

الوقاية من الفساد المؤسساتي وآليات مكافحته
(المقومات والمعوقات)

*Prevention of institutional corruption and mechanisms to combat it
(Constituents and constraints)*

قمار خديجة*

جامعة الجيلالي بونعامة، الجزائر، khadidjaguemar84@gmail.com

تاريخ القبول: 2020/03/20

تاريخ الإرسال: 2021/01/03

ملخص:

إن الجزائر بالرغم من امتلاكها لموارد بشرية وطبيعية كبيرة، إلا أنها لم تستطع تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المنشودة، نتيجة لانتشار مختلف أشكال الفساد مما يؤثر سلبا على الاقتصاد الوطني، حيث تعرف الجزائر انتشارا واسعا لمختلف أشكال ومظاهر الفساد، فلم تعد هذه الظاهرة مجرد حالة عرضية يمكن احتواؤها في أي وقت وبأية وسيلة، ولكنها أصبحت آفة متفشية يصعب اقتلاع جذورها من الأساس، مما يتطلب الأمر جهدا كبيرا، وتفكيراً جدياً وواعياً على جميع المستويات والأصعدة من أجل وضع إستراتيجية فعالة وآليات محكمة لتنفيذها من أجل محاصرة هذه الظاهرة الخطيرة والتقليل من أثارها السلبية، ومما لا ريب فيه أن ظاهرة الفساد في الجزائر ليست وليدة الصدفة، بل هي نتاج للتطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي مرت بها الجزائر، والتي ساهمت في إيجاد وتهيئة مناخ خصب لنمو واستفحال الفساد بشتى أشكاله في جميع المجالات. الكلمات الافتتاحية: المقومات الدستورية؛ المعوقات الدستورية؛ الوقاية من الفساد؛ مكافحة الفساد.

Abstract:

Despite its possession of large human and natural resources, Algeria, has not been able to achieve the desired economic and social development, as a result of the spread of various forms of corruption, which negatively affects the national economy, as Algeria knows a wide spread of various forms and manifestations of corruption. Therefore, this phenomenon is no longer just an accidental case that can be contained at any time and by any means, but it has become a rampant pest whose roots are difficult to uproot in the first place, requiring a great effort, and serious and conscious thinking at all levels to develop an effective strategy and tight mechanisms to implement it to contain this dangerous phenomenon and reduce its negative effects. There is no doubt that the phenomenon of corruption in Algeria is not a coincidence; rather, it is a product of the political, economic, and social developments that Algeria went through, which contributed to creating a fertile climate for the growth and exacerbation of corruption in all its forms in all fields.

Keywords: Principles; Obstacles; Prevention of Corruption; Anti-Corruption.

* المؤلف المراسل

مقدمة:

يعرف الفساد انتشارا واسعا، حيث مس العديد من مجالات الحياة السياسية، والاقتصادية، والإدارية، والاجتماعية وغيرها، وقد تطور الفساد إلى درجة عجزت فيها آليات مكافحته عن الحد من آثاره السلبية، مما أصبح يهدد كيان الدول واستقرارها غير أن مظاهر الفساد تزداد انتشارا في المجتمعات الحديثة بشكل عام، وفي البلدان النامية بشكل خاص بسبب خصوصية التحولات الاقتصادية والاجتماعية التي تمر بها، وقد بلغت هذه المظاهر درجة أصبحت فيها تشكل مصدر قلق متزايد لرجال السياسة والإداريين وعمامة الناس نظرا لارتباطهم بهم ارتباطا وثيقا.

ومما يدعو للخوف هو أن الظاهرة باتت تسجل كل يوم تطورا جديدا في أنماطها واستحداثا في أساليبها ومضاعفات في الخسائر الناجمة عنها وفي تكاليفها المالية، كما أصبحت هذه الآفة مهنة تستقطب مختلف الكفاءات والخبرات، إذ أن عائداتها الاقتصادية المغرية باتت تنافس عائدات غيرها من المهن الشريفة، فارتبطت فكرة مكافحة الفساد واستعداد الدول لوضع استراتيجيات لمواجهة هذه الظاهرة بتقديم مساعدات مالية، وتعليق كل الخدمات التي تقدمها المؤسسات المالية العالمية للدول في حالة ما إذا أثبتت أن الفساد الحكومي في الدول ارتبط بتحويل الأموال العامة إلى غير المجالات المحددة لها، وتورط الموظفين الرسميين في عمليات التحايل الجمركي أو الضريبية والممارسات الغير القانونية في استغلال الاستثمارات الأجنبية.

وتظهر أهمية الموضوع في إظهار الجهود الدستورية والقانونية في وضع ترسانة من المبادئ الدستورية والنصوص القانونية للوقاية من ظاهرة الفساد، إضافة إلى إظهار جوانب النقائص والثغرات الموجودة على مستوى النصوص الدستورية والقانونية التي تضمنت تنظيم فكرة مكافحة الفساد والوقاية منه.

وانطلاقا مما سبق يمكن طرح الإشكالية التالية:

ما هي المقومات اللازمة للوقاية من الفساد المؤسساتي ومكافحته، وما هي المعوقات التي تحول دون ذلك ؟

وقصد معالجة هذه الإشكالية تم تقسيم الموضوع إلى محورين أساسيين:

المحور الأول: مقومات الوقاية من الفساد المؤسساتي ومكافحته.

المحور الثاني: معوقات الوقاية من الفساد المؤسساتي ومكافحته.

المحور الأول: مقومات الوقاية من الفساد المؤسساتي و مكافحته

إن النظام القانوني للوظائف العليا في الدولة له أهمية بالغة نظرا للنسبة الهامة التي تتشكل منها فئة الموظفين العالين في الجهاز الإداري، و نظرا لازدياد نشاط الدولة والمسؤوليات، المقررة أصبحت هذه الفئة من الموظفين تزداد شيئا فشيئا لممارسة هذه المسؤوليات من أجل تحقيق أهداف الدولة وتنفيذ السياسة نظرا لأنهم هم الذين يحضرون ويسهرون على تنفيذ القوانين و القرارات الصادرة من طرف الدولة حيث يخضع تعيين الموظف العام العالي لأسس وضوابط قانونية محددة بعضها موجود في الدستور والبعض الآخر في التنظيم .

إن أهمية الدور المنوط بالموظف العالي، ومركزه الحساس فقد تأكد الاختصاص الأصلي وغير القابل للتفويض لرئيس الجمهورية، وزيادة على التعيين في الوظائف المناسبة لرتبة الموظفين، تنشأ مناصب نوعية للتأطير تحدد شروط التعيين فيها عن طريق التنظيم.

سنحاول في هذه النقطة التطرق إلى تحليل الشروط الدستورية للعضوية في الوظائف السامية في الدولة و توضيح كيف أن ثقافة المؤسسة كفيلة كدعامة قوية للرفع من مستوى الأداء المؤسساتي وكذا الحيلولة دون الفساد المؤسساتي؛

أولاً: الدعائم المتعلقة بشروط العضوية للوظائف السامية في الدولة:

يمكن أن تنشأ وظائف عليا للدولة في إطار تنظيم المؤسسات والإدارات العمومية، تتمثل في ممارسة مسؤولية باسم الدولة قصد المساهمة مباشرة في تصور وإعداد وتنفيذ السياسات العمومية، ويعود التعيين فيها للسلطة التقديرية للسلطة المؤهلة، فبالإضافة إلى الشروط العامة المطلوب توفرها في كل مرشح¹، هناك مواصفات محددة إذ يتطلب كل منصب مستوى معين من التأهيل وفقا للقوانين الخاصة بكل سلك على حدى، وسنتطرق لذلك ضمن الشروط الخاصة للتعيين، و قد أطلق على هذه الشروط اسم الشروط الخاصة لأنها مطلوبة بالنسبة لكل موظف عام يريد التعيين في وظيفة عليا في الدولة، وهذه الشروط تعد أيضا موضوعية نظرا لطبيعة المنصب الذي سيتولاه الموظف المرشح.

