصخصة⁵⁶¹

و إن إختلفت الأسباب و العوامل فالنتيجة هي الفساد الاقتصادي، الذي بدوره حصى بتصنيفات وفق معايير معينة يتفرع إلى عدة أشكال و صور.

3- صور الفساد الإقتصادي

من خلال الدراسات المتاحة حول الموضوع توصلنا لعدة أنواع للفساد الإقتصادي من خلال عدة معايير.⁵⁶² و تصنيفات هذا النوع هي تقسيمات ذات طبيعة و صبغة إقتصادية محضة:

3-1- الصورة الأولى: و هو تصنيف وفق انتماء الأفراد المنخرطين فيه إلى القطاع العام أو الخاص فينقسم الفساد إذن إلى:

- فساد القطاع العام: و يعتبر أشد عائق للتنمية على مستوى العالم، و هو استغلال العام (خاصة في تطبيق السياسات المالية و المصرفية، التعريفات الجمركية و الائتمان المعرفي و الإعفاءات الضريبية) لأغراض خاصة.
- فساد القطاع المختلط: بما أن الفساد العام هو الأوسع انتشارا يمكن أن نعرف فساد القطاع المختلط بأنه استغلال نفوذ القطاع الخاص للتأثير على السياسات الحكومية يتطلب هذا النوع فساد القطاعين العام و الخاص.

3-2- الصورة الثانية: تصنيف الفساد يتصل بالتنمية الاقتصادية. تبعا لنوعين من التبادل يوجد أنواع مختلفة من الفساد:

- حق التبادل غير المشروط: و هو التعاملات الطوعية في مجال الملكية التي ينتج عنها زيادة المنفعة وانخفاض التكلفة ، الأمر الذي يفضي إلى التنمية الاقتصادية ، الفساد الواسع المدى يتضمن الأنشطة والأفعال التي تدفع الاقتصاد في اتجاه السوق الحرة، إذ أنه يزيد في المنافسة و مرونة السوق مما يؤدي إلى زيادة ثروة المجتمع ككل.

⁵⁶⁰ - عمرو صابر، "الفساد الإداري و الإقتصادي، رؤية واقعية إسلامية، دراسات إقتصادية"، مرجع سابق، ص 86.
⁵⁶¹ - الخصخصة، و التي تعني تنازل الحكومة عن شركات كثيرة لصالح القطاع الخاص، و هذا له علاقة مباشرة بتقشي الفساد في الدول النامية، أين تقوم الشركات التي ترغب في شراء مؤسسات حكومية برشوة المسؤولين في الحصول عليها، إضافة إلى أن الشركات الخاصة قد تدفع أموالا كبيرة من أجل الحصول على معلومات هامة تكون لدى المسؤولين، سواء عن مواصفات الحالة الفعلية للشركات التي ستطرح عاجلا للخصخصة، أو موقع المشاريع الرأسمالية المستقبلية خاصة في ظل المنافسة بين الشركات المتعددة الجنسيات. أنظر بن مرزوق عنترة، الرقابة الإدارية و دورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، دراسة ميدانية لولاية برج بوعريبيج نموذجا، مرجع سابق، ص 65.
⁵⁶² - إمنصوران سهيلة، الفساد الإقتصادي وإشكالية الحكم الراشد و علاقتها بالنمو الاقتصادي دراسة إقتصادية تحليلية حالة الجزائر مرجع سابق، ص 8 و ما بعدها.

● التبادل الحر المقيد بشروط: خاصة في ظل السياسات الاشتراكية يؤثر سلبا على كفاءة الإنتاج لغياب عنصر المنافسة، مؤديا إلى الالفاعلية و التحريف و الفساد و المحدودية، و يظهر في ظل التبادل الحر المقيد بشروط الذي يعيق فعالية السوق أنه يقلل من المنافسة حتى أن الاستثمار القائم يسمى "بالاستثمار الطفيلي" الذي يعمل على نقل الثروة من أصحابها إلى أفراد آخرين بدلا من توزيعها على أفراد المجتمع.

3-3- الصورة الثالثة: كما يمكن تصنيفه إلى ثلاثة أقسام رئيسية حسب درجة الفساد و هي:

- فساد عرض (فردى): قد يكون الفساد أحيانا حالة عرضية لبعض الأفراد السياسيين و الموظفين العموميين أو مؤقتا و ليس منتظما.
- فساد مؤسساتي: في حالات قد يكون الفساد موجود في مؤسسة بعينها أو في قطاعات محددة للنشاط الاقتصادي دون غيرها من القطاعات الأخرى، كوجود بعض الموظفين الرسميين الفاسدين في بعض الوزارات و القطاعات المختلفة.
- فساد منتظم: و في أحيان أخرى يصبح الفساد ظاهرة يعاني منها المجتمع بكافة طبقاته و مختلف معاملاته، و هذا ما يقصد به (Johnston) بالفساد المنتظم أو الممتد، و هذا الفساد يؤثر على المؤسسات و سلوك الأفراد على كافة مستويات النظام السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي، و له ملامح تميّزه عن غيره:
 - أنه متجسد في بيئات ثقافية و اجتماعية معينة.
 - يميل إلى أن يكون احتكاريا.
 - أنه فساد منظم و يصعب تجنبه فهو أخطرهم.

3-4- الصورة الرابعة: و هو تصنيف بحسب حجم و مستوى الفساد المرتكب و درجة الموظف فتجد ما يسمى بالفساد الصغير، و الفساد الكبير.

- الفساد الصغير (على المستوى الأدنى): يطال عادة الموظفين لدى الإدارة و موظفي البنوك و بعض المديرين لا يتجاوز حدود الحاجة و أوضاع المعيشة الصعبة الشيء الذي يفسر انتشار هذا النوع من الفساد و قد نجده عادة في مرحلة التحول الإقتصادي من النمط الموجه إلى اقتصاد السوق.
- الفساد الكبير (على المستوى الأعلى): يطال غالبا المسؤولين الكبار و صناع القرار في البلاد لأجل تحقيق فائض سريع، فهذا النوع مرتبط بالصفقات الكبرى في عالم المقاولات، تجارة، السلاح، و الحصول على التوكيلات التجارية للشركات الدولية الكبرى متعددة الجنسيات...

فالفساد الاقتصادي بدوره له عدة صور من الجرائم كالاقتصاد الموازي و كذا المتاجرة في المخدرات، الأسلحة و غيرها من الجرائم المنظمة، خاصة ما يعرف بجريمة غسل الأموال و تبييض الأموال التي هي غاية في الأهمية.

- تبييض الأموال هي عملية تتم بموجبها إخفاء (التستر) على مصدر المال أو الممتلكات المحصل عليها عن طريق نشاطات إجرامية، و تتراوح مداخل النشاطات الاجرامية مثل

المخدرات التزوير و اختلاس الأموال...⁵⁶³ فهي فعل مادي غير مشروع يمنعه القانون أو امتناع عن فعل يأمر به القانون، تقترفه منظمة أو شخص أو مجموعة أشخاص مباشرة أو من خلال وسيط بغية اكتساب أموال مع العلم أنها متأتية من جريمة أو عائدات لتلك الجريمة و العمل على إخفاء مصدرها الأصلي أو الحيلولة دون اكتشافها بإدماجها في الدورة الاقتصادية العادية⁵⁶⁴.

يؤثر تبييض الأموال على مختلف الأسواق و عناصرها كالعرض و الطلب و عدد المنتجين و عدد المستهلكين، فأثار هذه الجريمة سلبية منها المباشرة حيث لا تسجل متحصل الأنشطة غير المشروعة في حسابات الدخل القومي مما يؤدي إلى تشوه المعلومات الاقتصادية. و بالتالي عدم استقرار سعر الصرف وسعر الفائدة.

كما لها آثار سلبية غير مباشرة عديدة نذكر منها:

- تؤدي عملية غسل الأموال إلى تعميق التفاوت في توزيع الدخل بين فئات المجتمع.
- تؤثر المعاملات غير القانونية سلبا على المعاملات القانونية عن طريق العدوى.
- تؤدي عملية غسل الأموال إلى زيادة الفجوة بين الدخل القومي الرسمي و الدخل القومي الحقيقي، مما يصعب من عملية وضع خطط فعالة للتنمية الاقتصادية.
- تحد من فعالية السياسات النقدية في تحقيق أهدافها، حيث لا يعرف صانعي السياسات النقدية بدقة حجم التدفقات النقدية غير المحسوبة. و غيرها من الآثار المنجرة عن هذه الآفة⁵⁶⁵

فجريمة تبييض الأموال بدأت تشغل بال السلطة الجزائرية تحت ضغط الهيئات المالية الدولية و خاصة صندوق النقد الدولي حيث ألزم هذا الصندوق الدول الأعضاء فيه بمناسبة تقريره المؤرخ في أفريل 2001 بضرورة مكافحة عمليات تبييض الأموال و غسل الأموال و اقترح الصندوق عدة آليات لمكافحة هذه الجريمة و تتمثل فيما يلي:

- اقتراح قوانين محلية و أخرى دولية بقمع هاته الجريمة و وضع الجزاءات الملائمة.
- تكثيف التعاون الدولي في مجال محاربة تبييض الأموال.
- إلزام المصاريف و المؤسسات بضرورة فحص هوية و مشروعية أموال زبائنها.
- وضع أنظمة لتحديد الأموال المشبوهة و مراقبة تحريكها.⁵⁶⁶

لذا فالجزائر صاغت سنة 2005 القانون رقم 01/05⁵⁶⁷ يهدف هذا القانون إلى الوقاية من تبييض الأموال و تمويل الإرهاب و مكافحتهما La présente loi a pour objet de prévenir et de lutter contre le blanchissement d'argent et le financement du terrorisme

⁵⁶³ - بوخميس بوفولة، تبييض الأموال في الجزائر، الواقع، التشريعات و الآفاق، أعمال الملتقى الوطني حول مكافحة الفساد و تبييض الأموال، جامعة مولود معمري تيزي وزو، يومي 10-11 مارس 2009، ص 2.

⁵⁶⁴ - دندان بخته، تمييز جريمة تبييض الأموال عن بعضها الجرائم المشابهة لها، أعمال الملتقى الوطني حول مكافحة الفساد و تبييض الأموال، جامعة مولود معمري تيزي وزو، يومي 10-11 مارس 2009، ص 2.

⁵⁶⁵ - بن تقات عبد الحق، الآثار الاقتصادية و غير الاقتصادية لجريمة تبييض الأموال، أعمال الملتقى الوطني حول مكافحة الفساد و تبييض الأموال، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، يومي، 10-11 مارس 2009، ص 6 و ما يليها.

⁵⁶⁶ - عجة الحيلالي، الكامل في القانون الجزائري للإستثمار، مرجع سابق، ص 764.

⁵⁶⁷ - قانون رقم 01/05 مؤرخ في 27 ذي الحجة عام 1425 موافق ل 6 فبراير سنة 2005، يتعلق بالوقاية من تبييض الأموال و تمويل الإرهاب و مكافحتهما، ج ر عدد 11، صادر في 9 فبراير 2005.

و نتيجة لخطورة هذه الجريمة فقد أكد المشرع الجزائري على ضرورة مكافحتها بموجب القانون 01/06 حيث جاء بتدابير منع تبييض الأموال Des mesures visant a prévenir le blanchissement d'argent. وفقا للمادة 16 من القانون⁵⁶⁸ و دعما لمكافحة الفساد يتعين على المصارف و المؤسسات المالية غير المصرفية بما في ذلك الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين الذين يقدمون خدمات نظامية أو غير نظامية في مجال تحويل الأموال أو كل ما له قيمة ، أن تخضع لنظام رقابة داخلي من شأنه منع وكشف جميع أشكال تبييض الأموال، وفقا للتشريع و التنظيم المعمول بهما⁵⁶⁹ و أكد القانون 01/06 على ضرورة و حتمية العقوبة على تبييض العائدات الإجرامية.⁵⁷⁰

* و في الأخير نقول أن الفساد مهما كان نوعه إداري أو سياسي أو إقتصادي أو إجتماعي و بأبعاده المختلفة ذو آثار سلبية وخيمة من شأنه بسط نفوذه في أي مجتمع، و ما لاحظناه أنه و إن تعددت الأسباب فالنتائج مفردة و واحدة و هي إعاقة حياة الفرد و الجماعة، و أهم ما يمكن قوله في هذه النقطة أن العلاقة تكاملية تفاعلية بين أنواع الفساد التي يمكن أن نسميها قطاعية، فوجود خلل في مجال يكون سببا في حدوث النوع الآخر و يمكن أن نعطي مثال يدعم هذا التلاحم بين أشكال الفساد المختلفة.

فالرشوة مثلا، و إن كانت صنفها البعض كوجه من أوجه الفساد الإداري إلا أننا نجدها في المجالات الإدارية، السياسية و الاقتصادية، فقد تستخدم الرشوة في المجال الاقتصادي للتقليل من مبالغ الضرائب و الرسوم أو تكون مقابل السماح لأنشطة غير مشروعة كالتعامل في المخدرات، كما قد تستخدم الرشوة و تؤثر على أداء الحكومة في محاربة الأنشطة غير المشروعة فتكتسي طابعا سياسيا، أو قد تستخدم الرشوة مقابل خدمات إدارية على مستوى أجهزة إدارية مختلفة فتكتسي طابعا إداريا، فالرشوة لها امتدادات و أبعاد مختلفة و ربما يعود هذا إلى أنها مقترنة بالإدارة و هذه الأخيرة نجدها في كل المجالات و القطاعات و شتى الهياكل.

لعل خطورة هذا الفساد من جهة سمح للمشرع الجزائري بإسناد مهمة الوقاية من الفساد بأشكاله المختلفة للهيئة الوطنية، كما أن أهمية الإدارة و انفرادها بخاصية صيرورتها و ديمومتها بل تواجدها في كل مكان و في كل مجال جعل المشرع يمنح الهيئة طابعا إداريا للوقاية من أشكال الفساد و هو ما سنؤكد في الفرع الموالي.

⁵⁶⁸ - المادة 16 من قانون رقم 01/06، مؤرخ في 20/02/2006، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، مرجع سابق.

⁵⁶⁹ - Pour renforcer la lutte contre la corruption, les banques, les institutions financières non bancaires, y compris les personnes physiques ou morales fournissant des services formels ou informels de transmission de fonds ou de valeurs, sont soumises, conformément à la législation et à la réglementation en vigueur à un régime interne de contrôle visant a décourager et détecter toute forme de blanchissement d'argent.

⁵⁷⁰ - حيث و حسب المادة 42 من قانون رقم 01/06 السالف الذكر، فإنه: " يعاقب على تبييض عائدات الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون بنفس العقوبات المقررة في التشريع الساري المفعول في هذا المجال."

الفرع الثاني

إختصاص الهيئة الأصيل بالوقاية من مختلف أشكال الفساد

قبل أن تكون الهيئة الوطنية، إستراتيجية جزائرية⁵⁷¹ لمكافحة الفساد، فهي إستراتيجية وطنية وقائية بحتة⁵⁷² و هي لا يقتصر دورها في الوقاية من شكل معين من أشكال الفساد فحسب إنما تختص بالوقاية من مختلف صور و نماذج الفساد في مختلف القطاعات العامة و الخاصة⁵⁷³ و على مستوى شتى المجالات الإدارية، الاقتصادية، السياسية، مستعينة في ذلك بعوامل و مؤشرات قد تسهل على الهيئة التّحكم في غاية الوقاية قبل الوصول إلى مرحلة مكافحة. نقصد بذلك أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و أثناء تنفيذها للسياسات الشاملة للوقاية من الفساد أي تلك الإستراتيجية التي تجسد مبادئ دولة القانون و تعكس النزاهة و الشفافية و المسؤولية في تسيير الشؤون و الأموال العامة و الخاصة. فإنها تستعين ببعض المزايا أو الإمتيازات إن صح القول التي تتمتع بها الهيئة.

* فالهيئة الوطنية تباشر مهام الوقاية من الفساد و هي معززة بقدر من الإستقلالية مانحاً إياها المشرع بموجب المادة 18 من قانون 01/06، هذه الإستقلالية المدعمة بتزويد الهيئة بالوسائل البشرية و المادية الكافية إضافة إلى التكوين المناسب و العالي المستوى لمستخدميها العامل القوي الذي يحول إلى تحكم هؤلاء في بلوغ نقاط الضعف و اكتشاف مواقع الخلل و الشلل فضلا عن توفير الحماية و الأمن لموظفي الهيئة من كل أشكال الضغط أو الترهيب أو التهديد أو الإهانة أو كل أشكال الإعتداء التي قد يتعرض لها هؤلاء أثناء القيام بأداء مهامهم في الوقاية من مختلف أشكال الفساد فهذه الإستقلالية هي عامل مكتسب لهذه الهيئة يُكسبها الثقة و الإرادة في بلوغ الهدف و هو الوقاية من الفساد و مكافحته.

* بالإضافة إلى الإستقلالية فإن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد، و من أجل إرساء هذه التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد و مكافحته فإن اختصاصاتها يطغى عليها دور إعلامي تحسيبي لتجنب أكبر قدر ممكن من آثار الفساد. و هو أسلوب و إجراء حديث زهيد القيمة بعدما اقتنع بل و اتفق الجميع على أن أفضل وسيلة و أنجعها للحيلولة دون وقوع الجريمة هو الحث و التأكيد على خطورة الفساد و آثاره، بزرع ثقافة الرقابة الذاتية⁵⁷⁴ و كسر الحاجز بين المواطن

⁵⁷¹الجزائر التي أصبحت تحتل أولى المراتب من حيث أكثر الدول فسادا في العالم، لأسباب عدة. _Classement mondial de la liberté de la presse 2010, a l'Algérie: www.amnistie.centrblog.net

⁵⁷² - فسياسة الوقاية هي المستحدثة و المستحبة في عصرنا، هذا بعدما ثبت عجز السياسات التقليدية التي هي عفاية ردية في الأساس، و عليه ظهرت الحاجة إلى إستراتيجية وقائية تحل محل السياسات العقابية التقليدية التي كللت بالفشل.

⁵⁷³ - مكافحة الفساد يكون بالضرورة بإعادة لنظر في تغيير مدى الاستعداد لمحاربة الآفة لدى مختلف العاملين في القطاعين العام و الخاص. Voir: NKELZOK KOMTSIND Valère, la corruption, une lecture systemque, Edition Dianopia, France, 2004,p87.

⁵⁷⁴ - الرقابة الذاتية وثيقة الصلة بالعقيدة، إذ أن العقيدة الإسلامية و ما تجسده من تصور رباني لطبيعة الإنسان و مبرر وجوده في هذا الكون و مآله بعد الموت، و ما تزرعه هذه العقيدة في إتباعها من ضرورة إعمار هذه الأرض، و تجنب الفساد بكل صورته و توسيع دائرتي الثواب و العقاب لتشمل الآخرة، بالإضافة إلى الدنيا. يجعل هذه العقيدة قوة رادعة للفساد و رقابة ذاتية مصداقا لقول الرسول صلى الله عليه و سلم عندما سئل عن الإحسان فقال " أن تعبد الله كأنك تراه، فإن لم تكن تراه فإنه يراك"، هذا المستوى من المساءلة الذاتية التابعة من الخوف من الله و الرغبة في ثوابه هو أرقى صيغة للمساءلة و أقل تكلفة و لكنها تتطلب تربية تطول، و لكن لا بد منها نظرا إلى ما يتأكد يوما بعد يوم من إفلاس شركات عالمية، كإنترون (Enron) و وورلدكوم (World com) و

و مؤسسات الدولة بتبسيط الإجراءات الإدارية، و تمكين المواطن من الحصول على معلومات تتعلق بالإدارة بكيفية اتخاذ القرارات، تسببها، وغيرها من الإجراءات التي من الأولى أن يكون المواطن عالماً بها و بالتالي تقرب المواطن من مؤسسات الدولة و من القوانين و التنظيمات التي تخضع لها، فلا يكون المواطن عالماً بواجباته فقط بل و حتى حقوقه قبل هذه المؤسسات فتكون بذلك نوع من الرقابة المتبادلة ما بين المواطن و مؤسسات و إدارات الدولة فيكون كل فرد مواطناً كان أو موظفاً على دراية بحقوقه و واجباته كل في منصبه، و لن يتأتى هذا إلا بالتحسيس، بالتوعية بالإرشاد و التوجيه التي هي أساليب قوية تعتمد عليها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ممثلة في أعضائها و هيكلها.

و لن يتحقق ذلك إلا إذا كان هذا التحسيس يشمل كل الشرائح في المجتمع و كل القطاعات العامة و الخاصة، فضلاً عن ضم جهودها إلى السلطات أو الهيئات الأخرى التي يدور اختصاصها في مجال الوقاية من الفساد لأن عنصر التعاون⁵⁷⁵ بين الهيئة و المؤسسات الأخرى في الدولة عنصر مفترض و هو مؤكد في قانون 01/06.

كما أن للهيئة و من أجل الوقاية من مختلف صور الفساد أساليب تجعلها محفزاً لتعزيز الشفافية. و أن هذه الأساليب الجديدة غرضها هو سد الثغرات المعينة في مختلف دواليب الدولة، فبالإضافة إلى التوجيه و الرقابة في أداء الشؤون العمومية، فهي تتحكم في تلقي التصريح بالامتلاكات الخاصة ببعض الموظفين، الأمر الذي يمنع ظلوع الفساد في إدارات الدولة و مؤسساتها، هذا فضلاً عن اختصاص الهيئة في البحث و التحري باعتبارها لها جهاز في الهيئة يسمى بمديرية التحاليل و التّحقيقات حيث تتولى هذه الأخيرة التحقيق في التصرفات التي تعد في نظر الهيئة تصرفات ذات الصلة بجرائم الفساد.

بذلك تختص الهيئة في الوقاية من مختلف أشكال الفساد حيث و تبعا لما ورد في القانون 01/06 فإن الفساد يضم جملة من الجرائم منها ذات الطابع الإداري كالرشوة، أو ذات الطابع الاقتصادي كتهريب العائدات الإجرامية أو ذات الطابع السياسي كإساءة استغلال الوظيفة، التمويل الخفي للأحزاب السياسية... و نقول أن الهيئة لا يقتصر دورها في الوقاية من صور الفساد الواردة في قانون 01/06 بل ذات اختصاص عام حيث و في الكثير من المواد الواردة في القانون 01/06 تحيلنا إلى قانون العقوبات، كما أنه لا يمكن حصر ما يندرج ضمن الفعل الضار في قانون واحد و هو 01/06.

و في حقيقة الأمر، إن الحماية من مخاطر الفساد عن طريق تجريم تلك المخاطر لا يقتصر نطاق تجريمها و لا ينحصر في القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، وإن كان هذا القانون شاملاً لمعظم المخاطر، كما لا ينحصر الأمر رقم 156/66 المؤرخ في

غيرها من الشركات العالمية التي لم تنفع الرقابة الخارجية في ردع مدرائها عن الفساد و التلاعب بأموال المجتمع، أنظر: يوسف خليفة اليوسف ، دراسة حالة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص 599.
⁵⁷⁵ سبق و أن أشرنا أن الهيئة الوطنية لا ينحصر دورها في التعاون مع السلطات و المؤسسات الداخلية في مجال مكافحة الفساد بل يتعدى دورها للسهر على التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيد العالمي إستناداً إلى نص المادة 20 فقرة 9 من قانون 01/06، مؤرخ في 20/2/2006، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، مرجع سابق. كما يكلف رئيس الهيئة بتطوير التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على المستوى الدولي و تبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية عملاً بنص المادة 9 فقرة 11 من مرسوم الرئاسي رقم 413/06، مؤرخ في 22/11/2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها وكيفية سيرها، مرجع سابق.

8 يونيو سنة 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم وإنما تحويه أيضا قوانين خاصة ذات الصلة خاصة بموضوع الوظيفة الإدارية، إذ تتضمن نصوصا جزائية تكميلية تنظم و تعالج موضوعات متباينة و متنوعة في مجالات إقتصادية وسياسية و إدارية متعددة.

عليه يلاحظ وجود ترسانة من النصوص التكميلية الصادرة عن البرلمان و ذات الصلة الموضوعية، بقانون رقم 01/06 تتضمن مواضيع مختلفة و تحتوي على شروط و أحكام عديدة، قد يترتب عن مخالفتها ثبوت قيام جريمة من جرائم الفساد و بالتالي تطبق عليها جزاءات جنائية.

و يجدر التنبيه إلى أن القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته مستمد في جوهره من أحكام إتفاقية الأمم المتحدة⁵⁷⁶ فهذا الارتباط الوثيق ما بين القانون رقم 01/06⁵⁷⁷ و إتفاقية الأمم المتحدة، يمنح لهذا القانون نوعا من الخصوصية، يجعل نصوصه تتصف بأنها نصوصا أصلية أسوة بتلك التي يتضمنها قانون العقوبات الذي لا يخلو من أحكام عامة و خاصة في مجال حماية الوظيفة الإدارية بشكل عام⁵⁷⁸.

نخلص إلى القول أن الفساد لا يمكن حصره في قانون منفرد و عليه فالهيئة تكون ذات اختصاص واسع في الوقاية من مختلف أشكال الفساد و مختلف الجرائم ذات الصلة بجرائم الفساد، مستعملة في ذلك الآليات و السبل التي منحت للهيئة بموجب قانون 01/06 للتحكم في تجنب إتساع أبعاد الفساد باختلاف أشكاله و صورته فاقتصاص الهيئة بالوقاية من مختلف أشكال الفساد يبعث فينا الفضول في معرفة التدابير و الأساليب الإجرائية الممنوحة للهيئة كسلطات في يد هذه الأخيرة للوقاية من أشكال الفساد المختلفة.

⁵⁷⁶ - إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مصادق عليها بتحفظ بمرسوم رئاسي رقم 128/04، مرجع سابق.
⁵⁷⁷ - قانون رقم 01/06، مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، مرجع سابق.
⁵⁷⁸ - خالف عقيلة، "الحماية الجنائية للوظيفة الإدارية من مخاطر الفساد"، مرجع سابق، ص ص 66-67.

المبحث الثاني

التدابير الإجرائية المنوطة بالهيئة للوقاية من مختلف أشكال الفساد

إنه من الأكيد أن للفساد أشكال متعددة، و مرتبط بأسباب وعوامل مختلفة وذو آثار متباينة، و مجتمعة في سلبياتها. فأمام هذه الخطورة المحتملة و المستمرة لآفة الفساد، و باهتمام بنسبة متزايدة من المشرع و إلحاحا منه بضرورة استقبال أساليب و تدابير جديدة تمنح لآليات حديثة مكلفة بمكافحة الآفة⁵⁷⁹، فإنه تعد هيئة مكافحة الفساد في الجزائر إحدى الآليات التي اعتمدها المشرع في إطار إرسائه لتدابير وقائية جديدة. بقصد تنفيذ استراتيجيات مكافحة الفساد. و يمكن اعتبارها بمثابة إجراءات تتخذ مستقلة عن العقوبات بقصد حماية المجتمع ممن يخشى منهم ارتكاب الجريمة، و هي سياسة سارت على نهجها الدول عندما ظهر عجز النظم القانونية العقابية عن مكافحة الإجرام، ذلك لما لها من أهمية إذ أنها تقوم على فكرة الخطورة الإجرامية، فتتصرف عناية القانون نحو التخلّص من الشيء الخطير و لو كان مالكة بريئا، فتعدّ بذلك الهيئة جهاز معوّل عليه كثيراً باعتبارها سلطة إدارية مستقلة تسعى لتكريس مبادئ النزاهة و الشفافية لذا فلم يكتفي المشرع باقرار اختصاص الهيئة بالوقاية من أشكال الفساد فحسب، بل و ألح على إلزامية اعتماد تدابير إجرائية تكلف بها الهيئة بقصد أداء وظيفتها (مطلب أول) كما أن إسناد الهيئة مثل هذه التدابير الرامية إلى إشراك الهيئة في تنفيذ إستراتيجية مكافحة الفساد تعدّ غاية مستهدفة بحدّ ذاتها (مطلب ثاني)

⁵⁷⁹ - حتى و إن كانت هيئات تقليدية لكن باستعمال أساليب حديثة، فالمجلس الأوروبي مثلاً له دور فعال في مكافحة الفساد، فالعديد من الدول تتخبط في مازق الفساد هذا ما جعل المجلس يناشد و يطالب بضرورة تقديم تقرير مفصّل حول الدور الذي تلعبه البرلمان الأوروبية للحد من ضاهرة الرشوة و الفساد. و أخيراً تم الحصول على تقرير سنة 2000، و من بين المكلفين بهذه المهمة (M.LEERS) و (M.TALLO)، هذا التقرير جسد جملة من الإجراءات الواجب تطبيقها و التي نوجزها فيما يلي:
- هذا التقرير يدعو إلى المراجعة السريعة لمختلف الصفقات الدولية المبرمة قصد الحد من الرشوة و الفساد.
- أن مكافحة الرشوة و الفساد أصبح شيء صعب، بل أصعب من المنافسات الاقتصادية الشرسة القائمة بين مختلف المؤسسات و الدول.
- على المجلس الأوروبي أن يقوي من مجهوداته الرامية إلى قمع الغشّ من قبل الأعوان العموميين الأجانب، خصوصاً عند القيام بالمبادلات التجارية.
أنظر في هذا الشأن:

BNOU-NOUCAIR Radouane, la lutte mondiale contre la corruption (de l'empire romain à l'ère de la mondialisation), L'armattan, Paris, 2007, p103.

كما حرصت الجزائر بتنظيم الصفقات العمومية بشكل مفصّل و ذلك بموجب: مرسوم رئاسي رقم 236/10، مؤرخ في 7 أكتوبر 2010، يتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، ج ر عدد 58، صادر في 7 أكتوبر 2010، معدل و متمم بمرسوم رئاسي رقم 98/11، مؤرخ في أول مارس 2011، ج ر عدد 14، صادر في 6 مارس 2011.

المطلب الأول

مضمون التدابير الإجرائية

في سبيل قيام الهيئة بوظائفها المتصلة بشأن تنفيذ إستراتيجيات مكافحة الفساد في الدولة، و باستقراء نصوص القانون 01/06 المنشئ للهيئة و النصوص التنظيمية المرتبطة بها، و منذ الوهلة الأولى التي قادتنا للبحث عن دور و فعالية الهيئة في هذا المجال فإنه تعين التريث للوقوف بالتفصيل أمام مضمون التدابير الإجرائية التي جاء بها قانون 01/06 و المنوطة للهيئة فما هي هذه التدابير؟

بهذا الخصوص، فمن بين التدابير الوقائية المعتمدة في القطاع العام بوجه عام⁵⁸⁰، و المنوطة للهيئة، هو تلقي التصريح بالامتلاكات الخاص ببعض الموظفين (فرع 1) هذا بالإضافة إلى الدور الذي تلعبه الهيئة في التوجيه و الرقابة في أداء الشؤون العمومية (فرع 2)، فضلا عن اختصاص الهيئة بالبحث و التحري و اكتشاف الجرائم ذات الصلة بالفساد (فرع 3) فالحديث عن هذه التدابير يعني البحث في مدى فعالية هذه التدابير؟ و كيف للهيئة إعتماؤها و التحكم فيها في سبيل تحقيق الهدف؟

الفرع الأول

تلقي التصريح بالامتلاكات (La déclaration de patrimoine)

إنّ المشرّع الجزائري و مسايرةً منه للآليات الحديثة الرّامية لمكافحة الفساد فقد جعل من تلقي التصريح بالامتلاكات من الإجراءات الوقائية في القطاع العام، التي جاء بها في القانون 01/06 و الذي أكد فيه على إختصاص الهيئة بتلقي هذا التصريح بالامتلاكات، فقبل أن نتساءل عن ماهية مضمون هذا التصريح و عن الأشخاص المكفلون بهذا النوع من التصريح، الكيفيات التي يتم بها هذا الإجراء؟ نود أن نشير إلى أن المشرع الجزائري سبق له و أن نظم هذا الإجراء بموجب الأمر رقم 04/97 المتعلق بالتصريح بالامتلاكات⁵⁸¹ الملغى و عليه سوف نتطرق للتصريح بالامتلاكات في إطار هذا الأمر ثم التركيز على كيفية إعادة صياغة هذا الإجراء في قانون 01/06 مع الإشارة إلى أهم الإختلافات المعينة؟

⁵⁸⁰ - لأنه من بين التدابير الوقائية في القطاع العام تلك المتعلقة بالتوظيف، إذ أن المادة 3 من قانون رقم 01/06 السالف الذكر، تنص على أنه: " تراعى في توظيف مستخدمي القطاع العام، و في تسيير حياتهم المهنية القواعد الآتية:

1- مبادئ النجاعة و الشفافية و المعايير الموضوعية، مثل الجدارة و الإنصاف و الكفاءة.
2- الإجراءات المناسبة لاختيار و تكوين الأفراد المرشحين لتولى المناصب العمومية التي تكون أكثر عرضة للفساد
3- أجر ملائم بالإضافة إلى تعويضات كافية.
4- إعداد برامج تعليمية و تكوينية ملائمة لتمكين الموظفين العموميين من الأداء الصحيح و النزاهة و السليم لوظائفهم و إفادتهم من تكوين متخصص يزيد من وعيهم بمخاطر الفساد"
⁵⁸¹ - أمر رقم 04/97، مؤرخ في 11/01/1997، يتعلق بالتصريح بالامتلاكات، مرجع سابق.

