



كلية الحقوق والعلوم السياسية 19 مارس 1962

المهنة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وحماية الممتلكات والأموال العمومية

أطروحة للحصول على شهادة دكتوراه في العلوم

تخصص: حقوق - فرع: قانون الإدارة العامة

تحت إشراف الأستاذ:

– سعيدي الشيخ

تقدم وتناقش من طرف الطالب:

– حيدور جلول

أمام لجنة المناقشة

الصفة	جامعة الإنتماء	الرتبة	الأستاذ
رئيسا	جامعة جيلالي ليابس بسعيدي بلعباس	أستاذ التعليم العالي	مككل بوزيان
مشرفا ومقررا	جامعة الدكتور مولاي الطاهر سعيدة	أستاذ محاضر "أ"	سعيدي الشيخ
عضوا مناقشا	جامعة جيلالي ليابس بسعيدي بلعباس	أستاذة التعليم العالي	شايب صورية
عضوا مناقشا	جامعة الدكتور مولاي الطاهر سعيدة	أستاذ محاضر "أ"	تبون عبد الكريم

السنة الجامعية 2021/2020 م/1442/1443هـ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إهداء

أهدي ثمرة هذا العمل إلى:

- الوالدين الكريمين حفظهما الله لنا وأطال في عمرهما.
 - إخوتي وأخواتي وأولادهم.
 - أصدقائي الأوفياء.
 - كل أساتذتي وزملائي وزميلاتي.
- كل من أمد لي يد المساعدة في إنجاز هذه
الطروحة.

تشكرات

عرفانا بالجميل وتقديراً لكرم الأطلاق، وإيماننا بعظمة العطاء،
أشكر الله سبحانه وتعالى الذي بقدرته وتوفيقه تمكنا من
إنجاز هذه الأطروحة، ثم بعد أتقدم بشكري الخالص للدكتور
الشيخ سعيدي على قبوله الإشراف على هذا العمل وإسهامه
في إخراجة إلى الوجود من خلال مختلف ملاحظاته وتوجيهاته
السديدة ونصائحه القيمة الوجيهة الذي أفدني بها طوال
إعداد وإنجاز هذه الأطروحة، فأسال الله عني خير الجزاء.
كما أتقدم بخالص شكري وتقديري إلى السادة أعضاء
لجنة المناقشة على قبولهم تقييم هذا العمل وإثراءه.

قائمة المختصرات:

أولاً: باللغة العربية

دكتور.	د.
الصفحة.	ص.
هامش	هـ.
الفقرة.	ف.
بدون طبعة.	ب. ط.
بدون ناشر.	ب. ن.
بدون تاريخ نشر.	ب. ت. ن.
قانون الإجراءات المدنية والإدارية.	ق. إ. م. إ.
قانون الإجراءات الجزائية.	ق. إ. ج.
قانون العقوبات.	ق. ع.
قانون مدني.	ق. م.

ثانياً: باللغة الفرنسية

op.cit:	Opus citatus (ouvrage précité)
p:	page.
EFE	Edition formation entreprise
L.G.D.J.	Librairie Générale de Droit et Jurisprudence
(AAI)	Autorités Administratives Indépendantes
(API)	Autorités Publiques Indépendantes
(PUF)	<i>Presses universitaires de France</i>

المقدمة

أصبح الفساد من أخطر الظواهر التي تهدد الاقتصاد الوطني وتزعزع الاستقرار الاجتماعي للدولة، خاصة وأنه في تزايد مستمر، في ظل التطورات التي طرأت على السياسة المالية للدول التي أضحت تستهدف ترشيد استعمال الممتلكات والأموال العمومية والحفاظ عليها وإضفاء الشفافية على كل التصرفات التي ترد عليها، وبعد إدراك الدول أنه لا يمكن تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية إلا من خلال محاربة الفساد، عملت الدولة الجزائرية على سن ترسانة من القوانين الوقائية والعقابية للحد من مظاهر الفساد أو على الأقل التقليل منه.

تعتبر مكافحة الفساد من القضايا السياسية التي تنطوي على الإدارة السليمة للأموال والأموال العمومية، على اعتبار أن الفساد يضر بمصداقية الدولة ككل، ويزعزع ثقة المواطنين بإدارتهم، بل حتى الموظفين النزهاء، والدولة بصفة عامة، باعتباره يشكل تهديداً للممتلكات والأموال العمومية، لذلك وجب على الدولة أن تبذل كل ما في وسعها لمواجهة هذه الآفة الخطيرة، التي أضحت تنخر كيان المجتمعات، وفي مختلف الدول وبالأخص الدول السائرة في طريق النمو، وهي ظاهرة لا تقيد بزمان أو مكان معين، لذلك حظيت باهتمام دولي، فعقدت مؤتمرات وطنية وإقليمية تحت الدول على ضرورة إيجاد آليات وطنية للحد من الفساد أو على الأقل التقليل منه.

وتحظى الممتلكات والأموال العمومية بقواعد وإجراءات خاصة لحمايتها من مختلف صور الاعتداءات التي قد ترتكب عليها من طرف بعض الموظفين الفاسدين، وذلك بالنظر إلى الأهمية الكبيرة التي تكتسبها باعتبارها الركيزة الأساسية التي تستند عليها الدولة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث تنص أغلب الدساتير على ضرورة حماية الممتلكات والأموال العمومية من الاعتداءات التي قد تطالها من الموظفين الفاسدين، وجعلت ذلك التزاماً واقعاً على الدولة، ولم يقتصر هذا الالتزام على وضع قواعد وإجراءات قانونية تمنع الاعتداءات، وإنما امتد إلى إنشاء مؤسسات وهيئات وطنية تمنع الاعتداءات قبل وقوعها وتتصدى لها في الحالة العكسية.

إن مكافحة الفساد وأخلقة الحياة العامة في البلاد أضحى من أولويات الدولة، في ظل التزايد المستمر والخطير لظاهرة الفساد التي تهدد الممتلكات والأموال العمومية والتي يستهدف فيها الموظفين الفاسدين الاستلاء عليها باستعمال كافة الطرق الاحتيالية الممكنة التي تمكنهم من الاستحواذ عليها أو تحقيق بواسطتها أغراضهم شخصية، وهو ما جعل مسألة حمايتها من أولويات الدول والمنظمات الدولية، وذلك باتخاذ إجراءات وقائية وردعية من شأنها التصدي لمختلف صور الفساد، بما يضمن استخدام تلك الممتلكات والأموال وفقاً للغرض المخصص من أجله.

لقد أنشأت الجزائر وعلى غرار أغلبية دول العالم، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك بعد صدور قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، الذي جاء بفعل انضمام الجزائر إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وهي هيئة إدارية مستقلة تهدف إلى الوقاية من الفساد ومكافحته على المستوى الوطني، وقد تم ترقيةها إلى المؤسسات الدستورية بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016⁽¹⁾، وهذا قصد منحها حصانة دستورية وهو ما يكسبها نوعاً من الثبات والاستقرار، بحيث يمنع المساس بها سواء بالتعديل أو الإلغاء إلا بعد تعديل الدستور، وهو ما حدث بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020، أين نص على تغيير تسمية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إلى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وترقيتها من هيئة استشارية فقط إلى مؤسسة استشارية رقابية.

اختلفت الدول الأعضاء في اتفاقية الأمم المتحدة حول تسمية الهيئة، وطريقة تنظيمها وعملها وفي الصلاحيات المخولة لها، حيث منحتم الاتفاقية الحرية في هذا الشأن، لكن رغم ذلك فإنها تشترك في أساس نشأتها الذي يرجع إلى اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، وفي الهدف من تأسيسها والذي يتمثل في الوقاية من الفساد ومكافحته، ومن بين أهم المهام الموكلة للهيئة هي حماية الممتلكات والأموال العمومية من كل أشكال الفساد، ولا يتحقق ذلك إلا من خلال تعزيز أنظمة الشفافية والنزاهة والمساءلة في إدارتها وتسييرها بما يضمن احترام سيادة القانون.

إن محاربة الفساد يقتضي من الدولة منح السلطة التي تتولى ذلك الصلاحيات اللازمة والاستقلالية التامة عن مختلف السلطات، باعتبار أن الفساد لا يقتصر على سلطة معينة، فهو قد يصيب جميع السلطات سواء تنفيذية أو تشريعية أو قضائية، مع ضرورة منحها موارد مالية مستقلة خاصة بها، ومنعها من تلقّي الهبات والهدايا من أي جهة كانت حتى تكون بعيدة على الشبهات والضغوط.

لقد تضمنت الدساتير ضرورة حماية الممتلكات والأموال العمومية من كل أشكال الفساد، وأسندت ذلك إلى هيئات مكافحة الفساد التي تتولى اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، تركز فيها مبادئ دولة الحق والقانون، وتعمل على إرساء الشفافية في مختلف التصرفات التي تزد على الممتلكات والأموال العمومية، وذلك للحدّ من الظواهر السلبية التي تنتافى ومبدأ النزاهة وعلى رأسها الفساد، ولا تقتصر حماية الممتلكات والأموال العامة على الدستور، الذي نص على إنشاء مؤسسة تعمل على حمايته من كل أشكال

¹ القانون رقم 01-16 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 06 مارس 2016، المتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14 الصادرة في 27 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 07 مارس 2016.

الفساد، وإنما تمتد إلى قانون الوظيفة العمومية، الذي يُلزم الموظف بحماية ممتلكات الإدارة، والتصريح بنشاط الزوج إذا كان يمارس نشاطاً خاصاً مريحاً، وقانون العقوبات الذي يجرم الاعتداءات التي تقع عليه لاسيما الاختلاس والإتلاف والتبديد العمدي.

بعد توسع وظائف الدولة التي لم تعد تقتصر على تقديم الخدمات للمواطنين وإشباع حاجياتهم، وإنما أصبح لها دور في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومن أجل القيام بتلك المهام فهي تحتاج إلى ممتلكات وأموال عمومية، سواء كانت تلك الممتلكات عقارات أو منقولات، عامة أو خاصة، مخصصة للجمهور أو كانت ضرورية لسير المرافق العامة، لذلك تعمل الدولة على تحسين مردودية لأملاك الوطنية بنوعيتها العامة والخاصة، خاصة العقارية منها، وذلك بغرض الحصول على أكبر قدر ممكن من العائدات المالية.