فمن المسلم به في القانون الإداري أن السلطة التنفيذية هي التي تباشر سلطاتها في التعيين ووضع قواعد و شروط يجب مراعاتها أثناء القيام بوظيفة التعيين ولا يجوز الاعتراض على ما تضعه

السلطات التنفيذية في هذا الصدد ما دام أنها لا تخرج من حكم القانون وتراعي فيما تضعه متطلبات المصلحة العامة².

لقد نصت المادة 24 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "لا يمكن أن تكون الوظائف والعهدات في مؤسسات الدولة مصدر للثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة، يجب على كل شخص يعين في وظيفة سامية في الدولة، أو ينتخب في مجلس محلي أو ينتخب أو يعين في مجلس وطني أو في هيئة وطنية، أن يصرح بممتلكاته في بداية وظيفته أو عهدته و في نهايتها"، إلا أن التعديل الدستوري في المادة 67 قد ألغى الفقرة الثانية من المادة 63 من القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري التي كانت تنص على: "التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها شرط لتولي المسؤوليات العليا في الدولة و الوظائف السياسية"، وأصبح تقلد المهام يتساوى فيه جميع المواطنين ماعدا الوظائف ذات الصلة بالسيادة والأمن الوطنيين.

1: أن لا تكون الوظائف والعهدات في مؤسسات الدولة مصدر للثراء و خدمة المصالح الخاصة: "شرط النزاهة"³:

فمن الناحية القانونية لا نجد لها أي تعريف كما لم يعرفها المشرع الجزائري ولا الفرنسي لكنها تعد قاعدة أدبية ثم أصبحت النصوص القانونية تؤكد عليها كشرط خاص، و تعتبر النزاهة الإخلاص والصدق والأمانة فمن المنطقي أن يتحلى الموظف العام العالي بهذه الصفات الشخصية الحميدة و الإخلاص الأدبي المطلوب لذلك يمنع القانون تقبل أي هبة أو هدية حفاظا على كرامة وهيبة المركز الذي يشغله⁴.

فالقانون يفرض عليه عدم المحاباة للتأكيد على المساواة بين المواطنين وذلك ليتحقق عدم التعارض بين مصلحة الموظف السامي وقيامه على أداء واجبه على أحسن وجه، ويتمثل عدم النزاهة في اختلاس أموال الدولة والرشوة والنفوذ باستغلال المنصب والمحابة، كل هذه الأفعال يعاقب عليها القانون الجزائري⁵، كما يعاقب عليها القانون الإداري في حالة قيام مسؤولية إدارية ورقابة سياسية من طرف الأحزاب، لكن يبقى هذا المعيار معيار نسبي.

2: شرط التعيين أو الانتخاب لتقلد الوظائف العليا في الدولة:

إن التعيين في الوظيفة العليا لا يكون إلا بموجب قرار وزاري بصفة مؤقتة في انتظار تعيينه الرسمي، الذي يكون بإصدار مرسوم من طرف رئيس الجمهورية، ورغم الصفة المؤقتة يخضع هذا

القرار للإجراءات القانونية، أي لتأشيرة الرقابة العمومية للتأكد من الشرعية ثم الرقابة المالية، للتأكد من وجود المنصب المالي ويسري مفعوله ابتداء من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، وإمضائه من السلطة المختصة، ويرجع ذلك إلى إعادة تنظيم هيكلية أغلب الإدارات العامة، غير أنه يشترط على السلطة الإدارية المختصة اقتراح موظف سام رسمياً خلال فترة ستة أشهر ابتداء من شغور هذا المنصب، ولا يجوز لذلك الموظف الذي يمارس الوظيفة العليا بصفة مؤقتة أن يتجاوز ممارستها مدة تفوق سنة كاملة، حيث يقترح الوزير الموظف الملائم للوظيفة العليا بصفة دائمة، ويتم التعيين بموجب مرسوم، كما يجوز التعيين الرسمي لهذا الموظف الذي يشغل الوظيفة العليا بصفة مؤقتة⁶، ومن المنصب العليا التي يتم تقلدها بموجب إجراء التعيين كالواليا حيث يعتبر جهاز لنظام عدم التركيز، وهو من الموظفين السامين للدولة ويتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية، وتصنف وظيفة الوالي وظيفاً علياً تطبيقاً لأحكام المادة 92 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

أما الانتخاب فنجد المجلس الشعبي الولائي الذي يتكون بصفة كلية من المنتخبين الذين تم انتخابهم من بين القوائم التي قدمتها الأحزاب أو المترشحين الأحرار⁷ وبذلك يتراوح عدد أعضاء المجالس الشعبية الولائية بالتناسب مع التعداد السكاني للولايات أي ما بين 35 عضواً إلى 55 عضواً، ما يقابل أقل من 250000 نسمة وأكثر من 1.250.000، وينتخب لمدة 05 سنوات من قبل جميع سكان الولاية بالاقتراع العام المباشر والسري دون تمييز في الجنس والبالغين 18 سنة كاملة.

3: شرط الالتزام بالتصريح بالممتلكات:

أن يكون هذا التصريح في شكل مكتوب وموقع من صاحب الشأن، ويشمل على كافة الممتلكات والمنقولات والعقارات حتى ولو كانت على الشيوع الموجودة في الجزائر أو الخارج أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا، وهذا الأخير يمثل رئيس اللجنة الخاصة بتقديم طلبات التصريح بممتلكاته⁸، ولقد نصت المادة 04 من القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على أن كل شخص يشغل منصباً موظفاً عمومياً ملزم بالتصريح بممتلكاته وفئات أخرى قد حددتها المادة 06 من نفس القانون معنية بإجراء التصريح بالممتلكات سواء كانت هذه الفئة معينة أو منتخبة، دائماً أو مؤقتاً وبصرف النظر عن رتبته أو أقدميته وهي كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول ورئيس الحكومة وأعضائها، رئيس المجلس الدستوري وأعضائه-المحكمة الدستورية وفقاً للدستور الجديد،

رئيس مجلس المحاسبة، ومحافظ بنك الجزائر، السفراء و القناصل و الولاة، كذلك الأشخاص الذين يشغلون مناصب تشريعية أعضاء البرلمان وكذلك الأشخاص المنتخبين في المجلس المحلية⁹، وكذلك الحال بالنسبة للقضاة وهو ما أكدته المادة 24 من القانون الأساسي للقضاة، إضافة إلى الأشخاص الذين يشغلون مناصب عليا ووظائف عليا في الدولة، كما حدد المرسوم الرئاسي 06-415 على أشخاص ملزمون بالتصريح يشغلون وظائف محددة في قائمة حصرية¹⁰.

تأكيدا من المشرع على إلزامية التصريح بالممتلكات للفئات السابق ذكرها وتفعيلا لهذا الإجراء، فقد جعل عدم الالتزام به محل تجريم، وذلك بالنظر لخصوصية الجرائم الناجمة عن الإخلال بهذا الالتزام لتعلقها بالمال العام وإهدارها لهيئة الدولة ومؤسساتها من جهة، وللمكانة والموقع القانوني لمرتكبيها من جهة أخرى باعتباره إطارا في الدولة¹¹، و طبقا لنص المادة 36 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته فإنه تقوم جريمة الإخلال بواجب التصريح بالممتلكات على ثلاث أركان هي صفة الجاني، الركن المادي والذي يتخذ صورتين الأولى الإخلال الكامل بواجب التصريح والثانية الإخلال الجزئي بواجب التصريح، أما الركن الثالث فهو توافر القصد الجنائي أي الإخلال العمدي بالتصريح بالممتلكات.

وعليه نصت المادة 36 المذكورة أعلاه على فرض عقوبة على جريمة الإخلال بالتصريح بالممتلكات سواء كان كليا أو جزئيا بالحبس من ستة أشهر (06) إلى خمس سنوات (05) وبغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج وذلك متى تحققت الأركان السابق ذكرها لقيام هذه الجريمة.