أولاً/ التصريح بالتمتلكات في إطار الأمر رقم 04/97

سبق للمشرع الجزائري و أن نظم إجراء التصريح بالتمتلكات و هذا بإصدار نص تشريعي خاص بهذا الإجراء و هو الأمر رقم 04/97، هذا الأخير هو الذي يؤسس التصريح بالتمتلكات الواجب على كل شخص قائم بأعباء السلطة العمومية بغية ضمان الشفافية⁵⁸² المالية في الحياة السياسية و الإدارية، و ضمان الحفاظ على الممتلكات العمومية و كرامة الأشخاص المدعويين لخدمة الجماعة الوطنية⁵⁸³.

يكون التصريح بالتمتلكات حسب الأمر 04/97 شخصيا و يوقعه محرره و يشهد على سلامة و صحة البيانات الواردة في التصريح و هذا استنادا إلى نص المادة 2 من الأمر السالف الذكر، التي جاء فيها أنه: " يكون التصريح بالتمتلكات شخصيا و يوقعه محرره و يشهد فيه بشرفه على صحة المعلومات المبينة فيه و سلامتها"

أما عن محتوى و مضمون التصريح بالتمتلكات فإنه و استنادا إلى نص المادة 3 من الأمر 04/97 فإنه يحتوي التصريح بالتمتلكات على جرد للعقارات و المنقولات التي يحوزها المكتتب و أولاده القُصّر و لو على الشّيوع في الجزائر أو في الخارج. ويحرر التصريح بالتمتلكات طبقا للنموذج يحدد عن طريق التنظيم دون الإخلال بالأحكام التشريعية و التنظيمية المتعلقة بنظام الملكية⁵⁸⁴

عليه سنتطرق إلى الأشخاص المكلفون بالتصريح بالتمتلكات و عن الجهة المخولة لها تلقى التصريح بالتمتلكات و الجزاء المقرر في حالة الإخلال بهذا الإجراء؟.

⁵⁸² - فالشفافية في اللغة تعني طبقا لجزر الكلمة (شفف) الخفة ورقة الحال، أو الشيء القليل (جمع أشفاف)، و الشف هو ستر القليل. على أن المفردة (Transparency) الإنجليزية تعني: الحالة التي تكون شافة و يمكن الرؤية من خلالها إنها الوضوح (obvious) أو هي الشيء الجلي أي هي كما الصورة المرسومة على زجاج يجلي للعين من خلال دور خلقها حسب ما يوصف. أما المفاهيم المتخصصة فهي تعني: الشفافية مفهوم يطلق على ما يمكن استعابه بسهولة أو ما يمكن استضاحه بسهولة أو اكتشافه.

أو هي على حد تعبير صلاح سالم زرنوقة: آلية للكشف عن الفساد بأن يكون الإعلام (و الإعلان) من جانب الدولة عن أنشطتها كافة في التخطيط و التنفيذ.

أو كما يعرفها آخرون على أنها: التمييز بوضوح بين القطاع الحكومي و باقي القطاعات و بموجبها تحدد بدقة الأدوات السياسية و الإدارية داخل الحكومة، و أن يتم بوضوح وفق آلية يطلع عليها الجمهور تحديد توزيع المسؤوليات بين مختلف مستويات الحكومة، و كذلك توزيعها بين كل من السلطة التنفيذية و التشريعية و القضائية.

أو هي من وجهة نظر اقتصادية سياسية تعني: الإنفتاح على الجمهور فيما يتعلق بهياكل و وظائف القطاع الحكومي و نوايا سياسات المالية العامة و حسابات القطاع العام الذي من شأنه تعزيز المساءلة و كذلك تعزيز المصادقية، و حشد تأييد أقوى للسياسات السلمية من قبل الجمهور على علم بمجريات الأمور، على أن إنعدام الشفافية في السياسات يؤدي إلى زعزعة الإستقرار، و عدم الكفاءة، و الافتقار للعدالة.

أنظر: عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد و الإصلاح، مرجع سابق، ص 43.

⁵⁸³ - حسب المادة 1 من الأمر رقم 04/97، مؤرخ في 11/01/1997، يتعلق بالتصريح بالتمتلكات، مرجع سابق.

⁵⁸⁴ - La déclaration de patrimoine comporte l'inventaire des biens meubles et immeubles détenus y compris dans l'indivision en Algérie et ou à l'étranger par le souscripteur et ses enfants mineurs.

1- الأشخاص الخاضعون للتصريح بالامتلاكات

أخضع الأمر 04/97 طائفة من الأشخاص لضرورة الإفصاح عن ذمتهم المالية بموجب هذا التصريح حيث: 585

- يتعين على الأشخاص الذين يمارسون مهمة انتخابية وطنية أو محلية أن يكتتبوا تصريحاً بالامتلاكات خلال الشهر الذي يعقب تقليدهم مهامهم
- يتعين على رئيس الحكومة و أعضاء الحكومة أن يكتتبوا تصريحاً بامتلاكاتهم خلال الشهر الذي يعقب تعيينهم.
- يجب أن يخضع لاكتتاب التصريح بالامتلاكات الأشخاص المدنيون و العسكريون الذين يعملون في مؤسسات أو إدارات أو هيئات عمومية و كذلك الذين يعملون في هيئات تحوز فيها الدولة إسمها و ذلك في الشهر الذي يعقب استلامهم مهامهم.

بالتالي فالميعاد شهر، يمدد هذا الأجل إلى شهر واحد آخر في حالة القوة القاهرة.

فهذه الأشخاص محددة بموجب المواد 4، 5، 6 من الأمر 04/97 و على هؤلاء حسب نص المادة 7 من الأمر السابق أن يجددوا تصريحهم بالامتلاكات خلال الشهر الذي يعقب إنتهاء عضويتهم أو مهامهم إلا في حالة الوفاة و يمدد الأجل إلى شهر (1) آخر في حالة القوة القاهرة.

2- لجنة التصريح بالامتلاكات Commission de déclaration de patrimoine

أسندت مهمة تلقي التصريح بالامتلاكات بموجب الأمر رقم 04/97 إلى لجنة خاصة هي "لجنة التصريح بالامتلاكات"، حيث يودع التصريح لدى هذه اللجنة، و تسلم للمكتب نسخة من التصريح، حيث جاء في المادة 8 من الأمر السالف ذكره الآتي نصه: "يودع التصريح لدى لجنة تنشأ لهذا الغرض تسمى "لجنة التصريح بالامتلاكات"

تسلم للمكتب نسخة من التصريح موقع عليها قانوناً تعتبر كوصل إيداع"

و تتكون لجنة التصريح بالامتلاكات من :

- الرئيس الأول للمحكمة العليا، رئيساً.

- ممثل عن مجلس الدولة.

- ممثل عن مجلس المحاسبة.

- حائزي (2) عضوية انتخابية وطنية يعينهما رئيس الهيئة التشريعية من بين أعضائها.

- رئيس الغرفة الوطنية للموثقين

585- انظر المواد 4، 5، 6، من الأمر 04/97، مؤرخ في 11/01/1997، يتعلق بالتصريح بالامتلاكات، مرجع سابق.

و تزود لجنة التصريح بالتملكات بأمانة تقنية و يحدد النظام الداخلي قواعد تنظيم اللجنة و سيرها.⁵⁸⁶

كما تعد اللجنة و تنشر تقريرا سنويا يوجه إلى رئيس الجمهورية، تبين اللجنة في التقرير السنوي ما قد تلاحظه من تطورات في الممتلكات إذا لم يقدم الشخص المعني بشأنها توضيحات، أو قدم توضيحات يعتقد أنها غير كافية.

كما تقوم لجنة الشفافية المالية للحياة السياسية الفرنسية بإعداد تقرير خلال كل 3 سنوات، تقيّم فيه تغيّر و تنوع الوضعية المالية للمكلفين بالتصريح أمامها، و يتم نشره في الجريدة الرسمية.⁵⁸⁷

3- الطابع السري للتصريح بالممتلكات: إن التصريح بالممتلكات المودع لدى اللجنة يكتسى طابعا سريا Caractères confidentiel و لا ينشر إلا بناء على طلب المكتب أو ذوي حقوقه. و لا يطلع على التصريح بالممتلكات إلا الأشخاص الذين يأذن لهم المكتب صراحة بذلك ما عدا السلطات القضائية التي تتصرف في إطار التشريع المعمول به.⁵⁸⁸

في القانون الفرنسي تضمن اللجنة الحفاظ على سرية هذه التصريحات و الملاحظات المقدمة عند الإقتضاء من قبل المكلف بالتصريح عن تطور وضعيتهم المالية.⁵⁸⁹

4- نشر التصريح بالممتلكات: إنه و بغض النظر عن الطابع السري للتصريح السالف الذكر و الوارد بموجب المادة 11 من الأمر 04/97، فإنه يجب أن يكون التصريح بالممتلكات الخاص برئيس الجمهورية، وحائزي المهمة الانتخابية الوطنية، و رئيس المجلس الدستوري و رئيس الحكومة وأعضاء الحكومة، والأمين العام للحكومة و الرئيس الأول للمحكمة العليا و النائب العام لدى المحكمة العليا ورئيس مجلس الدولة و رئيس مجلس المحاسبة و محافظ بنك الجزائر، والسفراء و الولاة، محل نشر publication في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، خلال الشهرين (2) اللذان يعقبان انتهاء عضويتهم أو مهامهم.⁵⁹⁰

بمقتضى المادة 13 من الأمر 04/97 فإنه تنشر تصريحات رؤساء المجالس الشعبية البلدية و الولائية، و أعضائها، عن طريق التعليق بمقر الجماعات المحلية المعنية.

⁵⁸⁶ - بمقتضى المادة 09 من الأمر رقم 04/97، مؤرخ في 11/01/1997، يتعلق بالتصريح بالممتلكات، مرجع سابق.
⁵⁸⁷ - "la commission apprécie la variation des situations patrimoniales des membres du parlement et des personnes mentionnées aux articles 1^{er} et 2 de la présente loi telle qu'elle résulte des déclarations et des observations qu'ils ont pu lui adresser. Elle établit, chaque fois qu'elle le juge utile, et en tout état de cause tous les trois ans, un rapport publié au journal officiel de la république française. Ce rapport ne contient aucune indication nominale quant aux situation patrimoniales." Article 3/II-5 de la loi n°88/227 du 11/03/1988, modifiée et complétée, relative à la transparence financière de la vie politique, op.cit.

⁵⁸⁸ - بموجب المادة 11 من الأمر رقم 04/97، مؤرخ في 11/01/1997، يتعلق بالتصريح بالممتلكات، مرجع سابق.
⁵⁸⁹ - "la commission assure le caractère confidentiel de déclarations recues ainsi que des observations formulées, le cas échéant, par les déclarants sur l'évolution de leur patrimoine." Article 3/II-3 de la loi n°88/227 du 11/03/1988, modifiée et complétée, relative à la transparence financière de la vie politique, op.cit.

⁵⁹⁰ - المادة 12، من الأمر رقم 04/97، مؤرخ في 11/01/1997، يتعلق بالتصريح بالممتلكات، مرجع سابق.

واستنادا إلى نص المادة 14 من الأمر السالف الذكر فإنه يحتفظ بالتصريح الأولى والمجدد خلال الثلاث (3) سنوات التي تعقب إنتهاء العضوية أو المهام وذلك تحت مسؤولية لجنة التصريح بالملكات.

5- تغييرات الممتلكات (Des modifications de patrimoine)

يتعين على الشخص الخاضع للتصريح بالملكات أن يصرح بكل تغيير معتبر في ممتلكاته بمجرد حدوثه، وذلك بعض النظر عن التصريح الأولى بالملكات وتجديده كما هو منصوص عليهما في هذا الأمر.

6- العقوبات المقررة في حالة الإخلال بالإجراء

6-1- التصريح غير الصحيح أو إفشاء لمحتواه: إن التصريحات بالملكات غير الصحيحة أو كل إفشاء لمحتوى هذا التصريح يعد خرقا لأحكام الأمر 04/97 المتعلق بالتصريح بالملكات ويعرض مرتكبهما لعقوبات جنائية و الواردة في المادتين 228 و 301 من قانون العقوبات.

فتحيل اللجنة كامل الملف على الجهة القضائية المختصة التي يتعين عليها تحريك الدعوى العمومية في حالة ثبوت الفعل المنصوص عليه في المادة 228 من قانون العقوبات.⁵⁹¹

6-2- إنعدام التصريح بالملكات

* يترتب عن إنعدام التصريح بالملكات خلال الأجل المحددة في الأمر 04/97 تنفيذ إجراءات إسقاط العضوية الإنتخابية أو العزل من المهام حسب الحالة.

* يعد إنعدام التصريح بالملكات L'absence de déclaration de patrimoine، عند إنتهاء العضوية الإنتخابية أو الوظيفة بمثابة الإدلاء بالتصريحات الكاذبة fausse déclaration المنصوص عليها في المادة 15 من الأمر 04/97⁵⁹².

ثانياً/ التصريح بالملكات في إطار قانون رقم 01/06

بعد إلغاء الأمر 04/97 المتعلق بالتصريح بالملكات، قام المشرع بإعادة صياغة هذا الإجراء في إطار القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته. فمن بين التدابير الوقائية في القطاع العام التصريح بالملكات فبقصد ضمان الشفافية⁵⁹³ في الحياة السياسية و الشؤون العمومية، يلزم الموظف العمومي بالتصريح بالملكات.

حيث جاء في المادة 4 من قانون 01/06 الآتي نصه: " قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية و الشؤون العمومية و حماية الممتلكات العمومية، و صون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية، يلزم الموظف العمومي بالتصريح بملكاته يقوم

⁵⁹¹ - استنادا لنص المادة 16 ، من الأمر رقم 04/97، مؤرخ في 11/01/1997، يتعلق بالتصريح بالملكات، مرجع سابق.

⁵⁹² - المادة 17، الأمر رقم 04/97، مؤرخ في 11/01/1997، يتعلق بالتصريح بالملكات، مرجع سابق.

⁵⁹³ - إلى جانب الشفافية نجد عامل آخر من شأنه الحد من آفة الفساد و هو "المساءلة" حيث يعرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المساءلة: " على أنها الطلب من المسؤولين تقديم توضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة، حول كيفية استخدام صلاحياتها و تصرف و اجباتهم و الأخذ بالانتقادات التي توجه لهم و تلبية المتطلبات المطلوبة منهم و قبول المسؤولية عن الفشل و عدم الكفاءة أو عن الخداع و الغش، أنظر: بوقنور إسماعيل، التنمية الإدارية و معظلة الفساد الإداري، مرجع سابق، ص 87.

الموظف العمومي باكتتاب تصريح بالتملكات خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيبه في وظيفته أو بداية عهده الانتخابية. يجدد هذا التصريح فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي بنفس الكيفية التي تم بها التصريح الأول كما يجب التصريح بالتملكات عند نهاية العهدة الانتخابية أو عند إنتهاء الخدمة⁵⁹⁴.

باستقراء نصّ هذه المادة فإنّه يمكن أن نستشفّ أهم النّقاط الأساسية التّالية:

1- أهداف التصريح بالتملكات

فانتشار ظاهرة الفساد الإداري و السياسي، يحول دون إرساء مرتكزات التنمية الشاملة و المستقلة. أي تظهر مع الفساد مصادر جديدة للثروة تنتفع فيها فئات بيروقراطية و شرائح طفيلية.⁵⁹⁵ فحينما تسود المجتمع ظاهرة الفساد يعمد الموظف إلى إلزام طالب الخدمة العامة بدفع مبلغ معين لقاء ما ينتفع به من خدمة عامة هي أصلا مجانية، و مثل هذا الفعل هو صورة من صور الابتزاز الأمر الذي يستوجب إلزام الموظف الحكومي بأن يتقدم بإقرار عن الذمة المالية سنويا. للتأكد من سلامة سلوكه الوظيفي بحيث يحظر عليه قبول الهدايا النقدية أو العينية ما عدا الهدايا الشخصية و يمنع عليه تعاطي الهدايا مع المتعاملين معه كقاعدة⁵⁹⁶.

كثيرا ما نجد في الواقع أشخاصا يمارسون وظائف بسيطة أو متوسطة، و مع ذلك يتمتعون بثروة هائلة و حتى أنهم يحققون هذه الثروة في آجال قصيرة، و هو الأمر الذي يطرح عدة تساؤلات هي كيف إستطاع هؤلاء الأشخاص تحقيق هذه الثروة لمدة قصيرة بالرغم من أن رواتبهم الشهرية و بحكم وظيفتهم لا يحقق لهم ذلك؟.

لذلك تؤكد القوانين الحديثة على ضرورة إشهار الذمة المالية لأعضاء البرلمان قبل توليهم المنصب النيابي و بعده و كذلك مساءلة أعضاء الحكومة و التدقيق بذمتهم و ممتلكاتهم الخاصة و من يعولونهم، بالإضافة إلى مساءلة أقاربهم عمن يلاحظ عليهم الثراء خلال فترة تولي أعضاء الحكومة المنصب أو بعد خروجه منه و ذلك بالتنسيق مع الهيئة القضائية.⁵⁹⁷ لذلك ظهرت الحاجة لإخضاع موظفي الخدمة العامة و كذلك كبار المسؤولين للمساءلة عن مصدر ممتلكاتهم قبل و بعد إنهاء خدمتهم العامة.⁵⁹⁸

⁵⁹⁴ - Il est fait obligation de déclaration de patrimoine aux agents publics en vue de garantir la transparence de la vie politique et la préservative ainsi que la protection du patrimoine public et la préservation de la dignité des personnes chargées d'une mission l'intérêt public.

L'agent public souscrit la déclaration du patrimoine dans le mois qui suit sa date d'installation ou celle de l'exercice de son mandat électif. En cas de modification substantielle de son patrimoine, l'agent public procède immédiatement, et dans les mêmes formes, au renouvellement de la déclaration initiale.

La déclaration de patrimoine est également établie en fin de mandat ou de cessation d'activité.

⁵⁹⁵ - ناصر عبيد الناصر، ظاهرة الفساد، مقارنة سوسولوجية إقتصادية، مرجع سابق، ص 28.

⁵⁹⁶ - المرجع نفسه، ص 50.

⁵⁹⁷ - عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد و الإصلاح، مرجع سابق، ص 183.

⁵⁹⁸ - ناصر عبيد الناصر، ظاهرة الفساد، مقارنة سوسولوجية إقتصادية، مرجع سابق، ص 76.

نجد أنه و من أجل مكافحة الفساد و الجرائم ذات الصلة في الخدمة العامة أكدت اتفاقية الاتحاد الإفريقي⁵⁹⁹ على أنه تلتزم الدول الأطراف بمطالبة الموظفين العموميين المعنيين تقديم إقرار عن ممتلكاتهم و ثرواتهم عند تولي مهام وظيفة عامة و خلال مدة توليهم هذه الوظيفة و بعد إنتهاء مدة خدمتهم.⁶⁰⁰

إلى جانب المشرع الجزائري، فإنّ المشرع الأردني بدوره نظّم التصريح بالممتلكات في إطار القانون رقم 62، حيث ألزم أعضاء الهيئة بحدّ ذاتهم بالتصريح بممتلكاتهم حيث جاء في نصّ المادة 8 فقرة و من القانون "على كلّ من الرّئيس و الأعضاء و الموظفين العاملين في الهيئة أن يفصح عن ممتلكاته و ممتلكات زوجه و أولاده القصرين، قبل مباشرته لعمله"، و هذا دليل على أنهم يأخذون بهذا الإجراء.

و تتمثّل أهداف التصريح بالممتلكات فيما يأتي:

1-1- ضمان الشفافية في الحياة السياسية و الشؤون العمومية: لا بد لمؤسسات الدولة وإداراتها من اعتماد مبدأ الشفافية الذي يعني توفير المعلومات بشكل واضح مكشوف، لدراساتها و توظيف نتائجها، و أن تكون المعلومات دقيقة وواضحة وصحيحة وشاملة، لا يستثنى منها أي قطاع من قطاعات الدولة.⁶⁰¹

فنص المادة 4 من قانون 01/06 يجعلنا نتوقّف عند مسألة الشفافية فماذا نعني بهذه الأخيرة؟.

بداية يقع مفهومي الشفافية و الفساد على طرف نقيض إذ كلّما إكتسبت الشفافية أراضى جديدة اندحر الفساد و أعلن هزيمته و العكس بالعكس، بهذا يمكننا اعتبار الشفافية في إدارة ما مؤشر لانتشار و استفحال الفساد فيها و محاولة واضحة و صريحة للتغطية عليه و تمريره فبواسطة هذا المبدأ يمكننا تحديد بؤر أهم أدوات الكشف عن الفساد و القضاء عليه⁶⁰² حيث تعد الشفافية واحدة من المصطلحات الحديثة التي استخدمتها الجهات المهتمة بمكافحة الفساد في العالم تعبيرا عن ضرورة الإفصاح للجمهور و إطلاعهم على منهج السياسات العامة، و كيفية إدارة الدولة من قبل القائمين عليها من رؤساء دول و حكومات و وزراء الخ من مفاصل الدولة

⁵⁹⁹ - بموجب المادة 7 فقرة 1 من إتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته، مصادق عليها بمرسوم رئاسي رقم 137/06، مرجع سابق.

⁶⁰⁰ - Exiger que tous les agents publics ou ceux qui sont désignés par la loi déclarent leurs biens lors de leur prise de fonction ainsi que pendant et à la fin de leur mandat.

⁶⁰¹ - بوقنور إسماعيل، التنمية الإدارية و معظلة الفساد الإداري، مرجع سابق، ص 86.

⁶⁰² - فإنه يجب تكريس أهم شروط سيادية و المتمثلة في:

- قيام شراكة حقيقية بين الحكومة و مختلف مؤسسات المجتمع المدني.

- خلق قنوات تستهدف بالأساس المساهمة الفعالة في إنضاج الرأي العام لمقاومة الفساد.

- تكريس رفض ممارسة الفساد عبر تقوية و تعزيز ثقافة الانتماء للوطن و الإلتزام بقضايه و ليس عبر ترسيخ الممارسات السلبية و المتطرفة التي من شأنها أن تؤدي إلى عدم الإستقرار السياسي و الإجتماعي و الإقتصادي.

- فتح تام لقنوات الإتصال بين أصحاب المصلحة و المسؤولين.

- الكشف عن مختلف القواعد و الأنظمة و التعليمات و الاجراءات و الآليات المعتمدة.

أنظر حيمر فتيحة، آثار الفساد الإداري على فعالية النظام السياسي الجزائري (1989-2007)، مرجع سابق، ص 235.

الأخرى، بغية الحد من السياسات غير المعلنة، أو ما يطلق عليه اصطلاحاً " سياسات خلف الكواليس" التي تتسم بالغموض و عدم مساهمة الجمهور فيها بشكل واضح.⁶⁰³

الشفافية بدورها عرفت عدة تعريفات تختلف باختلاف زاوية الدراسة:

1-1-1. التفسير من زاوية صنع السياسة العامة و تنفيذها

يعرفها "صلاح سالم زرنوقة" بأنها آلية للكشف عن الفساد بأن يكون الإعلام (و الإعلان) من جانب الدولة عن أنشطتها كافة في التخطيط و التنفيذ⁶⁰⁴.

في تفسير لـ "أندرسون" عن الشفافية و أهمية المواطن في صنع السياسة العامة حيث يقول "أن الأفراد يلعبون دوراً مهماً و مباشراً في صياغة السياسة العامة" يتضح من التعريف أن الدولة ملزمة بالإعلان عن سياساتها و التعويل على دور المواطن في المشاركة في صنع تلك السياسات في إطار من الشفافية و التعاون بغية الوصول بالأهداف إلى غايتها و درئ مخاطر تغلغل الفساد في ثنايا تلك السياسات عند صنعها و تنفيذها.⁶⁰⁵ و عليه على صعيد السياسات العامة تعتبر الشفافية شرط و آلية فعالة للكشف و الحد من الفساد، كيف ذلك؟ من خلال الإعلان من جانب الدولة عن أنشطتها كافة في التخطيط و التنفيذ، كون تحقيق المصلحة العامة و التي هي الرضا العام، لا يمكن أن يتم إلا من خلال إطلاع المواطن على تلك السياسات و حصد التأييد بها. و على النقيض من ذلك نجد أن إنعدام الشفافية في تلك السياسات يؤدي إلى تغلغل الفساد في ثنايا تلك السياسات حيث يؤدي ذلك إلى زيادة سعي السياسيين و صناع القرار لدعم الشركات و الحصول على عقود تدر عليها أرباحاً طائلة و تدر بالنتيجة على السياسيين و صناع القرار إمتيازات معتبرة على حساب مصلحة المواطن و أماله و تطلعاته.⁶⁰⁶

1-2-1. التفسير من زاوية مبدأ الفصل بين السلطات

في هذا المضمار يفسر فيتو تانزي (Vito Tanzi) الشفافية على أنها التمييز بوضوح بين القطاع الحكومي و باقي القطاعات، و بموجبها تحدد الأدوار السياسية و الإدارية داخل الحكومة و أن يتم بوضوح وفق آلية يطلع عليها الجمهور تحديد توزيع المسؤوليات بين مختلف مستويات الحكومة و كذلك توزيعها بين كل من السلطة التنفيذية و التشريعية و القضائية⁶⁰⁷.

⁶⁰³ - عماد الشيخ داود، الشفافية و مراقبة الفساد، مرجع سابق، ص 135.

⁶⁰⁴ - عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد و الإصلاح، مرجع سابق، ص 43.

⁶⁰⁵ - و قصد تحقيق الشفافية في صنع السياسات العامة و بالتالي وضع حد للفساد لا بد من تبني استراتيجية ذات أبعاد سياسية تتمثل في ما يلي:

- تعزيز الديمقراطية و الخضوع للمساءلة، إذ يمثل عناصر الديمقراطية المختلفة من احترام حكم القانون و الإبقاء على الحدود بين الدولة و المجتمع و وجود أحزاب سياسية فعالة و مجتمع مدني قوي و ثقافة ديمقراطية قيّدا على نمو و تطور الفساد، و إن كانت لا تشغل ضماناً ضد ممارسة الفساد.

- التأكيد على استقلال القضاء و فاعليته.

- الفصل بين السلطات.

لمزيد من التفصيل عد: حمير فتيحة، آثار الفساد الإداري على فعالية النظام السياسي الجزائري (1989-2007)، مرجع سابق 236 و ما يليها.

⁶⁰⁶ - حمير فتيحة، آثار الفساد الإداري على فعالية النظام السياسي الجزائري (1989-2007)، مرجع سابق، ص 237.

⁶⁰⁷ - عماد الشيخ داود، الشفافية و مراقبة الفساد، مرجع سابق، ص 141.

1-1-3. التفسير من زاوية دراسات المالية العامة

تُعد دراسات صندوق النقد الدولي و البنك الدولي محور هذا الجانب من جوانب تفسير معنى الشفافية⁶⁰⁸، و لعل دراسة كوبيتس وكريغ (Kopits and Graig) واحدة من أهم الدراسات التي عرفت الشفافية بين ثناياها عندما تناولتها على أنها: "الإنفتاح على الجمهور في ما يتعلق بهيكل و وظائف القطاع الحكومي، و نوايا السياسات المالية العامة، و حسابات القطاع العام، الذي من شأنه تعزيز المساءلة"⁶⁰⁹ و تثبيت المصداقية، و حشد تأييد أقوى للسياسات الإقتصادية السليمة من قبل جمهور على علم بمجريات الأمور، مع الأخذ بالإعتبار أن إنعدامها أي الشفافية يؤدي إلى تزعزع الإستقرار و عدم الكفاءة و الإفتقار إلى العدالة"⁶¹⁰

1-1-4. التفسير من الزاوية الأخلاقية السياسية

تعتبر الشفافية السياسية المرادف لأخلاقية الحياة السياسية الواجب أن يتمتع بها الحكام و يرضى عنها المحكمومين و تقوم على ثلاثة ركائز:

- أن تكون المعلومة ميسرة و متاحة للجمهور

- أن تكون المعلومة وثيقة الصلة بالموضوع

- توشي الدقة و الحداثة و الشمول في تلك المعلومة.⁶¹¹

إن لأخلاقية الحياة السياسية دورا كبيرا في تحقيق شفافية العمل الحكومي و زيادة و تائر النزاهة فضلا عن كسب ثقة الجمهور.⁶¹² على صعيد آخر يؤدي إنعدام أخلاقية العمل السياسي المترافقة مع انعدام الشفافية إلى زيادة سعي السياسيين و صنّاع القرار لدعم الشركات و حصولها على عقود تدر عليها أرباحا طائلة لكي تكون لهم لقاء ذلك نسبة من قيمة الصفقة التي تم إبرامها و من أجل ضمان شفافية العمل السياسي و الحفاظ على الأخلاقية السياسية، و اتساقا مع المسار الذي نهجته منظمة الأمم المتحدة و الهيئات المعنية في تعزيز الشفافية، اتخذت العديد من الدول قرارات لتأكيد الثقة في مصداقيتها تجاه استقبال الفساد.⁶¹³

يشار إلى أن المفارقة العجيبة في قضية شفافية أعمال المسؤولين و الإفصاح عن ممتلكاتهم تظهر عندما نجد دولاً أمضت قرونا عدة في المسيرة الديمقراطية تتراجع عن الدور

608 - فمن متطلبات الشفافية:

- الإعلان الوطني بأن أجهزة الوظيفة العامة و الوقاية على الإداء الإداري و المالي و مكافحة الفساد هي أجهزة فنية مركزية مستقلة و قاداتها و عمالها هم خارج دائرة التسييس.

- أن يتم إحترام مهام و قرارات مجالس الإدارة و لجان التنسيق.

- تأكيد مبدأ إشهار الذمة المالية لكل من يشغل وظيفة قيادية أو وظائف محددة تتصل بالمال العام.

- إلزام لكل دائرة بوضع برنامج سنوي للتطوير الإداري الخاص بها، و مراقبة الإلتزام بذلك و مساءلة المعنيين و الإعلان عن ذلك.

- العمل على تعديل نظام الخدمة المدنية.

- ضرورة ربط تقييم الأداء المؤسسي و الفردي للقيادات العليا بأهداف الشفافية بشكل دوري منتظم.

- الإهتمام بالحوافر و بظروف العاملين.

- مراجعة القوانين و الأنظمة دوريا معالجة النصوص و الفقرات عين الواضحة.

أنظر: حيمر فتيحة، آثار الفساد الإداري على فعالية النظام السياسي الجزائري (1989-2007)، مرجع سابق، ص 244.