إن مصطلح الأموال العمومية له معنى واسع يشمل الممتلكات والأموال العامة، ويستعمله المشرع المصري للدلالة على الأملاك الوطنية⁽¹⁾، ومعنى ضيق يعني النقود بنوعيتها المعدنية والورقية التي تملكها الدولة أو تؤول إليها من عائداتها، وبما أن اتفاقية الامم المتحدة، وكذا قانون الوقاية من الفساد ومكافحته ميز بين الممتلكات والأموال العمومية، حيث ربطت الأخيرة بميزانية الدولة التي تتشكل من الإيرادات والنفقات النهائية، بينما يقصد بالممتلكات العمومية الموجودات بكل أنواعها التي تملكها الدولة، ويطلق عليها المشرع الجزائري الأملاك الوطنية.

باعتبار أن ظاهرة الفساد قد تصيب مختلف مؤسسات الدولة، كان لابد من أن تُمنح السلطة التي تتولى مهمة التصدي له الاستقلالية الكاملة عن السلطات الثلاثة، وبالأخص السلطة التنفيذية على أن ذلك لا يعني عدم خضوعها للرقابة، سواء من حيث الرقابة على نشاطها، إذ يلزمها القانون بضرورة تقديم تقرير سنوي على نشاطها إلى رئيس الجمهورية بصفته رئيساً للجمهورية وليس رئيساً للسلطة التنفيذية، ومن حيث الرقابة على نفقاتها، والتي تمارسها عليها بعض الاجهزة الإدارية والمؤسسات المستقلة لاسيما مجلس المحاسبة، إذ تعدّ أموال الهيئة أموالاً عمومية ينبغي أن تخضع للحماية والاستعمال العقلاني والرشيد لها.

¹ حسن النمر، التعدي على المال العام (دراسة مقارنة بين المفاهيم الشرعية وبعض القوانين للدول العربية) مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، الإسكندرية، مصر، 2018، ص 09.

لما كان موضوع الدراسة هو الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وحماية الممتلكات والأموال العمومية نحاول التركيز على دور الهيئة، السلطة العليا للشفافية وفق التعديل الدستوري لسنة 2020، في حماية الممتلكات والأموال العمومية خاصة بعد تغيير اسمها وترقيتها إلى مصاف المؤسسات الرقابية بموجب هذا التعديل، وذلك نظرا لارتباطها بالاستقرار الاقتصادي والاجتماعي للدولة، مما دفعها الى السعي لإيجاد آليات تحمي تلك الأملاك والأموال من مختلف الاعتداءات التي يمكن أن تقع عليها كالاختلاس والإتلاف والتبديد العمدي، التي يرتكبها الموظفون المكلفين بإدارتها وتسييرها.

يمنع التصرف في الأملاك والأموال العمومية إلا إذا وجد نص قانوني يسمح بذلك، ويكون التصرف في هذه الحالة وفقا لقواعد وإجراءات صارمة تضمن الاستعمال الرشيد والعقلاني لها، حيث أن الأملاك والأموال العمومية وبفعل طبيعتها تجعلها أكثر عرضة للاختلاس والتبديد العمدي والإتلاف، واستغلال السلطة والوظيفة والإثراء غير المشروع وغيرها من جرائم الفساد التي يرتكبها الموظفون الذين يستغلون مناصبهم ويعبثون بالممتلكات والأموال العمومية.

إن جرائم الفساد التي تطل الأملاك الوطنية، هي أفعال ترتكب من طرف الموظفين أو الأشخاص المكلفين بخدمة عامة تؤدي إلى المساس بالأملاك ذاتها أو بالمصلحة المالية لها، وقد حصرها المشرع الجزائري في مجموعة من الجرائم المنصوص عليها في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته التي يرتكبها الموظف ومن في حكمه وتؤدي إلى ضياع الملك أو حق من الحقوق المالية للدولة أو المساس بالمصلحة المالية لها وتطبق على مرتكبها عقوبات رديعة.

لما كانت جرائم الفساد التي ترتبط بالممتلكات والأموال العمومية تعتبر من أكثر المعضلات التي تعاني منها الدول في الوقت الحالي، كان من الطبيعي أن تحظى بحماية خاصة من طرف المشرع الوطني حتى لا تتعطل عن أداء الغاية التي وجدت لأجلها، والحفاظ على هيبة الدولة وأجهزتها الإدارية، وتعزيز ثقة المواطنين بالإدارة العامة.

إنّ الأملاك الوطنية بنوعها العامّة والخاصّة تحظى بحماية خاصّة من المشرّع وذلك لارتباطها بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة، إذا لا يمكن للدولة تحقيق أهدافها المنشودة التي رصدت لها إمكانياتها المادية والمالية إذا لم تتوفر على منظومة قانونية تحتوي على قواعد وإجراءات خاصة يستلزم على الأشخاص المكلفين بإدارتها وتسييرها احترامها عند استعمالها واستغلالها بما يتماشى والصالح العام

ويضمن حمايتها والمحافظة عليها من مختلف صور الفساد التي قد تتعرض لها، وتختلف طريقة استغلال الأملاك الوطنية بحسب نوع الملك، وذلك يرجع إلى طبيعته ووظيفته.

تقتضي حماية الممتلكات والأموال العمومية من مختلف صور الفساد أن تكون هناك تدابير وقائية وأخرى ردعية تهدف إلى التصدي لجرائم الفساد المرتكبة من طرف الموظفين الذين يتولون إدارتها وتسييرها، وقد أناط المشرع الجزائري تلك الصلاحيات إلى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وفق التسمية الجديدة الواردة في التعديل الدستوري لسنة 2020، والتي تمتلك اتخاذ تدابير وقائية باعتبارها أكثر نجاعة في التصدي للفساد من التدابير الردعية، إلى جانب الطابع الاستشاري للهيئة.

إن الأملاك الوطنية الخاصة والأملاك الوطنية العمومية الاقتصادية هي الأكثر عرضة للفساد وذلك بفعل وظيفتها المالية، لذلك وضع المشرع الجزائري قواعد خاصة بالتصرف واستغلال الأملاك الوطنية الخاصة وقواعد أخرى خاصة باستغلال الأملاك الوطنية العمومية المخصصة للاستعمال الخاص، والهدف من ذلك هو إضفاء الشفافية واحترام مبدأ المنافسة الذي يتجسد من خلال الاعتماد على إجراءات المزايدة أو المناقصة، حسب نوع الملك ونوع الاستغلال، والتي تؤدي من تحسين عائداتها المالية وتحد من أفعال الفساد التي قد تقع عرضة لها، كالمحاباة والرشوة واستغلال النفوذ وغيرها من جرائم الفساد التي تقلل من مردودية تلك الأملاك، وتعمل الهيئة على ترسيخ تلك المبادئ والبحث عن الثغرات التي قد تستغل من طرف الموظفين الفاسدين لسدها والتصدي لجرائم الفساد التي تكتشفها.

إن الفساد لا يقتصر على الممتلكات وإنما يمتد إلى الأموال العمومية التي تعتمد عليها الدولة في أداء وظائفها الأساسية والثانوية وفي تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وهي أكثر عرضة للفساد سواء تعلق الأمر بصرف الأموال العمومية أو تحصيلها، كما أن استفحال الفساد في المجتمع يؤثر سلباً وبشكل كبير على الأموال العمومية، فهو يؤدي إلى زيادة حجم الإنفاق العام، ويقلل من عائدات الدولة المالية⁽¹⁾، ويترتب عن ذلك حدوث عجز في الميزانية العامة للدولة، وتوزيع غير عادل للنفقات العامة بين مختلف القطاعات، وذلك يرجع إلى تفضيل السياسيين الفاسدين للإنفاق على القطاعات التي يصعب مراقبتها وعلى الأنشطة المظهرية وفي مقابل ذلك إغفال الكثير من الأنشطة والقطاعات الاقتصادية الهامة أو الإنفاق عليها بشكل غير كافي مما يقلل من إنتاجية الإنفاق العام.

¹ خالد عيادة عليمات، الفساد وانعكاساته على التنمية الاقتصادية، دار الخليج للنشر والتوزيع، الاردن، 2020، ص 119.

يشكّل الفساد خطرًا كبيرًا على الأموال العمومية، فهو يزيد من حجم الإنفاق العام، ويقلل من فعاليته، وذلك بسبب تفضيل المسؤولين الفاسدين منح المشاريع الاستثمارية للذين يدفعون رشاً وليس بالضرورة الأكثر كفاءة وفعالية⁽¹⁾، ويزيد من إعانات الدولة التي تقدمها للمؤسسات العامة والخاصة، إلى جانب تخصيص مبلغ مالي للهيئات والمؤسسات المكلفة بالتصدي للفساد.

ويؤدي استفحال الفساد إلى التقليل من عائدات الدولة وبالأخص عائداتها من الأملاك الوطنية، والضريبة الجبائية، ويترتب عنه تدهور الخدمات العامة، وتغيير وجهة الأموال العمومية، فتحول جزءاً منها إلى القطاع الخاص، مما يهدد الاقتصاد الوطني ويزعزع الاستقرار الاجتماعي، في المقابل فإن محاربة الفساد من شأنها أن تحقق التنمية الاقتصادية وتحسّن من الخدمات العامة المقدّمة للمواطنين، وتشجّع على جلب المستثمرين المحليين والأجانب.

ونظراً لدور الإنفاق العام في تمكين الدولة من أداء وظائفها، وفي ظل انتشار الفساد الذي يزيد من حجم الإنفاق العام ويؤثر على فعاليتها، تعمل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، على تعزيز آليات الشفافية في عملية الإنفاق، وتقديم توصيات إلى الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين بغرض ترشيد الإنفاق العام، توصيات إلى السلطات المختصة قصد إصلاح النصوص التشريعية والتنظيمية التي يمكن أن تستغل من الفاسدين، ولا يقتصر دورها على الجانب الوقائي بل يمتد إلى مكافحة جرائم الفساد لاسيما في مجال الصفقات العمومية، وذلك من خلال البحث والتحري عن جرائم الفساد التي ترتكب من طرف الموظفين عند صرف النفقة العامة، وتحويل الملف إلى وزير العدل حافظ الأختام كل ما عاينت مخالفات وخاصة الجرائم التي تكتشفها عند البحث في الوثائق والعقود التي ترتبط بعقد النفقة، أو التي تكتشفها من التصريح بالتملكات المقدم لها من طرف الموظفين لمعرفة ذمتهم المالية والتغيرات التي تحدث عليه، ومدى شرعية هذا التغيير.

