

ملاحظات حول المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

أ. د. رشيد زوايمية
أستاذ التعليم العالي
كلية الحقوق، جامعة بجاية

مقدمة:

عرفت فكرة الحكم الراشد انتشارا ملحوظا في خطاب المؤسسات الدولية ووكالات التعاون وحكومات البلدان المتطورة وبلدان العالم الثالث، فتم وضع شبكات لقياس الحكم الراشد على أساس عدة مؤشرات:

- المؤشر الأول يتعلق بطريقة انتقاء القيادة الحاكمة ويسمح بتقييم المسار الديمقراطي وحرية وسائل الإعلام واستقرار النظام السياسي.
- المؤشر الثاني يبنّي على قدرة السلطة الحاكمة على تصور وتنفيذ سياسات حكومية. فيتم قياس فعالية هذه السياسات عن طريقة فحص نوعية الخدمات التي تقدمها المرافق العامة ونجاعة النصوص القانونية التي يقتضيها بناء اقتصاد السوق.
- المؤشر الثالث يتمحور حول احترام المؤسسات من قبل السلطة وكذا المواطنين ويتم تقييمه بالرجوع إلى استقلالية السلطة القضائية واحترام القانون ومستوى الفساد.

وفيما يتعلق بظاهرة الفساد بذلت مجهودات على المستوى الدولي والإقليمي من أجل محاربتها ولاسيما بالتوقيع على اتفاقية "مابوتو" بتاريخ 11 جويليا 2003 تحت إشراف الاتحاد الإفريقي وكذا اتفاقية الأمم المتحدة الموقعة بتاريخ 31 أكتوبر 2003.

وإذا رجعنا إلى اتفاقية "مابوتو"، فنلاحظ أنها تؤكد على الرابطة الوثيقة بين الحكم الرشيد ومكافحة الفساد إذ تنص على تعهد الدول المعنية على تعزيز وحماية حقوق الإنسان ودعم المؤسسات والثقافة الديمقراطية وكفالة الحكم الرشيد و سيادة القانون و مكافحة الفساد الذي تعاني منه البلدان الإفريقية.

أما فيما يتعلق بالجزائر فقامت بالمصادقة على الاتفاقيتين¹ كما قام المشرع بسن نص تشريعي يهدف إلى محاربة ظاهرة الفساد وهو القانون المؤرخ في 20 فيفري 2006².

بالإضافة إلى تحديد مجال تطبيقه، يحدد هذا القانون التصرفات المحظورة وكذا العقوبات التي تقابلها كما نص على إنشاء جهاز من نوع

¹ مرسوم رئاسي رقم 04-128 مؤرخ في 19 أبريل 2004 يتضمن التصديق، بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر سنة 2003، ج.ر. عدد 26 مؤرخ في 25 أبريل 2004. مرسوم رئاسي رقم 06-137 مؤرخ في 10 أبريل 2006 يتضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمدة بمابوتو في 11 جويليا 2003، ج.ر. عدد 24 مؤرخ في 16 أبريل 2006.

² قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فيفري 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر. عدد 14 مؤرخ في 8 مارس 2006.

خاص : الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته. غير أن الفحص الدقيق لأحكام هذا القانون يبين محدودية هذه الآلية في مكافحة هذه الظاهرة.

أولا: ملاحظات حول الطبيعة القانونية للهيئة:

تنص المادة 17 من القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على أن " تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد" بينما تنص المادة 18 من نفس القانون على أن "الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

مقتضيات الاستقلالية:

تنص اتفاقية الأمم المتحدة في مادتها السادسة على أن " تكفل كل دولة طرف... وجود هيئة أو هيئات تتولى منع الفساد".

و تضيف أن الدول الأعضاء تتعهد بمنح الاستقلالية الكافية للهيئة من أجل تمكينها من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبعيدا عن أي تأثير لا مسوغ له. كما تنص اتفاقية "مابوتو" على التزام الدول الأعضاء بإنشاء وتشغيل وتعزيز هيئات أو وكالات وطنية مستقلة لمكافحة الفساد.