609 - كلا من الشفافية و المساءلة تساهم في تحسين و وضعية الموظفين العاديين في المنظمة العربية و من خلالها أيضا يمكن إتخاذ قرارات أفضل و استخدام أكثر عقلانية للموارد الحكومية و المساهمة في حكم أفضل و في تنمية مستدامة للموارد البشرية على المدى الطويل. بوقنور إسماعيل، التنمية الإدارية و معضلة الفساد الإداري، مرجع سابق، ص 88.

610 - عماد الشيخ داود، الشفافية و مراقبة الفساد، مرجع سابق، ص 146.

611 - حيمر فتيحة، آثار الفساد الإداري على فعالية النظام السياسي الجزائري (1989-2007)، مرجع سابق، ص 241.

612 - عماد الشيخ داود، الشفافية و مراقبة الفساد، مرجع سابق، ص 148.

613 - حيمر فتيحة، آثار الفساد الإداري على فعالية النظام السياسي الجزائري (1989-2007)، مرجع سابق، ص 241.

المفروض أن تلعبه على هذا الصعيد، عندما تقترح أو توافق على تشريعات تحمي أصحاب المناصب السياسية العليا من الملاحقة القانونية عن أعمال الفساد كما هو جار العمل عليه في دول مثل فرنسا، إيطاليا، اليونان بحسب تقرير الشفافية الدولية.⁶¹⁴

1-1-5. التفسير من الزاوية الإدارية

الشفافية الإدارية لا تقل أهمية عن الشفافية الإقتصادية و السياسية باعتبارها إحدى أهم الإستراتيجيات التي تتبعها الدول لمكافحة الفساد بأشكاله المختلفة يعرفها "علي الشيخ" "أنها الوضوح التام في اتخاذ القرارات و رسم الخطط و السياسات و عرضها على الجهات المعنية بمراقبة أداء الحكومة نيابة عن الشعب و خضوع الممارسات الإدارية و السياسية للمحاسبة و المراقبة المستمرة"

فالشفافية تتضمن في الأساس وضوح التشريعات و دقة الأعمال المنجزة داخل التنظيمات و كذا اتباع تعليمات و ممارسات إدارية واضحة و سهلة قصد الوصول إلى إتخاذ قرارات ذات موضوعية و دقة و وضوح.⁶¹⁵

مما تقدم يبدو أن الشفافية بوجه عام تعني الإعلان و إعلام الغير، و حسب المادة 4 من قانون 01/06 فمن التدابير الوقائية المعدة لضمان الشفافية في الحياة السياسية و الشؤون العمومية هو التأكيد على مبدأ إشهار الذمة المالية بشكل دوري منتظم لمن يشغل منصب عمومي بغية تقييم الأداء عن طريق التصريح بالامتلاكات الذي تتلقاه الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته باعتبارها جهاز فني مركزي مستقل. و أن تحقيق و بلوغ الشفافية التي تعني مما سبق الإعلان و إعلام الغير بحد ذاتها من شأنها أن توفر النجاح و الإستمرارية لمثل هذه الأجهزة.

1-2. حماية الممتلكات العمومية

إن فرض المشرع إجراء التصريح بالامتلاكات⁶¹⁶ لمن يشغل وظائف عامة بموجب قانون مكافحة الفساد لسنة 2006 من شأنه حماية الممتلكات العمومية من كل أشكال النهب و السرقة، إذ أن وضع هذه الممتلكات في تصرف هؤلاء القياديين إنما بقصد تسييرها، حمايتها و صيانتها لأن تبقى ثروة للمجتمع لا إثراء لرصيد هؤلاء الموظفين.

1-3. صون نزاهة المكلفين بالخدمة العامة

إن عدم إخضاع ممتلكات المكلف بالخدمة العامة للحصر و التحديد و عدم إخضاعها للتصريح بالامتلاكات، يفرض قابلية نمو هذه الثروة بطريقة غير مشروعة أو على الأقل تكون ممتلكات مشبوهة مشكوكا فيها، أو بالأحرى غير نزيهة، و بالتالي فالتصريح بالامتلاكات من

614 - عماد الشيخ داود، الشفافية و مراقبة الفساد، مرجع سابق، ص 150.

615 - فهي تساهم في:

- زيادة درجة الثقة التي يمنحها المواطنين للأفراد العاملين في القطاع الحكومي.

- زيادة وضوح إجراءات العمل و الإبتعاد عن التعقيد.

- تساعد على تسهيل الحصول على الخدمات.

- تحقيق المصلحة العامة.

- توفير النجاح و الإستمرارية لأية منظمة تريد مكافحة الفساد.

- تسهل جذب الإستثمارات و تشجيعها.

- إنعاش السوق المالي.

أنظر: حيمر فتية، آثار الفساد الإداري على فعالية النظام السياسي الجزائري (1989-2007)، مرجع سابق، ص 243.
616 - لعل أهم التدابير الإدارية التي تقوم بها الهيئة في مواجهة أعمال الفساد تكمن في عملية تلقي التصريحات الخاصة التي تعود إلى الموظفين. أنظر: حوحو رمزي، دنش لبنى، "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته"، مجلة الإجتهد القضائي، جامعة محمد خيضر بيسكرة، العدد 5، 2007، ص 77.

جهة له دور الحامي للممتلكات العامة. و من جهة أخرى يقي الموظف العام من الشبهات و الشكوك حول ملكيته الخاصة، و بالتالي صون نزاهة هؤلاء الأشخاص المكلفين بأداء الخدمة العامة للموظفين. و بالتالي الحفاظ على ثقة جمهور الناس في عدالة الدولة و حيادها و شرعية أعمالها.

2- الملزم بالتصريح بالممتلكات (الموظف)

من مضمون المادة 4 من القانون 01/06 السالفة الذكر يتجلى أن المكلف بالتصريح بممتلكاته هو الموظف العمومي، حيث جاء فيها: "يلزم الموظف العمومي بالتصريح بممتلكاته" و هذا يطرح علينا سؤالاً: من هو الموظف العمومي؟.

1-2- مفهوم الموظف في القانون الإداري

الحقيقة أن تعريف الموظف وبيان حقوقه والتزاماته والشروط الواجب توفرها لاكتساب هالصفة يدخل ضمن إهتمام القانون الإداري Le droit administratif⁶¹⁷ وقد عرف المشرع الجزائري الموظفين في المادة الرابعة من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة⁶¹⁸ Statut général de la fonction publique كما يلي: "يعتبر موظفا كل عون عيّن في وظيفة عمومية دائمة و رسم في رتبة في السلم الإداري..."⁶¹⁹ من خلال هذا التعريف يتضح أنه لا بد من وجود و توافر ثلاثة عناصر أساسية حتى يمكن إسباغ صفة الموظف العام على العاملين لدى الإدارة العامة، و تتجلى هذه العناصر في النقاط التالية:⁶²⁰

1-1-2- أن يتم تعيين الشخص من قبل السلطة المختصة

ويقصد بذلك تعيين الشخص في الوظيفة العامة وفقاً للقانون، و بقرار من السلطة المختصة بذلك، وأن تتوافر في الشخص الذي يتم تعيينه في الوظيفة العامة كافة الشروط التي نص عليها القانون⁶²¹

⁶¹⁷ - كما عرفه القضاء حيث جاء في تعريف المحكمة الإدارية العليا المصرية للموظف العام أنه: " الشخص الذي يعين بصفة مستمرة غير عارضة للمساهمة في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الحكومة المركزية أو السلطات الإدارية اللامركزية بالطريق المباشر." عبد العظيم مرسى وزير، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، ج1، جرائم الرشوة و العدوان على المال العام، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص 25.

⁶¹⁸ - أمر رقم 03/06، مؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.
⁶¹⁹ - نلاحظ أن نص المادة الرابعة في النص الفرنسي لم ينص على الديمومة خلافاً للنص العربي: " est fonctionnaire l'agent qui, nommé dans un emploi public a été titularisé dans un grade de la hierarchie administrative." كما عرفه المشرع السوري على أنه: " كل من يعين بصورة دائمة في إحدى الوظائف الملحوظة في الملاك العددي للجهة العامة." هارون نورة، جريمة الرشوة في ظل إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد و أثرها في التشريعات الجزائرية الداخلية، مرجع سابق، ص 38.

⁶²⁰ - هارون نورة، جريمة الرشوة في ظل إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد و أثرها في التشريعات الجزائرية الداخلية، مرجع سابق، ص 38 و ما يليها.

⁶²¹ - حيث استعرض المشرع الجزائري هذه الشروط بمقتضى نص المادة 75 من الأمر رقم 03/06، مؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق، و جاءت هذه الشروط كما يلي: " لا يمكن أن يوظف أياً كان في وظيفة عمومية ما لم تتوفر فيه الشروط الآتية:

- أن يكون جزائري الجنسية،

- أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية.

- أن لا تحمل شهادة سوابقه القضائية ملاحظات تتنافى و ممارسة الوظيفة المراد الإلتحاق بها.

- أن يكون في وضعية قانونية تجاه الخدمة الوطنية.

- أن تتوفر فيه شروط السن و القدرة البدنية و الذهنية و كذا المؤهلات المطلوبة للإلتحاق بالوظيفة المراد الإلتحاق بها." للإشارة فإنه حسب المادة 78 من نفس القانون فإن السن القانونية للإلتحاق بالوظيفة العمومية محددة ب 18 سنة كاملة.

2-1-2- القيام بعمل دائم

بمعنى أن يشغل الشخص وظيفته على وجه الإستمرار بحيث لا تتفك عنه إلا بالوفاة أو الإستقالة أو العزل أو التقاعد، و من ثم لا يعد موظفا المستخدم المتقاعد و لا المستخدم مؤقتا، و لو كان مكافأ بخدمة عامة.⁶²²

2-1-3- تبعية الشخص لأحد المرافق العامة

يقصد بذلك ممارسة الشخص نشاطه في المؤسسات و الإدارات العمومية، و عملا بالفقرة الثانية من المادة الثانية من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في الجزائر فإنه يقصد بالمؤسسات و الإدارات العمومية، المؤسسات العمومية و الإدارات المركزية في الدولة و المصالح غير الممركزة التابعة لها، و الجماعات الإقليمية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، و المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي و الثقافي و المهني، و المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي و التكنولوجي، و كل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي.

2-1-4- الترسيم في رتبة في السلم الإداري

هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته، و من ثم لا يعد موظفا من كان في فترة التربص.

2-2- مفهوم الموظف في القانون الجنائي

بالعودة إلى القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته و بالتحديد في المادة 02 فقرة ب منه فقد عرف المشرع الموظف العمومي Agent public بأنه:⁶²³

1- كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في أحد المجالس الشعبية

وجد المشرع السوري تطرق و نظم هذه المسألة بموجب قانون يتضمن نظام العاملين الأساسي في الدولة، و هذا في المادة 7 منه و المتعلقة بالشروط العامة للتعيين حيث جاء فيها: "أولا: يشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف:

أ- أن يكون متمتعاً بجنسية الجمهورية العربية السورية منذ خمس سنوات على الأقل يستثنى من هذا الشرط...

1- مواطنوا الدول العربية الذين اكتسبوا الجنسية العربية السورية حيث يحق لهم التوظيف قبل انقضاء مدة السنوات الخمس المذكورة.

2- العرب الفلسطينيون الممولون بالقانون 260 لعام 1956 حيث يحق لهم التوظيف مع احتفاظهم بجنسيتهم الأصلية.

3- العرب الذين لا يتمتعون بالجنسية العربية السورية و يرى رئيس مجلس الوزراء توظيفهم لضرورات قومية.

ب- قد أتم الثامنة عشر من عمره بتاريخ تقديمه طلب التوظيف و ذلك مع مراعاة النصوص القانونية النافذة التي تشترط للتعيين في بعض الوظائف الإنتاجية و بعض وظائف الفنانين من هذا الشرط... ضمن الشروط و في الحالات الواردة في النظام الداخلي للجهة العامة.

ج- غير محكومة بجناية أو جنحة شائنة أو مخلة بالثقة العامة و تحدد الجرح الشائنة التي تمنع من التوظيف بقرار من وزير العدل.

د- جازا على الشهادات و المؤهلات المطلوبة للوظيفة التي سيعين فيها بموجب هذا القانون و النظام الداخلي للجهة العامة.

ه- أن تثبت سلامته من الأمراض ذات العدوى و كذلك من الأمراض و العاهات التي تمنع من القيام بالوظيفة التي سيعين فيها و ذلك بموجب وثيقة تعطى له من قبل لجان فحص العاملين.

و- غير مرتبط بوظيفة أخرى في إحدى الجهات العامة أو أن يتقدم بموافقة خطية على تعيينه من الجهة التي يعمل لديها. "هارون نورة، جريمة الرشوة في ظل إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد و أثرها في التشريعات الجزائية الداخلية، مرجع سابق، ص 39.

⁶²²- و يلاحظ أن دائمية الوظيفة ليست شرطا لازما في جميع الأحوال لاعتبار الشخص موظفا عاما فقد تنشأ وظائف مؤقتة. أنظر عزت حسنين، الجرائم الماسة بالنزاهة بين الشريعة و القانون، دراسة مقارنة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1987، ص 151.

⁶²³- كما عرفه المشرع السوري في قانون العقوبات كما يلي: "يعد موظفا بالمعنى المقصود في هذا الباب، كل موظف عام في السلك الإداري أو القضائي و كل ضابط من ضباط السلطة المدنية أو العسكرية، أو فرد من أفرادها و كل عامل أو مستخدم في الدولة أو في إدارة عامة." و رد في هارون نورة، جريمة الرشوة في ظل إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد و أثرها في التشريعات الجزائية الداخلية، مرجع سابق، ص 41.

المحلية المنتخبة، سواء أكان معيناً أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته.⁶²⁴

2- كل شخص آخر يتولى و لو مؤقتا، وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر، و يساهم بهذه الصفة في خدمة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض أسماها، أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية.⁶²⁵

و من خلال هاتين الفقرتين فإنه يتضح أن مصطلح الموظف العمومي⁶²⁶ يشمل عدة فئات:

2-1-2. ذو المناصب التنفيذية و الإدارية و القضائية

- الشخص الذي يشغل منصبا تنفيذيا: و يقصد بهم رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة و أعضاء الحكومة (الوزراء).
- الشخص الذي يشغل منصبا إداريا: و يقصد به كل من يعمل في إدارة عمومية سواء كان دائما في وظيفته أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن أقدميته أو رتبته و هذا التعريف ينطبق على فئتين هما:
 - العمال الذين يشغلون منصبهم بصفة دائمة و هم الموظفين العاملين في الإدارات و المؤسسات العمومية، كما عرفتهم المادة الثانية من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.
 - العمال الذين يشغلون منصبهم بصفة مؤقتة، و هم العمال المتقاعدين و المؤقتين العاملين في الإدارات و المؤسسات العمومية، المقصودة في المادة الثانية من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
- الشخص الذي يشغل منصبا قضائيا: و يقصد بهم القضاة كما عرفهم القانون الأساسي للقضاة⁶²⁷ و هم فئتان القضاة التابعون لنظام القضاء العادي و القضاة التابعون لنظام القضاء الإداري بالإضافة إلى المحلفين المساعدين في محكمة الجنايات و المساعدين في قسم الأحداث و في القسم الاجتماعي.

⁶²⁴- Toute personne qui détient un mandat législatif, exécutif, administratif, judiciaire, ou au niveau d'une assemblée populaire locale élue, qu'elle soit nommée ou élue à titre permanent ou temporaire, qu'elle soit rémunérée ou non, et quel que soit son niveau hiérarchique ou son ancienneté.

⁶²⁵ - Toute autre personne investie d'une fonction ou d'un mandat, même temporaires, rémunérée ou non et concourt, à ce titre, au service d'un organisme public ou d'une entreprise publique, ou de toute autre entreprise dans laquelle l'Etat détient tout ou partie de son capital ou toute autre entreprise qui assure un service public.

⁶²⁶ - و أضاف المشرع نوعا من الموظفين غير الموظف العادي الوطني و ذلك في الفقرة ج و د من المادة 2 من قانون 01/06، مؤرخ في 20/02/2006، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، مرجع سابق، حيث جاء في الفقرتين:
- موظف عمومي أجنبي agent public étranger: كل شخص يشغل منصبا تشريعيًا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا لدى بلد أجنبي، سواء كان معيناً أو منتخبا، و كل شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي، بما في ذلك لصالح هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية.

- موظف منظمة دولية عمومية Fonctionnaire d'une organisation internationale publique: كل مستخدم دولي أو كل شخص تآذن له مؤسسة من هذا القبيل بأن يتصرف نيابة عنها.
⁶²⁷ - قانون عضوي رقم 11/04، مؤرخ في 21 رجب 1425 الموافق ل 6 سبتمبر 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر، عدد 57، صادر في 8 سبتمبر 2004.

و بالمقابل لا يشغل منصبا قضائيا لا قضاة مجلس المحاسبة سواء كانوا قضاة حكم أو محتسبين و لا أعضاء المجلس الدستوري، و لا أعضاء مجلس المنافسة.⁶²⁸

2-2-2. ذو الوكالة النيابية
و يتعلق الأمر ب:

- الشخص الذي يشغل منصبا تشريعيا: يقصد به العضو في البرلمان بغرفتيه (المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة) ، سواء كان منتخبا أو معينا.

- المنتخب في المجالس الشعبية المحلية: و يقصد به كافة أعضاء المجالس الشعبية البلدية و المجالس الشعبية الولائية، بمن فيهم الرئيس.⁶²⁹

إضافة الى نو المناصب التنفيذية و الادارية و القضائية و ذو الوكالة النيابية نجد فئة أخرى هم من يتولى وظيفة أو وكالة في مرفق عام أو في مؤسسة عمومية أو ذات رأس مال مختلط.⁶³⁰

بالإضافة إلى كل هؤلاء فقد أضاف المشرع الجزائري في المادة 02 من قانون 01/06 في الفقرة ب نوعا آخر من الموظفين و هو الموظف الحكمي⁶³¹، حيث يعد موصفا " ... كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع و التنظيم المعمول بهما" و ينطبق هذا المفهوم سيما على:

- المستخدمون العسكريون و المدنيون للدفاع الوطني و هذا بعد أن إستنتهت المادة 02 من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة من مجال تطبيقه.

- الضباط العموميون و يتعلق الأمر بالموثق Le notaire حسب المادة 3 من قانون رقم 02/06⁶³²، و المحضر القضائي L'huissier de justice بموجب المادة 4 من قانون رقم 03/06 المتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي.⁶³³

للإشارة فإنّ الموظف المكلف بالتصريح هو الوارد في نص المادة 6 من القانون رقم 01-06 كما سنبينه لاحقا.

⁶²⁸ - بوسقيعة أحسن، الوجيز في القانون الجزائري العام، مرجع سابق، ص 13.

⁶²⁹ - هارون نورة، جريمة الرشوة في ظل إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد و أثرها في التشريعات الجزائية الداخلية، مرجع سابق، ص 44.

⁶³⁰ - يقصد بالمؤسسات ذات رأسمال مختلط، المؤسسات العمومية الإقتصادية التي فتحت رأسمالها الإجماعي للخواص سواء كانوا أفرادا أو شركات، مواطنين جزائريين أو أجانب، عن طريق بيع بعض الأسهم في السوق كما حدث بالنسبة لمؤسسات (فندق الأوراسي) و (مجمع صيدال) و (الرياض). أما الهيئات العمومية فهي كل شخص معنوي عام غير الدولة و الجماعات المحلية يتولى تسيير مرفق عمومي و يتعلق الأمر أساسا بالمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، و المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري و هيئات الضمان الإجماعي أما المؤسسات العمومية فهي المؤسسات الإقتصادية. أنظر: المرجع نفسه، ص 45.

⁶³¹ - عن تصنيفات الموظف العمومي وفقا للقانون 01/06، انظر: سعدي حيدرة، " كيف عالج المشرع الجزائري جريمة الرشوة في القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20_02_2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عدد 01/01/2010، ص 53.

⁶³² - قانون رقم 02/06، مؤرخ في 21 محرم عام 1427، موافق ل 20 فبراير سنة 2006، يتضمن تنظيم مهنة الموثق، ج ر عدد 14، صادر في 8 مارس 2006، حيث جاء في المادة 3 منه "الموثق ضابط عمومي مفوض من قبل السلطة العمومية، يتولى تحرير العقود التي يشترط فيها القانون الصبغة الرسمية، و كذا العقود التي يرغب الأشخاص إعطاءها هذه الصبغة".

⁶³³ - قانون رقم 03/06، مؤرخ في 21 محرم عام 1427، موافق ل 20 فبراير سنة 2006، يتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي، ج ر، عدد 14، صادر في 8 مارس 2006، حيث جاء في المادة 4 منه: " المحضر القضائي ضابط عمومي مفوض من قبل السلطة العمومية، يتولى تسيير مكتب عمومي لحسابه الخاص، و تحت مسؤوليته على أن يكون المكتب خاضعا لشروط و مقاييس خاصة تحدد عن طريق التنظيم" و يمكن أن تضيف إلى هؤلاء محافظي البيع بالمزاد العلني، و المترجمين الرسميين...

2-3. في القانون الإتفاقي

2-3-1. في اتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته: عرفت الفقرة الأولى من المادة الأولى من الاتفاقية⁶³⁴ الموظف العمومي على أنه: "... أي موظف أو موظف دولة أو الوكالات التابعة لها بما في ذلك من يقع عليه الإختيار أو يتم تعيينه أو إنتخابه للقيام بأنشطة أو مهام باسم الدولة أو لخدمتها على أي مستوى من المستويات التسلسل الهرمي للسلطة".

2-3-2. في إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: من جهتها أشارت هذه الإتفاقية⁶³⁵ في الفقرة أ من المادة الثانية أنه يقصد بتعبير "موظف عمومي":

- أي شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا لدى دولة طرف، سواء أكان معيناً أم منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن أقدمية ذلك الشخص.

- أي شخص آخر يؤدي وظيفة عمومية بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية أو يقدم خدمة عمومية، حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي للدولة الطرف و حسب ما هو مطبق في المجال القانوني ذي الصلة لدى تلك الدولة الطرف.

- أي شخص آخر معرف بأنه "موظف عمومي" في القانون الداخلي للدولة الطرف، بيد أنه لأغراض بعض التدابير المعنية الواردة في الفصل الثاني من هذه الإتفاقية، يجوز أن يقصد بتعبير موظف عمومي " أي شخص يؤدي وظيفة عمومية أو يقدم خدمة عمومية حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي للدولة الطرف و حسب ما هو مطبق في المجال المعني من قانون تلك الدولة الطرف.

3. محتوى التصريح بالامتلاكات Contenu de la déclaration de patrimoine

بموجب المادة 5 من قانون 01/06 يحتوي التصريح بالامتلاكات على جرد للأموال العقارية و المنقولة التي يحوزها المكتب أو أولاده القصر، و لو في الشيوخ في الجزائر و أوفي الخارج⁶³⁶ Port sur l'inventaire des biens immobiliers et mobiliers, situés en Algérie et/ou à l'étranger, dont il en est lui-même propriétaire y compris dans l'indivision , ainsi que ceux appartenant à ses enfants mineurs

المشروع الفرنسي بدوره أشار إلى هذه النقطة في القانون 227/88، إذ يحتوي التصريح بالامتلاكات على ذكر الوضعية المالية للمكلف بالتصريح بما له من أموال حالية و محتملة، و قد أحالنا هذا القانون بخصوص محتوى هذا التصريح إلى قانون الإنتخاب code electoral خاصة نص المادة 135 منه.

يعد التصريح بالامتلاكات في نسختين يوقعهما المكتب و السلطة المودع لديها، و تسلم نسخة للمكتب⁶³⁷ و يقوم الموظف العمومي باكتتاب تصريح بالامتلاكات خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيبه في وظيفته أو بداية عهده الإنتخابية. و يجدد هذا التصريح فور كل زيادة

⁶³⁴ - إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته، مصادق عليها بمرسوم رئاسي رقم 137/06، مرجع سابق.

⁶³⁵ - إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مصادق عليها بتحفظ بمرسوم رئاسي رقم 128/04، مرجع سابق.

بالإضافة إلى الموظف الوطني أضافت الإتفاقية في نفس الفقرة من المادة الموظف العمومي الأجنبي و موظف المؤسسة الدولية العمومية.

⁶³⁶ - و هي نفسها المادة 2 من مرسوم رئاسي رقم 414/06، مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 2006، يحدد نموذج التصريح بالامتلاكات، ج ر، عدد 74، صادر في 22 نوفمبر 2006.

⁶³⁷ - المادة 3، المرجع نفسه.

معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي بنفس الكيفية التي تم بها التصريح الأول، كما يجب التصريح بالمتلكات عند نهاية العهدة الإنتخابية أو عند إنتهاء الخدمة.⁶³⁸ في القانون الفرنسي يقوم أعضاء الحكومة بالتصريح بالمتلكات خلال الشهرين المواليين للتعيين، و يلزمون بهذا التصريح أيضا خلال نفس المدة عند انتهاء المهام لسبب غير الوفاة.⁶³⁹ كما هناك فئة أخرى، تتمثل في ذوي المناصب النيابية (عن طريق الإنتخاب)، فيتم التصريح أيضا خلال الشهرين المواليين لتولي المهام.⁶⁴⁰ و يلزمون بالتصريح أيضا خلال شهرين على الأكثر قبل إنقضاء العهدة أو المهام في الحالات العادية، أو خلال الشهرين المواليين لانتهاء المهام في حالة الإستقالة أو إلغاء أو حل المجلس المترأس.⁶⁴¹ نذكر أن في القانون الفرنسي كذلك إذا طرأ تعديل جوهري في الوضعية المالية خلال ممارسة العهدة أو المهام، فهم ملزمون بالتصريح به في كل مرة.⁶⁴²

4- كيفيات التصريح بالمتلكات Des modalités de déclaration de patrimoine

من خلال نص المادة 6 من القانون 01/06 يتجلى أن التصريح بالمتلكات إما أن يتلقاه الرئيس الأول للمحكمة العليا أو الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد:

* حيث يكون التصريح بالمتلكات الخاص برئيس الجمهورية و أعضاء البرلمان و رئيس المجلس الدستوري و أعضائه، و رئيس الحكومة و أعضائها و رئيس مجلس المحاسبة، و محافظ بنك الجزائر، و السفراء، و القناصل و الولاة والقضاة أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا، و ينشر محتواه في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية خلال الشهرين (2) المواليين لتاريخ انتخاب المعينين أو تسلمهم مهامهم.

* و يكون التصريح بمتلكات رؤساء و أعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة أمام الهيئة و يكون محل نشر عن طريق التعليق في لوحة الإعلانات بمقر البلدية أو الولاية حسب الحالة خلال شهر.

⁶³⁸ - المادة 4 من قانون 01/06، مؤرخ في 20/02/2006، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، مرجع سابق.

⁶³⁹ - "Tout membre du gouvernement, dans les deux mois qui suivent sa nomination, adresse au président de la commission prévue à l'article 3 de la présente loi, une déclaration de situation patrimoniale établie dans les conditions prévues à l'article 135/1 du code électoral.

La même obligation est applicable dans les deux mois qui suivent la cessation des fonctions pour une cause autre que le décès." Article 1/1-2 de la loi n° 88/227 du 11/03/1988, modifiée et complétée, relative à la transparence financière de la vie politique, op.cit.

⁶⁴⁰ - Article 2/1-2, ibid.

⁶⁴¹ - "la même obligation est applicable à chacune des personnes soumises dispositions des deux premiers alinéas du présent article deux mois au plus avant la date normale d'expiration de son mandat ou de sa fonction ou, en cas démission, de révocation ou de dissolution de l'assemblée qu'elle présid dans les deux mois qui suivent la fin de ses fonctions." Article 2/4, Idem.

⁶⁴² - "les personnes mentionnées aux articles 1^{er} et 2 de la présente loi communiquent à la commission pour la transparence financière de la vie politique, pendant l'exercice de leur mandat ou leurs fonctions, toutes les modifications substantielles de leur patrimoine, chaque fois que'elles le jugent utile." Article 3/II- 2 de la loi n° 88/227 du 11/03/1988, modifiée et complétée, relative à la transparence financière de la vie politique, op.cit.,

* أما الفئة الثالثة أي بالنسبة لباقي الموظفين العموميين فإن كفيات التصريح بممتلكاتهم نعود إلى التنظيم. و لذلك فإن المرسوم الرئاسي رقم 415/06⁶⁴³ يبين الوضعية بالنسبة لهؤلاء الموظفين في المادة 2 منه إذ يجب على الموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون 01/06، أن يكتتبوا التصريح بالممتلكات في الآجال المحددة بموجب المادة 4 من القانون نفسه و الذي سبق الإشارة إليها كما يلي:

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

بعدها يودع التصريح مقابل وصل من قبل السلطة الوصية أو السلمية لدى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته في آجال معقولة. *Délais raisonnables* و عليه يتبين أن هناك فئة معينة و هي الفئة الأولى الواردة في المادة 6 فقرة 1 من قانون 01/06 لا تختص الهيئة بتلقي التصريح بممتلكاتهم إنما يؤول الإختصاص إلى الرئيس الأول للمحكمة العليا.

و تدعيما لجهود الدولة في هذا المجال فإنه جاء قرار صادر في 2 أفريل 2007⁶⁴⁴ محددًا قائمة الأعوان العموميين الملزومون بالتصريح بالممتلكات.⁶⁴⁵

- كذلك في التشريع الفرنسي يمكن تصنيف المكلفين بالتصريح بالممتلكات إلى فئتين:
- كل عضو في الحكومة (حسب المادة الأولى من القانون 227/88 السالف الذكر).
 - أصحاب أو ذوي المناصب النيابية (الفئة الواردة في المادة الثانية من القانون 227/88).

5- جزاء الإخلال بإجراء التصريح بالممتلكات

إنه في حالة عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالممتلكات *Du défaut ou de la fausse déclaration du patrimoine* يترتب عنه وقوع الموظف المعني تحت طائلة العقاب حيث جاء في نص المادة 36⁶⁴⁶ الآتي ذكرها: " يعاقب بالحبس من ستة (6) أشهر إلى خمس (5) سنوات و بغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج كل موظف عمومي خاضع قانونا لواجب التصريح بممتلكاته و لم 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 الإلتزامات التي يفرضها عليه القانون"

من جهة أخرى فإن أعضاء الهيئة ملزومون بحفظ السر المهني، بالتالي تنفيذ هذا الإلتزام تجاه هذا التصريح، رغم عدم وجود نص صريح يقضي على هذه السرية عكس ما جاء سابقا في ظل الأمر 04/97، كما ألح التشريع الفرنسي، على سرية التصريحات و الملاحظات المقدمة من المكلفين بخصوص وضعيتهم المالية، و لا يمكن الإطلاع على التصريحات و الملاحظات إلا بطلب صريح من المكلف بالتصريح أو من ذويه، بعريضة من الجهات

⁶⁴³ - مرسوم رئاسي رقم 415/06، مؤرخ في أول ذي القعدة عام 1427، الموافق لـ 22 نوفمبر سنة 2006، يحدد كفيات التصريح بالممتلكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، ج ر عدد 74، صادر في 22 نوفمبر 2006.

⁶⁴⁴ - قرار مؤرخ في 14 ربيع الأول عام 1428 الموافق لـ 2 أبريل سنة 2007، يحدد قائمة الأعوان العموميين الملزومين بالتصريح بالممتلكات، ج ر عدد 25، صادر في 18 أبريل سنة 2007.

⁶⁴⁵ - و عن معرفة هذه القائمة الخاصة بالأعوان العموميين الملزومون بالتصريح بالممتلكات راجع الملحق رقم (1).

⁶⁴⁶ - المادة 36 من القانون رقم 01/06، مؤرخ في 20/02/2006، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، مرجع سابق.