لقد أدى زيادة وظائف الدولة، إلى زيادة حجم نفقاتها الذي ترتب عنه ازدياد حجم الإيرادات العامة، وتتنوعها، مما يجعلها عرضة لمختلف الانتهاكات والاعتداءات التي تتدرج ضمن جرائم الفساد، التي تقلل من مردوديتها، وهو ما ينعكس سلباً على الميزانية العامة للدولة، لذا كان من الطبيعي أن يهتم المشرع بوضع قواعد قانونية تضع حداً للفاسدين والعابثين بالأموال العمومية، وذلك بمعاينة كل موظف عمومي

¹ راضية مسعود، الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد المالي في الجزائر واستراتيجيات مكافحته، مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة، العدد 29، الجزائر، ديسمبر 2018، ص 91.

يمنح أو يأمر بالاستفادة، تحت أي شكل من الأشكال، ولأي سبب كان، ودون ترخيص من القانون، بإعفاءات أو تخفيضات في الضرائب أو الرسوم العمومية أو يسلم مجاناً محاصيل مؤسسات الدولة، وإيجاد آليات قانونية تعمل على كبح الفساد وحماية عائدات الدولة المالية والمحافظة على هذه الأموال، وكلف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، بالبحث عن الثغرات التي يمكن أن تستغل من طرف الفاسدين وتقديم اقتراحات لسدّها ومكافحة الجرائم التي ترتكب بشأن تحصيل الإيرادات العامة وتؤدي إلى حرمان الدولة من موارد هامة هي في أمس الحاجة إليها.

تظهر أهمية الموضوع من الناحية العلمية في اعتبار الممتلكات والأموال العمومية، من أهمّ العناصر التي تعتمد عليها الدولة في ممارسة وظائفها الأساسية والثانوية، وهي تشكّل في الوقت الراهن عصب التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بحيث تعتمد عليها الدولة في سدّ حاجتها وتقديم خدماتها لمواطنيها وتحقيق النمو الاقتصادي والاجتماعي، بما يتماشى والخطة المنتهجة من الدولة، غير أنّه مع انتشار فضائح الفساد التي طالت الممتلكات والأموال العمومية، لاسيما الاختلاس والتبديد العمدي والإتلاف وغيرها من جرائم الفساد، ظهرت ضرورة ملحة تقتضي حمايتها من مختلف صور الفساد واستخدامها بطريقة معقّنة.

كما تتجسد الأهمية العلمية لهذا الموضوع في تشخيص ظاهرة الفساد التي تلحق بالممتلكات والأموال العمومية، وتهدّد الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي للدولة، باعتبار أن الدولة تعتمد على ممتلكاتها وأموالها في أداء مهامها وتوفير الحاجيات الأساسية لمواطنيها وتحقيق التنمية الشاملة، ممّا يقتضي وقايتها من مختلف صور الفساد ومكافحته في حال استفحاله، وهذا من خلال التعرّف على الدور الذي تلعبه الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في وقاية الممتلكات والأموال العمومية من الفساد والتصدي له.

وتبرز أهمية الموضوع من الناحية العملية في الوقوف على أهم العراقيل والعقبات التي تحد من دور الهيئة في التصدي للفساد الذي تتعرّض له الممتلكات والأموال العمومية، والذي عرف انتشار كبير ورهيب في الآونة الأخيرة، وأصبحت الجزائر تحتل مراتب متأخرة في مجال مكافحة الفساد على الرغم من إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحتها، وترقيتها إلى مصاف المؤسسات الدستورية، وإعطاء أعضائها ضمانات دستورية لممارسة مهامه بكل استقلالية، بما يمكنها من تكريس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الممتلكات والأموال العمومية، والمساهمة في تطبيقها، حيث أصبحت الهيئة بحاجة

إلى هذه الدراسات لتعزيز دورها الإيجابي في وقاية الممتلكات والأموال العمومية من الفساد والعمل على مكافحته.

وترجع اسباب اختيار هذا الموضوع إلى عوامل ذاتية وأخرى موضوعية، بحيث تتمثل العوامل الشخصية في ميل ورغبة الباحث في دراسة الموضوع لارتباطه بمجال التخصص في الدراسة العليا، وقلّة الدراسات التي تتناول صلاحية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في مجال حماية الممتلكات والأموال العمومية، رغم أنه يشكل موضوع الساعة في الوقت الراهن.

أما عن العوامل الموضوعية الدافعة إلى اختيار هذه الدراسة تكمن في الأخطار الكبيرة التي يشكلها الفساد على الممتلكات والأموال العمومية، على الرغم من إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، إلى جانب اهتمام المشرع الدستوري بحماية الممتلكات والأموال العامة وإدراجه الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ضمن المؤسسات الدستورية بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، ومنح أعضائها الحصانة قصد تمكينهم من التصدي للفساد الذي ينخر الاقتصاد الوطني ويهدد الممتلكات والأموال العمومية. إن مسألة تعرّض الممتلكات والأموال العمومية لمختلف صور الفساد كانت ولا زالت من أكثر الظواهر السلبية التي تعاني منها الدولة، والتي تؤثر على الميزانية العامة للدولة، وذلك بالزيادة في حجم الإنفاق العام بدون فعالية، ويخفض من حجم الإيرادات العامة والتي يترتب عنها التقليل من حجم الإنفاق العام وبالتالي اهمال الإنفاق على المشاريع الاستثمارية والبنى التحتية وعلى برامج الصحة والتعليم، مما ينعكس على التنمية الاقتصادية والاجتماعية، الأمر الذي يستدعي محاربة الفساد، وقد تمّ إسناد ذلك إلى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مما يقتضي التعرّف على دورها في التصدي للفساد الذي يلحق بالممتلكات والأموال العمومية، وما هو منتظر منها بعد تغيير تسميتها وترقيتها إلى مصاف المؤسسات الدستورية الرقابية بعد أن كانت سلطة استشارية تفتقد سلطة التأثير الفعلي، لذلك فإن الإشكالية التي تثار هي: إلى أي مدى يمكن للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته أن تساهم في حماية الممتلكات والأموال العمومية؟

تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على تبين دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في حماية الممتلكات والأموال العمومية خاصة بعد أن تم تغيير تسميتها وترقيتها إلى المؤسسات الرقابية، وهذا من خلال التعرف على جرائم الفساد التي ترتكب على الممتلكات والأموال العمومية، وتأثيرها على الأملاك الوطنية والأموال العمومية، وانعكاسات الفساد على الإنفاق العام وعلى الإيرادات العامة.

كما تهدف إلى التعرف على أهم العراقيل والعقبات التي كانت تواجه الهيئة وتمنعها من حماية الممتلكات والأموال العامة من أجل التوصل إلى مجموعة من النتائج والتوصيات التي من الممكن الاستفادة منها لتعزيز دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في حماية الممتلكات والأموال العمومية من الفساد وتحسيس الموظفين بضرورة الالتزام بالشفافية والنزاهة عند استغلال أو إدارة الممتلكات والأموال العمومية أو التصرف فيها.

لدراسة هذا الموضوع ينبغي الوقوف على النصوص التشريعية والتنظيمية الخاصة بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا الخاصة بإدارة واستغلال الممتلكات والأموال العمومية، مع الاستعانة ببعض التشريعات المقارنة خاصة العربية، وذلك بالاعتماد على المنهج الوصفي القائم على جمع المعلومات المشكلة لموضوع الدراسة وتحليل مكوناتها، ويظهر ذلك من خلال وصف تشكيل وتنظيم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والصلاحيات المنوطة بها، وتوضيح القواعد والإجراءات القانونية التي تحدد كيفية تسيير واستغلال الممتلكات والأموال العمومية، وتحليل مضامينها، مع إضفاء طابع التحليل النقدي على بعض الإجراءات والنصوص القانونية لمعرفة أهم الثغرات والعراقيل التي تستغل من طرف الموظفين الفاسدين الذين يعبثون بالأموال العامة.

كما تمّ الاستعانة بالدراسات المقارن، خاصة فيما يتعلق بتشكيل واختصاصات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، حيث تمّ الاعتماد على التشريعات المقارنة والتي لا تعتبر غاية في ذاتها بقدر ماهي وسيلة تمكن من معرفة الثغرات والنقائص التي تتعلق بتنظيم وتشكيل الهيئة، ومعرفة الصلاحيات المخولة لها في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته خاصة بعد التعديل الدستوري لسنة 2020، وذلك بغرض تبيين إيجابياتها وسلبياتها، خاصة تلك التي حققت فقرة معتبرة في مكافحة الفساد، وهذا حتى تكون الدراسة مثمرة وذات نتائج، يمكن الاستفادة منها في التعديلات القادمة.

إنّ معالجة موضوع بهذا القدر من الأهمية لا يخلو من صعوبات، تواجه الباحث، لعلّ أهمها تتمثل في شح المعلومات الخاصة بدور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، في ظل عدم نشر أعمالها والتقارير التي تعدها، فضلا عن قلة المراجع المتخصصة المتعلقة بالموضوع، وتشعب وتنوع الفساد الذي يلحق بالممتلكات والأموال العمومية، وكذا صعوبة الوصول إلى المعلومات الخاصة بالفساد في ظل عدم نشر الهيئة لتقريرها السنوي، لكن هذه الصعوبات هي التي حفّزت الباحث وزدته إصرارًا وعزيمة على متابعة هذه الدراسة وإيلائها اهتمامًا أكبر.

لكن بالرغم من أهمية هذا الموضوع إلا أنه لم نعثر على دراسة تناولت هذا الموضوع وبصورة مباشرة، بل توجد دراسات تعرضت له بطريقة غير مباشرة، وهذا يرجع إلى حداثة الموضوع خاصة الفساد وإنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته - السلطة العليا للشفافية وفق الدستور الحالي - والتي لم تنصب في الواقع إلى بعد مرور أربع سنوات من صدور قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، ومن الدراسات التي تناولت الموضوع بشكل غير مباشر نذكر: القانون في مواجهة الفساد والاعتداء على المال العام، وهي أطروحة دكتوراه للباحث دغو لخضر، تناول فيها المفهوم النظري لظاهرة الفساد والاعتداء على المال العام، كما تطرق إلى الجهود الدولية والإقليمية والوطنية والآليات الرقابية لمكافحة ظاهرة الفساد والاعتداء على المال العام، أين تطرق إلى دور الهيئة في مكافحة الفساد. كما توجد هناك أطروحة الدكتوراه تحت عنوان آليات حماية المال العام في إطار الصفقات العمومية، للباحث خضري حمزة، والتي تناول فيها الآليات الإدارية لحماية المال العام في إطار الصفقات العمومية أين تطرق إلى دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في هذا المجال، كما تناول الآليات الإدارية لحماية المال العام في إطار الصفقات العمومية أين تعرض لجرائم الامتيازات غير المبررة والرشوة والاختلاس وغيرها من جرائم الفساد التي تصيب الصفقات العمومية، بالإضافة إلى أطروحة الدكتوراه المقدمة من طرف الباحث حماس عمر تحت عنوان جرائم الفساد المالي وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري، أين تطرق فيها إلى جرائم الفساد المالي في التشريع الجزائري، ثم إلى آليات مكافحته أين تناول الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، كآلية للوقاية من الفساد.