ومن أجل ضمان هذه الاستقلالية المنصوص عليها في القانون الاتفاقي، لجأ المشرع إلى النموذج الفرنسي المتمثل في فكرة السلطة الإدارية المستقلة والتي ظهرت لأول مرة في التشريع الجزائري بمناسبة

إنشاء المجلس الأعلى للإعلام¹ قبل أن يتم تعميمها في عدة قطاعات و نشاطات اقتصادية ومالية².

ويهدف إنشاء سلطات إدارية مستقلة ضمان الحياد في مواجهة المتعاملين الاقتصاديين وكذا في معاملة الأعوان العموميين والمنتخبين لما يتعلق الأمر بضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية. وفي هذا السياق قام المشرع بتقليد نظيره الفرنسي الذي أحدث خلال سنة 1988 لجنة الشفافية المالية للحياة السياسية والتي تعتبر بمثابة سلطة إدارية مستقلة³. أما فيما يتعلق باستقلالية مثل هذه السلطات فيتم قياسها حسب 4 معايير:

- الطابع الجماعي للجهاز.
- تعدد الهيئات المكلفة بتعيين واقتناء الأعضاء.
- تحديد عهدة لفائدة أعضاء الهيئة.
- عدم خضوع أو تبعية الهيئة للسلطة التنفيذية.

¹ قانون رقم 90-07 مؤرخ في 3 افريل 1990 يتعلق بالإعلام، ج.ر. عدد 14 مؤرخ في 4 افريل 1990.

² Sur la question, voir Rachid Zouaïmia, *Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie*, Editions Houma, Alger, 2005.

³ 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.gouv.fr/

أما فيما يتعلق بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته فلا تتوفر فيها مثل هذه الشروط مما يدفع إلى التشكيك في استقلاليتها.

1- الطبيعة الخيالية لاستقلالية الهيئة:

تتشكل الهيئة من رئيس وستة (6) أعضاء يعينون لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وهو ما يثبت توفر شرطي التشكيلة الجماعية وتحديد عهدة لفائدة أعضاء الهيئة¹.

أما فيما يتعلق بتعدد الجهات المختصة في اقتناء وتعيين الأعضاء فنلاحظ تراجع المشرع عما تم اعتماده بموجب قانون الإعلام الذي نص على أن المجلس الأعلى للإعلام يتشكل من 12 عضواً:

- 3 أعضاء يعينون من قبل رئيس الجمهورية من بينهم رئيس المجلس.

- 3 أعضاء يختارون من قبل رئيس المجلس الشعبي الوطني.

- 6 أعضاء يتم انتخابهم من طرف الصحفيين.

أما فيما يخص الهيئة المكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته فتتشكل من 7 أعضاء يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي.

¹ مرسوم رئاسي رقم 06-413 مؤرخ في 22 نوفمبر 2006 يحدد تشكيلية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، ج.ر. عدد 74 مؤرخ في 22 نوفمبر 2006.

ويتضح هكذا أن رئيس الجمهورية يحتكر سلطة التعيين مع العلم أن احتكار هذه السلطة بين أيدي جهة واحدة يجعل من الهيئة مجرد أداة تابعة للسلطة التنفيذية.

من جهة أخرى، تعني فكرة الاستقلالية أن الهيئة لا تخضع لأية وصاية ولا لأية سلطة رئاسية، ومعنى ذلك أنه لا يمكن للسلطة التنفيذية أن توجه أو أن تتدخل في الصلاحيات والقرارات التي تتخذها الهيئة. أما إذا رجعنا إلى أحكام القانون، فنلاحظ أنه ينص على أن توضع الهيئة لدى رئيس الجمهورية مما يتناقض ومقتضيات الاستقلالية. وهو ما يدفع إلى مقارنة هذه الأحكام بتلك الواردة في القانون الغابوني المتعلق بالمواصلات السلكية واللاسلكية لسنة 2001 والذي أحدث سلطة إدارية مستقلة مكلفة بضبط هذا القطاع. وبعد وصفها بالسلطة المستقلة ينص القانون على خضوعها إلى وصايتي وزارة الاتصالات ووزارة الاقتصاد والمالية¹.