القضائية متى كان ذلك ضرورياً.⁶⁴⁷

و من خلال ما تم استعراضه بخصوص التصريح بالامتلاك فإنه يمكن أن نستشف بعض النقاط الهامة:

* أن المشرع سبق و أن نظم هذا الإجراء بموجب الأمر 04/97 ثم تم إلغائه و لم يعد تنظيمه إلى غاية 2006 بموجب قانون 01/06 فبماذا يمكن تفسير هذا التراجع من طرف المشرع؟ و ما هو مصير التصريح بالامتلاك الخاصة بالموظفين بين فترتي هاذين النصين القانونيين؟.

* أن اختصاص الهيئة يقتصر على تلقي التصريح الوارد من المنتخبين المحليين و الموظفين الآخرين دون الفئة الواردة في المادة 6 فقرة 1 من قانون 01/06. في حين نجد لجنة الشفافية المالية في الحياة السياسية الفرنسية تختص بتلقي التصريح بالامتلاك الخاص بجميع الفئات.

* أن الهيئة مؤهلة لدراسة و استغلال المعلومات الواردة في التصريحات بالامتلاك و يختلف الأمر بالنسبة للرئيس الأول للمحكمة العليا حيث لم يزود بمثل هذا الإختصاص ، فنلاحظ أن التصريح بهذا الشكل قد يفقد معناه أو الغاية و هي المراقبة و ترصد مقدار النمو الذي يتخلله.

* نلاحظ تراجع المشرع عن الأحكام الواردة في الأمر رقم 04/97 و المتعلق بالتصريح بالامتلاك الذي أحدث لجنة مكلفة بتلقي التصريحات حيث نص هذا الأمر على خضوع كل الأعوان لهذه الإجراءات بما في ذلك أعضاء البرلمان و أعضاء الحكومة و تبين اللجنة في تقريرها السنوي ما قد تلاحظه من تطور في الامتلاكات إذا لم يقدم الشخص المعني بشأنها توضيحات أو قدم توضيحات يعتقد أنها غير كافية. و من جهة أخرى إذا لاحظت اللجنة أن التصريح بالامتلاكات غير صحيح فتحيل الملف على الجهة القضائية المختصة التي يتعين عليها تحريك الدعوى العمومية.⁶⁴⁸ لكن بعد إلغاء الأمر 04/97 يتمتع الأشخاص المعنيون و لا سيما أعضاء الحكومة و أعضاء البرلمان و الولاة بنوع من الحصانة بالنظر إلى عدم إختصاص الهيئة المكلفة بالوقاية من الفساد بتلقي تصريحاتهم بالامتلاكات⁶⁴⁹.

و في السياق نفسه أغفل المشرع في قانون 01/06 عديد المسائل التفصيلية المتعددة بالتصريح بالامتلاكات التي سبق و أن أسردها في الأمر 04/97، كحالة انتهاء المهام لسبب الوفاة التي لا تستدعي التصريح، حالة القوة القاهرة التي تؤدي الى تمديد الميعاد، النص صراحة على سرية التصريحات، تتلقى اللجنة تصريحات أعضاء البرلمان ، الحكومة و غيرها و هي فئات مستثناة بالنسبة للهيئة. زيادة على ذلك أن التصريح الذي تودعه السلطة السلمية المباشرة أو السلطة الوصية لدى الهيئة يكون في آجال معقولة وفق النص القانوني، فلماذا لم تحدد الآجال بدقة؟.

⁶⁴⁷ - "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/II-4 , de la loi n° 88/227 du 11/03/1988, modifiée et complétée, relative à la transparence financière de la vie politique, op.cit.

⁶⁴⁸ - كذلك الحال في فرنسا، حيث إذا لاحظت اللجنة بعد السماح للمعني بتقديم ملاحظاته حول التصريح، وجود تطورات في الوضعية المالية، دون أن يكون لها أي تفسير، تقوم اللجنة بإحالة الملف إلى النيابة العامة.

"dans le cas ou la commission a relevé, après que l'intéressé aura été mis en mesure de faire ses observations, des évolutions de patrimoine pour les quelles ne dispose pas d'explications, elle transmet le dossier au parquet." Article 3/II-6 de l de la loi n° 88/227 du 11/03/1988, modifiée et complétée, relative à la transparence financière de la vie politique, op.cit.

⁶⁴⁹ - زوايمية رشيد، "ملاحظات حول المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته"، مرجع سابق ، ص15

* إن التصريح بالامتلاكات يتم وفق النموذج الوارد في المرسوم الرئاسي رقم 414/06⁶⁵⁰ و عليه فإن أمام تزايد أهمية هذا الإجراء ازداد اهتمام الدولة به حيث أمر رئيس الجمهورية السيد عبد العزيز بوتفليقة في تعليمة منه حملت اعترافا صريحا بأن الفساد عشتش في كل القطاعات وزيره الأول بتحديد "مواقع المسؤولية الحساسة حيث يكون احتمال الفساد قويا" و مراقبتها بصفة مستمرة و طالبه بإجبار كل المسؤولين على تحيين التصريح بالامتلاكات و التحري في أي واحد منهم ظهرت عليه علامات ثراء مفاجئ. حيث جاء في التعليمة أنه قال: أن مراقبة المسؤوليات الحساسة هي من قبيل الإحتراز و لحماية الكوادر النزيهة التي تخدم الأمة و أضاف الرئيس محددًا واجبات الحكومة "ينبغي معالجة مؤشرات الفساد كظهور علامات سريعة على ثراء الموظف، و ينبغي أيضا تحيين الإجراءات القانونية الخاصة بالتصريح بالامتلاكات لكل أعوان الدولة ... إن التصريح بالامتلاكات إجراء يجب أن يطبق على كل الإطارات المتواجدين في كل المستويات و يجب على الإطار التصريح بامتلاكات زوجته و أبنائه، و أن يقدم مبررات لأي تطور في ممتلكاته الفردية و العائلية".

و أشار الرئيس في الفقرة التمهيديّة للتعليمة بأن "قوانين الجمهورية تطبق على الجميع"⁶⁵¹

الفرع الثاني

التوجيه و الرقابة في أداء الشؤون العمومية

من التدابير أو الأساليب الإجرائية المنوطة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته التوجيه و الرقابة في أداء الشؤون العمومية من أجل الأداء السليم للوظائف كل من موقع تخصصه.

أولا/ التوجيه

فعنصر التوجيه نلمسه من خلال الدور الوقائي الذي تلعبه الهيئة في مجال الوقاية من الفساد مستندة في بلوغ ذلك على أسلوب التوعية و التحسيس بمخاطر الآفة حيث و في تعداد الوظائف التي أسردها المشرع في نص المادة 20 من قانون 01/06 المتعلق بمكافحة الفساد و المتعلقة بمهام و صلاحيات الهيئة فإنه يمكن اعتبار هذه الأخيرة المرشد و الموجه حيث يؤول لها إختصاص تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة و هي بدورها تقوم بإعداد برامج تسمح بتوعية و تحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد، فهي تحث على كل النشاطات و كل الأعمال المتعلقة بالبحث عن الأعمال المباشرة في مجال الوقاية من الفساد و مكافحته و تقييمها.

⁶⁵⁰ - للإطلاع على نموذج التصريح بالامتلاكات الخاصة بالموظفين العموميين، أنظر الملحق (2).
⁶⁵¹ - يس حميد، الرئيس يأمر أو يحي بإخضاع المسؤولين لمراقبة خاصة و مستمرة، في تعليمة حملت اعترافا صريحا بأن الفساد عشتش في كل القطاعات، جريدة الخبر اليومي، عدد 5881، الصادرة بتاريخ 19 جانفي 2010، ص 3. حيث حصلت "الخبر" على تعليمة من توقيع الرئيس عبد العزيز بوتفليقة مؤرخة في 13 ديسمبر الماضي، و موجهة للوزير الأول أحمد أويحي يعبر فيها عن قلقه الشديد من ارتفاع مؤشرات الفساد في كثير من القطاعات، و أوضح الرئيس في الوثيقة التي تحمل رقم 13 و عنوانها "تعليمة رئاسية متصلة بإضفاء ديناميكية على محاربة الفساد" أن الحكومة مطالبة بمجموعة من الإجراءات المستعجلة في إطار الوقاية من الرشوة و محاربتها.

فلا بأس أن تطلع مثلا المؤسسات و الإدارات و المواطنين بالسياسات المنتهجة من الدولة و الرامية للوقاية من الفساد أو عن كيفية قيامها بالاجراءات الرامية إلى الوقاية منه أو عرض الإيجابيات و السلبيات المعينة من خلال النتائج المتوصل إليها، لتقريب خطورة الآفة و التحفيز على التعاون و تضافر الجهود بين المواطن و الإدارة بوجه عام لبلوغ النتائج المرجوة، فعامل التوجيه من الأساليب الفعالة و الأقرب إلى الحياة العادية للمواطن و الإدارة التي من شأنها زرع ثقافة نبذ الفساد و المساهمة جميعا و إشراك الجهود للوقوف ضد تعشش الفساد في المجتمع.

ثانيا/ الرقابة

أما عن أسلوب الرقابة⁶⁵² فإن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته تباشر هذا الأسلوب من خلال ما يلي:

1- التقييم الدوري D'évaluer périodiquement لأدوات القانونية و الإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد و مكافحته و النظر في مدى فعاليتها leur efficacité⁶⁵³ و يمكن تفسير و تأويل هذا أنه بإمكان الهيئة الإطلاع أو التقييم الدوري لمدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين Des mesures administratives الرامية للوقاية من الفساد، و مدونات قواعد السلوك هي من الإجراءات أو التدابير المستحدثة بموجب القانون 01/06، سواء في القطاع العام أو الخاص.

* **في القطاع العام:** من أجل دعم مكافحة الفساد، تعمل الدولة و المجالس المنتخبة، و الجماعات المحلية و المؤسسات و الهيئات العمومية و كذا المؤسسات العمومية ذات النشاطات الإقتصادية، على تشجيع النزاهة و الأمانة و كذا روح المسؤولية بين موظفيها و منتخبها، لاسيما من خلال وضع مدونات و قواعد سلوكية تحدد الإطار الذي يضمن الأداء السليم و النزاهة و الملائم للوظائف العمومية و العهدة الانتخابية⁶⁵⁴.

* **في القطاع الخاص:** تتخذ تدابير لمنع ظلوع القطاع الخاص و منها تعزيز وضع معايير و إجراءات بغرض الحفاظ على نزاهة كيانات القطاع الخاص المعنية، بما في ذلك مدونات قواعد السلوك من أجل قيام المؤسسات و كل المهن ذات الصلة بممارسة نشاطاتها بصورة عادية و نزاهة و سليمة للوقاية من تعارض المصالح، و تشجيع تطبيق الممارسات التجارية الحسنة من طرف المؤسسات فيما بينها و كذا في علاقاتها التعاقدية مع الدولة⁶⁵⁵.

⁶⁵² - لمزيد من المعلومات حول الرقابة الإدارية ، انظر: _ KENNEDY Carol, toutes les théories du management, maxima laurent, Paris, 1999, p 94.

⁶⁵³ - أنظر المادة 7 من قانون رقم 01/06، مؤرخ في 2006/02/20، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، مرجع سابق. فقد أثارت قضية إسقاط المادة السابعة من مشروع قانون مكافحة الفساد، ضجة و اعتراض كبير من طرف نواب المجلس الشعبي بخصوص إسقاط المادة 7 السالفة الذكر. انظر: زرارة فيروز، الفساد في المجتمع الجزائري و استراتيجية الحد منه، مرجع سابق، ص 87.

⁶⁵⁴ - أنظر المادة 13 فقرة 2 من قانون رقم 01/06، مؤرخ في 2006/02/20، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، مرجع سابق.

و تجدر الإشارة أن مدونات قواعد سلوك للموظفين العموميين إجراء هام للوقاية من الفساد لذا أُلحِت عليه إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة 8 منها.⁶⁵⁶

2- يظهر دور الهيئة الرقابي من خلال ضمانها التنسيق⁶⁵⁷ و متابعة النشاطات و الأعمال المباشرة ميدانيا على أساس التقارير الدورية و المنتظمة et Les rapports périodiques et réguliers المدعمة بإحصائيات و تحاليل متصلة بمجال الوقاية من الفساد و مكافحته و التي تُرَد إليه من القطاعات و المتدخلين المعنيين.⁶⁵⁸

و في هذا الصدد يقول عزمي بشارة من واجب المسؤولين عن الوظائف الرسمية سواء أكانوا منتخبين أو معينين، وزراء أم موظفين و غيرهم، في أن يقدموا تقارير دورية عن عملهم و سياستهم و نجاحاتهم في تنفيذها. كذلك يعني المبدأ حق المواطنين في الحصول على التقارير و المعلومات اللازمة عن عمل كل من يعمل في إدارة الحياة العامة (نواب و وزراء و موظفين حكوميين، و أصحاب مناصب) و (مؤسسات) كي يتأكد من أن عمل هؤلاء يتفق مع القيم، و مع تعريف وظائفهم و مهامهم بموجب القانون⁶⁵⁹ و هذا المفهوم الأخير أقرب إلى المسائلة منه إلى الرقابة.

الفرع الثالث

البحث و التحري و الكشف عن الجرائم

يُعد البحث و التحري من أهم التدابير الممنوحة للهيئة في سبيل الوقاية لمكافحة الفساد، و عليه سوف نتطرق لكيفية ممارسة الهيئة لهذا الإجراء، وكيف لها الاتصال بالأفعال ذات الوصف الجزائي؟.

أولاً/ ممارسة الهيئة للإجراء

إستناداً لنص المادة 21⁶⁶⁰ يمكن للهيئة في إطار ممارسة المهام المذكورة في المادة 20 من قانون 01/06 أن تطلب من الإدارات و المؤسسات و الهيئات التابعة للقطاع العام أو الخاص أو من كل شخص طبيعي أو معنوي آخر، أية وثائق أو معلومات تراها مفيدة في الكشف عن أفعال الفساد.⁶⁶¹

⁶⁵⁶ - المادة 8 من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مصادق عليها بتحفظ بمرسوم رئاسي رقم 128/04، مرجع سابق.
⁶⁵⁷ - نأخذ مثلاً وحدة التنسيق لمكافحة الغش التابعة للجنة الأوروبية و جُدت منذ 1988، و عرفت تطورا ملحوظا، إذ أخذت لذاتها برنامجا تنظيمي، كما لها حصة واسعة لدى اللجنة الأوروبية لمكافحة الغش و الفساد، و من مسؤوليات و مهام الوحدة، التنسيق بين الدول العضوة و المعنية بشؤون الرشوة، و أن المسؤوليات المتعلقة بالرشوة و الفساد لا تلقى على الدول العضوة فقط.

Voir KUHT Lothar, "la protection des intérêts financiers de l'union européenne: les controles en matière de corruption dans les marchés publics", in la corruption dans les marchés publics, rapports conseil de l'Europe, tallinn(Estonie), 27_29octobre 1997, Editions du conseil de l'Europe 1998, p67.

⁶⁵⁸ - المادة 20 فقرة 8، قانون رقم 01/06، مؤرخ في 2006/02/20، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، مرجع سابق.

⁶⁵⁹ - عماد الشيخ داود، الشفافية و مراقبة الفساد، مرجع سابق، ص 151.

⁶⁶⁰ - المادة 21، قانون رقم 01/06، مؤرخ في 2006/02/20، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، مرجع سابق.

⁶⁶¹ - Dans le cadre de l'exercice des missions visées à l'article 20, l'organe peut demander aux administrations, institutions et organismes publics ou privés ou toute personne physique ou morale de lui communiquer tout document ou information qu'il juge utile pour la détection des faits de corruption.

و تضيف المادة 13 من المرسوم الرئاسي 413/06 " جمع الأدلة و التحري في الوقائع الخاصة بالفساد بالاستعانة بالهيئات المختصة".

وتقابلها المادة 7 من قانون هيئة مكافحة الفساد بالأردن⁶⁶² حيث تتولى الهيئة في سبيل تحقيق أهدافها المهام و الصلاحيات التالية:

أ. التّحري عن الفساد المالي و الإداري، و الكشف عن المخالفات و التجاوزات و جمع الأدلة و المعلومات الخاصة بذلك و مباشرة التحقيقات و السير في الإجراءات الإدارية و القانونية اللازمة لذلك

ب. ملاحقة كل من يخالف أحكام هذا القانون و حجز أمواله المنقولة و غير المنقولة و منعه من السفر و طلب كف يده عن العمل من الجهات المعنية و وقف راتبه و علاواته و سائر استحقاقاته المالية إذا لزم، و تعديل أي من تلك القرارات أو إلغائها وفق التشريعات السارية المفعول.

ج. للهيئة أن تبدأ في إجراء التّحريات اللازمة لمتابعة أي من قضايا الفساد من تلقاء نفسها أو بناء على أخبار يرد من أي جهة، و إذ تبين بنتيجة التحري أو التحقيق أن الخبر الوارد إلى الهيئة كان كاذبا أو أكيديا⁶⁶³ يتم تحويل مقدمه إلى الجهات القضائية المختصة وفقا للأصول القانونية المتبعة.

د. بالرغم مما ورد في أي تشريع آخر تلتزم الهيئة بإصدار قراراتها في موعد أقصاه ثلاثة أشهر من تاريخ بدئ إجراءات التحقيق و التّحري في الشكوى.

من جهته المشرع اليمني و بموجب المادة 8 من قانون الفساد تتلقى الهيئة التقارير و البلاغات و الشكاوى بخصوص جرائم الفساد المقدمة إليها و دراستها و التحري حولها و التصرف فيها وفقا للتشريعات النافذة و تقوم بالتحقيق مع مرتكبي جرائم الفساد و إحالتهم إلى القضاء.⁶⁶⁴

بمقارنة نص المادة 21 من قانون 01/06 مع النصين الأردني و اليمني في هذا المجال نجد أن النصين أكثر وضوحاً من نص المادة 21 حيث فصلّ المشرع الأردني و اليمني عن الكيفية التي تتصل بها الهيئة بالتحري و التحقيق في الأفعال ذات الصلة بالفساد ففي الأردن يمكن للهيئة بالبحث و التّحري و حتّى ملاحقة المجرم و حجز أمواله و كذا منعه من السفر، و أبعد من ذلك فمن إختصاص الهيئة المكلفة بمكافحة الفساد تلقي البلاغات و الشكاوى للسير في الإجراءات الإدارية و القانونية اللازمة للكشف عن مواطن الفساد. كما أن اللجنة المستقلة في هونج كونج نجحت كسياسة جديدة في تغيير معتقدات المواطنين، و توقعاتهم. و ظهرت مصداقية المؤسسة الجديدة من خلال إرتفاع أعداد الشكاوى التي تلقتها حال تأسيسها، كذلك بالنسبة لعدد الشكاوى المرتفعة التي كانت غير مجهولة المصدر وقد منحت اللجنة سلطة التحقيق و الإدعاء في حالات الفساد.⁶⁶⁵

⁶⁶² - المادة 7 من قانون رقم 62 الصادر بتاريخ 2006/10/03، متعلق بهيئة مكافحة الفساد بالأردن، مرجع سابق.

⁶⁶³ - البلاغ الكيدي معاقبا عليه في الجزائر بموجب المادة 46 من قانون رقم 01/06، مؤرخ في 2006/02/20، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، مرجع سابق.

⁶⁶⁴ - المادة 8 فقرة 5، 7 من قانون رقم 39، صادر في 2006/12/25، الخاص بمكافحة الفساد في اليمن، مرجع سابق.

⁶⁶⁵ - أنظر سوزان رورأكرمان، الفساد و الحكم، الأسباب، العواقب و الإصلاح، ترجمة فؤاد سروجي، مرجع سابق، ص 284.

في حين كان المشرع الجزائري غامضاً بهذا الخصوص في نص المادة 21 من قانون 01/06، التي تعد المصدر في إمكانية الهيئة البحث و الكشف عن أفعال الفساد، و لا نجد من هذا القبيل في قانون 01/06 باستثناء ما جاء في الفقرة 4 من المادة 20 من نفس القانون التي جاءت على النحو التالي: "... جمع و مركزة و استغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد و الوقاية منها..." فهل يمكن تفسير هذه الفقرة أنه يمكن للهيئة تلقي البلاغات و الشكاوى في سبيل الكشف عن أفعال الفساد؟

سكت المشرع عن هذه المسألة، فورد النص غامضاً بهذا الخصوص، خاصة و أنه و بالعودة إلى النصوص العقابية الأخرى نجد أن تلقي الشكاوى و البلاغات يكون من طرف الضبطية القضائية أو النيابة العامة، إلا أنه بالرجوع إلى نص المادة 11 من قانون 01/06 فإنه من أجل إضفاء الشفافية على كيفية تسيير الشؤون العمومية ، يتعين على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أن تلتزم أساساً بالرد على عرائض وشكاوى المواطنين، يمكن تفسير هذا النص تفسيراً واسعاً إذ أن الهيئة باعتبارها من السلطات الإدارية والتي تعد من قبيل الهيئات العمومية فلها بذلك صلاحية تلقي هذه البلاغات والشكاوى، ويلاحظ مؤخراً استأثر جهاز الاستخبارات العسكرية بالتحري في الملفات الثقيلة المتعلقة بالفساد، و أفضت أول الإجراءات القضائية إلى توجيه تهمة الرشوة لمسؤولين مدنيين و عسكريين يمارسون مهام كبيرة في الدولة (خاصة ما تعلق بالصفقات المشبوهة التي تمت في سونطراك، و كذا ملفات الأشغال العمومية...)، و تفيد مصادر على دراية بقضايا محاربة الفساد، أن رئيس الجمهورية يحرص شخصياً على أن تتولى الاستخبارات العسكرية تحريك التحقيقات بالنظر للأدوات التي تضمن لها الفعالية في الميدان... و هذا رغم عدم وجود شكاوى في ذلك ليعد هذا بمثابة تخلي عن الأجهزة المختصة تقليدياً في الكشف عن فضائح الفساد، إذ يعد هذا المهام أصلي للشرطة القضائية و الذي يملك إمكانيات بشرية و مادية أثبتت جدارتها في الميدان. و ربما تفضيل المصالح العسكرية من طرف رئيس الجمهورية تتمثل في صفات و مراكز الأشخاص المتورطين التي حسمت في الجهة التي تسند إليها التحقيقات بالإضافة إلى ما يملكه جهاز الأمن العسكري من مؤهلات و فعاليات التي تميزه عن غيره من الأجهزة⁶⁶⁶

هنا تظهر لنا الحاجة الملحة لجهاز محايد يتولى مهمة الكشف و التحري عن جرائم ثقيلة الوزن و المتعلقة بالفساد، كجهاز حديث ضمن هيكل الدولة، فلما لا إسناد هذه القضايا للهيئة، سيما أن من إختصاصاتها البحث و التحري في جرائم الفساد، حيث عزز المشرع في سبيل ذلك ما يلزمها من وسائل مادية و بشرية، و وفر لهؤلاء الحماية اللازمة، و جعلهم محل الثقة و المسؤولية و الدليل على ذلك أنه في حالة ارتكاب أحد أعضاء الهيئة إحدى الجرائم الواردة في القانون 01/06، فإنه تشدد عليه العقوبة إستناداً لنص المادة 48 من نفس القانون، فهذا دليل على حساسية الإختصاص. بالتالي فالهيئة لها إمكانيات معترف لها قانوناً مع الحاجة لتوضيح النصوص أكثر فيما يتعلق بهذا الإجراء حتى تتلاءم صلاحياتها مع مقتضيات الملفات الثقيلة من هذا النوع.

⁶⁶⁶ - يس حميد، بوتفليقة يريد تولى المخابرات العسكرية التحقيق في قضايا الفساد، جريدة الخبر اليومي، عدد 5881، الصادرة بتاريخ 19 جانفي 2010، ص 3.

ثانيا/ جزاء عدم تزويد الهيئة بالمعلومات المطلوبة

إنّ طلب الهيئة المعلومات و الوثائق من المؤسسات و الإدارات يأخذ و يكتسي طابع إلزامي، إذ أن كل رفض متعمد أو غير مبرر لتزويد الهيئة بالمعلومات و الوثائق المطلوبة يشكل جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة L'entrave au bon fonctionnement de la justice

و إعاقة السير الحسن للعدالة معاقب عليها بالحبس من ستة (6) أشهر إلى خمس (5) سنوات و بغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج⁶⁶⁷

ثالثا/ علاقة الهيئة بالسلطة القضائية

تبرز علاقات الهيئة بالسلطة القضائية La relation de l'organe avec autorité juridiciare من خلال نص المادة 22 من قانون 01/06 الآتى ذكرها: "عندما تتوصل الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي، تحول الملف إلى وزير العدل حافظ الأختام الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الإقتضاء"⁶⁶⁸ و نلاحظ أن المشرع قد تراجع عن أحكام الأمر 04/97 الملغى حيث كانت لجنة التصريح بالملكيات تحيل كامل الملف على الجهة القضائية المختصة مباشرة و التي يتعين عليها تحريك الدعوى العمومية⁶⁶⁹

إنّ رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و الذي يترأس مجلس اليقضة و التقييم هو الذي يكلف بتحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل، حافظ الأختام قصد تحريك الدعوى العمومية عند الإقتضاء.⁶⁷⁰

و في سبيل قيام الهيئة بالبحث و التحري و جمع الأدلة للكشف عن الجرائم يمكنها الإستعانة بالنيابة العامة.⁶⁷¹

مما سبق لمسنا إختلالات معاينة في هذا الصدد:

أنّ البحث و التحري تدبير يتلائم و طبيعة مجال إختصاص الهيئة من حيث قربه للقمع و الردع و هي من الخصائص أو الميزات التي أحسننا ربّما بنقصها أو غيابها في صلاحيات الهيئة، إلا أن البحث و التحري ذو طابع جزائي و الأصل في الإختصاص يؤول للضبط القضائي، فلماذا لم يمنح المشرع فئة من أعضاء الهيئة صفة "الضبطية القضائية" بشكل صريح، خاصة و أنه أكد في المادة 21 أن عدم تزويد الهيئة بالمعلومات بشكل جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة و هذا ما يعني أنه اعتبرها من الأجهزة التي لها علاقة مباشرة بالقضاء، فيكون بذلك واضحا كما جاء في القانون الأردني إذ أكد أنه "يكون للرئيس و الأعضاء صفة الضابطة العدلية، لغايات قيامهم بمهامهم، و يحدد المجلس الموظف في الهيئة التي يتمتع بهذه

⁶⁶⁷ - المادة 44، قانون رقم 01/06، مؤرخ في 20/02/2006، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، مرجع سابق.

⁶⁶⁸ - Lorsque l'organe conclut à des faits susceptibles de constituer une infraction à la loi pénale, il transmet le dossier au ministre de la justice, garde des sceaux, qui saisit le procureur général compétent aux fins de mettre en mouvement l'action publique, le cas échéant.

⁶⁶⁹ - أنظر المادة 16 من الأمر رقم 04/97، مؤرخ في 11/01/1997، يتعلق بالتصريح بالملكيات، مرجع سابق.

⁶⁷⁰ - و هذا ما جاء بمقتضى المادة 9 و 11 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06، مؤرخ في 22/11/2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كيفية سيرها، مرجع سابق.

⁶⁷¹ - المادة 20 فقرة 7 من قانون رقم 01/06، مؤرخ في 20/02/2006، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، مرجع سابق.

الصفة⁶⁷² خاصة و أن المشرع الجزائري أكد على ضرورة إستعانة الهيئة في عملية البحث و التحري بالنيابة العامة، و هذا دليل على فقدان هذه الصفة التي تستدعيها طبيعة هذه المهمة، سيما أنه غاب تمثيل للقضاء في تشكيلة الهيئة لأنه إذا عدنا لباقي السلطات الإدارية المستقلة ذات الإختصاص القمعي كاللجنة المصرفية، لجنة البورصة، و حتى لجنة الشفافية المالية في الحياة السياسية الفرنسية نجد تمثيل للقضاء.

إلا أنه بموجب التعديل الأخير الصادر في الفاتح من سبتمبر من هذه السنة⁶⁷³ فإنّ المشرع أنشأ جهاز أوكلت له مهمة البحث والتحري عن جرائم الفساد، ويتمثل في " **الديوان المركزي لقمع الفساد** " حسب المادة 24 مكرر من الأمر رقم 10-05 المتمم للقانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته إذ جاء في المادة ما نصه: " ينشأ ديوان مركزي لقمع الفساد، يكلف بمهمة البحث والتحري عن جرائم الفساد ...". الجديد الذي جاء به المشرع بموجب الأمر رقم 10-05⁶⁷⁴ فإن من أعضاء هذا الديوان ضباط الشرطة القضائية الذين يمارسون مهامهم وفقا لقانون الإجراءات الجزائية وكذا أحكام قانون الفساد 01-06، واختصاصهم يمتد إلى كامل الاقليم الوطني ويشمل جميع جرائم الفساد والجرائم المرتبطة بها⁶⁷⁵.

الملاحظ أن المشرع قد منح صفة الضبطية القضائية لأعضاء الديوان المركزي لقمع الفساد، وهذا يتلاءم ومهمة البحث والتحري المكلفون بها، وهذا ما غاب في النصوص المتعلقة بالهيئة باعتبارها جهاز أوكل لها ذات المهام.

وهذا الأمر ربما يطرح إشكال من نوع آخر إذ هناك نوع من التضارب بين نصين، نصّ المادتين 13 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، والمادة 20 من قانون 01/06 اللذان جعلتا من مديرية التحاليل والتحقيقات - باعتبارها أحد أجهزة الهيئة - صاحبة اختصاص جمع الأدلة والتحري في الوقائع الخاصة بالفساد، ونص المادة 24 مكرر من الأمر 10-05 المتمم للقانون رقم 01-06 المتعلق بالفساد التي أولت مهمة البحث والتحري عن جرائم الفساد للديوان المركزي لقمع الفساد.

فهل هذا يعني أنه وبموجب هذا التعديل الجديد 10-05 أصبح يؤهل أكثر هذا الإختصاص للديوان المركزي، خاصة وأنه الأكثر ملاءمة، بالنظر لصفة الأعضاء المكلفة بالمهمة أم أنه يجمع نفس الاختصاص لكلا من الجهازين، الديوان المركزي لقمع الفساد بمعية مديرية التحاليل والتحقيقات التابعة للهيئة، وإن كان الأمر كذلك فإن الغموض سيرد حول

⁶⁷² - المادة 16، قانون رقم 62، الصادر بتاريخ 2006/10/03، متعلق بتهيئة مكافحة الفساد بالأردن، مرجع سابق.

⁶⁷³ - أمر رقم 10-05 مؤرخ في 16 رمضان 1431 الموافق لـ 26 أوت 2010، يتمم القانون رقم 01-06 المؤرخ في 21

محرم عام 1427 الموافق لـ 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، جريدة رسمية عدد 50، صادر في 1 سبتمبر 2010.

⁶⁷⁴ - و الجديد الذي جاء به هذا الأمر يتعلق فقط بنص المادة 2 المتعلقة بشرح المصطلحات حيث أضاف مصطلح الديوان وكذا نص المادة 9 إذ أضاف بعض الإجراءات التي تؤسس عليها الصفقات العمومية وأضاف بموجب المادة 3 منه " الباب الثالث مكرر " يتعلق بالديوان المركزي لقمع الفساد ويحتوي الباب على مادتين ليشمل هذا الأمر على أربع مواد متممة للقانون 01-06.

⁶⁷⁵ - حسب المادة 24 مكرر 1 التي جاء فيها: " تخضع الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون لاختصاص الجهات القضائية ذات الاختصاص الموسع وفقا لأحكام قانون الإجراءات الجزائية. يمارس ضباط الشرطة القضائية التابعون للديوان مهامهم وفقا لقانون الإجراءات الجزائية وأحكام هذا القانون. ويمتد اختصاصهم المحلي في جرائم الفساد والجرائم المرتبطة بها إلى كامل الاقليم الوطني ".