للإحاطة بجميع عناصر الموضوع، وللإجابة على التساؤلات والإشكاليات المطروحة تمّ تقسيم الدراسة إلى بابين: تمّ التطرق في الباب الأول إلى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، من حيث طبيعتها ونظامها القانوني، والصلاحيات المخولة لها في التصدي للفساد، وكذا دراسة الاستقلالية التي تتمتع بها وتعزز سلطتها في أداء المهام المنوط بها، وحدود هذه الاستقلالية، ثم الانتقال في الباب الثاني إلى دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في حماية الممتلكات والأموال العمومية، أين تم تحديد ماهية الممتلكات العمومية والآليات القانونية التي تعتمد عليها في حمايتها من الفساد، وكذا دورها في حماية الأموال العمومية، سواء في مجال الإنفاق العام أو تحصيل الإيرادات العامة.

وعليه تمّ تقسيم الدراسة إلى بابين، كان عنوانيهما كالآتي:

الباب الأول: الإطار القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

الباب الثاني: دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في حماية الممتلكات والأموال العمومية

الباب الأول:

**الإطار القانوني للهيئة الوطنية
للووقاية من الفساد ومكافحته**

لقد أدى انتشار ظاهرة الفساد في مختلف دول العالم، خاصة في الثمانينات من القرن الماضي، إلى تكثيف الدول من جهودها على الصعيد الوطني والدولي، من أجل إيجاد آليات قانونية كفيلة للوقاية من الفساد، أو على الأقل التخفيف قدر الإمكان من أثارها السلبية، التي تنعكس على المجتمع بصفة عامة وعلى الإدارة بصفة خاصة، ووضع استراتيجية أكثر فعالية لمواجهة هذه الظاهرة، التي يصعب الإحاطة بها، نظرا لتعدد أشكالها وعناصرها، كالرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ والمحاباة والمحسوبية، والكسب غير المشروع، الاعتداء على الممتلكات والأموال العامة. وقد تجسدت هذه الجهود على المستوى الدولي باعتماد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في 31 أكتوبر 2003، حيث نصت المادة 06 من هذه الاتفاقية على تكفل كل دولة طرف في الاتفاقية بإيجاد هيئة أو هيئات تتولى منع الفساد، وبعد انضمام الجزائر إلى هذا الاتفاقية في سنة 2004⁽¹⁾، كان لزاماً عليها إنشاء هيئة وطنية للوقاية من الفساد، وهو ما تجسد في سنة 2006، حين ما نص المشرع على إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، بغرض تعزيز النزاهة والشفافية في تسيير الإدارات والمؤسسات في القطاعين العام والخاص. ولكن رغم التزام الدولة بإنشاء هذه الهيئة، إلا أنه لوحظ على المستوى العملي تزايد تفشي ظاهرة الفساد في الإدارة العامة، ولعل ذلك يعود إلى ضغوطات كانت تعيق عمل الهيئة، مما دفع المشرع الدستوري إلى جعلها هيئة وطنية دستورية لتمكينها من الاضطلاع بالمهام الموكلة إليها بكل استقلالية⁽²⁾، ليتم تغيير تسميتها وترقيتها إلى المؤسسات الرقابية بموجب التعديل الدستوري الأخير الصادر سنة 2020، وعليه يتم التطرق في الفصل الأول إلى الإطار القانوني للهيئة، ثم الانتقال إلى دراسة مدى استقلالية هذا الهيئة في الفصل الثاني.

¹ مرسوم رئاسي رقم 04-128، المؤرخ في 29 صفر عام 1425 الموافق 19 أبريل 2004، المتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر سنة 2003، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 26، الصادرة في 05 ربيع الأول عام 1425 الموافق 25 أبريل 2004، ص 12.

² المادة 202 من القانون رقم 16-01، المتضمن تعديل الدستور، المصدر السابق، ص 35.

الفصل الأول:

الإطار المفاهيمي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

نص المشرع الجزائري على غرار باقي تشريعات الدول الأعضاء في اتفاقية الأمم المتحدة والمعروفة باتفاقية ميريدا Mérida والتي تم التوقيع عليها في 13 أكتوبر 2003 بنيويورك، على إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وقد اختلفت تسمية هذه الهيئة من دولة إلى أخرى، فهناك دول أطلقت عليها تسمية هيئة النزاهة على غرار المشرع العراقي⁽¹⁾ والمشرع المغربي الذي سماها الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها⁽²⁾، بينما سماها المشرع التونسي هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد⁽³⁾، وسماها المشرع الفرنسي الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد⁽⁴⁾. أما المشرع الجزائري فقد أطلق عليها تسمية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك في القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁽⁵⁾، حينما خصص لها الباب الثالث، والذي تضمن إنشاء الهيئة ونظامها القانوني وكذا مهامها، وعلاقتها بالسلطة القضائية باعتبارها الهيئة المخول دستورياً، بمعاينة المجرمين الذين يرتكبون جرائم الفساد، خاصة تلك التي تتعلق بالمساس بالأموال الوطنية العامة منها والخاصة، وكذا تلك التي تتعلق بإهدار الأموال العمومية، لذلك يتعين علينا تحديد طبيعة هذه الهيئة والصلاحيات التي تتمتع بها لمعرفة قدرتها على أداء المهام الموكلة إليها، وعلى هذا الأساس نتطرق في المبحث الأول إلى ماهية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ثم نتطرق في المبحث الثاني إلى نظامها القانوني.

¹ القانون رقم 30 سنة 2011 الصادر بتاريخ 28 أكتوبر 2011 المتضمن هيئة النزاهة، الجريدة الرسمية لجمهورية العراق، العدد 4217 الصادرة في 17 ذو الحجة 1432 الموافق 14 تشرين الثاني (نوفمبر) 2011.

² الفصل 36 الفقرة الأخيرة من الدستور المغربي، الصادر بتاريخ 27 شعبان 1432 الموافق 29 جويلية 2011 الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، العدد 5964 مكرر، الصادر في 28 شعبان 1432 الموافق 30 جويلية 2011، ص 3608.

³ القسم الخامس من الباب السادس تحت عنوان الهيئات الدستورية المستقلة، من الدستور التونسي، المؤرخ في 26 ربيع الأول 1435 الموافق 27 جانفي 2014، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد خاص، الصادر في 10 ربيع الثاني 1435 الموافق 10 فبراير 2014، ص 33.

⁴ Premier chapitre de la loi n° 2016-1691 du 09 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (1), journal officiel de la république française n°287 du 09 décembre 2016.

⁵ القانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14 الصادرة في 08 صفر 1427 الموافق 08 مارس 2006، ص 4.

المبحث الأول: ماهية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

في إطار جهود الدولة الجزائرية الرامية إلى احترام سيادة القانون، ومواجهة تفشي ظاهرة الفساد تم استحداث الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد، التي أسندت لها مهمة التصدي لكل أشكال الفساد خاصة في القطاع العام، قصد توفير الحماية اللازمة للأموال والممتلكات العامة، وذلك لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال تعزيز أنظمة الشفافية والنزاهة والمساءلة في إدارتها وتسييرها.

وتعتبر للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وفق التسمية الواردة في التعديل الدستوري لسنة 2020، من بين المؤسسات القانونية التي أوكل لها المشرع حماية الأموال والممتلكات العامة، من كل أشكال الفساد الذي يمكن أن تتعرض له، وذلك بإيجاد تدابير وإجراءات وقائية، تمنع الفساد قبل وقوعه، وكذا التصدي له في حالة وقوعه.

وقد تم إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، بعد استفحال ظاهرة الفساد، في ظل محدودية فعالية الآليات القانونية الوقائية والردعية، وضعف نجاعة المؤسسات الرقابية الموجودة في التصدي لها، ولكن بعدما ثبت فشل الهيئة في التقليل من الفساد والذي زادة حدته، غير المشرع الدستوري من تسميتها واختصاصاتها وذلك بمنحها سلطة الرقابة.

ولمّا كان الغرض من تأسيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، فإن ذلك يقتضي التطرق في المطلب الأول إلى مفهوم الهيئة، بتحديد طبيعتها القانونية من خلال التعرض إلى مضمونها وأساسها القانوني، ودوافع إنشائها، وكذا خصائصها، ثم الانتقال في المطلب الثاني إلى تمييز الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته عن غيرها من الهيئات والسلطات الأخرى المشابهة لها، بغرض تبيين مدى فعالية هذا الهيئة في حماية الممتلكات والأموال العامة مقارنة مع الهيئات الأخرى التي تسعى إلى تحقيق نفس الهدف.

المطلب الأول: مفهوم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

إن غياب الرقابة أو عدم فعاليتها تعدّ من بين أهم العوامل التي تؤدي إلى انتشار ظاهرة الفساد، حيث عمل المشرع الجزائري على التصدي لهذه الظاهرة التي استفحلت في الإدارات وأثرت سلبا على عملية التنمية، نتيجة إهدار الأموال والممتلكات العامة، وسوء استغلال الموارد والثروات الطبيعية، وذلك بإنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، بموجب القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد

ومكافحته⁽¹⁾ لاسيما المادة 17 منه، التي نصت على ما يلي: " تنشأ هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، قصد تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد." وتعتبر الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، سلطة مستقلة لا تخضع لأي سلطة رئاسية كانت أم وصائية، فهي تتمتع من الناحية القانونية، بالاستقلالية التامة في ممارسة المهام المنوطة بها.

ولقد تم دسترة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، إلا أنه بعد التعديل الدستور الأخير⁽²⁾ تم تغيير تسمية الهيئة إلى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتم ترقيةها إلى المؤسسات الرقابية، وقد وقع هذا التغيير بفعل الحراك الوطني الذي قام به الشعب بعد استفحال الفساد الذي ترتب عنه نهب الأملاك والأموال العمومية وتسبب فيه كبار المسؤولين في الدولة، ولتحديد مفهوم الهيئة يتعين التطرق إلى مدلولها القانوني في الفرع الأول، ثم ننتقل في الفرع الثاني إلى تبين طبيعتها القانونية.