4: تأكيد التعديل الدستوري 2020 على تحديد شروط معينة لتقلد الوظائف ذات الصلة

بالسيادة والأمن الوطنيين:

قد نص المؤسس الدستوري في المادة 63 من القانون 01/16 المتضمن التعديل الدستوري الفقرة 02 منه: " التمتع بالجنسية الجزائري دون سواها شرط لتولي المسؤوليات العليا في الدولة و الوظائف السياسية"، وذلك تمسكا بمبدأ تضييق قائمة المناصب العليا في الدولة والوظائف السياسية التي يشترط لتوليمها التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها، فوفقا للمادة 63 من الدستور يحدد القانون قائمة المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية، مبررا ذلك بحرص الدولة على ضمان المساواة في تقلد الوظائف بين كافة شرائح المجتمع من جهة، والتزامها بالعهد الدولي لحقوق الإنسان.

حيث اشترط القانون 01/17 الذي يحدد قائمة المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية¹² التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها، ليكون بذلك متكاملًا ومنسجمًا مع المبادئ الدستورية والقانونية والالتزامات الدولية للجزائر؛ إن فلسفة التضييق التي تم تبنيها في وضع هذا القانون لم تمنع من وضع قائمة للمناصب تشمل مختلف المراكز الحساسة في السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، فضلا عن الهيئات الأمنية وهيئات الرقابة والهيئات الاقتصادية والمالية، فالمتعارف عليه أن الجنسية الجزائرية تعتمد كوثيقة وكشرط أساسي في تقلد العديد من الوظائف في مؤسسات الدولة، بما فيها لدى الوظيف العمومي، فضلا عن التقليد الرسمي الذي يتم بموجبه التعيين في المناصب السامية في الدولة بموجب مرسوم رئاسي.

كما تعتبر طبيعة الجنسية الجزائرية التي يشترط التمتع بها دون سواها لتقلد المناصب الخمسة عشر المحددة في النص، إن كانت جنسية أصلية أم مكتسبة، فقد جاء الدستور واضحا في هذا الأمر حيث لا يحدد طبيعة هذه الجنسية ويشترط فقط أن تكون جنسية جزائرية دون سواها، وفيما يتعلق بالمادة التي تخص المترشح لرئاسة الجمهورية، فقد حددت بدقة ضرورة توفر المترشح لجنسية جزائرية أصلية..

إن القانون 01/17 وكذا المادة 63 من الدستور التي حددت مبادئه، لم يوضعا ضد أفراد الجالية الجزائرية في الخارج، ولا تقصمها، بدليل أن المادة 27 من الدستور الجديد تنص بوضوح على الاعتناء بهذه الجالية وتعزيز دورها ومكانتها، وفي نفس السياق نجد أن فلسفة تضييق المناصب المعنية بشرط الجنسية الجزائرية دون سواها، تعكس أيضا الحرص على تكريس الاهتمام بالجالية، والتي تبقى أمامها عدة مجالات مفتوحة لتولي مناصب ومسؤوليات سامية فيها، على غرار المجالات العلمية والسياسية والفضاءات الواسعة الأخرى. بل أكثر من ذلك، فإن المناصب الـ15 التي تضمها قائمة الوظائف المقيدة بالجنسية تبقى مفتوحة أمام أفراد الجالية الجزائرية في الخارج، والتي يمكنها تقلدها، شريطة التخلي عن الجنسية الثانية فقط من أجل التكيف مع هذا القانون.

وتجدر الإشارة إلى أن القانون 01/17 المتضمن 6 مواد، يحدد 15 وظيفة سامية، يشترط لتوليمها تمتع صاحبها بالجنسية الجزائرية دون سواها، وترتبط هذه المناصب بالوظائف التالية: رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الشعبي الوطني، الوزير الأول، رئيس المجلس الدستوري، أعضاء الحكومة، الأمين العام للحكومة، الرئيس الأول للمحكمة العليا، رئيس مجلس الدولة، محافظ بنك

الجزائر، مسؤولو أجهزة الأمن، رئيس الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، قائد أركان الجيش الوطني الشعبي، قادة القوات المسلحة، قادة النواحي العسكرية وكذا كل مسؤولية عليا عسكرية محددة عن طريق التنظيم، وبمقتضى هذا النص، يلتزم كل شخص مدعو لتولي مسؤولية عليا محددة ضمن هذه القائمة، بتقديم تصريح شرطي يودع لدى الرئيس الأول للمحكمة العليا، يشهد فيه بتمتعه بالجنسية الجزائرية دون سواها، وذلك خلال آجال أقصاها 6 أشهر من تاريخ نشر القانون في الجريدة الرسمية.

إلا أن التعديل الدستوري لسنة 2020 حذف شرط التمتع بالجنسية الجزائرية لتولي المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية، ليحذف هذا الشرط ويستبدل مصطلح المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية بمصطلح الوظائف ذات الصلة بالسيادة والأمن الوطنيين و في رأينا قد أحسن المؤسس في تغيير العبارة لأن الثانية أعم وأشمل من سابقتها، كما أن حذف شرط الجنسية من الدستور الجديد ففي رأينا فهو ليس إلغاء للشرط وإنما إحالته كشرط من الشروط التي سيتم تحديدها على مستوى القانون المحال إليه تحديد شروط تطبيق حكم المادة 67 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

و في رأينا أن المؤسس في التعديل الدستوري 2020 قد أصاب إلى حد بعيد فبعدهما كان التعديل 2016 يقتصر على شرط الجنسية فقط فان الدستور الجديد قد أتى بمجموعة من الشروط وهذا يستدل من الفقرة 02 للمادة 67، فعندما يتم تقييد الوظائف السيادية والأمن الوطنيين بمجموعة من الشروط القانونية؛ هذا وأن دل فانه يدل على حرص المؤسس منه على نزاهة صاحب الوظيفة وكفاءته و جدارته و مدى تكوينه لتقد مثل هذه الوظائف الحساسة في الدولة، و يعد ضمانه حقيقية للوقاية من الفساد إن طبقت بوجهها الصحيح، و يبقى لنا التعرف على شروط تطبيق حكم المادة 67 بعد صدور القانون المعني بتحديددها مع توقعنا إلى إدراج شرط الجنسية الجزائرية في هذا القانون.

ثانيا: دعائم ترسيخ ثقافة المؤسسة للحيلولة دون فساد المؤسسات:

لعل أول من استعمل مفهوم ثقافة المؤسسة هو ج. أليوت سنة 1951، وقد ظهر لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية في السبعينيات، وانتقل إلى فرنسا على لسان المسيرين في بداية الثمانينات، ولم يوظف في الجزائر إلا في سنة 1977¹³.

ويعرفها *E.H.Shein* أنها مجمل الاختيارات والافتراضات القاعدية التي اكتسبتها أو أنتجتها أو طورتها مجموعة معينة في محاولتها لإيجاد الحلول لمشاكل التكيف والاندماج الداخلي والتي أثبتت نجاحتها، وأصبحت بذلك تتداول على أنها الطريقة الجيدة في أداء ومعالجة المشاكل¹⁴.

1: ثقافة المؤسسة: تتطور ثقافة المؤسسة من خلال مجموعة من القوى توجد في ثلاثة مستويات أساسية هي: تنظيم قانوني محكم؛ نظام داخلي، وأخلاقيات المهنة والعمل (ممارسات العمل اليومية)؛ فعادة ما تكون المؤسسة العامة والحكومية الكبيرة أو البيروقراطية ثقافة مختلفة عن المنظمات الصغيرة أو الخاصة، كما قد يكون لها ثقافات مختلفة عن أماكن العمل داخل نفس المنظمة، حيث يمكن أن تكون الثقافات الفرعية حول المستويات الإدارية والتنظيمية المختلفة داخل إدارات وأقسام أو قطاعات المنظمة، ويرجع ذلك إلى أن الأفراد في هذه المستويات أو في الوحدات التنظيمية يواجهون متغيرات مختلفة ويتعرضون لمصادر وأنواع متباينة من الضغوط، مما يدفعهم إلى تشكيل مجموعة من القيم والعادات والمعتقدات والافتراضات التي تحكم سلوكهم أو التي يعتقدون أنها تحمي تواجدهم في المنظمة¹⁵.