الكيفيات التي سيتم بها التدخل أو كيفيات التنسيق بين كلا من الجهازين حول البحث والتحري عن الجرائم المرتبطة بالفساد.

كما قيّد المشرع من هذا الإختصاص بعدم النص صراحة على صلاحية الهيئة بتلقي البلاغات و الشكاوى من المواطنين، أبعد من ذلك حيث و ألزمها في حالة توصلها لوقائع ذات وصف جزائي بإحالة الملف لوزير العدل الذي يحيله للجهة القضائية المختصة، في حين سبق و أن منح المشرع اللجنة في إطار الأمر 04/97 كامل الصلاحية لإحالة الملف مباشرة على الجهة القضائية، فلماذا هذا التراجع؟.

المطلب الثاني

الغاية من التدابير الإجرائية الممنوحة للهيئة

إنّ الغاية من اسناد تدابير و أساليب اجرائية جديدة بموجب القانون 01/06 للهيئة غايته واضحة و هي بغرض التحكم في سياسات الوقاية من الفساد (فرع 1)، و سد الثغرات التي أفرزتها المؤسسات التقليدية للرقابة (فرع 2) و كذا بقصد مساندة المجتمع الدولي ككل و الذي أصبح ينادي بتفعيل سياسات الحكم الصالح في البلاد (فرع 3).

الفرع الأول

التحكم في سياسة الوقاية من الفساد

إنّ خلق أي جهاز في الدولة مهما كان اختصاصه و مجال عمله يستدعي تزويده بصلاحيات و أساليب لتأدية المهام أو الوظيفة. فالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد قد افتقرت بتدابير حديثة في القانون 01/06 المتعلق بمكافحة الفساد في الجزائر، هذه التدابير التي سلف الحديث عنها تتلائم مع طبيعة موضوع الفساد، هذا الأخير التي يحتاج إلى ضوابط محكمة تساعد على تقدم هذه الأجهزة في احراز الغاية و هي الوقاية من الفساد قبل اللجوء إلى عمليات البحث و الكشف عنه. في إطار ما يسمى بتطبيق سياسات الوقاية من الفساد المنتهجة من الدولة.

فاقتناعا من الدولة الجزائرية بأنّ اتباع نهج شامل و متعدد الجوانب هو أمر لازم لمنع الفساد و مكافحته بصورة فعالة، إذ عقدت العزم على أن تمنع و تكشف و تردع على نحو أنجع مخاطر الفساد بجهاز وقائي⁶⁷⁶ حديث لما يساورها من قلق إزاء العواقب الوخيمة، و ما يطرحه مشكل الفساد على استقرار كيانات الدولة و أمنها، و جاء هذا بعد أن سلّم الجميع بعدم كفاية الإستراتيجية المعتمدة سابقا للحد من الظاهرة، فخصّص هذا الجهاز الحديث الذي جاء لترويج و تدعيم و التحكم في التدابير الرامية إلى منع و مكافحة الفساد بصورة أكفأ و أنجع، كان هذا بعد إقتناعها أنها الوسيلة المثلى التي انتهجتها معظم دول العالم بعد دعوة عالمية و صريحة عبر موثيق دولية أصبحت تضع في اعتباراتها أن منع الفساد و القضاء عليه هو مسؤولية كل دولة.

⁶⁷⁶- و إن كان هناك ثمة ما يقلق الدولة من صلات قائمة بين أشكال الفساد المختلفة و من أجل تعزيز قدرة الدولة على منع ذلك كان عليها تدعيم الطاقات الموجودة و خلق طاقات جديدة ناشئة و بناء المؤسسات المختصة ذات طابع تقني يمكنها أن تؤدي دورا هاما.

مسايرةً للصَّحوة العالمية⁶⁷⁷ في مكافحة الفساد و استجابةً للإتفاقيات الدولية في هذا المجال سيما اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، و اتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته، فإنه جاء القانون 01/06 في مادته الأولى تحت عنوان الهدف Objectif و من أهدافه دعم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد و مكافحته، لا و بل إنشاء هذه الهيئة كان بقصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد. منه فالهيئة تكفل تنفيذ السياسات الوطنية في المجال سواءا المشار إليها في نص المادة 20 من قانون 01/06، و مواد متفرقة أخرى، أو تلك الواردة في نصوص تنظيمية متعلقة بها و تجتمع هذه النصوص في أن الغاية من منح هذه التدابير هو بغرض تحكّم⁶⁷⁸ الهيئة في سياسة الوقاية من الفساد بالرغم من اعتراء إختصاصاتها بعض النقائص و الثغرات.

الفرع الثاني

الهيئة جهاز مكمل للمؤسسات التقليدية للرقابة

لم يكن إنشاء هيئة مختصة لمكافحة الفساد فكرة حيادية، بالقدر ما هي فكرة تكميلية توحيدية لأجهزة الدولة التي تسعى لحماية كوادر الدولة من آفة تعشش الفساد فيها.

لم تكن هيئة مكافحة الفساد أول خطوة انتهجتها الدولة الجزائرية للوقوف في وجه الآفة، بل و وجدت الدولة نفسها في أوضاع عدة دفعتها لإعداد قوانين لتقوية إجراءات للوقاية من الفساد. كما أن إحداث هيئة الوقاية من الفساد بموجب قانون 01/06 لا يعني الإستغناء عن الأجهزة التي سبقت الهيئة في الميلاد، بل الغاية كانت صريحة و هي خلق نوع من التنسيق و التعاون فيما بين الهيئة و مؤسسات الدولة المنوط لها مهام الرقابة فعلى أي أساس تم تكريس التعاون فيما بين هذه المؤسسات، و فيما تتمثل الأجهزة التقليدية للرقابة؟

⁶⁷⁷ - و حسب تعبير كارلوس، في مداخلته لدى المجلس الأوروبي حول الفساد في الصفقات العمومية في 27 أكتوبر 1997، فإنه منذ أعوام مشكل الفساد أصبح هاجس العالم بأسره، في كل الدساتير و الهيئات الوطنية و الدولية الكبرى، كهيئة الأمم المتحدة، البنك العالمي، الإتحاد الأوروبي، هذه الإنشغالات ترجمت بإجراء دراسات قصد الخروج بتقارير، و استئصال أوامر علاجية، و أخرى عقابية للوقوف في وجه التزوير و المزورين. إشكالية الفساد طرحت من زاوية تاريخية و اجتماعية، ثقافية، قانونية، سياسية، باجتماع و حضور ملاحظين من مختلف المجتمعات المتقدمة، فالفساد وجد و لا يزال موجود و كان علينا أن نعترف بأن خلال العشرية الأخيرة تغيرت خصوصياته إلى حد بعيد لتستفحل هذه الظاهرة في جميع الإدارات العمومية، حيث تجاوزت السلوك الفردي لتصبح بذلك منبع لصياح الأغلفة المالية العمومية. ففي بعض الدول الفساد بلغ ذروته في الإدارات العمومية، و أصبح يهدد السير الحسن لباقي الأنظمة و الإستقرار السياسي، و الرقي الإقتصادي، كما يقوم بتفريغ أطر الديمقراطية من محتواها.

Voir CASTERSANA FERNANDEZ Carlos, " rapport général", in la corruption dans les marchés publics, rapports conseil de l'Europe, tallinn(Estonie), 27_29 octobre 1997, Editions du conseil de l'Europe 1998, p15.

⁶⁷⁸ - و التحكّم يستدعي تدخل الهيئة في جميع القطاعات العامة و الخاصة، و أيًا كانت طبيعتها، سياسية، إدارية، و إقتصادية، فلا تنصور تدخل الهيئة في مجال الإدارة حيث تسود الرشوة، إنما حتى في الإقتصاد حيث تسود ظاهرة تبييض الأموال. إن مشكلة تبييض الأموال لها تأثير على الإزدهار و الرقي الإقتصادي، إذ أن النظام الإقتصادي الحالي مبني أساساً على المبادلات التجارية بين الدول، الشيء الذي زاد من تفاقم الظاهرة (ظاهرة الرشوة و الفساد)، حيث يقوم المبيضون بأعمال خطيرة تتمثل في إستغلال اللجان المكلفة بهذه المهمة قصد تنقيح شبكاتهم نحو دول أخرى، كتحويل الشبكات البنكية نحو الخارج réseaux bancaires باستعمال أحو ان مكلفة بحد ذاتها لمكافحة الفساد، و ذلك عن طريق تقديم المبيضون blanchisseurs، للآعوان التي تضعها الدولة في وجههم مبالغ مغري قصد بلوغ ما يصبون إليه.

إستنادا إلى نص المادة 20 فقرة 9 من القانون 01/06 المتعلق بمكافحة الفساد فإنه تعد الهيئة إلى جانب تعاونها مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيد الدولي جهاز تسهر على التنسيق و التعاون ما بين القطاعات و مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيد الوطني إذ جاء في منطوق المادة ما يفيد: " تكلف الهيئة لاسيما بالمهام الآتية: "... السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات و على التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيد الوطني و الدولي"

و من بين المؤسسات التقليدية المناط لها مهام الرقابة و الوقاية من الفساد نجد مجلس المحاسبة، المفتشية العامة للمالية، ليجان التحقيق البرلمانية التي سنبص عليها الدراسة لأن هذا لا يعني وجود هذه الأجهزة فقط إنما هناك العديد من المؤسسات من هذا القبيل⁶⁷⁹.

أولاً/ مجلس المحاسبة La cour des comptes

أنشأ مجلس المحاسبة سنة 1980، يعتبر أعلى و أهم هيئة رقابية على المستوى الوطني لقد تم وضعه تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية⁶⁸⁰ و يعد مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري و قضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه و يتمتع بالاستقلال الضروري ضمانا للموضوعية و الحياد و الفعالية في أعماله.⁶⁸¹

يعتبر المجلس المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية، و تهدف هذه الرقابة التي يمارسها مجلس المحاسبة من خلال النتائج التي

⁶⁷⁹ - من هذا القبيل لجنة إصلاح هيكل الدولة. Comité de la réforme des structures et des missions de l'Etat. و التي لها صلاحيات واسعة و في هذا الشأن أنظر:

- مرسوم رئاسي رقم 372-2000، مؤرخ في 22/11/2000، يتضمن إحداث لجنة إصلاح هيكل الدولة و مهامها، مرجع سابق.
- مرسوم رئاسي رقم 373-2000 مؤرخ في 26 شعبان عام 1421، موافق ل 22 نوفمبر 2000، يتضمن تعيين أعضاء لجنة إصلاح هيكل الدولة و مهامها، ج ر عدد 71، صادر في 26 نوفمبر سنة 2000.

كما يمكن أن نشير إلى المرصد الوطني لمكافحة الرشوة سابقا.
⁶⁸⁰ - الأسود الصادق، المحاسبة العمومية كأداة تسيير و مراقبة، دراسة حالة المعهد الوطني للتعليم العالي في العلوم الطبية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإقتصادية، فرع التسيير، جامعة الجزائر، 1992-1993، ص 150.

⁶⁸¹ - بوزيرة سهيلة، مواجهة الصفقات المشبوهة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الخاص، فرع قانون السوق، جامعة جيجل، 2007-2008، ص 121.

بمناسبة الحديث عن الصفقات المشبوهة فقد عقد المجلس الأوروبي سنة 1997 دورة حول الفساد في الصفقات العمومية و كانت المداخلات قيمة في المجال.

فبالرغم أن المشرع يأخذ كل الإحتياطات و التدابير 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 و المؤسسة 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, Editions du conseil de l'Europe 1998, p81.

والدخول في لب صفقات الدول الأوروبية، أو الدول السائرة في طريق النمو كان سريعا، و ذلك يتجسد في خصوصية لأمالك الدولة، هذا الإنتقال الإقتصادي الجديد فتح المجال لمجموعات مجرمة منظمة أصبحت تهدد الدول التي تجول بها، بل في بعض الأحيان تهدد حتى الدول الأجنبية الأخرى. Voir CASTERSANA FERNANDEZ Carlos, "rapport général", op.cit, p115.

يتوصل إليها إلى تشجيع الإستعمال الفعال و الصارم للموارد و الوسائل المادية و الأموال العمومية و ترقية إجبارية ، تقديم الحسابات و تطوير شفافية تسيير المالية العمومية.⁶⁸²
فمن حيث الأعضاء يتكون مجلس المحاسبة من القضاة الآتي ذكرهم:

من جهة: رئيس مجلس المحاسبة، نائب الرئيس، رؤساء الغرف، رؤساء الفروع، المستشارون، المحتسبون. و من جهة أخرى: الناظر العام، النظار المساعدون.⁶⁸³

إنّ تنظيم و تسيير مجلس المحاسبة يتم في إطار أجهزة داخلية تتحرك على أساس قضائي و أجهزة أخرى مساعدة فنية تتم أعمالها على أساس إداري و من المعلوم أن سير مجالس المحاسبة في العالم يتم على أساس نمطين أما النمط القضائي الذي نشأ بفرنسا تأخذ به عدة دول منها الجزائر و تونس و المغرب، و أما النمط الإداري الذي نشأ في الأنجلوسكسونية و تأخذ به الدول العربية و منها ليبيا و سوريا و العراق و مصر و السعودية.⁶⁸⁴
و من حيث تنظيم و تسيير يقوم مجلس المحاسبة على:

- رئيس مجلس المحاسبة المعين بمرسوم رئاسي.
- غرف ذات اختصاص وطني و غرف ذات اختصاص إقليمي، كما يمكن أن تنقسم الغرف إلى فروع على كل منها رئيس.
- كتابة ضبط.
- أقسام تقنية و مصالح إدارية، ينشّطها و ينسق بينها و يتابع مهامها أمين عام.

و من حيث تشكيلاتها يجتمع مجلس المحاسبة في شكل.⁶⁸⁵

- كل الغرف مجتمعة برئاسة رئيس مجلس المحاسبة.
- الغرفة و فروعها، حيث تتكون تشكيلة المداولة من 3 قضاة على الأقل.
- غرفة الإنضباط في مجال تسيير الميزانية و المالية. La chambre de discipline
- لجنة البرامج و التقرير. Le comité des programmes et des rapports.

أما عن اختصاص المجلس فإنه يقوم على معيار عضوي و آخر موضوعي، حيث نصت المادة 170 من الدستور على ما يلي: " يؤسس مجلس المحاسبة يكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية"

من الناحية العضوية تخضع لرقابة مجلس المحاسبة المؤسسات و الهيئات الواردة في المواد من 7 إلى 10 من الأمر 20/95 السابق الذكر و المتمثلة في مصالح الدولة (الوزارات)، الجماعات الإقليمية (البلديات، الولايات)، و جميع المؤسسات و الهيئات العمومية على اختلاف أنواعها الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، كما تخضع لرقابة المجلس أيضا

⁶⁸² - المادة 52، أمر رقم 20/95، مؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر عدد 39، صادر في 23 جويلية

1995. معدل و متمم بالأمر رقم 02/10، مؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر عدد 50، صادر في 1 سبتمبر 2010.

⁶⁸³ - أنظر المادة 38، أمر رقم 20/95، مؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة مرجع سابق.

⁶⁸⁴ - ز غدود علي، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 166.

⁶⁸⁵ - و هو ما وضحته المواد 47 و ما يليها من الأمر رقم 20/95، مؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، مرجع

سابق.

المرافق العامة الصناعية التجارية، شركات الإقتصاد المختط و كذا الهيئات المكلفة بتسيير النظم الإجبارية للتأمين و الحماية الإجتماعية (صناديق الضمان الإجتماعي) أما من الناحية الموضوعية تمس مراقبة مجلس المحاسبة في المجال القضائي تقييم الميزانية و المالية، بما يترتب عن المعايينات من جزاءات، كما تشير إلى ذلك الفقرة الثانية من المادة 6 من الأمر⁶⁸⁶

أما فيما يتعلق بالإجراءات فإنه و لإجراء التحريات و التدقيقات و المراجعات يعين رئيس الغرفة مقررا لهذا الغرض يقوم رئيس الغرفة بارسال التقرير إلى الناظر العام لتقديم استنتاجاته ثم يعرض الملف بكامله على التشكيلة المدولة للبحث فيه إما بقرار نهائي Arrêt définitif في حالة عدم إثبات وجود أية مخالفة أو بقرار مؤقت Arrêt provisoire في الحالة العكسية.

يبلغ القرار المؤقت إلى المحاسب للرد عليه خلال شهر، و بعد تقديم الناظر العام لاستنتاجاته الكتابية و بعد المدولة، تبث التشكيلة المختصة (الغرفة)، في الملف بقرار نهائي بأغلبية الأصوات، مما يجعله خاضعا لفكرة القرار المزدوج.

يتمتع القرار النهائي بالصيغة التنفيذية، كما هو الشأن بالنسبة لقرارات الجهات القضائية الإدارية.

يمنح مجلس المحاسبة بقراره النهائي الإبراء quitus إلى المحاسب الذي لم يتم تسجيل أية مخالفة على مسؤوليته، أو يجعله في حالة مدين إذا كان الأمر خلاف ذلك.⁶⁸⁷

ثانيا/ المفتشية العامة للمالية: L'inspection générale des finances

تُعرف المفتشية العامة للمالية بأنها جهاز إداري يهتم بفحص و مراجعة التسيير المالي و المحاسبي لمصالح الدولة و الجماعات المحلية و كل المؤسسات الثقافية و الإجتماعية المستفيدة من مساعدات الدولة و الأجهزة الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.⁶⁸⁸

بالعودة للفصل الأول من المرسوم التنفيذي 78/92⁶⁸⁹ الذي يحدد إختصاصات المفتشية العامة للمالية فإن هذا الفصل أشار إلى الهدف و مجال تطبيق تدخلات المفتشية العامة للمالية Objet et champ d'application des interventions de l'inspection générale des finances حيث تنصب رقابة المفتشية على التسيير المالي و المحاسبي لمصالح الدولة و الجماعات الإقليمية و الهيئات و الأجهزة و المؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.

و تمارس الرقابة أيضا على ما يأتي:

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري.

Les exploitation agricoles publiques

- المستثمرات العمومية الفلاحية

⁶⁸⁶ - بعلي محمد الصغير، يسرى أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2003، ص 117.

⁶⁸⁷ - المرجع نفسه، ص 118.

⁶⁸⁸ - بوزبرة سهيلة، مواجهة الصفقات المشبوهة، مرجع سابق، ص 118.

⁶⁸⁹ - مرسوم تنفيذي رقم 78/92، مؤرخ في 22 فبراير سنة 1992، يحدد إختصاصات المفتشية العامة للمالية، ج ر عدد 15، صادرة في 26 فبراير 1992.

- هيئات الضمان الاجتماعي Les organismes de sécurité sociale على اختلاف أنظمتها الاجتماعية والثقافية التي تستفيد من مساعدات الدولة أو الهيئات العمومية.

و يمكن أن تطبق هذه الرقابة على كل شخص معنوي يتمتع بمساعدات مالية من الدولة أو جماعة إقليمية أو هيئة عمومية.

كما يمكن أن تكلف المفتشية العامة للمالية بإنجاز مهام تتمثل في دراسة أو خبرات ذات الطابع إقتصادي أو مالي أو تقني، و يمكن أن يساعدها لهذا الغرض تقنيون مؤهلون من الإدارات العمومية الأخرى.⁶⁹⁰

يمكن أن تنطبق تدخلات المفتشية كذلك على التقويم الإقتصادي و المالي⁶⁹¹ في نشاط شامل أو قطاعي أو فرعي بناء على طلب السلطات و الهيئات المؤهلة. و بهذه الصفة تتولى على الخصوص ما يأتي:

- تقوم بالدراسات و التحاليل المالية و الاقتصادية لتقدير فعالية التسيير و نجاعته.
- تقوم بدراسات مقارنة لأصناف التسيير و دالاته على الصعيد الداخلي و الخارجي تواكب تطور الزمان و المكان.
- تقوم بتحليل هيكلية مقارنة لدالات التسيير في مجموعات قطاعية أو قطاعية مشتركة.⁶⁹²

كما تراقب المفتشية و تفتش دوريا المصالح و الإدارات و الهيئات الموضوعة تحت سلطة الوزير المكلف بالمالية أو وصايته و تراجع أو تدقق كذلك عمل مصالح الرقابة التابعة لها و فعاليتها.⁶⁹³

أما من حيث تنظيم المفتشية العامة للمالية فنجد المرسوم التنفيذي رقم 32/92⁶⁹⁴ الذي يحدد تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية Organisation des structures centrales de l'inspection générale des finances، كما نجد مرسوما آخر وهو المرسوم التنفيذي رقم 33/32⁶⁹⁵ الذي يحدد تنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية و يضبط اختصاصاتها. L'organisation et les attributions des services extérieurs de l'inspection générale des finances.

⁶⁹⁰ - المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 78/92، مؤرخ في 22 فبراير سنة 1992، يحدد إختصاصات المفتشية العامة للمالية، مرجع سابق.

⁶⁹¹ - فهي مؤهلة لذلك بموجب المرسوم التنفيذي رقم 79/92، مؤرخ في 22 فبراير 1992، يؤهل المفتشية العامة للمالية، للتقويم الإقتصادي للمؤسسات العمومية الإقتصادية، ج ر عدد 15، صادر في 26 فبراير 1992.

⁶⁹² - المادة 3 من مرسوم تنفيذي رقم 78/92، مؤرخ في 22 فبراير سنة 1992، يحدد إختصاصات المفتشية العامة للمالية، مرجع سابق.

⁶⁹³ - المادة 4، المرجع نفسه.

⁶⁹⁴ - مرسوم تنفيذي رقم 32/92، مؤرخ في 20 يناير 1992، يتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، ج ر عدد 06، صادر في 26 يناير 1992.

⁶⁹⁵ - مرسوم تنفيذي رقم 33/92، مؤرخ في 20 يناير 1992، يحدد تنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية و يضبط إختصاصاتها، ج ر عدد 06، صادر في 26 يناير 1992.

فبالنسبة للهيكل المركزي تتمثل في: 696

فبالإضافة إلى الرئيس و المدير تتكون من:

- هياكل عملية خاصة بالرقابة و التقويم Des structures opérationnelles de contrôle et d'évaluation

- هياكل للدراسات و الإدارة و التسيير. Des structures d'études d'administration et de gestion

أما المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية تتمثل في مديريات جهوية Des directions régionales 697

ثالثا/ لجان التحقيق Des commissions d'enquête

حسب المادة 161 من الدستور الجزائري يمكن كل غرفة من البرلمان في إطار اختصاصاتها أن تنشئ في أي وقت لجان تحقيق في قضايا ذات مصلحة عامة Chacune des deux chambres du parlement peut, dans le cadre de ses prérogatives instituer à tout moment des commissions d'enquête sur des affaires d'intérêt général.

لذا يصطلح على هذه اللجان " لجان التحقيق البرلمانية".

ضماناً لفعالية هذه الوسيلة في مراقبة عمل الإدارة العامة (الحكومة) يحدد القانون و النظام الداخلي لغرفتي البرلمان كيفية تشكيل هذه اللجان و إجراءات و وسائل أداء مهمتها في التحقيق و الحماية المبسطة على أعضائها و الجزاءات المترتبة على نتائج التحقيق... إلخ 698 فبالنسبة لهذا النوع من اللجان فلم يتم إنشاء سوى ثلاثة لجان تحقيق منذ 1997 واحدة تخص تزوير الانتخابات و الثانية حول التعدي على النواب و الثالثة حول أحداث منطقة القبائل.

هذه التجربة لا تقتصر على الجزائر فقط، بل هي أسلوب إنتهجه بعض الدول بالرغم أنه من الناحية الوظيفية هناك تداخل في الإختصاصات إذ أنّ وظيفة البرلمان هي التشريع في حين أن وظيفة القضاء هي التحقيق.

فالمغرب مثلاً أخذت بهذا الأسلوب حيث كشفت تحقيقات البرلمان عن حجم الفساد خاصة اللجنة المحدثة سنة 2000 و هي لجنة برلمانية لتقصي الحقائق و قد كشف تقرير اللجنة عن جسامه المخالفات و الإنحرافات التي حصلت آنذاك 699 و هو المثال الحي في العديد من الدول 700.

696- المواد 2، 4، 5، 6 من مرسوم تنفيذي رقم 32/92، مؤرخ في 20 يناير 1992، يتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، مرجع سابق.

697- المادة 2 من مرسوم تنفيذي رقم 33/92، مؤرخ في 20 يناير 1992، يحدد تنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية و يضبط إختصاصاتها، مرجع سابق.

698- بعلي محمد الصغير، يسرى أبو العلاء، المالية العامة، مرجع سابق، ص 113.

699- النوصي عبد العزيز، "الرشوة و الزبونية السياسية، نموذج المغرب"، مرجع سابق، ص 18.

700- في الكويت كذلك فمنذ نشأة مجلس الأمة عام 1963 و حتى الآن، تم تشكيل 37 لجنة تحقيق برلمانية نظرت في مواضيع متنوعة تتعلق بمجموعة من ظواهر الفساد الحكومي و وقائعه. أنظر في هذا الشأن الزغبي علي و خلدون حسن النقيب، دراسة

إنّ مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية و لجان التحقيق البرلمانية مجرد نماذج عن أجهزة الدولة التقليدية المكلفة بالرقابة و لعلّ إلحاح المشرع في التعاون بين هذه الأجهزة و الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد، أو فيما بين كل الأجهزة المنوط لها مهام الرقابة و الوقاية من الفساد دليل على معاينة الثغرات، و كذا عجز هذه الأجهزة في الوقوف في وجه الآفة و ترجمة صارخة للرغبة في التحديث و خلق دينا مكية جديدة للحيلولة إلى وضع أحسن.

ولعلّ إحداث جهاز بعنوان الديوان المركزي لقمع الفساد لتأكيد على هذه الرغبة والحاجة لتعدد مثل هذه الأجهزة سيما تكثيف التعاون في مجال البحث والتحري في الجرائم ذات الصلة بالفساد بين الهيئة وهذا الجهاز على أساس أن المشرع منح لهما نفس الصلاحية في هذا المجال.

كما حرص على هذا التعاون المشرع الأردني حيث جاء في القانون المتعلق بهيئة مكافحة الفساد أنه تهدف الهيئة في مجال مكافحة الفساد من خلال وضع و تنفيذ و ترسيخ سياسات فعّالة بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لمكافحة الفساد و الوقاية منه⁷⁰¹ و يضيف أن من مهام مجلس الهيئة التعاون و التنسيق مع الجهات المحلية و الإقليمية و الدولية لتعزيز التدابير الخاصة لمكافحة الفساد و تطويرها⁷⁰²

يقابله المشرع اليمني الذي ألحّ أنّ من اختصاص الهيئة تبادل المعلومات مع الجهات و المنظمات المعنية في قضايا الفساد في الداخل و الخارج وفقا للتشريعات النافذة.⁷⁰³

فإقرار الدور التكميلي التعاوني لمثل هذه الهيئات حتمية لا بد منها تفرضها صعوبة التحكم في متغير الفساد الذي لا حدود له، و بالرغم 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 و الإنسجام بل ترك المجال مفتوحا أمام قدرات و إمكانيات هذه الأجهزة.

الفرع الثالث

الهيئة آلية لتفعيل سياسات الحكم الرشيد في البلاد

على صعيد آخر فإن الحديث عن الفساد و عن الحكم الرشيد أو الصالح⁷⁰⁴، هي مترادفات متلازمة و متكافئة، فلا يمكن الحديث عن أحدها بمعزل عن الأخرى، إذ لا تخلو خطابات كبار السياسيين و القياديين في البلاد عن التنويه لتطلعات الدولة في بلوغ أبعاد الحكم الرشيد من خلال هذه الهيئات الوقائية، الملقى على عاتقها تحقيق غايات إحداثها فإلى أي مدى يمكن إعتبار الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد أداة لتفعيل سياسات الحكم الرشيد في البلاد؟.

حالة الكويت بحوث و مناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية حول الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004، ص 617.

701 - المادة 4 فقرة 4 من قانون رقم 62، صادر بتاريخ 2006/10/3، متعلق بهيئة مكافحة الفساد بالأردن، مرجع سابق.

702 - المادة 11 فقرة د، المرجع نفسه.

703 - المادة 8 فقرة 12 من قانون رقم 39، صادر في 2006/12/25، الخاص بمكافحة الفساد باليمن، مرجع سابق.

704 - فهناك من يري ان الحكم الصالح آلية فعالة لمكافحة الفساد أنظر:

إنّ منح الهيئة القيام بالتدابير الإجرائية الحديثة الواردة في قانون مكافحة الفساد 01/06 لم يكن بغرض التحكم في الفساد فحسب، أو تكملة و سد ثغرة النقائص المعايينة في أجهزة الدولة المكلفة بالرقابة بل كذلك الغاية هو تفعيل سياسات الحكم الرشيد و الصالح في البلاد، بداية من ترشيد مختلف الإدارات في الدولة و التي تساهم فيها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، بتلك الأساليب الإجرائية المنوطة بها و ترشيد تلك العلاقات القائمة فيما بين المواطن و الإدارة.

و قد جاء في كلمة للسيد عبد العزيز بوتفليقة في أوجا أنّ: " الحكم الرشيد هو سند قوي للتعجيل بتنمية البلدان الإفريقية و لتحقيق الإندماج و انخراطها في العولمة... لذا فقد إلترزنا بالقيام بإصلاحات واسعة النطاق تتكفل بعدد كبير من المشاكل المطروحة ، إصلاحات تهدف أساسا إلى إضفاء الشفافية و المشاركة على عملنا في كنف التقييم و الرقابة..."⁷⁰⁵

الحقيقة أنّ فكرة الحكم الرشيد فكرة واسعة حيث يرجع مفهومه إلى تعدد أشكاله فهناك حكم راشد أفضل من آخر في تحقيق النتائج، و هذا ما يعبر عنه في كون الحكم الرشيد لا يحمل معيارا أوتوماتيكيا واحدا، و على هذا الأساس يتم التمييز بين حكم راشد سيء و حكم راشد جيد و عليه يمكن القول أنه التسيير الجيد للموارد في المجتمع سواء كانت المالية أو البشرية أو المادية فهي حركة تشاركية إذ تسمح بالتسيير الدقيق للأموال العامة، و خلق الثروة، و لا يتم تطبيقه في الدولة فقط، و إنما على المجتمع ككل و مختلف الفاعلين الإجتماعيين، و هو لا يرتبط فقط بمشاكل الفساد و الإنحراف، و إنما يمتد إلى جميع مظاهر الحياة الإجتماعية، و السلوكيات، التربية، التكوين، الهياكل، التنظيم... إلخ"⁷⁰⁶

لقد ارتبط مفهوم الحكم الرشيد بمفهوم آخر هو مفهوم الفساد، حتى أصبح التلازم بينهما يأتي في سياق أن الثاني هو الحل الأنجع للأول فإذا كان الفساد يعني إساءة استعمال الوظائف العامة بغرض الكسب الخاص من خلال الحصول على الرشاوي و العمولات المباشرة، و تحويل المنصب من دوره الخدمي العام إلى انتفاع ذاتي جشع، فإن الحكم الرشيد يعني فصل الأمانة عن التجارة.⁷⁰⁷

بعدها أصبح القلق يساور الدول إزاء العواقب الوخيمة للفساد و الإفلات من العقاب على الاستقرار السياسي و الإقتصادي و الإجتماعي و الثقافي في الدول الإفريقية، و آثاره المدمرة على التنمية الإقتصادية و الإجتماعية للشعوب، غدت تستند بفكرة الحكم الرشيد بعدما أصبحت فكرة تسعى الدول لبلوغها، و لهذا نجد اتفاقيات دولية تناشد الفكرة.

إذ جاء في دباجة اتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته⁷⁰⁸ ما نصه: " إن دول الأعضاء في الإتحاد الإفريقي... و إذ تدرك أن القانون التأسيسي للإتحاد الإفريقي ينصب، بين

705 - عكا نسيمية، دور الحكم الرشيد في التنمية، النيباد نموذجاً، بحوث و أوراق عمل الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد و استراتيجيات التغيير في العالم النامي، ج2، جامعة فرحات عباس، سطيف، 8-9 أفريل 2007، ص 67.