الفرع الأول: المدلول القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

إن تحديد المدلول القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته يقتضي تعريف مصطلحين، هما: الهيئة والفساد، وذلك بغرض تمييزها عن غيرها من الهيئات التي أنشأها المشرع الجزائري وأوكلت لها مهام خاصة، حسب الغرض الذي أنشئت من أجله، على سبيل المثال الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجية الإعلام والاتصال ومكافحتها، التي تم إنشاؤها بموجب القانون رقم 09-04⁽³⁾ المتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجية الإعلام والاتصال ومكافحتها، وتم تحديد تشكيلتها

¹ القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المصدر السابق، ص 7.

² المادة 204 من التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 15 جمادى الأولى الموافق 30 ديسمبر 2020، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82، الصادرة في 15 جمادى الأولى الموافق 30 ديسمبر 2020، ص 43.

³ القانون رقم 09-04 المؤرخ في 14 شعبان عام 1430 الموافق 05 أوت 2009، المتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجية الإعلام والاتصال ومكافحتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 47، الصادرة بتاريخ 25 شعبان عام 1430 الموافق 16 أوت 2009، ص 5.

وتنظيمها وكيفية سيرها بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 19-172⁽¹⁾. وعليه نتطرق إلى تعريف الهيئة أولاً، ثم ننتقل إلى تعريف الفساد ثانياً.

أولاً: تعريف الهيئة

نص المشرع الجزائري في المادة 18 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁽²⁾، وكذا المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها⁽³⁾ على ما يلي: "الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتوضع لدى رئيس الجمهورية". وجاء في المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 19-172، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجية الإعلام والاتصال ومكافحتها وتنظيمها وكيفية سيرها، ما يلي: "الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتوضع لدى وزارة الدفاع الوطني".⁽⁴⁾ فمن خلال هاتين المادتين، يلاحظ أن المشرع اعتبر الهيئة سلطة إدارية مستقلة وهذه الأخيرة هي عبارة عن هيئات أو سلطات إدارية تختلف في بعض النواحي عن الهيئات الإدارية التقليدية⁽⁵⁾، وهي لا تخضع لأي رقابة رئاسية كانت أم وصائية⁽⁶⁾.

¹ المرسوم الرئاسي رقم 19-172 المؤرخ في 03 شوال 1440 الموافق 06 جوان 2019، المتضمن تحديد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجية الإعلام والاتصال ومكافحتها وتنظيمها وكيفية سيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، الصادرة بتاريخ في 03 شوال 1440 الموافق 06 جوان 2019، ص 5.

² القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المصدر السابق، ص 07.

³ المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في أول ذي القعدة عام 1427 الموافق 22 نوفمبر 2006، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 74، الصادرة في أول ذي القعدة عام 1427 الموافق 22 نوفمبر 2006، ص 17.

⁴ تجدر الإشارة إلى أنّ الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجية الإعلام والاتصال ومكافحتها، في البداية وضعت تحت سلطة الوزير المكلف بالعدل، وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-261 المؤرخ في 08 أكتوبر 2015، المتضمن تحديد تشكيلة وتنظيم وكيفية سير الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجية الإعلام والاتصال ومكافحتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 53، الصادرة بتاريخ 08 أكتوبر 2015، الملغى بموجب المرسوم الرئاسي رقم 19-172، المشار إليه أعلاه.

⁵ يامة إبراهيم لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، السنة الجامعية 2014/2015، ص 68.

⁶ ZOUAIMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, éditions Houma, Alger, 2005, p. 16.

يسعى المشرع من إنشاء السلطات الإدارية المستقلة، بصفة عامة، والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، بصفة خاصة، إلى القضاء على العراقيل التي تواجه عملية التنمية، والاستثمارات في مختلف المجالات، التي يعتبر الفساد من أخطرها، وقد عمل المشرع الجزائري على التصدي لهذا الظاهرة الخطيرة، باستحداث المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، وذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-233⁽¹⁾ الذي كان يهدف إلى محاربة الرشوة وإضفاء النزاهة والشفافية في المعاملات الإدارية لاسيما المالية منها وترسيخ ثقة المواطنين بمؤسسات الدولة.

نظرًا لعدم فعاليته تم حله بموجب المرسوم الرئاسي رقم 2000-114⁽²⁾ طبقا لقواعد توازي الأشكال والاختصاص. لكن بعد تأسيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته أوكلت لها تلك المهام، علما أنه تم تغيير تسمية الهيئة إلى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في التعديل الدستوري لسنة 2020.

ثانيا: تعريف الفساد

لمّا كان الهدف من إنشاء الهيئة هو الوقاية من الفساد ومكافحته، فإن ذلك يقتضي التعريف بالفساد من الناحيتين؛ التشريعي والفقهية.

بالنسبة للتعريف التشريعي فقد عرّفت اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته⁽³⁾ بأن كلمة الفساد تعني، الأعمال أو الممارسات بما فيها الجرائم ذات الصلة التي تحرمها هذه الإتفاقية. إذ يلاحظ أن الفساد لا يقتصر على الجرائم الواردة في الاتفاقية وإنما يشمل كل الممارسات والاعمال التي ذات الصلة تحرمها، بينما نلاحظ أن المشرع الجزائري في تعريفه للفساد اكتفى بذكر صورته، حيث نص في المادة 02

¹ المرسوم الرئاسي رقم 96-233 المؤرخ في 16 صفر عام 1417 الموافق 02 جويلية 1996، المتضمن إنشاء المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، الجريدة الرسمية العدد 41، الصادرة بتاريخ 17 صفر عام 1417 الموافق 03 جويلية 1996، ص 8.

² المرسوم الرئاسي رقم 2000-114 المؤرخ في 07 صفر عام 1421 الموافق 11 ماي 2000، المتضمن إلغاء المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 28، الصادرة بتاريخ 10 صفر عام 1421 الموافق 14 ماي 2000، ص 5.

³ اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المؤرخة في 11 جويلية 2003، المصادق عليها بموجب المرسوم الرئاسي 06-137 المؤرخ في 11 ربيع الأول 1427 الموافق 10 أبريل 2006، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 24 الصادرة 17 ربيع الأول 1427 الموافق 16 أبريل 2006، ص 4.

من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته⁽¹⁾، على أنه: "يقصد بالفساد كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون".

وقد تضمن هذا الباب الجرائم التالية:

- رشوة الموظفين العموميين،
- الرشوة في مجال الصفقات العمومية،
- رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية العمومية،
- اختلاس الممتلكات من طرف الموظفين،
- الغدر،
- استغلال النفوذ،
- إساءة استغلال الوظيفة،
- تعارض المصالح،
- أخذ الفوائد بصفة غير قانونية،
- عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالممتلكات،
- الإثراء غير المشروع،
- تلقي الهدايا،
- التمويل الخفي للأحزاب السياسية،
- الرشوة في القطاع الخاص،
- اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص،
- إخفاء العائدات المتحصل عليها من الفساد.

بما أن المشرع الجزائري عرّف الفساد بالجرائم الواردة في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، فإنه لا يمكن التوسع في مفهومه بإضافة أفعال أخرى، تطبيقاً لمبدأ الشرعية الجزائية الذي يقتضي عدم التوسع في تطبيق النص الجزائي، ولا القياس عليه، وبالتالي لا يمكن إدراج المحسوبية ضمن أعمال الفساد التي تعمل الهيئة على التصدي له.

¹ القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المصدر السابق، ص 5.

وقد سار المشرع المغربي على نفس النهج الذي تبناه المشرع الجزائري في تحديده لمفهوم الفساد، وإن كان التعريف الذي جاء به القانون المغربي شاملاً، بحيث لم يحصر صور الفساد في الجرائم الواردة في قوانين مكافحة الفساد، كما فعل المشرع الجزائري، وإنما أدرج كذلك جرائم الفساد الواردة في القوانين الخاصة، ضمن مفهومه. إذ نصت المادة 04 من القانون المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها على أنه: "يقصد بالفساد في مفهوم هذا القانون، إحدى جرائم الرشوة أو استغلال النفوذ أو الاختلاس أو الغدر المنصوص عليها في القانون الجاري به العمل، وكل جريمة من جرائم الفساد المنصوص عليها في التشريعات الخاصة⁽¹⁾."

وقد عرف المشرع التونسي الفساد في الفصل الثاني من القانون الأساسي رقم 10 لسنة 2017 المتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلّغين⁽²⁾، كما يلي: "كل تصرف مخالف للقانون والترتيبات الجاري بها العمل يضر أو من شأنه الإضرار بالمصلحة العامة، وسوء استخدام السلطة أو النفوذ أو الوظيفة للحصول على منفعة شخصية، ويشمل جرائم الرشوة بجميع أشكالها في القطاعين العام والخاص، والاستيلاء على الأموال العمومية أو سوء التصرف فيها أو تبديدها، واستغلال النفوذ وتجاوز السلطة أو سوء استعمالها، وجميع حالات الإثراء غير المشروع، وخيانة الأمانة، وسوء استخدام أموال الذوات المعنوية، وغسل الأموال وتضارب المصالح، واستغلال المعلومات الممتازة، والتهرب الجبائي، وتعطيل قرارات السلطة القضائية، وكل الأفعال التي تهدد الصحة العامة أو السلامة أو البيئة".
أما في التشريع المصري لا يوجد أي مصطلح للفساد رغم انتشاره وتعدد أشكاله في المجتمع، واكتفى في قانون العقوبات بتجريم الرشوة التي تعتبر من أحد مظاهره⁽³⁾.

¹ ظهير شريف رقم 1.15.65 الصادر في 21 شعبان 1436 الموافق 09 جوان 2015، المتضمن تنفيذ القانون رقم 12.113 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، العدد 6374 الصادرة في 15 رمضان 1436 الموافق 02 جويلية 2015، ص 6076.

² القانون الأساسي رقم 10 لسنة 2017 المؤرخ في 08 جمادي الثانية 1438 الموافق 07 مارس 2017، المتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلّغين الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، العدد 20 الصادرة في 11 جمادي الثانية 1438 الموافق 10 مارس 2017. ص 765.

³ دغو لخضر، القانون في مواجهة ظاهرة الفساد والاعتداء على المال العام، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم القانونية، تخصص قانون الأعمال، جامعة باتنة1، الجزائر، السنة الجامعية 2015/2016، ص 19.