ثانيا- القيود الواردة على اختصاصات الهيئة:

تتمتع الهيئة بالعديد من الصلاحيات ذات الطابع الاستشاري ومنها:

- اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد دولة القانون.
- توعية وتحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد.

¹ Loi n° 005-2001 portant réglementation du secteur des télécommunications en République gabonaise, www.artel.ga/

- التقييم الدوري للأدوات القانونية الرامية إلى مكافحة الفساد.
- أما فيما يتعلق بالمهام التي تقتضي اتخاذ قرارات إدارية بمعنى الكلمة، فتتمثل في:
- تلقي التصريحات بالامتلاكات الخاصة بالموظفين العموميين واستغلال المعلومات الواردة فيها والسهر على حفظها.
- الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد.

1- حدود صلاحيات الهيئة:

- ينص القانون على إخضاع كل موظف عمومي للالتزام بالتصريح بامتلاكاته وتشمل فكرة الموظف العمومي:
- كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة.
 - كل شخص يتولى وظيفة أو وكالة يساهم في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة تقدم خدمة عمومية.

غير أن المشرع قد نص على إقصاء الهيئة فيما يتعلق بتلقي التصريحات بالامتلاكات الخاصة برئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان ورؤساء وأعضاء المجلس الدستوري ورؤساء وأعضاء الحكومة وكذا رئيس مجلس المحاسبة، ومحافظ بنك الجزائر والسفراء والقناصل والولاية

والقضاة، ويكون التصريح بممتلكات هؤلاء أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا.

وعليه يقتصر اختصاص الهيئة على تلقي التصريحات الواردة عن المنتخبين المحليين والموظفين الآخرين. وإذا كانت الهيئة مؤهلة لدراسة واستغلال المعلومات الواردة في التصريحات بالممتلكات، فيختلف الأمر بالنسبة للرئيس الأول للمحكمة العليا حيث لم يزود بمثل هذا الاختصاص ويقتصر على تلقي التصريحات دون أن يتعدى دوره إلى استغلال المعلومات التي تحتويها.

هكذا نلاحظ تراجع المشرع عن الأحكام الواردة في الأمر رقم 97-04 المؤرخ في 11 جانفي 1997 والمتعلق بالتصريح بالممتلكات الذي أحدث لجنة مكلفة بتلقي التصريحات¹ كما نص هذا الأمر على خضوع كل الأعوان لهذه الإجراءات بما في ذلك أعضاء البرلمان وأعضاء الحكومة. وتبين اللجنة في تقريرها السنوي ما قد تلاحظه من تطور في الممتلكات إذا لم يقدم الشخص المعني بشأنها توضيحات أو قدم توضيحات يعتقد أنها غير كافية. ومن جهة أخرى إذا لاحظت اللجنة أن التصريح بالممتلكات غير صحيح فتحيل الملف على الجهة القضائية المختصة التي يتعين عليها تحريك الدعوى العمومية.

أما بعد إلغاء الأمر رقم 97-04 المذكور أعلاه، يتمتع الأشخاص المعنيون ولاسيما أعضاء الحكومة وأعضاء البرلمان والولاة بنوع من

¹ أمر رقم 97-04 مؤرخ في 11 جانفي 1997 يتعلق بالتصريح بالممتلكات، ج.ر. عدد 3 مؤرخ في 12 جانفي 1997.

الحصانة بالنظر إلى عدم اختصاص الهيئة المكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته بتلقي تصريحاتهم بالامتلاكات.

وإذا رجعنا إلى القانون الفرنسي نلاحظ أن اللجنة المكلفة بضمان الشفافية المالية للحياة السياسية قد كلفت بتلقي هذه التصريحات سواء تعلق الأمر بأعضاء البرلمان أو الحكومة أو المنتخبين المحليين أو مسيري المؤسسات الإدارية والاقتصادية.

2- محدودية سلطة اتخاذ القرار:

تنص المادة 24 من القانون 06-01 على أن " ترفع الهيئة إلى رئيس الجمهورية تقريراً سنوياً يتضمن تقييماً للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا النقائص المعايينة والتوصيات المقترحة عند الاقتضاء". هكذا لم ينص القانون على إشهار ونشر التقرير خلافاً لما ورد في القانون الفرنسي الذي نص على نشر التقرير في الجريدة الرسمية.