706 - بلوصيف الطيب، الحكم الرشيد، المفهوم و المكونات، بحوث و أوراق عمل الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد و استراتيجيات التغيير في العالم النامي، ج1، جامعة فرحات عباس، سطيف، 8-9 أفريل 2007، ص 13.

707 - سعود الطاهر، موضوعية ترشيد الحكم في تراثنا العربي الإسلامي، بحوث و أوراق عمل الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد و استراتيجيات التغيير في العالم النامي، ج1، جامعة فرحات عباس، سطيف، يومي 8-9 أفريل 2007، ص 35.

708 - إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته، مصادق عليها بتحفظ بمرسوم رئاسي رقم 137/06، مرجع سابق.

أمور أخرى، على ضرورة تعزيز و حماية حقوق الإنسان و الشعوب و دعم المؤسسات و الثقافة، الديمقراطية و كافة الحكم الرشيد و سيادة القانون...".

و جاء فيها: ... و إذ تضع في اعتبارها إعلان سنة 1990 حول التغييرات الجوهرية التي تحدثت في العالم و آثارها بالنسبة لإفريقيا، و برنامج عمل القاهرة لسنة 1994 لإنعاش التنمية الاقتصادية و الاجتماعية في إفريقيا، و خطة العمل لمكافحة الإفلات من العقاب التي اعتمدها الدورة العادية التاسعة عشرة للجنة الإفريقية لحقوق الإنسان و الشعوب في سنة 1996. و أقرتها بعد ذلك الدورة الرابعة و الستون لمجلس الوزراء، المنعقدة في ياوندي (الكامرون) في سنة 1996، و التي تؤكد من بين أمور أخرى، ضرورة إلتزام الشعوب الإفريقية بمبادئ الحكم الرشيد و سيادة القانون و احترام حقوق الإنسان و إشاعة الديمقراطية و تحقيق المشاركة الشعبية في إطار عمليات الحكم الرشيد...

لذلك يمكن القول أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، إذا قطعت أشواطاً في الوقوف في وجه الظاهرة⁷⁰⁹، و تحكمت في أساليبها و إجراءاتها كأدوات قانونية في التحكم في مختلف مظاهر الفساد، تكون بذلك قد عززت و فعلت الحكم و التسيير الرشيد في البلاد، و أفضل دليل على ذلك أن القاضي الأول في البلاد السيد عبد العزيز بوتفليقة و بتاريخ 29-10-2009 أكد في كلمة له ألقاها حول إصلاح العدالة و مكافحة الفساد، أثناء افتتاح السنة القضائية لسنة 2009/2010، أنه لترسيخ دولة الحق و القانون لابد من لجنة (هيئة) لمكافحة الفساد لإرساء قواعد الحكم الرشيد في البلاد.

⁷⁰⁹ هذه الظاهرة أصبحت تتفشى بشكل متزايد لدى بعض الدول ، منها الجزائر التي صعدت إلى المركز 111 سنة 2009، و هذا حسب التقرير السنوي الذي تنشره منظمة الشفافية العالمية كل ديسمبر من نهاية السنة: Corruption classement mondial 18 nov 2009, Dakar info. www.dakar.info.com.

بينما أصبحت تحتل المركز 105 سنة 2010 حسب منظمة الشفافية العالمية في موقعها المشار إليه سابقاً. أنظر الملحق رقم(3).

هذه المنظمة ذات فعالية و حيوية و أبرز إنجازاتها و مبادئها:

الإنسانية: إن الفساد من أكبر العوائق التي تقف في وجه التقدم و الرقي.

الديمقراطية: الفساد يعتبر بمثابة مكبح الديمقراطية لدى جميع الدول السائرة في طريق النمو.

الروحية: الفساد من بين العوامل التي تحط من شأن الفرد و المجتمع.

الإقتصادية و التجارية: الفساد يوقع في الخطأ كل المبادلات التجارية و المنافسات القائمة بين الدول.

BNOU-NOUCAIR Radouane, la lutte mondiale contre la corruption (de l'empire romain à l'ère de la mondialisation), op.cit, p98.

و نلاحظ رئيس هذه المنظمة له دور نشط و حيوي إذ نجده يشارك حتى في الملتقيات الدولية في المجال كالدورة التي عقدها المجلس الأوروبي حول الفساد في الصفقات العمومية، حيث نشره المقال التالي:

EIGEN Peter, " réforme des procédures, principes et objectifs régissant les marchés publics de l'Etat", in la corruption dans les marchés publics, rapports conseil de l'Europe, Tallinn(Estonie), 27-29 octobre 1997, Editions du conseil de l'Europe 1998, pp31-45.

كما نجد في هذا الشأن منذ سنة 2005 ، منظمة عربية لمكافحة الفساد ، و هي هيئة إقليمية عربية مستقلة تعني لمناهضة الفساد في الأقطار العربية و تعمل من أجل تعزيز النزاهة في المجتمع وصولاً إلى إقامة الحكم الصالح في الأقطار العربية.

www.arabanticorruption.org.

و نخلص في نهاية هذا الفصل إلى القول أن الفساد مفهوم واسع بأبعاده المختلفة و هو آفة بآثاره المتغلغلة في شتى قطاعات الدولة، و أن نية المشرع من نافذة قانون 01/06 واضحة في اعتبار الهيئة جهاز يساهم في تنفيذ استراتيجيات الدولة في مكافحة الفساد و الوقاية منه. لكن إذا ما قيمنا دور هذا الجهاز في المساهمة في المهمة بالنظر إلى مختلف التدابير الإجرائية الممنوحة لها فإنه نصادف بعض النقائص و الثغرات فعلى ضوء هذا نقول أنها تنقصها الفعالية أحيانا و الواقعية أحيانا أخرى.

* فالتصريح بالامتلاكات على سبيل المثال نجد عدم مثلول جميع الموظفين أمام الهيئة لأداء الإجراء، إنما قسم المعنيون بالإجراء إلى فئتين منها فئة تخضع للتصريح أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا، و هذا ما يصطدم مع النزاهة و الشفافية في أداء الشؤون العمومية بوجه عام.

من خلال هذه التدابير نجدها تفتقر لعامل الردع في حين أن هذا الأخير الأكثر تلاءما و انسجاما مع موضوع الفساد لدرجة أن الهيئة لا يمكنها أن تتلقى البلاغات و الشكاوى⁷¹⁰ من المواطنين لأنه لم يرد ذلك صراحة في عبارات المشرع.

في حين نجد اللبس و الغموض يشوب بعد التدابير الأخرى كإجراء البحث و التحري مع اصطدام ذلك باختصاص "الضبطية القضائية"، نفس الأمر فيما يتعلق بإجراء التعاون مع هيئات مكافحة الفساد سواء على الصعيد الخارجي أو الداخلي سيما هذا الأخير إذ لم يبين الكيفية التي يتم بها هذا التعاون.

* كذلك يعاب على هذه الصلاحيات قلة هذه التدابير بالمقارنة مع خطورة الفساد، و تشتد هذه القلة بالأخص أمام الغاية المنشودة من الهيئة سيما المتعلقة بالمساهمة في تفعيل سياسات الحكم الرشيد في البلاد.

⁷¹⁰- و من المعروف قانونا أن أجهزة الشرطة القضائية (الأمن و الدرك) تباشر التحقيقات على أساس شكاوى أو بلاغات تتلقاها من مصادر معلومة أو مجهولة أو تعليمات من النيابة العامة، و قد تتحرك تلقائيا كمحصلة للمعلومات التي استقتها من نشاطها الإستعلامي.

خاتمة

خاتمة

تعتبر الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته من التحديات الراهنة التي أتى بها قانون مكافحة الفساد في خضم الفوضى السائدة و الأوضاع التي تكون مصدر القلق و مبعث التحدي و المجابهة، و كان الداعي إليها تعزيز الشفافية و المسؤولية و العقلانية في تسيير و إدارة الشؤون العمومية.

و في سبيل ذلك كيفت الهيئة على أساس أنها سلطة إدارية مستقلة، نظير العديد من مثيلاتها المستحدثة في المنظومة القانونية و الهيكلية للدولة.

و عليه فتبعاً لجملة من المعطيات المعتمدة في هذه الدراسة المنصبة على المركز القانوني للهيئة فإنه تمت معاينة بعض النقائص و الإنتقادات، و على صعيد آخر تم تسجيل بعض المزايا و الإيجابيات.

بالنسبة للطبيعة القانونية للهيئة فتبعاً للمشرع تعد الهيئة سلطة إدارية مستقلة و استعانةً منّا بمعايير معينة في الجانبين العضوي و الوظيفي، حاولنا إثبات طابع السلطة الإدارية للهيئة رغم نوع من الصعوبة سيما ما تعلق بالطابع السلطوي الذي يفرض تعزيزها بالقوة و فرض قراراتها، التي من الأجدر لو أصبغ عليها طابع الإلزام و الردع، بصفة فعلية، و كذا إجحاف المشرع في نظرنا منحها سلطة إصدار قرارات متعددة في مجال اختصاصها.

فضلاً عن قياس مدى إستقلالية الهيئة حيث وجدنا ثمة ما يمس باستقلالها سواء في جانبها العضوي و الوظيفي سيما ما تعلق باحتكار السلطة التنفيذية لتعيين أعضاء الهيئة و كذا قابلية تجديد العضوية من طرف هذه الأخيرة، مع غموض ظروف إنهاء السلطة التنفيذية لعضوية الهيئة خارج 5 سنوات المقررة قانوناً.

كما لمسنا محدودية في الإستقلال الإداري و كذا المالي خاصة بوجود ما يسمى بإعانات الدولة و وجود مراقب مالي، بالتالي الرقابة و التبعية، كذلك الالتزام بتقديم التقرير السنوي لرئيس الجمهورية...

لكن رغمًا عن ذلك إلا أنه تعد الهيئة سلطة إدارية مستقلة حيث ثمة ما يدعم تكييف المشرع لها، فهي تبقى محتفظة بهذا الوصف ما دامت لا تعد مجرد هيئة إستشارية بالرغم من النقائص التي تعترضها، و أنها مستقلة بالنظر إلى الجانب الهام من المظاهر المفضية لاستقلاليتها في جانبها العضوي و الوظيفي كالطابع الجماعي للهيئة، إذ تم تزويدها بمجموعة من الوسائل البشرية و المادية اللازمة لتأدية مهامها، و كذا تحديد مدة الإنتداب التي تؤدي لصيانة و حصانة أعضائها فضلاً عن فرضية حياد أعضائها. كما يدعم هذه الاستقلالية الطبيعة المتنوعة لصلاحياتها و التي تتلاءم و مجال اختصاصها، و الاعتراف لها بالشخصية القانونية و أهليتها في وضع نظامها الداخلي.

و لما كانت الهيئة سلطة إدارية مستقلة فإنه و من خلال دراستنا للطبيعة القانونية لها و كذا مدى استقلاليتها فإنه نستشف نوع من الخصوصية:

أولاً: أن هذه العيوب أو النقائص المتعلقة بوصفها كسلطة إدارية مستقلة يمكن تفسيره من عدة زوايا :

خاتمة

- أن الهيئة هي السلطة الإدارية المستقلة الوحيدة التي إستحدثها المشرع خارج المجال الإقتصادي و المالي⁷¹¹ ، لذلك وجدنا نوع من الصعوبة في إسقاط تلك المعايير و المرتبطة بإنشاء السلطات الإدارية المستقلة في المجال الإقتصادي و المالي على هذا الجهاز المكلف بمهمة من نوع آخر و هي الوقاية من الفساد، و ذلك لأن سلطات الضبط ذات ولاية إصدار قرارات، هذه القرارات قد تكون قرارات فردية منها ما يتعلق بمراقبة الدخول إلى السوق، و منها ما يتعلق بالسلطة التأديبية⁷¹²، و منها ما يظهر في شكل قرارات تنظيمية فنجد في هذا المجال كل من لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها و كذا مجلس النقد و القرض⁷¹³ و بالتالي إختلاف من حيث طبيعة القرارات التي تصدرها السلطات الإدارية المستقلة و القرارات أو الصلاحيات المرتبطة بالهيئة و التي تتلاءم و مجال تخصصها.

- أن الهيئة ذات إختصاص شامل يعني يشمل الوقاية من الفساد في القطاع العام و الخاص، في حين السلطات الإدارية الأخرى ضببية قطاعية.

- أن المشرع أثناء صياغته لقانون 01/06 لم يتأثر بالتشريع الفرنسي خلافا لقواعد السلطات الإدارية الأخرى، بل كان متأثرا ببنود إتفاقية الأمم المتحدة.

- أن الهيئة هي الجهاز الوحيد من الأجهزة المكلفة بالوقاية من الفساد الذي ينفرد بتكليفه كسلطة إدارية مستقلة، و هذا يفرض عليها نوعا من الخصوصية مقارنة ببقية الأجهزة.

ثانيا: أن هذه العيوب و النقائص إستبتبناها و استدرجناها بالنظر إلى دراسة الهيئة كسلطة إدارية مستقلة، لكن إذا نظرنا إليها من زاوية أخرى كجهاز خاص للوقاية من الفساد لوجدناها ربما ليست عيوباً، فإذا أخذنا عامل الإستقلالية مثلا فإنه و في نظر المشرع كفالة هذه الإستقلالية لمثل هذا الجهاز لا يكون بالنظر لجهة التعيين أو مدى تمتعها بالشخصية المعنوية، أو وضع النظام الداخلي و غيرها بل هي مضمونة من خلال مجموعة من التدابير:

⁷¹¹ هذه التجربة اقتبسها المشرع من التشريع الفرنسي الذي كيف لجنة الشفافية المالية للحياة السياسية سلطة إدارية مستقلة.

⁷¹² - FAVOREU Louis et LOIC Philip, Les grandes décisions du conseil constitutionnel, Dalloz, Paris, 1995, p 723.

و معنى السلطة التأديبية أن الهيئات الإدارية المستقلة تتصدى مباشرة لكل خرق للقواعد المراد ضبطها بواسطة توقيع العقوبات فتمسح بعودة التوازن.

Voir FRISON-ROCHE (M.A), « Le droit de la régulation », D n°7. DOC 2001, p 614.

⁷¹³ - حيث يتمتع المجلس بسلطات واسعة في المجال التنظيمي فيأخذ مكانة السلطة التنفيذية في القطاع المصرفي و المالي، و ما يؤكد هذه السلطة هو كون هذه التنظيمات غير قابلة للطعن إلا من قبل وزير المالية مع العلم أن مثل هذه النصوص قد تمس مباشرة مصالح الأعوان الإقتصاديين الذين يمارسون المهنة و حتى مصلحة الغير و الأعوان إلاق الآخرين في بعض الأحيان.

Voir ZOUAÏMIA Rachid, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, op. cit, p 75.

أما الأشخاص العاديين فلا يبقى لهم إلا الدفع بعد شرعية النظام في حالة وجود نزاع .

السلطة التنظيمية أثار مشكلة عدم الدستورية لذا هناك من يبرر هذه السلطة باعتبارها عقد امتياز « cession »

Voir BERGEL. J.L, « pouvoir réglementaire et délégation de compétence normative », op. cit, p 2374.

و قد أثيرت إشكالية عدم الدستورية خاصة و أنها عبارة عن سلطة تنظيمية حقيقية و ليست مجرد سلطة تنظيمية تقنية

ZOUAÏMIA Rachid, les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, op. cit, p 36.

خاتمة

- قيام الأعضاء بأداء اليمين.
- تزويدها بالوسائل البشرية و المادية اللازمة لتأدية المهام.
- التكوين المناسب و العالي المستوى للأعضاء.
- ضمان الحماية و الأمن لموظفيها ضد كل أشكال الترهيب و التهديد...

و بعيدا عن الجانب النظري و تقييماً لهذه السلطة الإدارية المستقلة في مدى تفعيلها لسياسات مكافحة الفساد و بالتالي دورها في تنفيذ هذه الإستراتيجيات، تبين لنا أن الهيئة جهاز للوقاية من مختلف أشكال الفساد إستنادا إلى النصوص القانونية. هنا إستوقفنا الأمر أمام معرفة مفهوم هذا الفساد و أنواعه و أثر هذه الآفة على التنمية في مختلف القطاعات و كيف أن الهيئة جهاز أنشئ للوقاية من شتى أنواع الفساد. و في سبيل تحقيق الغاية منحت الهيئة مجموعة من التدابير أو الأساليب، و التي وجدناها في جلها إجرائية للوقاية من الآفة لتكتسي صلاحياتها دور وقائي تحسيبي و في بعضها الآخر دور تحليلي و تحقيقي، و في هذا الصدد نجد بالأخص نص المادة 20 من قانون 01/06 المتعلقة بمهام الهيئة، و كذا مجموعة من المواد من المرسوم الرئاسي رقم 413/06.

فبالرغم أنّ المشرع لم يمنح الهيئة تلك السلطات الممنوحة لسلطات الضبط خاصة ما يتعلق بالسلطة القمعية مثلا أو السلطة التنظيمية، إلا أنه خولها من الصّلاحيات ما يتلاءم و طبيعة مجال تخصصها، لتلعب هذه الهيئة دور المرشد و الموجه في مجال الوقاية من الفساد، كما تبدو أحيانا المنسّق و المراقب في ذلك.

و في أحيان أخرى تلعب دور المستشار و الخبير في السياسات ذات الصّلة بالوقاية من الفساد على غرار أنها ذات صلاحية اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد بما يجسد دولة القانون و تعكس النزاهة و الشفافية في تسيير الشؤون و الأموال العمومية، إضافة إلى حثها على كل نشاط يتعلق بالبحث عن أعمال الوقاية و تقييمها فضلا عن تقديم توجيهات لكل شخص أو هيئة عامة أو خاصة، و لعل الحصة الأكبر في هذا الجانب، و هي من الصّلاحيات التي أجدّها جد هامة و وُفق المشرع في ذلك أن لها اقتراح تدابير ذات الطابع التشريعي و التنظيمي للوقاية من الفساد و يشكل هذا الأخير الجزء الحيوي في الدور الإستشاري الذي تلعبه الهيئة.

و لما كان مجال اختصاص الهيئة هو الوقاية من الفساد فإنه لعل من التدابير الإجرائية التي تنفرد و تتميز به الهيئة عن باقي السلطات الإدارية و حتى عن باقي الأجهزة الرقابية هو اختصاصها بتلقي التصريح بالملكات و كذا صلاحياتها في البحث و التحري في الجرائم ذات الصّلة بالفساد.

و بصفة وجيزة أمكن القول أن المشرع قد منح الهيئة قدرا مهما من الصّلاحيات التي قد تتلاءم و طبيعة موضوع الفساد بحد ذاته، هذه الصّلاحيات التي من شأنها أن تكون كفيلة بتفعيل سياسات مكافحة الفساد حتى لا نقول تنفيذ كل الاستراتيجية الوطنية للوقاية منه، لأن دورها سيكون في تفعيل هذه الاستراتيجيات و المساهمة في تنفيذها، إذ أن الأمر لا يقتصر على بعث كل الثقل على جهاز منفرد، ببيضة أعضاء فقط، بل أن التعاون و تكملة الهيئة للأجهزة

خاتمة

التقليدية للرقابة عنصر مفترض بل و مؤكد في قانون 01/06 ، لَمَّا كانت الهيئة في نظر الكل آلية لتفعيل سياسات الحكم الرشيد في البلاد.

فحتى و إن كانت الإرادة السياسية بارزة و الغاية واضحة إلا أنه ثمة بعض الغموض و بعض اللبس الذي يعترى بعض صلاحياتها، فمثلا إجراء التصريح بالامتلاكات يعد من بين الإجراءات التي تضمن الشفافية و النزاهة في تسيير الشؤون العمومية و حتى الخاصة و هي من الإجراءات التي انتهجتها معظم الدول⁷¹⁴، لما لهذا الإجراء من نتائج إيجابية في عمليات المراقبة و الوقاية من الفساد، إلا أنه و بموجب قانون 01/06 فإن المشرع أولى إختصاص تلقى التصريح بالامتلاكات الخاص بالموظفين العموميين للهيئة لكن إستثنى فئة معينة بموجب المادة 6 منه و استبعد صلاحية الهيئة في تلقي هذه التصريحات مما يعني تمتع هؤلاء بنوع من الحماية و الحصانة، إذ يتلقى التصريحات الخاصة بامتلاكاتهم الرئيس الأول للمحكمة العليا، و ربما صلاحية الهيئة في الإطلاع على هذه التصريحات و دراسة و إستغلال المعلومات الواردة فيها، هي صلاحية لا يتمتع بها رئيس المحكمة، فلما لا تأويل صلاحية تلقي تصريحات هذه الفئة للهيئة كجهاز خاص لهذا الإجراء، و بالتالي إبعاد اللبس و الشكوك ! لأنه بهذا الشكل قد فقد معناه أو الغاية و هي المراقبة و ترصد مقدار النمو الذي يتخلله و بالتالي إصطدام بمبدأ الشفافية زيادة على ذلك لم تحدد الأجل للتصريح الذي تودعه السلطة الوصية أو السلطة السلمية المباشرة لدى الهيئة. كما تراجع المشرع في قانون 01/06 في عديد المسائل التفصيلية المتعلقة بالتصريح و التي سبق و أن أسردها في الأمر 04/97.

كذلك إجراء البحث و التحري، وفق المشرع في منح هذا الإختصاص للهيئة لأنه أقرب من القمع و الردع التي هي من الميزات أو الخصائص التي أحسنا بغيابها في صلاحيات الهيئة، إلا أن البحث و التحري يصطدم ببعض المبادئ:

* فمن جهة أن إجراء البحث و التحري، يتلاءم و طبيعة إختصاص الهيئة إلا أن البحث و التحري ذو طابع جزائي و لأن الأصل في هذا الإختصاص يؤول للضبط القضائي، فلماذا لم يمنح هذه الصفة لفئة معينة من أعضاء الهيئة كما فعل المشرع الأردني على سبيل المثال؟ أو كما فعل المشرع الجزائري في منحه صفة الضبط القضائي لأعضاء الديوان المركزي لقمع الفساد بموجب الأمر رقم 05/10 المتمم لقانون 01/06. و في السياق ذاته خلافا للتشريعات المقارنة لم ينص المشرع صراحة على أهلية الهيئة في تلقي البلاغات و الشكاوى من المواطنين.

* في المجال نفسه قيد المشرع من هذا الإختصاص و ذلك بالزام الهيئة في حالة توصلها من خلال البحث و التحري أن الوقائع ذات وصف جزائي بتحويل الملف إلى وزير العدل دون إحالته مباشرة إلى النائب العام المختص بتحريك الدعوى العمومية، في حين كان

⁷¹⁴ - بما فيها فرنسا حيث تختص بتلقي التصريح بالامتلاكات لجنة الشفافية المالية للحياة السياسية، و كذا المشرع الأردني الذي أشار في قانون الفساد أنه تختص هيئة مكافحة الفساد يتلقى التصريحات بالامتلاكات الخاصة برئيس و أعضاء الهيئة و الموظفين العاملين في الهيئة قبل مباشرتهم لعمله.

خاتمة

قد خول لجنة التصريح بالامتلاكات في إطار الأمر 04/97 الملغى، أهلية إحالة كامل الملف على الجهة القضائية المختصة التي يتعين عليها تحريك الملف. فلماذا هذا التراجع؟

يتضح لنا أنه ثمة العديد من التدابير الوقائية التي من شأنها أن تدفع بالهيئة إلى تفعيل و تنفيذ، أو على الأقل بلوغ قدر معين من أهداف و إستراتيجيات الوقاية و مكافحة الفساد، هذه الأساليب التي جاءت إما نقلا عن قوانين مقارنة أو إستجابة و تجسيدا لمبادئ صادقت عليها في مواثيق دولية سيما اتفاقيتي الأمم المتحدة و الإتحاد الإفريقي لمكافحة الفساد، كما أنها نابعة من إرادة سياسية داعية إلى الحاجة لوضع الثقة في جهاز يعزز الأمل في مكافحة الفساد.

حقيقة كل هذا يشكل أفضل الأمور على الإطلاق في دولة كانت فيها الحاجة ملحة للخروج من مأزق اللإستقرار، لكن ثمة ما يدعو للقلق:

* حيث يعاب على تشكيلة الهيئة قلة من حيث الكم أو العدد، فاللجنة الفرنسية مثلا تتألف من 15 عضو.

* أن هذه الهيئة التي أطبنا الدراسة و التقييم بشأنها لم يحن ميلادها و نتصيبها لغاية 4 جانفي 2011⁷¹⁵ ، فطال الإنتظار منذ 2006 فلماذا هذا التطاول أو التردد في تنصيب مثل هذا الجهاز الهام.

* إن عدم ميلاد الهيئة جعلنا نقيم دور هذه الأخيرة من الجانب النظري دون تدعيم التقييم بالجانب التطبيقي، أي بعيدا عن لغة الأرقام و التحاليل.

* كما أن عدم ميلاد الهيئة يورد نوعا من الغموض للكثير من النصوص القانونية المرتبطة بالهيئة إذ أن عدم ميلادها يعني عدم صدور النظام الداخلي الذي يتناول عديد المسائل التفصيلية المتعلقة بتنظيم و تسيير الهيئة فيؤدي هذا إلى إعاقة في معرفة دور هذه الهيئة.

* و لعلّ ما يؤكّد هذا التردد هو تراجع المشرع عن قراراته في كل مرة، كلما تعلق الأمر بالتصريح بالامتلاكات بداية بالتخلي عن نصوص الأمر 04/97 الذي نظم لأول مرة هذا الإجراء، فوجدنا أنفسنا في فترة فراغ بالنسبة لهذا الإجراء لغاية سنة 2006 أين تم إعادة تنظيمه بموجب قانون 01/06⁷¹⁶.

* و لما كان هذا التردد واضحا بخصوص هذا الإجراء فإن ما يثبت هذا التردد هو الدعوة إلى تعديل قانون 01/06، و الهيئة لم يتم تجسيدها بعد ، في حين كان الأجدر أن تكون الدعوة إلى إنشائها ثم النظر فيما يستحق التعديل بعد ذلك.

⁷¹⁵ - حسب الأخبار الرئيسية للتلفزيون الجزائري في 04 جانفي 2011، والتي جاء حسبها أنّ أعضاء الهيئة أدوا اليمين وفق المرسوم الصادر في الجريدة الرسمية ل 07 نوفمبر 2010. لكن بالعودة لهذه الجريدة لم نجد أي أثر لذلك.

⁷¹⁶ - كما لاحظنا أنّ هذه المراسيم الرئاسية المتعلقة بالهيئة التي جاءت إستنادا لنص المادة 18 من القانون 01-06: "...تحدد تشكيلة الهيئة وتنظيمها وكيفية سيرها عن طريق التنظيم."، تتعارض مع نص المادة 125 من الدستور المتعلقة باختصاصات السلطة التنفيذية، لأنه كان من المفروض أن تأتي بموجب مراسيم تنفيذية وليست رئاسية.

خاتمة

إن هذا التردد و التفاعس في تجسيد هذا الجهاز أدى إلى ضلوع قلق كبير و توتر كثير، و فقدان الثقة و زعزعتها - إن صح القول- في مختلف الأوساط سيما في أوساط دراسي القانون و قطاع الإعلام⁷¹⁷. لأن هذا الموقف دفع الكثير إلى التساؤل حول السبب الذي جعل الجهات المعنية تتأخر في تنصيب هذه الهيئة.

وتجدر الإشارة إلى أنه منذ شهر فيفري من سنة 2010 الفارطة جاءت تصريحات من أعضاء الحكومة أنه و بعد فضائح الرشوة و التبيد التي عرفتھا الدولة في تلك الآونة، فإنه ترتقب تعديلات ستمس القانون 01/06⁷¹⁸، و أنه ستقر التعديلات الجديدة بصفة رسمية، إستبدال تسمية الهيئة المكلفة بالوقاية من الفساد و مكافحته بتسمية "المرصد الوطني"، و للإشارة فإن المشرع الجزائري سبق له و أن أنشأ جهاز سمي "بالمرصد الوطني لمكافحة الرشوة" لكن هذا الأخير لم يتم تكييفه سلطة إدارية مستقلة، غير أن هذا المرصد تم إغائه فيما بعد.

و ضمن سياق التعديل أكدت مصادر إعلامية أن التعديلات ستشمل ثلاثة أبواب من القانون 01/06 و يتعلق الأمر بالأبواب الثاني و الثالث و الرابع.

صحيح أن هذه التعديلات تمثل خطوة نحو تكييف القانون بشكل أكبر مع قضايا الفساد التي تسجلها الساحة و سد كل الثغرات الموجودة و التي جعلت بعض بنود القانون تقف عاجزة عن إنهاء بعض التجاوزات كالإزامية تصريح فئات يعينها في الدولة بممتلكاتهم إلى جانب توفير كل الأدوات التي تضمن المراقبة الإدارية من خلال إستحداث إجراءات جديدة تسمح بالمراقبة إلا أن هذه التعديلات التي كانت منتظرة أو مرشحة لم يشملها الأمر 05/10 المتمم للقانون 01/06 فلم يمس ما يتعلق بالجرائم و لا العقوبات و لا الإجراءات أو التدابير للوقاية إنما اقتصر على إضافة جهاز و هو "الديوان المركزي لقمع الفساد" لتكون مهمة المشرع هي إصدار قوانين و إنشاء أجهزة بينما تجسيد مثل هذه الأجهزة ميدانيا يبقى سؤال مطروح؟.

فأمام كل النقائص و الانتقادات التي قدمناها، و أمام هذه الجهود المبذولة، و أمام الحقيقة التي تقر بأن البلدان النامية هي أكثر الدول معاناة من مأساة الفساد، حيث يشعر الإنسان الذي يقيم فترة وجيزة في البلدان المتقدمة كيف أن حقوقه و واجباته تجاه الإدارة مثلا

⁷¹⁷ - حيث و منذ 2006 أصبح الكل يترقب ميلاد هذه الهيئة و لما طال الإنتظار بدأت موجة الإنتقادات متتالية و في جل المقالات عبر الإعلام المسموع أو المقروء خاصة الجرائد الوطنية، حيث فعل سبيل المثال Le soir d'Algérie خصصت صفحة منها بعنوان « Soir corruption » و تنشر فيها مقالات حول الفساد بالأخص تلك التي ينشرها جلاي حجاج و المتعلقة بالفساد نذكر منها:

- HADJADJ Djillali, L'agence gouvernementale contre la corruption en attente d'installation de puis le 22 novembre 2006 !, Le soir d'Algérie, n° 5605, 27 Avril 2009, page 17.
- HADJADJ Djillali, la lutte contre la corruption ne figure plus dans le programme du gouvernement, Le soir d'Algérie, n° 5635, 1 juin 2009, p15.

⁷¹⁸ - و قد نشرت جريدة الشروق اليومية أهم ما سيمسه هذا التعديل: بلعمري سميرة، فضائح الرشوة و التبيد تدفع الحكومة لتعديل قانون مكافحة الفساد، جريدة الشروق، العدد 2843، الصادرة في 7 فيفري 2010، ص 5.

خاتمة

مصونة، إذ ترعاها مجموعة من الأصول، يخبرك أحدهم أن السفارة السويسرية مثلا ترسل إلى شابة سويسرية قاطنة في بلد عربي، و بلغت 18 من العمر، رسالة حول حقوقها و واجباتها، و يحدثك آخرون مثلا عن استلامه شيكا بقيمة 36 دولار كنديا من وزارة المالية الكندية هو حصيلة خطأ في قيمة الضريبة بعد سنة من تأديتها و من دون أي مطالبة. فلا تستغرب هذه الحقيقة، إنما ينبغي أن تستغرب و تتأثر لتلك العبارة المعروفة لدى موظفينا " تعال غدا" و التي تعزف للمواطن العادي يوميا مقابل الخدمة المستحقة، فنكاد نجزم أنها تصرفات مألوفة و يجب أن يحسب لها ألف حساب.