يلاحظ من التعريف الذي أورده المشرع التونسي أنه يشمل كل مظاهر الفساد بخلاف التعريف الذي أورده المشرع الجزائري أين اقتصر على الجرائم المحددة في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، والمتمثلة في جريمة الرشوة، اختلاس الممتلكات أو استعمالها لأغراض غير مشروعة، الغدر، استغلال النفوذ، إساءة استغلال الوظيفة، تعارض المصالح، إخفاء فوائد بصفة غير قانونية، عدم التصريح أو التصريح الكاذب بالممتلكات، الإثراء غير المشروع، تلقي الهدايا، التمويل الخفي للأحزاب السياسية، بينما تخرج باقي المظاهر والصور غير المجرمة من مفهوم الفساد، مثل المحسوبية، والأعمال التي تضر بالصحة العامة أو البيئة من مفهوم الفساد ولو كانت مجرمة في قانون العقوبات أو القوانين الكاملة له.

بالنسبة للتعريف الفقهي للفساد، فإنه يختلف باختلاف الزاوية التي يُنظر إليها، فعرف الفساد من الزاوية الاقتصادية بأنه: استغلال السلطة للمنفعة الشخصية أو لمنفعة الآخرين، ويكون دافعه الطمع في زيادة القوة والنفوذ⁽¹⁾.

وعرف الفساد من منظور علماء الاجتماع على أنه: انتهاك قواعد السلوك الاجتماعي المرتبط بالمصلحة العامة⁽²⁾.

في حين عرف الفساد من الزاوية السياسية بأنه: سوء استغلال الثقة والصلاحيات التي يتمتع بها المسؤولون السياسيون بهدف الحصول على مكاسب خاصة⁽³⁾.

أما من المنظور القانوني فقد عرفه علي الشتا كما يلي: استخدام السلطة العامة من أجل كسب أو ربح شخصي، أو من أجل تحقيق هبة أو مكانة اجتماعية، أو من أجل تحقيق منفعة لجماعة، أو بطبقة ما بالطريقة التي يترتب عليها خرق القانون أو مخالفة التشريع ومعايير السلوك الأخلاقي⁽⁴⁾.

¹ أحمد عاشور، الفساد الإداري في القطاع العام مفهومه وأنواعه وأسبابه ونتائجه، (مداخلة قدمت إلى المؤتمر السنوي العام الحادي عشر بعنوان "نحو استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد" المنعقد في الفترة ما بين 03 و 05 جويلية 2010، القاهرة) منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2010، ص 206.

² خليفة موراد، جهود منظمة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون دولي وعلاقات دولية، جامعة باتنة 1، الجزائر، السنة الجامعية 2016/2017 ص 25.

³ رفاة فافة، الفساد والحوكمة - دراسة مسحية للتقارير الدولية - (دراسة حالة الجزائر)، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، مصر 2016، ص 42.

⁴ علي الشتا، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، المكتبة المصرية، الطبعة الأولى، مصر، 1999، ص 43.

أما عن مفهوم الفساد في منظور الهيئات الدولية، فقد عرّفته منظمة الشفافية الدولية على أنه: سوء استخدام الوظيفة في القطاع العام من أجل تحقيق مكاسب شخصية⁽¹⁾.

مما سبق يمكن القول أنه من الصعب وضع تعريفاً جامعاً مانعاً للفساد باعتباره ظاهرة من الظواهر الإنسانية المتشعبة والمعقدة والتي يصعب النظر إليها من زاوية واحدة، ولذلك سنحاول نحفظ بالتعريف الأكثر شيوعاً للفساد، وهو إساءة استخدام الخدمة العامة لتحقيق مكاسب خاصة⁽²⁾.

بناءً على ما تقدم يمكن تعريف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته على أنها: سلطة إدارية مستقلة أناط بها المشرع مهمة الوقاية من الفساد ومكافحته على المستوى الوطني، وتعمل على ترسيخ قيم المواطنة ونشر ثقافة النزاهة في المجتمع وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الرشيد، للحد من الأفعال التي تشكل خرقاً للقانون، والتنظيمات وتؤدي إلى الحصول على امتيازات غير مستحقة.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

تتمتع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالاستقلال المالي والإداري، كما هو عليه الحال بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة، وكذا المؤسسات الدستورية المكلفة بالرقابة على أعمال الإدارة، وهي مؤسسة جديدة من مؤسسات الدولة⁽³⁾، أوكل لها المشرع الجزائري مهمة محاربة الفساد لاسيما في القطاع العام، بغرض حماية الأموال والممتلكات العامة، وتظهر الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من خلال إبراز الخصائص والصفات المميزة لها، ولكن قبل إبراز خصائصها ينبغي تحديد تكييفها القانوني.

أولاً: التكييف القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد

اعتبر المشرع الجزائري الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، دون أن يبين ما إذا كانت هذه الهيئة رقابية أم استشارية، إلا إنه وبموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 نص في الباب الثالث الخاص بالرقابة ومراقبة الانتخابات والمؤسسات

¹ لباد ناصر، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة الإدارة، العدد الأول، سنة 2001، ص 07.

² Clara Delavallade. Corruption publique: facteurs institutionnels et effets sur les dépenses publiques. Economies et finances. Thèse de doctorat en sciences économiques, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2007. France. P. 31.

³ مازن زاير جاسم اللامي، الفساد بين الشفافية والاستبداد، مقالات المنظمة الوطنية لمكافحة الفساد وحماية المال العام، اليمن، 2012، ص 06.

الاستشارية، وبالتحديد في الفصل الثالث منه، بعنوان المؤسسات الاستشارية، على تأسيس هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

لذلك تعتبر الهيئة مؤسسة دستورية استشارية، لكن التساؤل الذي يثار هو: هل تدرج المؤسسات الاستشارية ومنها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ضمن السلطات الإدارية المستقلة؟. وللإجابة على هذا التساؤل يتعين علينا تبيين الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة التي تظهر من خلال خصائصها مستنبطة من تسميتها وهي كما يلي:

1- الطابع السلطوي: لا ينحصر الطابع السلطوي، للسلطات الإدارية المستقلة في امتيازات السلطة العامة، التي تمكنها من اتخاذ القرار الإداري، وتوقيع الجزاء من دون الرجوع إلى سلطة أخرى لاتخاذها. إنما تمتد إلى تقديم الآراء والاقتراحات والتوصيات، وهو ما يعرف بسلطة التأثير⁽¹⁾، التي بواسطتها يتم وضع استراتيجية لتطبيق القانون.

إن مفهوم السلطة لم يعد يقتصر على الجانب القانوني الذي يسمح لها باتخاذ القرار وتوقيع الجزاء دون اللجوء إلى سلطة أخرى، وإنما يشمل كذلك الجانب المعنوي المتمثل في تقديم الآراء والاقتراحات والتوصيات.

إن الطابع السلطوي للهيئات الإدارية المستقلة لم يعد ينحصر فقط على المفهوم القانوني للسلطة، وإنما أصبح يشمل المفهوم المعنوي كذلك، وهو ما أدى إلى توسيع دائرة السلطات الإدارية المستقلة، لتشمل إلى جانب الهيئات الإدارية التي تملك السلطة القانونية إي سلطة التقرير، الهيئات التي تملك السلطة المعنوية إي سلطة التأثير فقط على الجهة التي تستشيرها.

إن الهيئات الإدارية الاستشارية تدخل ضمن السلطات الإدارية المستقلة، باعتبارها تملك سلطة التأثير⁽²⁾ والتي لا تقل من حيث الفعالية عن السلطة القانونية التي تمتلكها سلطات الضبط المنوط بها تنظيم

¹ GENTOT Michel, Les autorités administratives indépendantes, collection celegs politiques, 2^e édition, Montchrestien, Paris, 1994. p.36.

² الهيئات الإدارية الاستشارية تتكون من أعضاء فنيين يتولون تقدم الآراء والاقتراحات الفنية للسلطة الإدارية دون أن تكون ملزمة لها وإن كان لها في الغالب قوة التأثير على السلطة المستشيرة، والتي غالبا ما تكون مستمدة من قيمتها الذاتية باعتبارها صادرة عن رجال فنيين ذوي خبرة واسعة. للتفصيل أكثر يرجى الرجوع إلى أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص. 109.

الأنشطة الاقتصادية مثل مجلس المنافسة⁽¹⁾، والذي يمتلك سلطة التقرير وسلطة التأثير حسب مفهوم نص المادة 18 من القانون رقم 08-12 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتضمن قانون المنافسة⁽²⁾، وكذا سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية التي تتولى ضبط أسواق البريد والاتصالات الالكترونية لحساب الدولة، التي تتمتع بسلطة اتخاذ القرار والفصل في النزاعات التي تثور بين المتعاملين والمشاركين أو فيما بين المتعاملين⁽³⁾.

إن الهيئات الإدارية الاستشارية ومنها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته على غرار سلطات الضبط التي تعتبر سلطات أو هيئات إدارية مستقلة تتّصف بالطابع السلطوي والمتمثل في سلطة التأثير، غير أن سلطات الضبط تتمتع بسلطة اتخاذ القرار إلى جانب سلطة التأثير، ولكن بعد التعديل الدستوري لسنة 2020، الذي غير من اسم الهيئة إلى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ووسع من اختصاصها، بحيث أصبحت تملك السلطة القانونية والمتمثلة في توجيه الأوامر عند الاقتضاء للمؤسسات والأجهزة المعنية وسلطة التأثير.

2- الطابع الإداري: إن الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة يظهر من خلال النصوص القانونية المنظمة لها، التي تنص على ذلك، مثلما هو عليه الحال بالنسبة لمجلس المنافسة حيث اعترف المشرع في القانون رقم 08-12⁽⁴⁾ صراحة بأن مجلس المنافسة سلطة إدارية مستقلة.

يتجسد الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة كذلك من خلال الأسلوب المعتمد في اختيار أعضائها والجهة التي تقوم بذلك، إذ يتم اختيار الأعضاء عن طريق التعيين ومن طرف السلطة التنفيذية،

¹ تم إنشاء مجلس المنافسة بموجب المادة 16 من الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 23 شعبان عام 1415 الموافق 25 جانفي 1995 المتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 09، الصادرة في 22 رمضان عام 1415 الموافق 22 فبراير 1995، ص 13.