كما ابتعد المشرع الجزائري عما ورد في بعض النصوص التشريعية الوطنية الخاصة بمجال الضبط الاقتصادي. على سبيل المثال تنص المادة 27 من الأمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 والمتعلق بالمنافسة على أن "يرفع مجلس المنافسة تقريراً سنوياً عن نشاطه إلى الهيئة التشريعية وإلى رئيس الحكومة وإلى الوزير المكلف بالتجارة. يعلن التقرير بعد شهر من تبليغه إلى السلطات المذكورة أعلاه

وينشر في الجريدة الرسمية... كما يمكن نشره كله أو مستخرجات منه في أي وسيلة من وسائل الإعلام الأخرى¹.

وفي نفس السياق نلاحظ أن سلطة الضبط للبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية تنشر تقريرها السنوي عبر الأنترنت².

أما فيما يخص الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، فعدم نشر تقريرها يتناقض وأحكام القانون الأخرى التي تلح على ضرورة ضمان الشفافية في تسيير الشؤون العمومية.

من جهة ثانية يقيد القانون سلطة الهيئة في علاقاتها مع الجهاز القضائي. فتنص المادة 22 من القانون على أنه " عندما تتوصل الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي تحول الملف إلى وزير العدل، حافظ الأختام الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء".

وإذا قارننا هذه الأحكام بما ورد في الأمر رقم 97-04 الملغى، نلاحظ أن لجنة التصريح بالملكيات كانت مؤهلة لتحويل الملف إلى العدالة وذلك مباشرة ودون المرور بوزير العدل.

¹ أمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بالمنافسة، ج.ر. عدد 43 مؤرخ في 20 جويلية 2003.

² قانون رقم 2000-03 مؤرخ في 5 أوت 2000 يحدد القواعد العامة المطبقة على البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، ج.ر. عدد 48 مؤرخ في 6 أوت 2000.

Les rapports de l'Autorité de régulation de la poste et des télécommunications peuvent être consultés sur le site : www.arpt.dz/

كما يمكن انتقاد مثل هذه الأحكام بمقارنتها مع ما ورد في نصوص قانونية أخرى، على سبيل المثال، تنص المادة 40 من المرسوم التشريعي المتعلق ببورصة القيم المنقولة على أنه يمكن لرئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها في حالة مخالفة القانون أن يحيل الملف إلى النيابة العامة¹.

وفي نفس الاتجاه، ينص قانون التأمينات على اختصاص لجنة الإشراف على التأمينات في تحويل المحاضر التي تثبت ممارسات مخالفة للقانون إلى وكيل الجمهورية إذا كانت طبيعة الوقائع الواردة فيها تبرر المتابعات الجزائية².

أما تكليف الوزير بهذه المهمة فيجعل من الهيئة مجرد جهاز استشاري.

الخاتمة:

بالرغم من تصديقها على اتفاقيتي الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي وسن نص تشريعي، لم تبين السلطات العامة إرادة واضحة في مكافحة ظاهرة الفساد وهو ما يلاحظ من خلال التحليل الدقيق للنصوص القانونية التي تحتوي عدة ثغرات لا تسمح بمواجهة ظاهرة الفساد المنتشرة عبر

¹ مرسوم تشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993 معدل ومتمم يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر. عدد 34 مؤرخ في 23 ماي 1993.

² قانون رقم 06-04 مؤرخ في 20 فيفري 2006 يعدل ويتمم الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 جانفي 1995 والمتعلق بالتأمينات، ج.ر. عدد 15 مؤرخ في 12 مارس 2006.

مختلف أجهزة الدولة والتي يعتبرها البنك العالمي من أخطر الحواجز أمام الاستثمار في الجزائر¹.

¹ Djilali Hadjadj, « Algérie, Rapports pays », in Transparency International, *Rapport mondial sur la corruption*, Economica, Paris 2006, pp.155-156.