فإنه و مع ذلك نأمل في غد أفضل، مادامت الإرادة موجودة فالقناعة ستأتي، و النجاح سيتحقق و يتأتى بتضافر قليل من الجهد و بتسليم المهام لمن عينته و اختارته النصوص القانونية لأن يكون جهاز خاص للوقاية من الفساد و مكافحته فالهيئة إذن هو الهدف، و تنصيبها ميدانيا هي الغاية الأكبر، و بالتالي سيرورة الجزء النظري من النصوص القانونية المتعلقة بمكافحة الفساد تطبيقاً و ملموساً، فيكون أماننا جهاز يعد سلطة إدارية مستقلة له من الإمكانيات و الصلاحيات و التدابير اللازمة و الكافية لضمان الشفافية و النزاهة و ترشيد و تفعيل كل السياسات الرامية للوقاية من الفساد.

الملاحق

الملحق الأول (1)

قرار مؤرخ في 2 أبريل 2007 ، يحدّد قائمة الأعوان العموميين الملزمون بالتّصريح بالممتلكات، ج ر عدد 25، صادر في 28 أبريل 2007.

الملاحق	
قائمة الأعيان المصوميين المزمين بالتصريح بالامتلاكات	
الإدارات الأصلية	الأعيان المصوميون المعنيون
وزارة العدل	<ul style="list-style-type: none"> - مراقب، - مفتش، - مفتش رئيسي، - مفتش مركزي، - مفتش عام.
وزارة الداخلية والجماعات المحلية : - المديرية العامة للأمن الوطني	<ul style="list-style-type: none"> - المديرية العامة للضرائب - مراقب، - مفتش، - مفتش رئيسي، - مفتش مركزي، - مفتش عام.
وزارة المالية :	<ul style="list-style-type: none"> - المديرية العامة للجمارك - عون الرقابة، - عريف، - ضابط فرقة، - ضابط الرقابة، - مفتش رئيسي، - مفتش عميد، - مراقب عام.
وزارة النقل	<ul style="list-style-type: none"> - مراقب، - مفتش، - مفتش رئيسي، - مفتش قسم، - مفتش قسم رئيسي، - ممتحن في رخص السياقة، - ممتحن رئيسي في رخص السياقة.
وزارة الطاقة والناجم	<ul style="list-style-type: none"> - مهندس دولة مكلف بشرطة المناجم، - مهندس خبير مكلف بشرطة المناجم، مستوى أول (1)، - مهندس خبير مكلف بشرطة المناجم مستوى ثان (2)، - مهندس خبير مكلف بشرطة المناجم، مستوى ثالث (3).
وزارة الثقافة	<ul style="list-style-type: none"> - مفتش التراث الأثري والتاريخي والمتحفي في المكتبات والوثائق والمحفوظات، - محافظ رئيس للتراث الأثري والتاريخي والتحفي، - محافظ التراث الأثري والتاريخي والمتحفي، - ملحق الحفظ والإصلاح، - محافظ رئيس للمكتبات والمحفوظات، - محافظ المكتبات والوثائق والمحفوظات.
وزارة التجارة	<ul style="list-style-type: none"> - مراقب، - مفتش، - مفتش رئيسي، - رئيس المفتشين الرئيسيين، - مفتش قسم.

الملحق (تابع)

الإدارات الأصلية	الأعوان العموميون المعنيون
وزارة السيلحة	- مفتش، - مفتش رئيسي، - مفتش مركزي، - مفتش قسم.
وزارة الشباب والرياضة	- مفتش الرياضة، - مفتش الشباب.
وزارة الشؤون الخارجية	- ملحق دبلوماسي، - كاتب دبلوماسي، - مستشار دبلوماسي، - وزير مفوض.
وزارة العمل والضمان الاجتماعي	- مفتش عمل رئيسي، - مفتش عمل مركزي، - مفتش عمل قسمي، - عون مراقب لصناديق الضمان الاجتماعي.
وزارة الفلاحة والتنمية الريفية	- مفتش بيطري، - مفتش بيطري رئيسي، - مفتش بيطري رئيسي مشرف، - مراقب الصحة النباتية، - مراقب رئيسي للصحة النباتية، - مفتش الصحة النباتية، - مفتش رئيسي للصحة النباتية، - محافظ رئيسي للغابات، - محافظ عام للغابات، - مفتش قسم فرعي للغابات، - مفتش قسم للغابات.
وزارة البريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال	- مفتش، - مفتش رئيسي، - مفتش رئيسي دائري، - رئيس المفتشين الرئيسيين.
الإدارات الأصلية	الأعوان العموميون المعنيون
وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات	- طبيب مفتش، - صيدلي مفتش، - جراح أسنان مفتش.
رئاسة الجمهورية الأمانة العامة للحكومة المديرية العامة للتوظيف العمومية	- مفتش، - مفتش رئيسي، - مفتش مركزي، - مفتش عام.

الملحق الثاني (2)

مرسوم رئاسي رقم 414/06، مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدّد نموذج التصريح
بالممتلكات، ج ر عدد 74، صادر في 22 نوفمبر 2006.

الملحق

نموذج التصريح بالامتلاك (*)

(المادة 5 من القانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته)

- تصريح في بداية تولي الوظيفة أو العهدة
- تاريخ التعيين أو تولي الوظيفة.....
- تجديد التصريح
- التاريخ.....
- تصريح عند نهاية الوظيفة أو العهدة
- تاريخ إنهاء المهام.....

أولا - الهوية :

- أنا الموقع (ة) أدناه :
- ابن (ة) :
- وابن (ة) :
- تاريخ ومكان الميلاد :
- الوظيفة أو العهدة الانتخابية :
- الساكن (ة) ب :

أصريح بشرفي بأن ممتلكاتي وممتلكات أولادي القصر تتكون، عند تاريخ تحرير هذا التصريح، من العناصر الآتية

ثانيا - الأملاك العقارية المبنية وغير المبنية :

يشمل التصريح تحديد موقع الشقق والعمارات أو المنازل الفردية أو أية أراض سواء كانت زراعية أو معدة للبناء أو محلات تجارية التي يملكها المكتتب وأولاده القصر في الجزائر و/أو في الخارج وفقا للجدول الآتي :

وصف الاملاك (موقع المقار، طبيعته، مساحته)	أصل الملكية وتاريخ اقتناء الممتلكات	النظام القانوني للاملاك (أملاك خاصة، أملاك في الشيوخ)

(*) يكتتب التصريح خلال الشهر الذي يلي تاريخ تنصيب الموظف العمومي أو تاريخ بداية عهده الانتخابية (المادة 4 من القانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته).

ثالثا - الأملك المنقولة :

يشمل التصريح بالمتلكات تحديد الأثاث ذي قيمة مالية معتبرة أو كل 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 وأولاده القصر في الجزائر و/أو في الخارج، وفقا للجدول الآتي :

النظام القانوني للأملك (أملك خاصة، أملك في الشروع)	أصل الملكية وتاريخ الاقتناء	طبيعة الأملك المنقولة (مادية أو معنوية)

(*) قيمة الحافظة في 31 ديسمبر من السنة المنصرمة (إرفاق الجدول الإجمالي لحساب السندات الذي يقدمه البنك أو الهيئة المسيرة).

رابعا - السيولة النقدية والاستثمارات :

يشمل التصريح بالمتلكات تحديد وضعيية الذمة المالية من حيث أصولها وخصومها وكذا تحديد طبيعة الاستثمار وقيمة الأموال المخصصة، التي يملكها المكتب وأولاده القصر في الجزائر و/أو في الخارج، وفقا للجدول الآتي :

مبلغ الخصوم		الجهة المودع لديها	قيمة السيولة النقدية الموجهة للاستثمار(*)	مبلغ السيولة النقدية
الجهة الدائنة	المبلغ			

(*) المبلغ في أول يناير من السنة الجارية.

خامسا - الأملك الأخرى :

يشمل التصريح بالملكيات تحديد أية أملاك أخرى ، عدا الأملاك السابق ذكرها التي قد يملكها المكتتب وأولاده
القصر في الجزائر و/أو في الخارج :

سادسا - تصريحات أخرى :

أشهد بصحة هذا التصريح

حرر بـ في

التوقيع

الملحق الثالث (3)

تقرير منظمة الشفافية العالمية الصادر في شهر ديسمبر من سنة 2010.

www.transparency.org.

CLASSE- MENT	PAYS / TERRITOIRE	SCORE			
1	Danemark	9,3	30	Espagne	6,1
1	Nouvelle-Zélande	9,3	32	Portugal	6,0
1	Singapour	9,3	33	Botswana	5,8
4	Finlande	9,2	33	Porto Rico	5,8
4	Suède	9,2	33	Taïwan	5,8
6	Canada	8,9	36	Bhoutan	5,7
7	Pays-Bas	8,8	37	Malte	5,6
8	Australie	8,7	38	Brunei	5,5
8	Suisse	8,7	39	Corée (du Sud)	5,4
10	Norvège	8,6	39	Île Maurice	5,4
11	Islande	8,5	41	Costa Rica	5,3
11	Luxembourg	8,5	41	Oman	5,3
13	Hong Kong	8,4	41	Pologne	5,3
14	Irlande	8,0	44	Dominique	5,2
15	Autriche	7,9	45	Cap Vert	5,1
15	Allemagne	7,9	46	Lituanie	5,0
17	Barbade	7,8	46	Macao	5,0
17	Japon	7,8	48	Bahreïn	4,9
19	Qatar	7,7	49	Seychelles	4,8
20	Royaume-Uni	7,6	50	Hongrie	4,7
21	Chili	7,2	50	Jordanie	4,7
22	Belgique	7,1	50	Arabie Saoudite	4,7
22	États-Unis	7,1	53	République Tchèque	4,6
24	Uruguay	6,9	54	Koweït	4,5
25	France	6,8	54	Afrique du Sud	4,5
26	Estonie	6,5	56	Malaisie	4,4
27	Slovénie	6,4	56	Namibie	4,4
28	Chypre	6,3	56	Turquie	4,4
28	Émirats Arabes Unis	6,3	59	Lettonie	4,3
30	Israël	6,1	59	Slovaquie	4,3

CLASSE- MENT	PAYS / TERRITOIRE	SCORE			
59	Tunisie	4,3	91	Bosnie Herzégovine	3,2
62	Croatie	4,1	91	Djibouti	3,2
62	ARY de Macédoine	4,1	91	Gambie	3,2
62	Ghana	4,1	91	Guatemala	3,2
62	Samoa	4,1	91	Kiribati	3,2
66	Rwanda	4,0	91	Sri Lanka	3,2
67	Italie	3,9	91	Swaziland	3,2
68	Géorgie	3,8	98	Burkina Faso	3,1
69	Brésil	3,7	98	Égypte	3,1
69	Cuba	3,7	98	Mexique	3,1
69	Monténégro	3,7	101	République Dominicaine	3,0
69	Roumanie	3,7	101	Sao Tomé-et-Principe	3,0
73	Bulgarie	3,6	101	Tonga	3,0
73	Salvador	3,6	101	Zambie	3,0
73	Panama	3,6	105	Algérie	2,9
73	Trinité-et-Tobago	3,6	105	Argentine	2,9
73	Vanuatu	3,6	105	Kazakhstan	2,9
78	Chine	3,5	105	Moldavie	2,9
78	Colombie	3,5	105	Sénégal	2,9
78	Grèce	3,5	110	Benin	2,8
78	Lesotho	3,5	110	Bolivie	2,8
78	Pérou	3,5	110	Gabon	2,8
78	Serbie	3,5	110	Indonésie	2,8
78	Thaïlande	3,5	110	Kosovo	2,8
85	Malawi	3,4	110	Îles Salomon	2,8
85	Maroc	3,4	116	Éthiopie	2,7
87	Albanie	3,3	116	Guyana	2,7
87	Inde	3,3	116	Mali	2,7
87	Jamaïque	3,3	116	Mongolie	2,7
87	Liberia	3,3	116	Mozambique	2,7

CLASSE- MENT	PAYS / TERRITOIRE	SCORE			
116	Tanzanie	2,7	146	Népal	2,2
116	Vietnam	2,7	146	Paraguay	2,2
123	Arménie	2,6	146	Yémen	2,2
123	Érythrée	2,6	154	Cambodge	2,1
123	Madagascar	2,6	154	République de Centrafrique	2,1
123	Niger	2,6	154	Comores	2,1
127	Biélorussie	2,5	154	Congo-Brazzaville	2,1
127	Équateur	2,5	154	Guinée-Bissau	2,1
127	Liban	2,5	154	Kenya	2,1
127	Nicaragua	2,5	154	Laos	2,1
127	Syrie	2,5	154	Papouasie Nouvelle Guinée	2,1
127	Timor Oriental	2,5	154	Russie	2,1
127	Ouganda	2,5	154	Tadjikistan	2,1
134	Azerbaïdjan	2,4	164	République Démocratique du Congo	2,0
134	Bangladesh	2,4	164	Guinée	2,0
134	Honduras	2,4	164	Kirghizistan	2,0
134	Nigeria	2,4	164	Venezuela	2,0
134	Philippines	2,4	168	Angola	1,9
134	Sierra Leone	2,4	168	Guinée Équatoriale	1,9
134	Togo	2,4	170	Burundi	1,8
134	Ukraine	2,4	171	Tchad	1,7
134	Zimbabwe	2,4	172	Soudan	1,6
143	Maldives	2,3	172	Turkménistan	1,6
143	Mauritanie	2,3	172	Ouzbékistan	1,6
146	Cameroun	2,2	175	Irak	1,5
146	Côte d'Ivoire	2,2	176	Afghanistan	1,4
146	Haïti	2,2	176	Myanmar	1,4
146	Iran	2,2	178	Somalie	1,1
146	Libye	2,2			

قائمة المراجع

قائمة المراجع

• القرآن الكريم.

أولا- باللغة العربية

1- الكتب:

- الشتيوى سعد، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، مصر 2008.
- العطار أحمد صحبي ، جرائم الإعتداء على المصلحة العامة، دراسة في القسم الخاص من قانون العقوبات المصري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1993.
- المنجد منال ، صفاء أوتاني، قانون العقوبات الخاص، الجرائم الواقعة على الإدارة العامة و الجرائم المخلة بالثقة العامة، منشورات جامعة دمشق، سوريا، 2006-2007.
- بعلي محمد الصغير ، يسرى أبو العلاء، المالية العامة، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2003.
- بوحوش عمار، الاتجاهات الحديثة في علم الإدارة، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- بوسقيعة احسن، الوجيز في القانون الجزائري العام، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 2002.
- بوضياف أحمد، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989.
- حمدي رجب عطية، جرائم الموظفين المقررة بنزاهة الوظيفة و المال العام، دراسة تطبيقية مدعمة بأحكام محكمة النقض، القاهرة، 2006.
- حنفي عبد الله ، السلطات الإدارية المستقلة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
- زغدود علي، المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- سامي جمال الدين، التنظيم الإداري للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1990.
- سوزان روز أكرمان ، الفساد و الحكم، الأسباب، العواقب و الإصلاح، ترجمة فؤاد سروجي، الأهلية للنشر و التوزيع، عمان، 2003.

- صلاح الدين عبد الوهاب، جرائم الرشوة في التشريع المصري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1957.
- صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية و الاقتصادية، المركز العربي للدراسات الأمنية و التدريب بالرياض، الرياض، 1994.
- صمودي سليم، المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي، دراسة مقارنة في التشريع الجزائري و الفرنسي، دار الهدى للطباعة و النشر، الجزائر، 2006.
- طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام، الطبعة الثانية، دراسة مقارنة مصر و فرنسا، مصر، 1998.
- عبد العظيم مرسى وزير، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، جرائم الرشوة و العدوان على المال العام، الجزء الأول، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
- عبيدي الشافعي ، قانون الوقاية من الفساد و مكافحته ملحق بالنصوص التطبيقية، الاتفاقيات الدولية و البروتوكولات المكتملة لها التي صادقت عليها الجزائر بتحفظ، دار الهدى، الجزائر، 2008.
- عجة الجيلالي ، الكامل في القانون الجزائري للاستثمار، دار الخلدونية، الجزائر، 2006.
- عزت حسنين، الجرائم الماسة بالنزاهة بين الشريعة و القانون، دراسة مقارنة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، 1987.
- عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الفساد و الإصلاح، منشورات اتحاد العرب، دمشق، 2003.
- عياد عبد العزيز، تبييض الأموال و الإجراءات المتعلقة بالوقاية منها و مكافحتها في الجزائر، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007.
- كيمبرلي آن إليوت، الفساد و الاقتصاد العالمي، ترجمة محمد جمال إمام ، مركز الأهرام للترجمة و النشر، القاهرة، 2000.
- لباد ناصر، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة ، L.E.B.E.D، الجزائر، 2005.
- ناصر عبيد الناصر، ظاهرة الفساد، مقارنة سوسولوجية اقتصادية، دار المدى للثقافة و النشر، سوريا، 2002.
- ياسر كمال الدين، جرائم الرشوة و استغلال النفوذ، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008.

2_ المذكرات

- **الأسود الصادق**، المحاسبة العمومية كأداة تسيير و مراقبة، دراسة حالة المعهد الوطني للتعليم العالي في العلوم الطبية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الإقتصادية، فرع التسيير، جامعة الجزائر، 1992-1993.
- **القبلي حفيظة**، النظام القانوني للجرائم الإقتصادية، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007.
- **إمنصوران سهيلة**، الفساد الإقتصادي و إشكالية الحكم الراشد و علاقتهما بالنمو الإقتصادي، دراسة إقتصادية تحليلية حالة الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع التحليل الإقتصادي، كلية العلوم الإقتصادية و علوم التسيير، جامعة الجزائر، 2005-2006.
- **بن مرزوق عنتر**، الرقابة الإدارية و دورها في مكافحة الفساد الإداري في الإدارة الجزائرية، دراسة ميدانية لولاية برج بوعريريج، مذكرة لنيل شهادة الماجستير بقسم العلوم السياسية و العلاقات الدولية، فرع إدارة الموارد البشرية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2008.
- **بوزبرة سهيلة**، مواجهة الصفقات المشبوهة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الخاص، فرع قانون السوق، جامعة جيجل، 2007-2008.
- **بوقنور اسماعيل**، التنمية الإدارية و معضلة الفساد الإداري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، تخصص تنظيم سياسي و إداري، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2006-2007.
- **تواتي نصيرة**، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005.
- **جليل مونية**، سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية كسلطة إدارية مستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة و مالية، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2002-2003.
- **حدري سمير**، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الإقتصادية و المالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة بومرداس، 2006.

- **حلايمية ربح** ، الآثار الإيجابية و السلبية للإدارة على التنمية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الإدارة و المالية، معهد الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1992-1993.
- **حيمر فتيحة**، آثار الفساد الإداري على فعالية النظام السياسي الجزائري (1989-2007)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي و الإداري، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2006-2007.
- **دموش حكيمية**، المركز القانوني للجنة المصرفية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006.
- **زوار حفيظة**، لجنة مراقبة عمليات البورصة كسلطة إدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة و المالية، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2003، 2004.
- **شرفي صفية**، تجربة وسيط الجمهورية في الجزائر من الإنشاء إلى الإلغاء مقارنة بالنموذج السويدي و الفرنسي، بحث لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر.
- **عيساوي عز الدين**، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الإقتصادي و المالي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005.
- **غليان مالك**، الدور الإستشاري لمجلس المنافسة، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة و مالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002-2003.
- **لمام محمد حليم** ، ظاهرة الفساد السياسي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية و العلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي و الإداري، جامعة الجزائر، 2002-2003.
- **مغربي رضوان**، مجلس النقد و القرض، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، معهد الحقوق و العلوم الإدارية، بن عكنون، الجزائر، 2004.
- **ناصر نبييل**، المركز القانوني لمجلس المنافسة بين الأمر رقم 06/95 و الأمر رقم 03/03، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2003-2004.

- هارون نورة، جريمة الرشوة في ظلّ إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد و أثرها في التشريعات الجزائية الداخلية، مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون الجنائي، جامعة دمشق، سوريا، 2008.

3- المقالات:

- أرزبل الكاهنة، جهود الاتحاد الإفريقي لمكافحة الجرائم المالية، أعمال الملتقى الوطني الأول حول الجرائم المالية في ظل التحولات الإقتصادية و التعديلات التشريعية، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، 24-25 أفريل 2007، ص ص 79-86.
- إسماعيل الشطي، الديمقراطية كآلية لمكافحة الفساد و التمكين للحكم الراشد، بحوث و مناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية حول الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004، ص ص 453-466.
- أعراب أحمد، في إستقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، أعمال الملتقى الوطني الخامس حول الفساد الإداري، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، يومي، 11 و 12 أفريل 2010، ص ص 1-12.
- الزغبى علي و خلدون حسن النقيب، دراسة حالة الكويت، بحوث و مناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، حول الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004، ص ص 609-630.
- العوفي نور الدين، مؤشرات الحكامة و آليات الإنتقال الديمقراطي، حالة المغرب، بحوث و مناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية حول الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004، ص ص 899-929.
- النويصي عبد العزيز، "الرشوة و الزبونية السياسية، نموذج المغرب"، النهب و الفساد، النقد، مجلة الدراسات و النقد الإجتماعي، العدد 25، 2008، ص ص 15-28.
- أوكيل محمد سعيد، " نحو إصلاح إداري مستقبلي فعال في الجزائر"، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 8، العدد 1، لسنة 1998، ص ص 5-13.
- آيت وازو زينة، دراسة نقدية في سلطات الضبط المستقلة: في شرعية سلطات الضبط المستقلة، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي و المالي، جامعة بجاية 23-24 ماي 2007، ص ص 252-363.

- **براهيمي عبد الحميد**، دراسة حالة الجزائر، بحوث و مناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية حول الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004، ص 839-886.
- **بلوصيف الطيب**، الحكم الراشد، المفهوم و المكونات، بحوث و أوراق عمل الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد و استراتيجيات التغيير في العالم النامي، جزء I، جامعة فرحات عباس، سطيف، 8-9 أفريل 2007، ص ص 8-32.
- **بلوطار مهدي**، قروف محمد كريم، مؤشرات الفساد الإداري و دورها في تقييم أداء المؤسسات الإقتصادية، أعمال الملتقى الوطني الخامس حول الفساد الإداري، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، يومي 11 و 12 أفريل 2010، ص ص 1-20.
- **بن تفات عبد الحق**، الآثار الإقتصادية و غير الإقتصادية لجريمة تبييض الأموال، أعمال الملتقى الوطني حول مكافحة الفساد و تبييض الأموال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، يومي 10-11 مارس 2009، ص ص 1-12.
- **بن لطرش منى**، "السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، وجه جديد لدور الدولة"، مجلة إدارة، عدد 2، سنة 2002، ص ص 57-82.
- **بوخريسة بوبكر**، "الاختلالات الوظيفية في الإدارة الجزائرية"، النهب و الفساد، النقد مجلة الدراسات و النقد الاجتماعي، العدد 25، 2008، ص ص 53-91.
- **بوخميس بوفولة**، تبييض الأموال في الجزائر، الواقع، التشريعات و الآفاق، أعمال الملتقى الوطني حول مكافحة الفساد و تبييض الأموال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، يومي 10-11 مارس 2009، ص ص 1-18.
- **بودليو سليم**، الوقاية من الفساد و مكافحته وفقًا للقانون الجزائري، أعمال الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد و استراتيجيات التغيير في العالم النامي، الجزء الثاني، جامعة فرحات عباس، سطيف، 8-9 أفريل 2007، ص ص 31-47.
- **بيترس هيبو و محمد طزي**، "نشر آليات مكافحة الفساد بالمغرب: نحو تعدد أنماط الحكم"، ترجمة مسعود لكواغظ، النهب و الفساد، النقد، مجلة الدراسات و النقد الاجتماعي، العدد 25، 2008، ص ص 95-117.
- **جورج العبد**، العوامل و الآثار في النمو الإقتصادي و التنمية، بحوث و مناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية حول الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004، ص ص 209 – 236.
- **حمزة الحسن**، دراسة حالة السعودية، بحوث و مناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية حول الفساد

و الحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004، ص ص 643 - 661.

● **حميدوش علي**، الحكم الراشد كسبيل لمكافحة الفساد على الصعيد الوطني، أعمال الملتقى الوطني حول مكافحة الفساد و تبييض الأموال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، يومي 10 و 11 مارس 2009، ص ص 1-10.

● **حوحو رمزي**، **دنش لبنى**، "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته"، مجلة الإجتهد القضائي، جامعة محمد خيضر ببسكرة، العدد 5، ص ص 71-79، 2007.

● **خالف عقيلة**، "الحماية الجنائية للوظيفة الإدارية من مخاطر الفساد"، الفكر البرلماني، مجلة متخصصة في القضايا و الوثائق البرلمانية يصدرها مجلس الأمة، العدد 13، ، صادرة في 13 جوان 2006، ص ص 63-89.

● **دندان بختة**، تمييز جريمة تبييض الأموال عن بعضها من الجرائم المشابهة لها، أعمال الملتقى الوطني حول مكافحة الفساد و تبييض الأموال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، يومي 10-11 مارس 2009، ص ص 1-10.

● **راشدي سعيدة**، مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي و المالي، جامعة بجاية 23-24 ماي 2007، ص ص 409-424.

● **زرارقة فيروز**، الفساد في المجتمع الجزائري و استراتجية الحد منه، بحوث و أوراق عمل الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد و استراتيجيات التغيير في العالم النامي، الجزء الثاني، جامعة فرحات عباس بسطيف، يومي 08-09 أفريل 2007، ص ص 73-94

● **زوايمية رشيد**، "ملاحظات حول المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته"، المجلة النقدية للقانون و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، العدد 1، 2008، ص ص 7-18.

● **زياني صالح**، "تفعيل العمل الجمعي لمكافحة الفساد و إرساء الديمقراطية المشاركة في الجزائر"، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر ببسكرة، العدد 4، ص ص 55-68، سنة 2007.

● **ساقور عبد الله**، الحكم الموسع بين المفهوم و الآليات في المجتمع الجزائري -بلدية عنابة نمونجا-، بحوث و أوراق عمل الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد و استراتجية التغيير في العالم النامي، جزء الثاني، جامعة فرحات عباس، سطيف، يومي 8-9 أفريل 2007، ص ص 194-223

● **سعدى حيدرة**، "كيف عالج المشرع الجزائري جريمة الرشوة في قانون رقم 01/06 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته"، المجلة الأكاديمية

للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، عدد 2010/01، ص ص 50-69.

- **سعود الطاهر**، موضوعية ترشيد الحكم في تراثنا العربي الإسلامي، بحوث و أوراق عمل الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد و استراتيجيات التغيير في العالم النامي، جزء الأول، جامعة فرحات عباس، سطيف، يومي 8-9 أفريل 2007، ص ص 33-63.
- **شيخ ناجية**، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي و المالي، جامعة بجاية، 23-24 ماي 2007، ص ص 92-106.
- **عادل عبد اللطيف**، الفساد كظاهرة عربية و آليات ضبطها. بحوث و مناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالاسكندرية حول الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004، ص ص 383، 408.
- **عكا نسيم**، دور الحكم الرشيد في التنمية، النيباد نموذجاً، بحوث و أوراق عمل الملتقى الوطني حول الحكم الرشيد و استراتيجيات التغيير في العالم النامي، جزء II، جامعة فرحات عباس، سطيف، 8-9 أفريل 2007، ص ص 48-72.
- **عماد الشيخ داود**، الشفافية و مراقبة الفساد، بحوث و مناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالاسكندرية، حول الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004، ص ص 135-168.
- **عمرو صابر**، "الفساد الإداري و الإقتصادي، رؤية واقعية إسلامية"، دراسات إقتصادية، دورية فصلية صادرة عن مركز البصيرة للبحوث و الإستشارات و الخدمات التعليمية، العدد 9، 2007، ص ص 82-96.
- **عميروش أحسن**، دور منظمة الشرطة الجنائية الدولية في مكافحة جريمة الفساد الدولي، أعمال الملتقى الوطني حول مكافحة الفساد و تبييض الأموال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، يومي 10 و 11 مارس 2009، ص ص 1-11.
- **عيساوي عز الدين**، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي و المالي، جامعة بجاية، 23-24 ماي 2007، ص ص 24-42.
- **عيشور نادية**، العقلانية الرشيدة في ضوء فلسفة الشراكة المجتمعية المعاصرة، بحوث و أوراق عمل الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد و استراتيجيات التغيير في العالم النامي، الجزء الأول، جامعة فرحات عباس، سطيف، 8-9 أفريل 2007، ص ص 232-279.

- **قاشي علال**، الرشوة كمظهر من مظاهر الفساد الإداري و أساليب معالجته، أعمال الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، يومي 2 و 3 ديسمبر 2008، ص ص 1-11.
- **محمد السيد سعيد**، دراسة حالة مصر الفساد في مصر (1952-2004)، بحوث و مناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، حول الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004، ص ص 765-797.
- **محمود عبد الفضيل**، مفهوم الفساد و معاييرهِ، بحوث و مناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية حول الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004، ص ص 79-86.
- **مرضي مصطفى**، الحكم الراشد، متطلباته و عواقبه في ضوء التجربة الجزائرية، بحوث و أوراق عمل الملتقى الدولي حول الحكم الرشيد و استراتيجيات التغيير في العالم النامي، الجزء II، جامعة فرحات عباس، سطيف، يومي 08-09 أفريل 2007، ص ص 225-236.
- **مصطفى كمال السيد**، العوامل و الآثار السياسية، بحوث و مناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، حول الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004، ص ص 273-301.
- **نزليوي صليحة**، سلطات الضبط المستقلة: آلية للانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي و المالي، جامعة بجاية، 23-24 ماي 2007، ص ص 5-23.
- **نقادي حفيظ**، دور الأجهزة الدولية في مكافحة جريمة تبييض الأموال، أعمال الملتقى الوطني حول مكافحة الفساد و تبييض الأموال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، يومي 10 و 11 مارس 2009، ص ص 1-12
- **يوسف خليفة يوسف**، دراسة حالة الإمارات العربية المتحدة، بحوث و مناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، حول الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2004، ص ص 577-602.

4 - النصوص القانونية

1. الدستور:

دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الطبعة الثانية، مطبوعات الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 2009.

2. الإتفاقيات:

- 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 55/02، مؤرخ في 5 فبراير سنة 2002، جريدة رسمية عدد 9 لسنة 2002.
- 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 سنة 2004، جريدة رسمية عدد 26، صادر في 25 أبريل 2004.
- إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته، المعتمدة بمابوتو في 11 يوليو 2003، مصادق عليها بمرسوم رئاسي رقم 137/06، مؤرخ في 10 أبريل سنة 2006، جريدة رسمية عدد 24، صادر في 16 أبريل 2006.

3. النصوص التشريعية:

- قانون عضوي رقم 01/98، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، جريدة رسمية عدد 37، صادر في 1 جوان 1998.
- قانون عضوي رقم 11/04، مؤرخ في 6 سبتمبر 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، جريدة رسمية عدد 57، صادر في 8 سبتمبر 2004.
- قانون رقم 01/88، مؤرخ في 12 جانفي 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات الإقتصادية، جريدة رسمية عدد 2، صادر في 13 جانفي 1988.
- قانون رقم 07/90، مؤرخ في 13 أبريل 1990، متعلق بالإعلام، جريدة رسمية عدد 14 صادر في 14 أبريل 1990. (ملغى)
- قانون رقم 10/90، مؤرخ في 14 أبريل 1990، متعلق بالنقد و القرض، جريدة رسمية عدد 16 صادر في 18 أبريل 1990، معدل و متمم بالأمر رقم 01/01، مؤرخ في 7 فيفري 2001، جريدة رسمية عدد 14، لسنة 2001.