2: ثقافة المجتمع: تمثل الثقافة في هذا المستوى القيم والاتجاهات والمفاهيم السائدة في المجتمع الموجود فيه المؤسسة، والتي ينقلها الأعضاء من المجتمع إلى داخل المؤسسة، وتتأثر هذه الثقافة بعدد من القوى الاجتماعية مثل نظام التعليم، النظام السياسي، الضرورة الاقتصادية والهيكل الإداري للدولة، وتعمل المنظمة داخل هذا الإطار العام لثقافة المجتمع، فطبيعة المجتمع والجهوية والعشيرة والقبيلة، وكل من السلوكيات الاجتماعية والعادات والتقاليد كل ذلك من شأنه أن يصبح أخلاقيات داخل المجتمع، حيث يؤثر على استراتيجيات المؤسسة ورسالتها وأهدافها ومعاييرها وممارستها، ويجب أن تكون إستراتيجية المؤسسة وخدماتها وسياساتها متوافقة مع ثقافة المجتمع حتى تكتسب المؤسسة الشرعية والقبول من ذلك المجتمع وتتمكن من تحقيق رسالتها وأهدافها.

المحور الثاني: معوقات الوقاية من الفساد المؤسساتي ومكافحته

إن الفساد المؤسساتي ظاهرة معقدة تختلف فيها الأبعاد السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية، لذلك فإن ظاهرة الفساد شأنها شأن أي ظاهرة اجتماعية أخرى لا تحدث نتيجة لعامل واحد فقط، بل هي نتيجة لمجموعة من الظروف والعوامل التي تتفاعل في حدوثها وانتشارها كذلك تبين لنا أن الفساد وليد بيئته حيث لا يمكن عزله عن المناخ الذي يسود فيه،

والذي قد يسهل من انتشاره أو يحد منه، ومنه سنعرج إلى شرح مبدأ الحصانة كعائق لمكافحة الفساد و الوقاية منه و عدم اكتمال المنظومة القانونية و المؤسساتية لمكافحة الفساد و الوقاية منه تبعا كالتالي:

أولاً: الحصانة و الامتياز القضائي عوائق مكافحة الفساد المؤسساتي:

إنَّ أصول الحصانة في الجزائر تبدأ منذ تاريخ التجربة الدستورية فيها، فهناك اتفاق دستوري صريح بين الدساتير المتعاقبة على النائب بالحصانة الدستورية خلال مدة نيابة هذا الأخير¹⁶، فقد كفلها التعديل الدستوري 2020 في المواد 129، 130 و المادة 189- الحق في الحصانة-، إضافة إلى وجود الامتياز القضائي.

1: الحصانة عائق في مكافحة الفساد المؤسساتي:

إن الحصانة البرلمانية تظهر بمظهرين المظهر الأول يتعلق بالمسؤولية البرلمانية، وهي أحد مواضيع القانون الدستوري الجزائري وهي متضمنة سابقا في المادة 126 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والقائلة بأنه لا يمكن أن يتابع البرلماني أو يؤقف، و على العموم لا يمكن أن ترفع عليه أية دعوى مدنية أو جزائية أو يسلب عليه أي ضغط، بسبب ما عبر عنه من آراء أو ما تلفظ به من كلام أو بسبب تصويته خلال ممارسة مهامه النيابية¹⁷، أما المظهر الثاني تضمنته المادتان 127 و 128 من التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث تنص المادة 127: " لا يجوز الشروع في متابعة أي نائب أو عضو مجلس الأمة بسبب جناية أو جنحة إلا بتنازل صريح منه أو بإذن حسب الحالة من المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة الذي يقرر رفع الحصانة عن النائب بأغلبية أعضائه"، أما المادة 128: "في حالة تلبس أحد النواب أو أعضاء مجلس الأمة بجناية أو بجنحة يمكن توقيفه ويخطر بذلك مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة فورا. يمكن المكتب المخاطر أن يطلب إيقاف المتابعة و إطلاق سراح النائب أو عضو مجلس الأمة، على أن يعمل فيما بعد بأحكام المادة 127 أعلاه".

ويتضح من نص المادة 127 أنه لا تجوز متابعة أي عضو بمجلس الأمة أو مجلس النواب إلا بتنازل صريح منه، أو بإذن حسب الحالة من مجلس الأمة أو المجلس الشعبي الوطني الذي يدرس الأمر و يقرر رفع الحصانة عن النائب أو العفو بأغلبية أعضائه إن رأى لذلك محلا، إلا أنَّ هذا لا يمنع من اتخاذ جميع الإجراءات المتعلقة بالدعوى الجنائية، إلا فيما يتعلق بالإجراءات ضد العفو

نفسه بالنسبة لشخصه أو مسكنه، فلا يجوز مثلا تكليفه بالحضور للتحقيق أو المحاكمة أو القبض عليه أو حبسه احتياطيا أو تفتيشه أو تفتيش مسكنه أو محله أو ضبط مراسلة منه أو إليه، أي أنه للنيابة قبل حصولها على تنازله أو الإذن أن تجمع الأدلة كسماع الشهود و إجراء المعاينة وانتداب الخبراء، لأن هذه الإجراءات لا تمس شخص العضو أو النائب ولا تعيقه عن أداء مهامه النيابة.

كما يتضح أيضا من نص المادة 128 أنه في حالة تلبس النائب أو العضو بجناية أو جنحة دون المخالفة، يمكن توقيفه ويخطر فوراً مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة الذي له أن يقرر إيقاف متابعة النائب أو العضو وإطلاق سراحه ثم تطبيق أحكام المادة 127 أعلاه¹⁸.

أما الدستور الجديد فقد تناول الحصانة في المادة 129 و نص على أنها حق يتمتع به البرلماني ولكن تقتصر فقط عن الأعمال المرتبطة بمهامه وهي تلك المهام المحددة في الدستور، بينما المهام غير المرتبطة بالمهام البرلمانية أي تلك الأفعال الشخصية التي يقوم بها البرلماني ولا تكيف على أنها مهام برلمانية فهنا يمكن متابعة البرلماني ولكن بعد التنازل الصريح من المعني عن حصانته، أو في حالة تلبس النواب أو أعضاء مجلس الأمة بجنحة أو جناية، هنا يمكن توقيفه بعد إخطار مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة حسب الحالة و للمكتب الحق الدستوري لإيقاف المتابعة وإطلاق سراح النائب أو عضو مجلس الأمة شرط أن لا يكون العضو المتابع قد تنازل عن حصانته، وفي رأينا أن الدستور الجديد لم يأتي بأي جديد فيما يخص هذه النقطة لأنه أبقى على نفس الحماية الدستورية وهذا يؤثر على عملية الوقاية من الفساد لأنه يستبعد تماما أن يرتكب أي عضو في البرلمان جناية أو جنحة خارج المهام البرلمانية له ولا يكون في حالة تلبس ثم يتنازل بصراحة عن حصانته ليسمح بمتابعته عن جنايته أو جنحته المرتكبة، ما يؤدي إلى توقع أن يقتل النائب وزوجه ولا يتم توقيفه في حالة تلبس وكل قرائن الجريمة تشير إليه، ويفلت من العقاب بكل بساطة لأنه غير متلبس ولا يسمح بمتابعته لتمتعه بحصانة لم ولن يتنازل عنها.

بالإضافة إلى ذلك فالحصانة شخصية لا تمتد لزوجات وأولاد وأقارب النائب أو العضو وهي خاصة بالدعوى العمومية فقط، فلا تمنع من رفع الدعوى المدنية للمطالبة بالتعويض عن الأضرار المترتبة من الجريمة، كما أن الحكمة من هذه الحصانة هي تمكن النائب أو العفو من أداء مهمته باطمئنان، مما يستوجب حصرها في فترة انعقاد دورات المجلس العادية دون الاستثنائية، إلا أن

المشروع مددها لكامل الفترة النيابية التي هي خمس سنوات للنائب و ستة سنوات للعضو، طبقا للمادة 122 من الدستور الجديد، أما تأجيل جلسات المجلس من جلسة لأخرى فإنه لا يؤثر على بقاء هذه الحصانة.