² القانون رقم 08-12 المؤرخ في 21 جمادي الثانية عام 1429 الموافق 25 جوان 2008 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جمادي الأولى عام 1424 الموافق 19 جويلية 2003 المتضمن قانون المنافسة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 36، الصادرة في 28 جمادي الثانية عام 1429 الموافق 02 جويلية 2008، ص 13.

³ القانون رقم 18-04 المؤرخ في 24 شعبان عام 1439 الموافق 10 ماي 2018، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 27، الصادرة في 27 شعبان عام 1439 الموافق 13 ماي 2018، ص 3.

⁴ المادة 09 من القانون رقم 08-12 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03، المتضمن قانون المنافسة، المرجع السابق، ص 12.

كما تظهر من خلال اختصاصات المنوطة بها، لاسيما تلك التي تتعلق بإصدار القرارات ومنها منح الرخص لممارسة الأنشطة المكلفة بتنظيمها وضبطها، كما تظهر في خضوع قراراتها لرقابة القضاء الإداري⁽¹⁾، ومثال ذلك؛ تعتبر سلطة ضبط السمعي البصري سلطة إدارية رغم أن المشرع الجزائري لم ينص في قانون الإعلام⁽²⁾ على ذلك صراحة، وإنما تستمد هذه السلطة طبيعتها من النصوص القانونية التي تتضمن تحديد صلاحيتها وطريقة تشكيلها⁽³⁾.

أما فيما يخص الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد نص المشرع صراحة على أنها سلطة إدارية، هذا فضلا عن تشكيلتها التي تعين من طرف السلطة التنفيذية.

إن ثبوت الصفة الإدارية للهيئات الإدارية المستقلة يجعلها تتميز عن الهيئات العمومية الوطنية، فهذه الأخيرة رغم اتصافها بالعمومية فإن ذلك لا يكفي لإضفاء الصفة الإدارية عليها، إذ لا تعتبر أعمالا إدارية إلا إذا كانت ذات صبغة إدارية، فعلى سبيل المثال لا تعتبر أعمال البرلمان أو المجلس الدستوري - المحكمة الدستورية حاليا- أو المجلس الأعلى للشباب أو المجلس الوطني لحقوق الإنسان، أعمالا إدارية إلا إذا تعلقت بتنظيم المرفق، بخلاف السلطات الإدارية المستقلة التي تعتبر أعمالها إدارية نتيجة ثبوت الصفة الإدارية لديها.

3- الطابع الاستقلالي: يقصد بالاستقلالية عدم الخضوع لأي رقابة سُلْمية كانت أم وصائية، وسواء كانت تتمتع بالشخصية المعنوية أم لا، خاصة وأن الشخصية المعنوية لا تعتبر عاملاً حاسماً في تحديد درجة

¹ مثال ذلك؛ لجنة ضبط الكهرباء والغاز، حيث نصّت المادة 139 من القانون رقم 02-01 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1422 الموافق 05 فبراير 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 08، الصادرة في 23 ذي القعدة عام 1422 الموافق 06 فبراير 2002، ص 26، على ما يلي: "يجب أن تكون قرارات لجنة الضبط مبررة، ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي لدى مجلس الدولة."

² نصت المادة 64 من القانون العضوي رقم 12-05 المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق 12 جانفي 2012، المتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 02، الصادرة في 21 صفر 1433 الموافق 15 جانفي 2012، ص 28، على ما يلي: "تؤسس سلطة ضبط السمعي البصري، وهي سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي."

³ تمّ تحديد صلاحيات وطريقة تشكيل سلطة ضبط السمعي البصري في الفصل الأول والثاني من الباب الثالث من القانون رقم 14-04 المؤرخ في 24 ربيع الثاني 1435 الموافق 24 فبراير 2014، المتعلق بالنشاط السمعي البصري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 16، الصادرة في 21 جمادي الأولى 1435 الموافق 23 مارس 2014، ص 06.

الاستقلالية⁽¹⁾ للهيئات الإدارية، ولتجسيد تلك الاستقلالية لا بد أن تتمتع الهيئة الإدارية بالاستقلال المالي والإداري إلى جانب الشخصية المعنوية، الأمر الذي يمنحها الحرية في العمل الداخلي والخارجي⁽²⁾. وينص المشرع على الاستقلالية صراحة في القوانين المنظمة لها، كما ورد في نص المادة 09 من القانون رقم 08-12 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتضمن قانون المنافسة⁽³⁾ بالنسبة لمجلس المنافسة، وكذا سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية حينما نصّ المشرع في المادة 11 من القانون رقم 04-18، المتعلق بالبريد والاتصالات الالكترونية على تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي⁽⁴⁾.

أما فيما يخص استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، نجد أن المشرع الجزائري اعترف لها صراحة في القوانين والتنظيمات المنظمة لها، بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، ولم يكتفي بذلك، بل عمل على تكريس الاستقلالية العضوية والوظيفية للهيئة في التعديل الدستوري لسنة 2016.

في الأخير نلاحظ أن جميع الصفات التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة، تتوفر في الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحة، وبذلك تُكَيّف الهيئة من الناحية القانونية على أنها سلطة إدارية مستقلة.

ثانيا: خصائص الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

إن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تتمتع بخصائص تميزها عن غيرها من الهيئات، فضلا عن الخصائص التي تميزها باعتبارها سلطة إدارية مستقلة.

1- خصائص الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته باعتبارها سلطة ضبط:

تتميز الهيئة باعتبارها سلطة ضبط بالخصائص التالية:

- **خاصية السلطة:** تتمتع الهيئة بالطابع السلطوي المستمد من النصوص القانونية المنشئة وكذا المنظمة لها، والذي يمكنها من تقديم الآراء والاقتراحات والتوصيات قصد الوقاية من الفساد ومكافحته في القطاع العام والخاص، وفي مختلف المجالات، فهي بذلك تمتلك سلطة التأثير، أي سلطة استشارية، خلاف لسلطات

¹ ZOUAIMIA Rachid, Les autorités administrative indépendantes et la régulation économique, Revue Idara, Alger, N° 26, Vol 13, 2003, p.16 et 17.

² GUEDON Marie – José, Les autorités administrative indépendantes, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, (L.G.D.J.) paris ,1992, p.62.

³ القانون رقم 08-12 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتضمن قانون المنافسة، المرجع السابق، ص 12.

⁴ القانون رقم 04-18، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية، المرجع السابق، ص 09.

الضبط التي تملك سلطة قانونية تمكنها من اتخاذ القرار، والتي قد تملك كذلك إلى جانب سلطة اتخاذ القرار سلطة التأثير إذا كانت لها صلاحيات استشارية إلى جانب مهمة الضبط.

إن السلطة الاستشارية هي سلطة تقوم على أساس الاستشارة وتقديم النصح لرجال السلطة التنفيذية وتقديم المعلومات اللازمة لاتخاذ القرارات ووضع الخطط ورسم السياسات لتحقيق الأهداف⁽¹⁾.

فرغم أن الهيئة لا تملك سلطة اتخاذ القرار أو سلطة توقيع الجزاءات الإدارية والتي تعتبر من أهم الامتيازات التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة التي تمنح لها القوة وتجعل أعمالها واجبة الاحترام بما يمكنها من أداء المهام المنوط بها والمتمثلة أساساً في التصدي لظاهرة الفساد، فلا يمكنها مثلاً فرض أي جزاء على الأشخاص الذين يرفضون دون مبرر تزويد الهيئة بالمعلومات والوثائق اللازمة، إلا أن المشرع أطلق عليها وصف السلطة لما لها من سلطة التأثير.

- **هيئة إدارية:** تدرج الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ضمن الهيئات العمومية ذات الصبغة الإدارية، وتعتبر كل التصرفات التي تصدر عنها إدارية، وهي بذلك تختلف عن الهيئات العمومية الأخرى التي لا تعتبر إدارية كالبرلمان والقضاء والمجلس الدستوري، إذ أن أعمالها لا تعدّ إدارية إلا تلك التي تتعلق بتنظيم المرفق.

- **هيئة مستقلة:** تعد الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، من الناحية القانونية هيئة وطنية عمومية مستقلة إدارياً ومالياً، عن السلطة التنفيذية وهي تتمتع بالشخصية المعنوية، مما يمكنها من أداء المهام المنوط بها على أحسن وجه، ودون تأثير أي جهة كانت، مثلها في ذلك مثل الهيئات العمومية الوطنية والسلطات الإدارية المستقلة.

ما يلفت الانتباه هو أن المشرع الدستوري بعد التعديل الأخير أصبح يميّز بين المؤسسة والهيئة، حيث استعمل مصطلح المؤسسات⁽²⁾ فيما يخص السلطات ذات اختصاص استشاري و/أو رقابي، بينما استعمل مصطلح هيئات⁽³⁾ عندما يتعلق الأمر بالسلطات ذات اختصاص استشاري فقط، وقد عرف السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته - التسمية التي أصبحت تطلق على الهيئة - بأنها: مؤسسة مستقلة، ومنحها اختصاصات رقابية إلى جانب اختصاصاتها الاستشارية.

¹ هبة عبد الزهرة عباس، السلطة الإدارية، مجلة الخليج العربي، المجلد 36، العدد (1-2) جامعة البصرة، العراق، سنة 2008، ص 184.

² الباب الرابع من تعديل الدستور، المصدر السابق، ص 38.

³ الباب الخامس، نفس المصدر، ص 43.

2- الخصائص التي تتميز بها الهيئة عن سلطات الضبط: تتفرد الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بمجموعة من الصفات تميزها عن سلطات الضبط تتمثل عموماً فيما يلي:

- الطابع الدستوري: تعتبر الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة دستورية، حيث تم دسترتها بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016⁽¹⁾ الأمر الذي يعطيها القوة والسلطة ويجعلها أكثر استقلالية في مباشرة مهامها والتصدي لظاهرة الفساد التي انتشرت كثيراً في القطاع العام وأصبحت تهدد الممتلكات والأموال العامة، وبذلك أصبحت للهيئة نفس القيمة القانونية مع باقي المؤسسات والهيئات الدستورية الأخرى، وهي بذلك تتميز عن باقي السلطات الإدارية المستقلة، إذ لا تعد سلطات الضبط مؤسسات دستورية.

- الطابع الاستشاري: أدرج المشرع الدستوري الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ضمن المؤسسات الاستشارية، وذلك في الفصل الثالث من الباب الثالث بعنوان الرقابة ومراقبة الانتخابات والمؤسسات الاستشارية، حيث خصص الفصل الثالث للمؤسسات الاستشارية⁽²⁾.