- مرسوم تشريعي رقم 10/93، مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، جريدة رسمية عدد 34 صادر في 23 ماي 1993، معدل و متمم بالقانون رقم 04/03، مؤرخ في 17 فيفري 2003، جريدة رسمية عدد 11، صادر في 19 فيفري 2003.
- أمر رقم 20/95، مؤرخ في 17 جويلية 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، جريدة رسمية عدد 39، صادر في 23 جويلية 1995، معدل و متمم بالأمر رقم 02/10 مؤرخ في 26 أوت 2010، جريدة رسمية عدد 50، صادر في 1 سبتمبر 2010.
- أمر رقم 04/97، مؤرخ في 11 يناير 1997، يتعلق بالتصريح بالامتلاكات، جريدة رسمية عدد 3، صادر في 12 يناير 1997، (ملغى).
- قانون رقم 03/2000، مؤرخ في 5 أوت سنة 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلوكية و اللاسلوكية، جريدة رسمية عدد 48، صادر في 6 أوت 2000.
- قانون رقم 10/01، مؤرخ في 3 يوليو سنة 2001، يتضمن قانون المناجم، جريدة رسمية عدد 35 لسنة 2001، معدل و متمم.
- قانون رقم 01/02، مؤرخ في 5 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، جريدة رسمية عدد 8، لسنة 2002.
- قانون رقم 11/02، مؤرخ في 24 ديسمبر 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، جريدة رسمية عدد 86، لسنة 2002.
- أمر رقم 03/03، مؤرخ في 19 جويلية 2003، متعلق بالمنافسة، جريدة رسمية عدد 29، سنة 2003، معدل و متمم بالقانون رقم 12/08، مؤرخ في 25 يونيو 2008، جريدة رسمية عدد 36، صادر في 2 يوليو 2008، معدل و متمم بالقانون رقم 05/10، مؤرخ في 15 أوت 2010، جريدة رسمية عدد 46.
- أمر رقم 11/03، مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد و القرض، جريدة رسمية عدد 52، صادر في 26 أوت 2003، معدل و متمم بالأمر رقم 01/09، مؤرخ في 22/07/2009، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج ر عدد 44، لسنة 2009، معدل و متمم بالأمر رقم 04/10، مؤرخ في 26 أوت 2010، جريدة رسمية عدد 50، صادر في 1 سبتمبر 2010.
- قانون رقم 01/05، مؤرخ في 6 فبراير سنة 2005، يتعلق بالوقاية من تبييض الأموال و تمويل الارهاب و مكافحتها، جريدة رسمية عدد 11، صادر في 9 فبراير 2005.

- قانون رقم 12/05، مؤرخ في 4 أوت 2005، يتعلق بالمياه، جريدة رسمية عدد 60، لسنة 2005.
- قانون رقم 01/06، مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، جريدة رسمية عدد 14، صادر في 8 مارس 2006، متمم، بالأمر رقم 05/10، مؤرخ في 26 أوت 2010، جريدة رسمية عدد 50، صادر في 1 سبتمبر 2010.
- قانون رقم 02/06، مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتضمن تنظيم مهنة الموثق، جريدة رسمية عدد 14، صادر في 8 مارس 2006.
- قانون رقم 03/06، مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتضمن تنظيم مهنة المحضر القضائي، جريدة رسمية عدد 14، صادر في 8 مارس 2006.
- أمر رقم 03/06، مؤرخ في 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، جريدة رسمية عدد 46، لسنة 2006.
- قانون رقم 04/06، مؤرخ في 20 فيفري 2006، يعدّل و يتمم الأمر رقم 07/95، مؤرخ في 25 جانفي 1995، المتعلق بالتأمينات، ج ر عدد 15 صادر في 2006/03/12، متمم بالأمر رقم 01/10، مؤرخ في 26 أوت 2010، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010، ج ر عدد 49 لسنة 2010.
- أمر رقم 01/07، مؤرخ في أول مارس 2007، يتعلق بحالات التنافي و الالتزامات الخاصة ببعض المناصب و الوظائف، جريدة رسمية عدد 16، صادر في 7 مارس 2007.
- قانون العقوبات، منشورات بيرتي، الجزائر، 2011/2010.

4. النصوص التنظيمية:

- مرسوم رئاسي رقم 44/96، مؤرخ في 17 يناير 1996، يحدد النظام الداخلي لمجلس المنافسة، جريدة رسمية عدد 50، لسنة 1996.
- مرسوم رئاسي رقم 239/99، مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 44/89، مؤرخ في 10 أفريل 1989، متعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة، جريدة رسمية عدد 76، صادر بتاريخ 31 أكتوبر 1999.

- مرسوم رئاسي رقم 240/99، مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية في الدولة، جريدة رسمية عدد 76، صادر بتاريخ 31 أكتوبر 1999.
- مرسوم رئاسي رقم 372/2000، مؤرخ في 22 نوفمبر 2000، يتضمن إحداث لجنة إصلاح هيكل الدولة و مهامها، جريدة رسمية عدد 71، صادر بتاريخ 26 نوفمبر 2000.
- مرسوم رئاسي رقم 373/2000، مؤرخ في 22 نوفمبر 2000، يتضمن تعيين أعضاء لجنة إصلاح هيكل الدولة و مهامها، جريدة رسمية عدد 71، صادر بتاريخ 26 نوفمبر 2000.
- مرسوم رئاسي رقم 109/01، مؤرخ في 3 ماي 2001، يتضمن تعيين أعضاء مجلس سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، جريدة رسمية عدد 26، سنة 2001.
- مرسوم رئاسي رقم 413/06، مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كيفية سيرها، جريدة رسمية عدد 74، صادر في 22 نوفمبر 2006.
- مرسوم رئاسي رقم 414/06، مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 2006، يحدد نموذج التصريح بالامتلاكات، جريدة رسمية عدد 74، صادر في 22 نوفمبر 2006.
- مرسوم رئاسي رقم 415/06، مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 2006، يحدد كفاءات التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 06 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، جريدة رسمية عدد 74، صادر في 22 نوفمبر 2006.
- مرسوم رئاسي رقم 236/10، مؤرخ في 7 أكتوبر 2010، يتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، ج ر عدد 58، صادر في 7 أكتوبر 2010، معدل و متمم بمرسوم رئاسي رقم 98/11، مؤرخ في أول مارس 2011، ج ر عدد 14، صادر في 2011.
- مرسوم تنفيذي رقم 131/88، مؤرخ في 4 جويلية 1988، ينضم العلاقة بين المواطن و الإدارة، جريدة رسمية عدد 27، صادرة في 27 جويلية 1988.
- مرسوم تنفيذي رقم 32/92، مؤرخ في 20 يناير 1992، يتعلق بتنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة المالية، جريدة رسمية عدد 06، صادر 26 يناير 1992.

- مرسوم تنفيذي رقم 33/92، مؤرخ في 20 يناير سنة 1992، يحدد تنظيم المصالح الخارجية للمفتشية العامة للمالية و يضبط اختصاصها، جريدة رسمية عدد 06، صادر في 26 يناير 1992.
 - مرسوم تنفيذي رقم 78/92، مؤرخ في 22 فبراير 1992، يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية، جريدة رسمية عدد 15، صادر في 26 فبراير 1992.
 - مرسوم تنفيذي رقم 79/92، مؤرخ في 22 فبراير 1992، يأهل المفتشية العامة للمالية للتقويم الإقتصادي للمؤسسات العمومية الإقتصادية، جريدة رسمية عدد 15، صادر في 26 فبراير 1992.
 - مرسوم تنفيذي رقم 94/04، مؤرخ في 1 أبريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة، جريدة رسمية عدد 20، صادر في 4 أبريل 2004.
 - مرسوم تنفيذي رقم 99/04، مؤرخ في 1 أبريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، جريدة رسمية عدد 20، صادر في 4 أبريل 2004.
 - مرسوم تنفيذي رقم 108/06، مؤرخ في 8 مارس سنة 2006، يتضمن إنشاء لجنة وطنية لتنسيق أعمال مكافحة الجريمة، جريدة رسمية عدد 15.
 - قرار مؤرخ في 14 ربيع الأول عام 1428، موافق ل 2 أبريل سنة 2007، يحدد قائمة الأعوان العموميين الملزمين بالتصريح بالممتلكات، جريدة رسمية عدد 25، صادر في 18 أبريل سنة 2007.
 - نظام رقم 03/2000، مؤرخ في 28 سبتمبر 2000، يتضمن تنظيم و سير المصالح الإدارية و التقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، جريدة رسمية 8 سنة 2001.
- 5- القرارات الفردية**
- مرسوم رئاسي مؤرخ في 15 أبريل 1990، يتضمن تعيين محافظ بنك الجزائر، السيد عبد الرحمان رستمي حاج ناصر، ج ر عدد 28، صادر في 11 جويلية 1990.
 - مرسوم رئاسي مؤرخ في 21 جويلية 1992، يتضمن إنهاء مهام محافظ بنك الجزائر، السيد عبد الرحمان رستمي حاج ناصر، ج ر عدد 57، صادر في 26 جويلية 1992.

5- الجرائد:

- بلعمري سميرة ، فضائح الرشوة و التبيد تدفع الحكومة لتعديل قانون مكافحة الفساد، جريدة الشروق اليومية، العدد 2843، الصادرة في 7 فيفري 2010، ص 5.
- يس حميد، بوتفليقة يريد تولى المخابرات العسكرية، التحقيق في قضايا الفساد،
- جريدة الخبر اليومي، عدد 5881، الصادرة بتاريخ 19 جانفي 2010، ص 3
- يس حميد، الرئيس يأمر أويحي بإخضاع المسؤولين المراقبة خاصة و مستمرة، في تعليمة حملت اعترافا صريحا بأن الفساد عتش في كل القطاعات، جريدة الخبر اليومي، عدد 5881، الصادرة بتاريخ 19 جانفي 2010، ص3(حصلت الخبر على تعليمة من توقيع الرئيس عبد العزيز بوتفليقة مؤرخة في 13 ديسمبر الماضي).

6- الوثائق:

- قاموس المنجد الأبجدي، طبعة أولى، دار النشر، بيروت، 1976.
- قاموس الهدى، فرنسي عربي، دار الهدى، الجزائر، 1997.
- مساهل عبد القادر ، محاضرة لمعالي الوزير المنتدب المكلف بالشؤون المغاربية و الإفريقية، حول التقرير الوطني للتقييم و التقرير، حول برنامج العمل الوطني الذي تأسس علي أربعة محاور:(الديمقراطية،الحكامة،حكمة المؤسسات،التنمية)، قاعة المحاضرات، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 15 مارس 2009.

7- مصادر الانترنت:

- قانون رقم 62، الصادر بتاريخ 2006/10/03، المتعلق بهيئة مكافحة الفساد في الأردن. www.je.gov.jo
- قانون رقم 39، الصادر بتاريخ 5 ذي الحجة 1427 الموافق ل 25 ديسمبر 2006، المتعلق بمكافحة الفساد في اليمن. www.yem.gov.jo
- ياسر خالد بركات الوائلي، الفساد الإداري، مفهومه و مظاهره. www.annaba.org/nbaom/hba77/025.t.m.
- حسنى عبيدي، منظمة الشفافية الدولية بشأن الفساد. www.aljazeera.net.10//2005.
- منظمة الشفافية العالمية. www.transparency.org
- المنظمة العربية لمكافحة الفساد. www.arabanticorruption.org

1 – Ouvrages :

- **ALT Eric et LUC Irène**, La lutte contre la corruption, Presses universitaires de France, Paris, 1997.
- **BNOU-NOUCAIR Radouane**, la lutte mondiale contre la corruption (de l'empire romain à l'ère de la mondialisation, L'harmattan, Paris, 2007.
- **COLLIARD Claude-Albert et TIMSIT Gérard (s/d.)**, Les autorités administratives indépendantes, 1^{ère} édition, Presses universitaires de France, Paris, 1998.
- **DOMMEL Daniel**, Face à la corruption, édition Dis Ibn Khaldoun, Alger, 2004.
- **DUMEZ (H) et JEUNEMAITRE (A)**, "les institutions de régulation des marchés: études de quelques modèles de référence", RIDE, n°01, 1999, pp11-30.
- **FAVOREU Louis et LOÏC Philip**, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, Dalloz, Paris, 1995.
- **HADJAJ Djillali**, Corruption et démocratie en Algérie, La dispute, Paris, 2001.
- **KENNEDY Carol**, Toutes les théories du management, maxima laurent du mesnil, Paris, 1999.
- **KLITGAARD Robert**, Combattre la corruption, 6^{ème} édition, Nouveaux Horizons, Paris, 2006.
- **LAKHLEF Brahim**, La bonne gouvernance, Dar El khaldounia, Alger, 2006.
- **NKELZOK KOMTSINDI Valère**, La corruption, une lecture systémique, Edition Dianoia, Paris, 2004.
- **PROBST Gilbert J.-B.**, Organisation et management, 3^{ème} édition, Edition d'organisation, Paris, 2000.
- **ROCCA Jean-Louis**, La corruption, alternatives économiques, Syros, Paris, 1993.
- **ZOUAIMIA Rachid**, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Edition Houma, Alger, 2005.
- _____, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, Edition Houma, Alger 2005.

- _____, Droit de régulation économique, Berti édition, Alger, 2006.

2 - Articles :

- **BERGEL (J.L)**, « Pouvoir réglementaire et délégation de compétences normatives », Droit prospectif, n°16, 2001, pp. 2373-2380.
- **BERRI Nouredine**, "Le règlement des différends devant l'autorité de régulation de la poste et 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.
- **BOURICHE Riadh**, La Gouvernance, Actes du colloque international sur la bonne gouvernance et les stratégies de changement dans le tiers-monde, T I, université de Ferhat Abbas, Sétif, 8-9 Avril 2007, pp 212-229.
- **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, Tallien(Estonie),27-29 octobre 1997, Editions du conseil de l'Europe 1998, pp81-93.
- **CASTRESANA FERNANDEZ Carlos**, "rapport général", in la corruption dans les marchés publics, rapports conseil de l'Europe, Tallien(Estonie),27-29 octobre 1997, Editions du conseil de l'Europe 1998, pp15-30.
- **EIGEN Peter**, " réforme des procédures, principes et objectifs régissant les marchés publics de l'Etat", in la corruption dans les marchés publics, rapports conseil de l'Europe, Tallien(Estonie),27-29 octobre 1997, Editions du conseil de l'Europe 1998, pp31-45.
- **ESOH Elamé**, corruption et gouvernance au Cameroun, Actes du colloque international sur la bonne gouvernance et les stratégies de changement dans le tiers-monde, Tome II, université de Ferhat Abbas, Sétif, 8-9 avril 2007, pp 164-191.
- **FRISON-ROCHE (M.A)**, « Le droit de la régulation », D. n° 7, doc, 2001. PP 610-616.
- **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, T II, université de Ferhat Abbas, Sétif, 8-9 Avril 2007, pp 131, 163.

- **JOHNSTON Michael**, « A la recherche de définition : vitalité politique et corruption », Revue internationale des sciences sociales, N° 149, Paris, 1996, pp 372_398.
- **KHALLOUFI Rachid**, « Les institutions de régulation », Revue Algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques, volume 41, n°2, 2003.
- **KUHL Lothar**, "la protection des intérêts financiers de l'union européenne: les controles en matière de corruption dans les marchés publics" , in la corruption dans les marchés publics, rapports conseil de l'Europe, Tallien(Estonie),27-29 octobre 1997, Editions du conseil de l'Europe 1998,pp67-80.
- **LAGHOUATI Sami** , Fassier Florent, et Mebroukine Ali, « Le droit algérien de la concurrence à la croisée des chemins », RDAI/IBLJ, n°5, 2006, pp 691-695.
- **PYMAN Mark** , « La corruption dans le secteur de la défense », corruption et prédation, NAQD, Revue d'étude et de critique sociale, n°25, 2008, pp 37 - 108.
- **RENAUT (S.)**, « Les autorités de régulation et le démembrement du pouvoir central », Droit prospectif, n°16, 2001, pp 2204-2220.
- **SIDI BOUMEDIN Rachid** , « L'urbanisme : une prédation méthodique », corruption et prédation, NAQD, Revue d'étude et de critique sociale, n° 25, 2008, pp 109 – 133.
- **ZAGAINOVA Anastassiya** , « Les défis de la corruption dans les pays en transition », corruption et prédation, Naqd, Revue d'étude et de critique sociale, numéro 25, 2008, pp 13-39.
- **ZOUAIMIA Rachid** , "les autorités administratives indépendantes et la régulation économique", Revue IDARA, n°28, 2004, pp23-68
- _____, Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit algérien, Revue IDARA, volume 15, n°1, 2005,pp8-48.
- _____, « Le statut juridique de la commission de supervision des assurances », Revue IDARA, n° 31,2006, pp. 9-31.
- _____,"conseil de la concurrence et la régulation des marches en droit algérien", Revue IDARA, n°36, 2008, pp7-45.

3- Articles de Presse :

- **Hadjdj Djilali** , L'agence gouvernementale contre la corruption en attente d'installation de puis le 22 novembre 2006, Le Soir d'Algérie, n° 56015, 27 Avril 2009, p. 17.
- **Hadjdj Djilali** , La lutte contre la corruption ne figure plus le programme du gouvernement, Le Soir d'Algérie, n° 5635, 1^{er} juin 2009, p. 15.

4- Document :

- Larousse, Larousse super Major, Presses universitaires de France, Paris, 2006.

5-Sources internet :

- Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée et complétée relative à la transparence financière de la vie politique, version consolidée du 1^{er} février 2007, www.legifrance.gouv.fr
- La lutte contre la corruption, www.oecd.org
- United Nations convention against corruption, www.unode.org.
- Corruption, classement mondial 18 novembre 2009, Dakar info. www.dakar.info.com.
- Classement mondial de la liberté de la presse 2010, l'Algérie. www.amnistie.centerblog.net

الفهرس

الفهرس

الموضوع	الصفحة
مقدمة.....	01
الفصل الأول	
خصوصية المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته.....	07
المبحث الأول: الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته.....	09
المطلب الأول: التكيف القانوني للهيئة.....	11
الفرع الأول: الطابع السلطوي و الإداري للهيئة.....	11
أولا/الطابع السلطوي للهيئة.....	11
1- مضمون السلطة بوجه عام.....	13
2- مضمون السلطة في مفهوم السلطات الإدارية المستقلة.....	13
ثانيا/الطابع الإداري للهيئة	16
1-المعيار المادي	18
2- معيار المنازعات.....	19
الفرع الثاني: الطابع الإستشاري و الوقائي للهيئة.....	21
أولا/ الطابع الإستشاري للهيئة	21
ثانيا/ الطابع الوقائي للهيئة.....	25
1- تكريس الطابع الوقائي للهيئة.....	28
2- مظاهر الطابع الوقائي للهيئة.....	28
3- أهداف و أبعاد الطابع الوقائي للهيئة.....	29

31.....	المطلب الثاني: التنظيم الهيكلي للهيئة
31.....	الفرع الأول: تزويد الهيئة بمجموعة من الهياكل
32.....	أولا/ مجلس اليقظة والتقييم
32.....	1 - التشكيلة
33.....	2- التعيين
33.....	3- المهام
35.....	ثانيا/ مديرية الوقاية والتحسيس
35.....	1- التشكيلة
36.....	2- التعيين
36.....	3- المهام
37.....	ثالثا/ مديرية التحاليل والتحقيقات
37.....	1- التشكيلة
37.....	2- التعيين
37.....	3- المهام
39.....	الفرع الثاني: سير الهياكل
40.....	أولا/ الاجتماعات العادية
40.....	ثانيا/ الاجتماعات غير العادية
40.....	الفرع الثالث: إعتناء بعض القواعد في توظيف مستخدميها
40.....	أولا/ التكوين المناسب و العالي المستوى لموظفيها
43.....	ثانيا/ الإلتزام بالسر المهني
44.....	1- أثناء أداء المهام

45	2- بعد إنتهاء المهام.....
45	3- جزاء الإخلال بالإلتزام
46	ثالثا/ تأدية أعضاء الهيئة لليمين.....
46	رابعا/ ضمان الحماية لأعضائها
48	المبحث الثاني: مدى إستقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.....
50	المطلب الأول: مظاهر تجسيد إستقلالية الهيئة
50	الفرع الأول: مظاهر الإستقلالية العضوية.....
51	أولا/ الطابع الجماعي للهيئة.....
55	ثانيا/ صفة أعضاء الهيئة وطريقة تعيينهم.....
55	1- صفة أعضاء الهيئة
57	2- طريقة تعيين الأعضاء.....
59	ثالثا/ مدة إنتداب الأعضاء.....
61	رابعا/ إحترام مبدأ الحياد.....
61	1- نظام التنافي في ظل النصوص القانونية الخاصة بسلطات الضبط.....
63	2- مضمون التنافي في ظل الأمر رقم 01/07
63	1-2- الخضوع لنظام التنافي أثناء العهدة.....
64	2-2- الخضوع لنظام التنافي بعد انتهاء العهدة.....
64	3-2- مدى خضوع الهيئة لنظام التنافي.....
65	الفرع الثاني: مظاهر الإستقلالية الوظيفية.....
66	أولا/ الطبيعة المتنوعة لصلاحيات الهيئة.....
67	ثانيا/ وضع الهيئة لنظامها الداخلي.....

- 68.....ثالثا/ الإعراف بالشخصية المعنوية.
- 68.....1- مضمون فكرة الشخصية المعنوية.
- 70.....2- تمتع الهيئة بالشخصية المعنوية.
- 71.....3- الآثار المترتبة عن الإعراف بالشخصية المعنوية للهيئة.
- 71.....1-3- الإستقلال الإداري و المالي.
- 72.....2-3- أهلية الهيئة في التقاضي.
- 74.....3-3- أهلية الهيئة في التعاقد.
- 76.....4-3- تحمّل الهيئة للمسؤولية.
- 77.....المطلب الثاني: حدود إستقلالية الهيئة
- 77.....الفرع الأول: القيود الخاصة بالجانب العضوي.
- 77.....أولا/ إحتكار السلطة التنفيذية للتعينين.
- 79.....ثانيا/ تزويد الهيئة بأمانة عامة تعيّن لها السلطة التنفيذية.
- 79.....ثالثا/ قابلية تجديد العضوية من السلطة التنفيذية.
- 80.....رابعا/ ظروف إنهاء السلطة التنفيذية لعضوية الهيئة.
- 81.....خامسا/ محدودية الإستقلال الإداري.
- 83.....الفرع الثاني: القيود الخاصة بالجانب الوظيفي.
- 83.....أولا/ نسبية الإستقلال المالي.
- 85.....ثانيا/ الإلتزام بتقديم التقرير السنوي لرئيس الجمهورية.

الفصل الثاني

- 89..... دور الهيئة في تنفيذ الإستراتيجية الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته.
- 91.....المبحث الأول: الوقاية من مختلف أشكال الفساد.

92.....	المطلب الأول: معنى الفساد و معايير تصنيفه
92.....	الفرع الأول: في معنى الفساد
93.....	أولا/ في اللغة
93.....	ثانيا/ من الزاوية الإسلامية
94.....	1- من القرآن الكريم
94.....	2- في السنة
95.....	ثالثا/ في الفقه
98.....	رابعا/ في القانون الداخلي
99.....	1- في قانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته
100.....	2- في قانون رقم 62 متعلق بهيئة مكافحة الفساد بالأردن
101.....	خامسا/ في القانون الإتفاقي
101.....	1- في إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته
102.....	2- في إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية
102.....	3- في إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
103.....	الفرع الثاني: معايير تصنيف الفساد
103.....	أولا/ أنواع الفساد وفقا لنطاقه الجغرافي
	ثانيا/ أنواع الفساد وفقا للجهة التي تمارسه أو المصلحة التي يسعى
104	إلى تحقيقها
104.....	ثالثا/ أنواع الفساد وفقا لمرتبة من يمارسه
104.....	رابعا/ أنواع الفساد وفقا للقطاعات الخدمية والترفيهية
105.....	خامسا/ أنواع الفساد وفقا لمداخله وأدواته

105.....	سادسا/ أنواع الفساد وفقا للمجالات والأنشطة النوعية
106.....	المطلب الثاني: أشكال الفساد و اختصاص الهيئة الأصل بالوقاية منه
106.....	الفرع الأول: أشكال الفساد
106.....	أولا/ الفساد السياسي
107.....	1- المقصود بالفساد السياسي
108.....	2- صور الفساد السياسي
108.....	1-2- الصّورة الأولى: الفساد الرئاسي(فساد القمة)
109.....	2-2- الصورة الثانية: الفساد المؤسسي
	2-3- الصورة الثالثة: الفساد السياسي من خلال شراء الأصوات و تزوير
110.....	الانتخابات و فساد الأحزاب السياسية و قضايا التمويل
111.....	3- أسباب الفساد السياسي
111.....	1-3- الأسباب السياسية والإدارية
111.....	2-3- الأسباب الإقتصادية
112.....	3-3- الأسباب الإجتماعية و الثقافية
112.....	ثانيا/ الفساد الإداري
112.....	1- المقصود بالفساد الإداري
114.....	2- أسبابه
114.....	1-2- الأسباب السياسية
115.....	2-2- الأسباب الإدارية و القانونية
116.....	2-3- الأسباب الإقتصادية والإجتماعية
116.....	2-3-1- الأسباب الإقتصادية

117	2-3-2- الأسباب الإجتماعية
118	3- صور الفساد الإداري
118	1-3- الصورة الأولى
119	2-3- الصورة الثانية (الرّشوة)
119	1-2-3- أركان جريمة الرّشوة
120	2-2-3- جريمة الرشوة في ظل قانون 01/06
120	1-2-2-3- رشوة الموظفين العموميين
120	2-2-2-3- الرشوة في القطاع الخاص
120	3-2-2-3- الرشوة في مجال الصفقات العمومية
	4-2-2-3- رشوة الموظفين العموميين الأجانب و موظفي المنظمات الدولية العمومية
120	العمومية
121	3-2-3- واقع محاربة الرشوة في الجزائر
122	ثالثا/ الفساد الإقتصادي
122	1- المقصود بالفساد الإقتصادي
124	2- أسباب الفساد الإقتصادي
124	1-2- الأسباب السياسية و الإدارية
124	2-2- الأسباب الإقتصادية
125	3- صور الفساد الإقتصادي
125	1-3- الصورة الأولى
125	2-3- الصورة الثانية
126	3-3- الصورة الثالثة

126.....	4-3- الصورة الرابعة.
129.....	الفرع الثاني: إختصاص الهيئة الأصل بالوقاية من مختلف أشكال الفساد
	المبحث الثاني: التدابير الإجرائية المنوطة بالهيئة للوقاية من مختلف
132.....	أشكال الفساد.
133.....	المطلب الأول: مضمون التدابير الإجرائية
133.....	الفرع الأول: تلقي التصريح بالملكات
134.....	أولا/ التصريح بالملكات في إطار الأمر رقم 04/97.
135.....	1- الأشخاص الملزمون بالتصريح.
135.....	2- لجنة التصريح بالملكات.
136.....	3- الطابع السري للتصريح.
136.....	4- نشر التصريح.
137.....	5- تغييرات التصريح.
137.....	6- العقوبات المقررة في حالة الإخلال بالإجراء.
137.....	1-6- التصريح غير الصحيح أو إفشاء لمحتواه.
137.....	2-6- إنعدام التصريح بالملكات.
137.....	ثانيا/ التصريح بالملكات في إطار القانون رقم 01/06
138.....	1- أهداف التصريح بالملكات.
139.....	1-1- ضمان الشفافية في الحياة السياسية و الشؤون العمومية.
140.....	1-1-1- التفسير من زاوية صنع السياسة العامة و تنفيذها.
140.....	2-1-1- التفسير من زاوية مبدأ الفصل بين السلطات.
141.....	3-1-1- التفسير من زاوية دراسات المالية العامة.

141	4-1-1- التفسير من الزاوية الأخلاقية السياسية
142	5-1-1- التفسير من الزاوية الإدارية
142	2-1- حماية الممتلكات العمومية
142	3-1- صون نزاهة المكلفين بالخدمة العامة
143	2- الملزم بالتصريح بالممتلكات (الموظف)
143	1-2- مفهوم الموظف في القانون الإداري
143	1-1-2- أن يتم تعيين الشخص من قبل السلطة المختصة
144	2-1-2- القيام بعمل دائم
144	3-1-2- تبعية الشخص لأحد المرافق العامة
144	4-1-2- الترسيم في رتبة في السلم الإداري
144	2-2- مفهوم الموظف في القانون الجنائي
145	1-2-2- ذو المناصب التنفيذية و الإدارية و القضائية
146	2-2-2- ذو الوكالة النيابية
147	3-2- مفهوم الموظف في القانون الإتفاقي
147	1-3-2- في إتفاقية الإتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته
147	2-3-2- في إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
147	3- محتوى التصريح بالممتلكات
148	4- كيفيات التصريح بالممتلكات
149	5- جزاء الإخلال بإجراء التصريح بالممتلكات
151	الفرع الثاني: التوجيه و الرقابة في أداء الشؤون العمومية
151	أولا/ التوجيه

152.....	ثانيا/ الرقابة
153.....	الفرع الثالث: البحث والتحري والكشف عن الجرائم
153.....	أولا/ ممارسة الهيئة للإجراء
156.....	ثانيا/ جزاء عدم تزويد الهيئة بالمعلومات المطلوبة
156.....	ثالثا/ علاقة الهيئة بالسلطة القضائية
158.....	المطلب الثاني: الغاية من التدابير الإجرائية الممنوحة للهيئة
158.....	الفرع الأول: التحكم في سياسة الوقاية من الفساد
159.....	الفرع الثاني: الهيئة جهاز مكمل للمؤسسات التقليدية للرقابة
160.....	أولا/ مجلس المحاسبة
162.....	ثانيا/ المفتشية العامة للمالية
164.....	ثالثا/ لجان التحقيق البرلمانية
165.....	الفرع الثالث: الهيئة آلية لتفعيل سياسات الحكم الرشيد في البلاد
169.....	خاتمة
177.....	الملاحق
178.....	قائمة المراجع
198.....	الفهرس

الملخص:

أمام زيادة حدة مشكلة الفساد الناتجة عن هدر مبادئ سيادة القانون و قواعد الشفافية و ضعف الشرعية، ظهرت محاولات من الدولة الجزائرية لغرض الإصلاح، كمصادقتها على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2004، و اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته عام 2006. سيما صياغتها لقانون خاص بمكافحة الفساد، و هو قانون 01-06 و استحدثته بموجب هذا القانون للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته. تعد سلطة إدارية مستقلة نظير العديد منها في المجال الاقتصادي و المالي، زودت بالوسائل البشرية و المادية، و دعمها بصلاحيات و تدابير إجرائية للوقاية من مختلف أشكال الفساد، خاصة ما يتعلق بالتصريح بالممتلكات أو البحث و التحري و الكشف عن أفعال الفساد. فتعد الهيئة من الأجهزة الحديثة، المكملة للأجهزة التقليدية للرقابة و آلية لتفعيل تنفيذ الإستراتيجية الوطنية للوقاية من الفساد.

Résumé

Devant l'ampleur du phénomène de la corruption résultant de la transgression des principes de la souveraineté de la loi et les règles de la transparence ainsi que la faiblesse du principe de légalité, l'Etat s'est engagé dans une vaste réforme afin d'y remédier en procédant à la ratification de la convention des nations unis contre la corruption en 1994 et, celle de l'union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption en 2006, et surtout l'adoption de la loi n° 06-01 relative à la prévention et à la lutte contre la corruption instituant une agence nationale de prévention et de lutte contre la corruption. Cette dernière est qualifiée d'autorité administrative indépendante à l'instar d'autres autorités dans le domaine économique et financier ; dotée par la loi de prérogatives et de mesures procédurales pour la prévention de toute forme de corruption notamment celles relatives à la déclaration de patrimoine ou l'investigation des actes de corruption. Cette nouvelle institution dans l'architecture administrative constitue un organe complémentaire des anciens organes de contrôle et, un mécanisme essentiel à l'exécution de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la corruption.