ويعتبر الأستاذ يحيوي فاتح أنّ للحصانة البرلمانية وجهان؛ حصانة موضوعية تغطي جرائم الرأي والقول فقط، أما عدا ذلك فلا صلة لها بها، وهي مرتبطة ارتباطا وثيقا بأداء العمل البرلماني، وفي رأيه أن الحصانة البرلمانية بهذا المفهوم تعتبر حصانة مطلقة تشمل كل ما يصدر عن النائب من آراء وأفكار أثناء تادية عمله البرلماني وأن المؤسس الجزائري لم يرتب عليها استثناءات¹⁹، هذه الحصانة حسب الأستاذة بن عبو فتيحة تتميز بأنها مطلقة، عامة، دائمة وأبدية²⁰، وحصانة برلمانية إجرائية تمثل قاعدة إجرائية، هي وجوب الرجوع إلى البرلمان صاحب الاختصاص قبل اتخاذ أي إجراء قضائي ضد احد أعضائه، وهي بهذا المفهوم لا ترفع صفة الجرم عن فعل عضو البرلمان، لكنها توقف فقط الإجراءات الجزائية حتى يأذن بذلك البرلمان، وتتميز هذه الحصانة بأنها محددة المدة (تزول بزوال عضوية النائب) ومتعلقة بالنظام العام، وتقتصر على الدعاوى الجزائية²¹.

وفي رأي الأستاذ *M. Guy Carcassonne* هذه الحماية القانونية بشقيها المدنية، والجنائية تعرقل سير العدالة، ويؤكد أنّ المتابعات القضائية ضد الشخص لا تمنعه من ممارسة عهده البرلمانية، و عليه لا بد من التعامل معه مثله مثل الآخرين، و حمايته فقط ضد المضايقات والأفعال التي من شأنها أن تُقيد حريته و تهز استقراره لممارسة عهده هذا الذي يستوجب الاتفاق فيه مع السلطة البرلمانية.

وبعبارة أخرى مجرد اعتبار أن البرلمانيين هم المنتخبين من طرف الشعب ذلك يخضع مصير كل ممثلي الشعب إلى منطق متطابق مقنع، و تختلف الطريقة باختلاف الوظيفة، "فالحصانة التي تحمي العهدة البرلمانية تجد نظيرها في الحصانة التي تحمي المهمة الرئاسية"²²، و هكذا فإنّ الحصانة البرلمانية تنتج عن نظام انتخابي شعبي الحاجة إلى حماية المُنتخب، طيلة فترة عهده ضد أية دعاوى من شأنها استجواب البرلماني خلال عهده، علاوة على ذلك فالمواد 129، 130 و 131 من التعديل الدستوري 2020 تناولت الحصانة البرلمانية، وصحیح أيضا أن المادة 111 من قانون العقوبات تعاقب بالحبس، من ستة أشهر إلى ثلاث سنوات، كل قاض أو مأمور ضبط قضائي يجري متابعات أو يصدر أمرا أو حكما قضائيا ضد شخص متمتع بالحصانة القانونية في غير حالات

التلبس بالجريمة، دون أن يحصل قبل ذلك على رفع هذه الحصانة عنه وفقا للأوضاع القانونية. لكنها، في المقابل، لم تعرف هذه الحصانة، بل حتى القانون العضوي الناظم لغرفتي البرلمان، المحدد للعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، الذي يفترض أن يعالجها بكل تفاصيلها، لم يُشر إليها، أما أحكام القانون الخاص بحقوق وواجبات ومهام عضو البرلمان والنظام الداخلي لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة اكتفى بترديد ما جاء في المواد الدستورية السالف ذكرها حرفيا.

أما عن حصانة عضو المحكمة الدستورية فقد أقرتها المادة 189 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بنصها على أن أعضاء المحكمة الدستورية يتمتعون بالحصانة عن الأعمال المرتبطة بممارسة مهامهم، ولا يمكن متابعتهم قضائيا بسبب الأعمال غير المرتبطة بممارسة مهام العضو إلا بتنازله الصريح عنها أو بإذن من المحكمة الدستورية، أما عن كيفية رفع الحصانة فيحدها النظام الداخلي للمحكمة الدستورية، بعدما كانت المادة 185 في التعديل الدستوري 2016 تمنح لأعضاء المجلس الدستوري نفس الحصانة القضائية ولكن في المواد الجزائية فقط، بحيث لا يمكن توقيفهم أو متابعته في جنحة أو جناية إلى بتنازل صريح من المعني أو بتصريح من المجلس الدستوري

2: الامتياز القضائي عائق في مكافحة الفساد المؤسساتي: أقره المشرع الجزائري لفئة القضاة حماية للسلطة التي يمثلونها وحماية لهم من أية محاولة للكيد منهم²³، وهي تعني في حقيقتها وجوب الحصول على إذن السلطة التي ينتمي إليها القضاة قبل مباشرة إجراءات المتابعة وتحريك الدعوى العمومية في مواجهتهم وقد ورد في النص الدستوري أن القاضي محمي من أشكال الضغوط و التدخلات و المناورات التي قد تضر بأداء مهمته أو تمس نزاهة حكمه²⁴.

وتكريسا للنص الدستوري فقد خص المشرع الجزائري فئة القضاة على مختلف درجاتهم بحصانة إجرائية خاصة نص عليها في الباب الثامن من قانون الإجراءات الجزائية تحت عنوان الجرائم و الجنح المرتكبة من طرف أعضاء الحكومة و القضاة و بعض الموظفين و ذلك في المواد من 573 إلى 581 و باستقراء هذه المواد يتضح أن المشرع قد صنف الفئات التي تتمتع بامتياز إجرائي خاص إلى ثلاث فئات هم:

الأولى؛ قضاة المحكمة العليا ولرئيس المجلس القضائي و النائب العام لدى المجلس القضائي²⁵ أما الثانية؛ قضاة المجلس القضائي و رئيس المحكمة و وكيل الجمهورية²⁶ ، و الثالثة؛ قضاة المحكمة، و ضباط الشرطة القضائية²⁷.

وبالرجوع إلى أحكام المواد المتعلقة بالفئات الثلاث يتبين لنا انه متى كان مرتكب الجناية أو الجنحة ينتمي إلى الفئة الأولى أو الثانية فان وكيل الجمهورية الذي يخطر بالجريمة لا يمكنه القيام بإجراءات المتابعة إلا بعد حصوله على إذن مسبق من الرئيس و النائب العام لدى المحكمة العليا أما إذا كان مرتكب الجناية أو الجنحة ينتمي إلى الفئة الثالثة فإن الإذن بالاتهام و المتابعة لا يتم إلا بعد الحصول على موافقة مسبقة من الرئيس و النائب العام لدى المجلس القضائي²⁸.

وعليه فإن المشرع الجزائري قد استوجب في حالة ارتكاب جرائم من بعض الأشخاص أن يعلق تحريك الدعوى العمومية فيها إلى حين صدور إذن من الجهة التي ينتمي إليها هؤلاء الأشخاص و قد أقر المشرع بهذه الحصانة لطوائف من الأشخاص فتمنع من اتخاذ إجراءات ماسة بشخصهم و حرمتهم و حرمة مساكنهم، و بالتالي تحول دون رفع تحريك عمومية ضدهم و السبيل الوحيد لرفع هذه الحصانة هو الإذن المسبق من الجهات المعنية التي ينتمي إليها هؤلاء الأشخاص.

وفي إطار محاربة الفساد في مجال العدالة تم اتخاذ العديد من الإجراءات الردعية في حق القضاة و الموظفين في قطاع العدالة المتورطين في قضايا الفساد و الرشوة، حيث يجتمع المجلس الأعلى للقضاء بانتظام لفرض عقوبات على مسؤولين قضائيين يسيئون استخدام سلطاتهم، فعلى سبيل المثال قام باستبعاد أكثر من 30 قاضيا اتهموا بالفساد في أوائل 2005²⁹.

ثانيا: عدم اكتمال المنظومة القانونية و المؤسساتية لمكافحة الفساد و الوقاية منه:

ما هو ملاحظ على مستوى المنظومة القانونية و المؤسساتية أن هناك ثغرات جمة و نقائص عديدة تجاهلها المشرع الجزائري و أغفلها متناسيا الأهمية البالغة لهذه المؤسسات لبناء دولة قانون تعمل فيه مؤسساتها في إطار هذا القانون دون تجاوزه أو تعدي له و سنقتصر الكلام على غياب مؤسسة المحكمة العليا للدولة المختصة بمساءلة رئيس الجمهورية في حالة ارتكابه للخيانة العظمى، و على الثغرات و النقائص الموجودة و المسجلة على أهم جهاز لمكافحة الفساد و هو الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد و الوقاية منه كما يلي:

1: تجاهل تنظيم المحكمة العليا للدولة: إنَّ ميلاد المحكمة العليا للدولة جاء في المادة 177 من التعديل الدستوري لسنة 2016 وكرسه أكثر التعديل الدستوري لسنة 2020 وخصص له عنوان مستقل في المادة 183 منه، وتحيل تشكيلة هذه المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وتسييرها وكذلك الإجراءات المطبقة بشأنها إلى قانون عضوي الذي لم يرى النور إلى حد الساعة. ويمكن القول في هذا الصدد أنَّ البرلمان هو المختص بتشريع القوانين العضوية، إلا أنَّ المادة 140 منه جاءت محصورة فنصت الفقرة 05 منها على صلاحية البرلمان للتشريع بقوانين عضوية في مجال القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي، فهل تدخل المحكمة العليا للدولة في تشكيلة التنظيم القضائي الموجود في آخر عبارة للفقرة 05.

و بمرورنا على المادة 179 نجد أنَّ المؤسس الدستوري الجزائري قد تبني الإزدواجية القضائية، جهاز القضاء العادي ترأسه المحكمة العليا تليها المجلس القضائية وأدناها المحاكم القضائية، و جهاز ثاني متشكل من مجلس دولة و محاكم إدارية، كما استحدثت في إطار الفصل في حالات تنازع الاختصاص بين المحكمة العليا و مجلس الدولة محكمة تنازع تتولى النظر و الفصل في هذه المسألة، و قد صدرت قوانين عضوية متتالية³⁰ تنظم هذه الأجهزة القضائية و عملها و اختصاصها هذا ما نصت عليه الفقرة الأخيرة للمادة 179 من دستور 2020.

ولما كانت هذه المحكمة الحصرية غير الواضحة في التنظيم القضائي مما يجعلها تتميز بطبيعية إستثنائية فهي لا تنتمي لا إلى القضاء العادي و لا إلى القضاء الإداري هنا نشاطر الفقه الفرنسي رأيه حيث يعتبر أن المحكمة العليا تأخذ شكل "هيئة قضائية سياسية"³¹، و بالرغم من أنه تمَّ تأسيس المحكمة العليا للدولة في نفس الدستور المتضمن الأجهزة القضائية المذكورة سابقا، و بعد مرور عشرة سنوات منذ صدور دستور 28 نوفمبر 1996 و نحن في 2021، لا نعرف إلى أية جهة تنتمي هذه المحكمة العليا للدولة لوجود فراغ مؤسساتي بشأنها، كما أنه لم يلاحظ أية رغبة حقيقية لا من قِبل رئيس الجمهورية حامي الدستور، و لا من قِبل البرلمان صوت الشعب و المعبر عن الإرادة الشعبية في تشريع و إصدار هذا القانون العضوي، الذي أثار فضولنا لمعرفة كيفية التّصميم التّشريعي و البناء القانوني الذي سيتضمنه هذا القانون إن وُجد و عرّف الحياة، خاصة و أنَّ المادة 183 لم تُلمح لأية شروط يمكن على أساسها متابعة و اتهام رئيس الجمهورية، و خصوصا مسألة كيفية الإحالة إلى هذه المحكمة، حيث أن المؤسس الفرنسي³² قد وضّح الرؤية في المادة 68

حيث، نجد أن البرلمان الفرنسي بمجلسيه مجتمعين و عن طريق التصويت بالأغلبية يمكنه إحالة الرئيس للتحقيق معه أمام المحكمة العليا للعدل، إلا أن النص الجزائري 183 لم يعطي لنا أية إشارة، كذلك الدستور لم ينص على أي حكم آخر يجيز صراحة إجراء الملاحقة القضائية ضد رئيس الجمهورية على الأفعال المرتكبة أثناء ممارسته عهدته الرئاسية، و الوزير الأول ورئيس الحكومة عن الجنايات و الجنح المرتكبة بمناسبة تأدية مهامهما ، لنصطدم بنص المادة 165 من هذا الدستور التي تنص على مبدأ الشَّرْعِيَّة و مَبْدَأُ المُسَاوَاة، فكيف لنا في ظل غياب الشرعية القانونية أن نُطَبِّق مبدأ المساواة الذي يُعتبر قيمة دستورية كرَّسها الدستور الجزائري .

2: النقائص الموجودة على مستوى الهيئة العليا للوقاية من الفساد و مكافحته:

أ- على مستوى التعديل الدستوري لسنة 2016: لقد تناول التعديل الدستوري لسنة 2016 الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، وهي هيئة وطنية تعمل على تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد، وتعد هذه الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتوضع لدى رئيس الجمهورية و بالرغم من أن المشرع يعبر عن هذا الجهاز تارة بسلطة وتارة بهيئة غير أن المهم هو اعتبارها إحدى السلطات الإدارية المستقلة، الهدف من إنشائها ضمان الحياد في مواجهة المتعاملين الاقتصاديين وكذا شفافية الحياة السياسية والشؤون العمومية³⁴.

إن التكييف القانوني الذي يمنح لأي هيكل بمناسبة استحداثه يعد من الأساسيات والمقومات التي يقوم عليها هذا الهيكل بغض النظر عن نوع الوظيفة التي تستند إليه نظرا لما يرتبه هذا التكييف القانوني من آثار تحكم الهيكل وسلطاته واستقلالته، وبالرجوع إلى المادة 18 من القانون 01/06 التي تنص على أن: "الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية..." و هو نفس ما نصت عليه المادة 2 من المرسوم الرئاسي 413/06 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، وهو ما أكدته المادة 202 من التعديل الدستوري 2016: "تؤسس هيئة وطنية للوقاية من الفساد و مكافحته وهي سلطة إدارية مستقلة" إذن تم الجزم على تكييف الهيئة كهيئة إدارية علما أن فكرة السلطة الإدارية المستقلة تعتبر شكلا حديثا من أشكال ممارسة السلطة العامة، نظرا لما تحوزه من سلطات حقيقية واستقلالية في أداء وظائفها لعدم خضوعها للرقابة الرئاسية أو الوصائية³⁵.

يجدر القول أن الجزائر قد أنشأت قبل هذه الهيئة هيئة أخرى سميت بالمرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، هدفها مكافحة الرشوة وإضفاء النزاهة والشفافية على المعاملات الاقتصادية وهو الدور الذي أنيط للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد للقيام به لذا لا بد للاعتراف لها بالاستقلالية العضوية والوظيفية وقد تتجسد مظاهر الاستقلالية العضوية من حيث تعدد هياكل الهيئة فقد زودت هذه الهيئة بهياكل إدارية وتقنية مختلفة محددة³⁶.

وعليه يمكننا أن نستنتج خصائص أساسية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والمتمثلة في ما يلي:

- هيئة دستورية استشارية حيث أدرجها المؤسس الدستوري ضمن أهم الآليات الدستورية في الدولة وأعطى لها مكانة هامة ضمن المنظومة السياسية والقانونية³⁷
- هيئة موجودة لدى رئيس الجمهورية وهذه التبعية خاصة مهمة نظرا لقيمتها الدستورية و مكانتها ضمن مؤسسات الدولة.
- سلطة إدارية مستقلة ضمانا لمبدأ الحياد وتطبيقا للشفافية في الشؤون السياسية والقانونية و ذلك لتسهيل فعالية هذه الهيئة.
- هيئة إدارية مستقلة غير تابعة للإدارات الوزارية والحكومة أو أية سلطة تشريعية أو قضائية، مما يدل على أنها غير خاضعة لرقابة الحكومة أو البرلمان.
- تتمتع هذه الهيئة بالاستقلالية المالية إلا أن تقسيم ميزانيتها السنوية تسجل ضمن ميزانية الدولة وتخضع لقوانين المحاسبة العمومية ويكلف المراقب المالي الذي يعينه الوزير المكلف بالمالية بمراقبة ميزانية هذه الهيئة الوطنية³⁸.
- أما الاستقلالية الوظيفية فان الهيئة تضطلع بمجموعة من المهام فتعد هيئة استشارية فتقدم توجيهات تخص الوقاية من الفساد وتقتراح تدابير خاصة منها تشريعي أو تنظيمي للوقاية من الفساد كما تختص بوظائف رقابية حيث تكلف بجمع و مركزة واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد.
- لقد منح المشرع لهذه الهيئة الحق في التمتع بالشخصية المعنوية التي يترتب عنها عدة نتائج من بينها الذمة المالية المستقلة وأهلية التقاضي التي تخول لرئيس الهيئة تمثيلها على مستوى الجهات القضائية و حق التعاقد لإنشاء التزامات و تمتع بحقوق، ولكن بالرغم من نجاعة و فعالية الدور

التي تقوم به هذه الهيئة إلا أن استقلاليتها هذه محدودة و ترد عليها قيود تحد من فعاليتها مما تجعل استقلاليتها شكلية ونسبية، وتتجلى هذه القيود على عدة مستويات³⁹:

- قيود على المستوى العضوي: تتشكل الهيئة من رئيس و 06 أعضاء يتم تعيينهم⁴⁰، وبما أن سلطة التعيين قد وضعت بين يدي السلطة التنفيذية فهذا يعني أن الهيئة تابعة لها، وهو ما يعد دليلا على تقييد استقلاليتها، كما تزود الهيئة بأمانة عامة توضع تحت سلطة أمين عام يعين بموجب مرسوم رئاسي ما يعني أن كل أعضاء الهيئة حتى رئيسها يتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية مما يزيد من تقييد استقلاليتها،

- قيود على المستوى المالي: بالرغم من تأكيد المشرع على تمتع الهيئة بالشخصية المعنوية أي استقلالها ماليا إلا أن هذا الاستقلال غير مطلق فتمويل الهيئة يتم بإعانات مالية تقدمها الدولة، ومن هنا يظهر جليا تبعية هذه الهيئة ماليا للسلطة التنفيذية.

- قيود على المستوى الوظيفي: حيث ترفع الهيئة إلى رئيس الجمهورية تقريرا سنويا يتضمن النشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد و مكافحته، وكذا النقائص والتوصيات المقترحة عند الاقتضاء⁴¹، وهو ما يتنافى مع أهداف الهيئة المتعلقة بتعزيز الشفافية والمسؤولية والعقلانية في تسيير الأموال العمومية وإضفاء الشفافية على تسيير الشؤون العامة، هو عدم النص على إشهار و نشر التقرير في الجريدة الرسمية أو حتى في وسائل الإعلام مما يضيء الضبابية في تسيير الأموال العامة⁴².

- قيود على المستوى القضائي: فعلى الرغم من تمتع الهيئة بالشخصية المعنوية الذي يمنحها حق التقاضي، إلا أن الهيئة عندما تتوصل إلى وقائع ذات وصف جنائي تحول الملف إلى وزير العدل حافظ الأختام الذي يخطر بدوره النائب المختص بتحريك الدعوى العمومية.

وعلى هذا فليس للهيئة الحق في النظر في جرائم الفساد وردع مرتكبيها، فبالرغم من السلطات التي منحها إياها القانون كسلطة البحث والتحري فليس لها أية سلطة قضائية، خاصة وأن المكافحة تحتاج للسرعة من أجل الحد منها وهو ما لا تستطيع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته القيام به دون الاعتراف باستقلاليتها.

ب- على مستوى التعديل الدستوري لسنة 2020 :

لقد استبدل الدستور الجديد الهيئة الوطنية بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وقد منح لها الاستقلالية التامة في المادة 204 منه ولم تعد مجرد هيئة تابعة لدى رئيس الجمهورية وهذا تطور ملحوظ، وقد خول لها المهام الآتية :

- وضع استراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته و السهر على تنفيذها و متبعتها.

- جمع ومعالجة وتبليغ المعلومات المرتبطة بمجال اختصاصها، ووضعها في متناول الأجهزة المختصة.

- إخطار مجلس المحاسبة و السلطة القضائية المختصة كلما عاينت وجود مخالفات، وإصدار أوامر، عند الاقتضاء للمؤسسات و الأجهزة المعنية.

- المساهمة في تدعيم قدرات المجتمع المدني و الفاعلين الآخرين في مجال مكافحة الفساد.

- متابعة وتنفيذ ونشر ثقافة الشفافية و الوقاية و مكافحة الفساد.

- إبداء الرأي حول النصوص القانونية ذات الصلة بمجال اختصاصها.

- المشاركة في تكوين أعوان الأجهزة المكلفة بالشفافية والوقاية و مكافحة الفساد.

- المساهمة في أخلة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الراشد والوقاية و مكافحة الفساد.

وقد أحال الدستور تنظيم وتشكيل هذه السلطة إلى القانون الذي لم يصدر بعد، وبالرغم من محاولات رفع أداء هذه السلطة بتحديد بعض الصلاحيات التي رآها المؤسس الدستوري مهمة و التي تدور بين رسم الإستراتيجية و الإخطار و دور المستشار و المشارك و المساهم.

خاتمة:

من الخطأ الاعتقاد أن أخطر النتائج المترتبة على الفساد هو هدر المال العام، ولكن في الحقيقة يكمن الخطر الحقيقي في الخطر الذي يصيب أخلاقيات العمل وقيم المجتمع، فبالرغم من المساعي والجهود لوضع منظومة متكاملة متناسقة لمكافحة الفساد بدءا بشروط تولي المناصب الحساسة في الدولة، وترسيخ ثقافة المؤسسة كل هذا يعد من أهم العوامل والركائز والمقومات التي تساعد على مكافحة الفساد والوقاية منه، إلا أن تفشي الظاهرة واستفحالها في المجتمع الجزائري ما زال منحناه في تصاعد مستمر، لهذا وجب على الجزائر بذل المزيد من الجهود في مجال مكافحة

الفساد، وذلك بتبني قواعد ومبادئ الشفافية ومساءلة ومحاسبة المسؤولين وإرساء دولة القانون والحق، إضافة إلى تفعيل كل من دور المجتمع المدني والقطاع الخاص في مجال مكافحة الفساد و الوقاية منه، والاستفادة من التجارب الدولية الرائدة في هذا المجال، فبالرغم من تعدد وتنوع المؤسسات و الهيئات المحاربة للفساد إلا أنها عجزت في تأدية مهامها لعدم منحها الاستقلالية الكافية والسلطات اللازمة والآليات الكفيلة للقيام بدورها بكل حرية، وعدم توفرها على الشروط الضمانات اللازمة لتحقيق أهدافها المتوخاة منها.

علينا أن نعترف بأن المنظومة القانونية الجزائرية تزخر بالقواعد والقوانين المكافحة للفساد و الوقاية منه، إلا أن سوء تطبيقها وعدم تجسيدها على أرض الواقع هو الذي حال دون فعالية هذه النصوص، و الدليل ذلك التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي أحدث تعديلات مهمة و رسخ من مبادئ الشفافية و الحكم الرشيد.

الهوامش والمراجع:

¹ وهذه الشروط العامة يمكن إجمالها في شرط التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، و أن يكون للمرشح سيرة حسنة و قد أضاف الأمر 03/06 شرط السن و اللياقة البدنية و أن يبين المرشح مركزه من الخدمة الوطنية لمزيد من التفاصيل انظر: عبد الهادي بلفتي، "المركز القانوني للوالي في الإدارة الجزائري"، رسالة ماجستير، جامعة قسنطينة، 2011، ص 23.

² المادة 25 من الأمر 133-66 المؤرخ في 02 جوان 1966، المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46، الصادرة في 03 جوان 1966.

³ يعرفها قاموس "لاروس" بأنها "الإخلاص والهدف و الأمانة انظر: *dictionnaire petit la rousse, op cit, p557*

⁴ هذا ما أكدته المادة 23 من التعديل الدستوري 2016 بنصها: "لا يمكن أن تكون الوظائف و العهدة في مؤسسات الدولة مصدر للثراء". القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية العدد 14، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016.

⁵ المادة 14 من الأمر 90/226 المؤرخ في 25 يوليو 1990، المتضمن حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة و واجباتهم، الجريدة الرسمية العدد 46.

⁶ هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الأجنبية، دار هومة للطباعة و النشر، الجزائر، 2010، ص 160.

⁷ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، ط 2012، ص 136

⁸ المادة 02 فقرة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 415/06 الذي يحدد كيفية التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 06 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته الجريدة الرسمية العدد 14.

⁹ بوعزة نصيرة، "التصريح بالامتلاكات كآلية لوقاية الموظف العام من الفساد"، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، العدد الثاني، ديسمبر 2014، ص 106.

¹⁰ المرسوم الرئاسي 06-415 مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد كيفية التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 06 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، الجريدة الرسمية العدد 74 الصادرة بتاريخ 22 نوفمبر 2006.

- ¹¹ أمال يعيش تمام، "التصريح بالمتلكات كآلية وقائية للحد من ظاهرة الفساد الإداري في الجزائر"، مجلة الحقوق و الحريات، العدد الثاني، مارس 2016، ص 515
- ¹² القانون رقم 01/17 المؤرخ في 10 جانفي 2017 يحدد قائمة المسؤولين العليا في الدولة و الوظائف السياسية، الجريدة الرسمية العدد 02 الصادرة بتاريخ 2017/01/11.
- ¹³ زوزو رشيد، بوراس نور الدين، "الثقافة التنظيمية مفتاح نجاح المؤسسة - الانتقال من ثقافة الفرد إلى ترسيخ ثقافة المؤسسة"، مجلة دراسات علم اجتماع المنظمات، المجلد 01، العدد 01، سنة 2013، ص 98 (96-122)
- ¹⁴ هيشور محمد لمن، "دور ثقافة المؤسسة في أحداث التطوير التنظيمي بالمؤسسة الاقتصادية الجزائرية"، مجلة دراسات و أبحاث، العدد 28 سبتمبر 2017، السنة التاسعة، ص 227.
- ¹⁵ نفس المرجع، ص 114.
- ¹⁶ - انظر المواد 31 و 32 من دستور 1963، كذلك المواد 137 و 138 و 139 من دستور 1976، بالإضافة إلى المواد 103 و 104 و 105 من دستور 1989، أخيرا المواد 109 و 110 و 111 من دستور 1996 التي تقابلها المواد 126، 127 و 128 من التعديل الدستوري 2016.
- ¹⁷ عبد الله أوهابيه، شرح قانون الإجراءات الجزائية الجزائري، القسم العام، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر، 2011، ص 117.
- ¹⁸ المرجع نفسه، ص 119.
- ¹⁹ فاتح يحيوي، "الحصانة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري"، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر 1، 2011، ص ص 20-21.
- ²⁰ *Fatiha Ben Abbou-Kirane, Droit Parlementaire Algérien, O P U, Tome I, 2009* 149.
- ²¹ فاتح يحيوي، المرجع السابق، ص 24.
- ²² G. Carcassonne, *Le Président de la République française et le juge pénal, Mélanges Philippe Ardant, Paris, LGDJ 1999, p 284.*
- ²³ سليمان عبد المنعم، أصول الإجراءات الجزائية في التشريع و القضاء و الفقه، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، الطبعة الثالثة، 1999، ص 405
- ²⁴ انظر المادة 166 من التعديل الدستوري 2016
- ²⁵ المادة 573 من القانون رقم 03/82 المؤرخ في 13/02/1982 يعدل و يتم الأمر رقم 155/66 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية العدد 07 الصادرة بتاريخ 16/02/1982..
- ²⁶ المادة 575 من نفس المصدر أعلاه
- ²⁷ المادتين 576 و 577 من نفس المصدر
- ²⁸ علي شملال، "الحصانة البرلمانية و القضائية في التشريع الجزائري والتشريعات المقارنة"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، مجلد 46، العدد 03 ص 177.
- ²⁹ سارة بوسعيد، شراف عقون، واقع الفساد في الجزائر وآليات مكافحته، مجلة البحوث الاقتصادية و المالية، المجلد الخامس، العدد الأول جوان 2018، ص 328.
- ³⁰ القانون العضوي رقم 01-98 مؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق 30 مايو سنة 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية العدد 37 الصادرة بتاريخ 01 يونيو 1998، كذلك قانون رقم 02-98 المؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق ل 30 مايو سنة 1998 يتعلق بالمحاكم الإدارية، وأخيرا قانون عضوي رقم 03-98 مؤرخ في 8 صفر عام 1419 الموافق 3 يونيو سنة 1998، يتعلق باختصاصات محكمة التنازع وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية العدد 37 الصادرة بتاريخ 01 يونيو 1998.
- ³¹ - *L'expression est également employée par R. Carré de Malberg dans sa Contribution à la théorie générale de l'État, Paris, Sirey, 1920, tome I, p. 789 à 798*

32ART 68 "Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison. Il ne peut être mis en accusation que par les deux assemblées statuant par un vote identique au scrutin public et à la majorité absolue des membres les composants ; il est jugé par la Haute Cour de Justice.

³³ ناصر جابي، قضايا الفساد في الجزائر تضامن مريب وسكوت غريب، متوفر على الموقع الإلكتروني /: <https://www.alquds.co.uk> ساعة الاطلاع 14:02 تاريخ الاطلاع 2021/02/08

³⁴ تماشيا مع مقتضيات أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي تمت المصادقة عليها من طرف الجزائر بمقتضى المرسوم الرئاسي 128/04 المؤرخ في 19 أفريل 2004، وتطبيقا والتزام بأحكام المادة 06 منها تم إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد مكافحته بموجب المادة 17 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

راجع: المرسوم الرئاسي 128/04 المؤرخ في 19 افريل 2004 يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003. جريدة رسمية عدد 26 لسنة 2004.

³⁵ خلف الله شمس الدين، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بين الفعلية والجمود، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، العدد الثالث، المجلد 01، ص 219.

³⁶ تتمثل هذه الهيئات فيما يلي:

- مجلس اليقظة والتقييم: يتكون من رئيس الهيئة وستة أعضاء

- مديرية الوقاية والتحسيس: يضطلع بمهمة اقتراح برنامج عمل للوقاية من الفساد وتقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد
- مديرية التحليل والتحقيقات: طبقا للمادة 13 من المرسوم 413/06 فهو مكلف بتلقي التصريحات بالامتلاك الخاصة لأعوان الدولة بصفة دورية و جمع الأدلة و التحري في الوقائع الخاصة بالفساد.

راجع المرسوم الرئاسي 413/06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، الجريدة الرسمية عدد 74 لسنة 2006، المعدل و المتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 64/12 المؤرخ في 07 فيفري 2012 جريدة رسمية عدد 08 لسنة 2012.

³⁷ جمال دوبي بونوة، "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كآلية دستورية لمكافحة الفساد في الجزائر"، مجلة الحقوق و العلوم السياسية، العدد 12 جوان 2019، ص 34

³⁸ انظر المادة 23 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كيفيات سيرها، الجريدة الرسمية العدد 74 الصادرة بتاريخ 22-11-2006.

³⁹ بوخضرة إبراهيم، "دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد بين الفعلية والتعطيل"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية و الاقتصادية، العدد الرابع، جوان، 2013، ص 156-157 (146-159)

⁴⁰ نص المادة 05 من المرسوم الرئاسي 413/06.

⁴¹ المادة 24 من القانون 01/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته ، الجريدة الرسمية العدد 17 الصادرة بتاريخ 01 مارس 2006.

⁴² عبد العالي حاجة، آمال يعيش تمام، "دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد في الجزائر بين النظرية والتطبيق"، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد في الجزائر، كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، يومي 03 و 04 ديسمبر 2008.

⁴³ سارة بوسعيد، شراف عقون، المرجع السابق، ص 315