يظهر الطابع الاستشاري للهيئة من خلال المهام الموكلة إليها، والمتمثلة في تقديم الآراء والاقتراحات وكذا التوصيات الضرورية من أجل الوقاية من الفساد، وعليه تعتبر الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، هيئة استشارية⁽³⁾.

وقد عرف محمد فؤاد الهيئات الاستشارية بأنها: تلك الهيئات الفنية التي تعاون أعوان السلطة الإدارية بالآراء الفنية المدروسة في المسائل الإدارية التي تدخل في اختصاصاتهم، وتتكون هذه الهيئات من عدد من الأفراد المتخصصين في فرع معين من فروع المعرفة يجتمعون في هيئة مجلس للمداولة والمناقشة والبحث وإبداء الرأي في المسائل التي تعرض عليهم⁽⁴⁾.

¹ القانون رقم 01-16 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 06 مارس 2016، المتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، الصادرة في 27 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 07 مارس 2016، ص 03.

² نصّ المشرع على المؤسسات الاستشارية في المواد من 195 إلى 207، ونص على الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في المادتين 202، 203 من القانون رقم 01-16، المرجع نفسه، ص 35.

³ يعرف الفقه الفرنسي الهيئات الاستشارية بأنها اجتماع أشخاص يتشاورون ويقدمون آراءهم حول موضوعات عامة أو خاصة. للتفصيل أكثر يرجى الرجوع إلى أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 109.

⁴ فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2008، ص 45.

وإذا كانت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد تعتبر في كل من الجزائر وتونس، هيئة استشارية يقتصر دورها على تقديم الآراء والاقتراحات والتوصيات، فإن هيئة النزاهة ومكافحة الفساد⁽¹⁾ في الأردن التي حلت محل هيئة مكافحة الفساد⁽²⁾، تملك إلى جانب سلطة تقديم الآراء والاقتراحات سلطة التحقيق والحجز على أموال مرتكبي جرائم الفساد، وفي نفس السياق منح المشرع العراقي هيئة النزاهة صلاحيات أوسع فهي تمتلك إلى جانب سلطة تقديم الآراء والاقتراحات، سلطة التحقيق ومتابعة قضايا الفساد تلك التي لا يقوم محققو الهيئة بالتحقق فيها، كما تملك سلطة اتخاذ القرار، من خلال إصدار تنظيمات قواعد ومعايير السلوك الأخلاقي لضمان الأداء الصحيح والمشرف والسليم لواجبات الوظيفة العامة⁽³⁾.

- **الطابع الوقائي:** إن الهدف الأساسي من إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وكما يدل عليه اسمها هو الوقاية من جرائم الفساد، وهو ما يتماشى مع غرض المشرع من تجريمه للأفعال التي تضر بالمجتمع، فهو يسعى إلى تفادي وقوعها، وما الجزاء إلا وسيلة احتياطية ضد من تُسَوَّل له نفسه ارتكاب تلك الأفعال المحظورة.

نظرا للنتائج الوخيمة التي تترتب عن الفساد والتي قد تصيب المؤسسات السيادية في الدولة، وتؤثر سلبا على حسن سير المرافق العامة، وتُهدر المال العام، جعل أغلب الدول وحتى المتقدمة منها، تسعى إلى إيجاد هيئات تعمل على الوقاية من الفساد وإيجاد آليات لمكافحته. إن الوقاية تعني الاهتمام بالمشاكل قبل وقوعها، وتقديم دراسات عن الظواهر السلبية التي تهدد المجتمع وتقدم الحلول لها.

ويظهر الطابع الوقائي للهيئة من خلال الصلاحيات الموكلة لها والمتمثل في اقتراح سياسة خاصة، وتقديم توجيهات، وكذا اقتراحات تدابير تشريعية وتنظيمية للوقاية من الفساد، والتعاون مع القطاعات العمومية

¹ تم إنشاء هيئة النزاهة ومكافحة الفساد بموجب القانون رقم 13 لسنة 2016، المتضمن قانون النزاهة ومكافحة الفساد، الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية، العدد 2578، الصادرة في 03 رجب 1437 الموافق 11 أبريل 2016، ص 2578.

² تم إنشاء هيئة مكافحة الفساد بموجب القانون رقم 62 لسنة 2006، المتضمن قانون هيئة مكافحة الفساد الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية، العدد 4534، الصادرة في 09 ذو القعدة 1427 الموافق 30 نوفمبر 2006.

³ المادة 03 ف 03 من القانون رقم 30 لسنة 2011، المتضمن هيئة النزاهة، الجريدة الرسمية لجمهورية العراق، المرجع السابق، ص 03.

والخاصة في إعداد قواعد أخلاقية المهنة، كما يتجسد الطابع الوقائي للهيئة في تلقي التصريحات بالممتلكات الخاصة بالموظفين، بغرض حماية الممتلكات والأموال العامة والوقاية من الرشوة.

غير أنه ومن خلال تسمية الهيئة نلاحظ أن دورها لا ينحصر في الوظيفة الوقائية وإنما يمتد إلى وظيفة المكافحة، مما يقتضي التمييز بين مفهومي الوقاية والمكافحة، فإذا كانت الوقاية هي مجموع التدابير والإجراءات والأعمال التي تقوم بها الهيئة للحد من ظاهرة الفساد، على أن فعاليتها ترتبط بمدى إلزامية تلك التدابير والإجراءات. فإن المكافحة تعني الإجراءات التي تتبعها في الكشف عن جرائم الفساد والمتابعة والتحقيق مع مرتكبيها⁽¹⁾.

كما أن الوقاية تعني أن الهيئة تتعامل مع الأسباب والعوامل التي تؤدي أو أدت إلى انتشار الفساد وتقديم الاقتراحات والتوصيات اللازمة للتصدي له، أما المكافحة هناك شخص ارتكب أو يحاول ارتكاب أحد جرائم الفساد.

لكن رغم الاختلاف الموجود بين مفهومي الوقاية والمكافحة، فإنه يوجد تداخل بين وظيفتي الوقاية المكافحة⁽²⁾، فقد يكون في عملية الوقاية من الفساد عندما يكون منتشرًا في المجتمع نوع من المكافحة، لأنه باستئصال الفساد نحمي الدولة والمجتمع من آثاره الوخيمة.

مما سبق يتضح أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تغلب عليها الوظيفة الوقائية ولا تظهر وظيفة المكافحة إلا من خلال الاقتراحات والآراء والتوصيات وكذا برامج التحسيس والتوعية التي تهدف إلى القضاء على الفساد المنتشر داخل المجتمع، فهي بذلك هيئة إدارية مستقلة ذات طابع وقائي استشاري.

ولكن بعد تغيير تسميتها إلى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وتوسيع اختصاصها إلى جمع ومعالجة المعلومات الخاصة بمجال اختصاصها وجعلها في متناول الأجهزة المختصة، وإخطار مجلس المحاسبة والسلطات القضائية المختصة كلما عاينة وجود مخالفة، وإصدار أوامر عند

¹ غير أنّ المشرع الجزائري في نص المادة 20 ف 07، من قانون مكافحة الفساد أعطى لها سلطة الاستعانة بالنيابة العامة في جمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد، القانون رقم 06-01 المتعلق بالفساد، المرجع السابق، ص 08.

² أحمد حويطي، دور البحث العلمي في الوقاية من الجريمة والانحراف، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية، أعمال الندوة العلمية البحث العلمي في الوقاية من الجريمة والانحراف، الطبعة الأولى، الرياض، 2001، ص 12.

الاقتضاء للمؤسسات والأجهزة المعنية⁽¹⁾، أصبحت ذات طابع استشاري رقابي، تملك سلطة التأثير المعنوي والمادي.

المطلب الثاني: تمييز الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته عن غيرها من الهيئات المشابهة لها

تعدّ الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته هيئة إدارية دستورية مستقلة تهدف إلى الوقاية من الفساد خاصة في القطاع العام من أجل حماية الممتلكات والأموال العام، وهو نفس الهدف الذي تسعى إليه بعض الهيئات الدستورية لاسيما مجلس المحاسبة، الذي أنشئ من أجل حماية أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية، وذلك من خلال الرقابة على استعمال الممتلكات والأموال العمومية، وهو من حيث الوجود أسبق من الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته⁽²⁾.

وفي إطار جهود الدولة في تعزيز آليات محاربة الفساد تم إنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد بموجب الأمر رقم 10-05⁽³⁾، بغرض دعم وتكملة الدور الذي تلعبه الهيئة في مكافحة الفساد، خاصة وأن المركز له دور عملياتي في التصدي لأعمال الفساد الإجرامية وردع مرتكبيها، ويعدّ المركز من حيث السلطات التي يتمتع بها أفضل من تلك الممنوحة للهيئة باعتبار أن دوره هو قمع الفساد، كما أنه جاء لتغطية النقائص التي واجهتها الهيئة.

وعليه ينبغي التمييز بين الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ومجلس المحاسبة كونهما هيئتان دستوريتان تهدفان إلى حماية الممتلكات والأموال العمومية في الفرع الأول، ثم التمييز بين الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والديوان المركزي لقمع الفساد كونهما يسعيان إلى التصدي لظاهرة الفساد في الفرع الثاني.

¹ المادة 205 المطه 2، 3 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، ص 43.

² تمّ تأسيس مجلس المحاسبة، بمقتضى نص المادة 190 من دستور 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 30 ذي القعدة عام 1396 الموافق 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 94، الصادرة 02 ذو الحجة عام 1396 الموافق 24 فبراير 1976، ص 1325.

³ الأمر رقم 10-05 المؤرخ في 16 رمضان عام 1431 الموافق 26 أوت 2010، المعدل والمتمم للقانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير 2006، والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادرة في 22 رمضان عام 1431 الموافق أول سبتمبر 2010، ص 16.

الفرع الأول: التمييز بين الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ومجلس المحاسبة

تعتبر كل من الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ومجلس المحاسبة مؤسستان دستوريتين مستقلتان، تعملان على حماية الممتلكات والأموال العمومية من كل أشكال التبيد والاختلاس، وإضفاء الشفافية والنزاهة في تسير واستعمال الأموال والممتلكات العمومية ويساهمان في ترقية الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية. كما يُعتبران مؤسستان رقابيتان؛ وذلك بعد التعديل الدستوري الأخير الذي ترتب عليه تغير تسمية الهيئة وترقيتها إلى صنف المؤسسات الرقابية⁽¹⁾.

لكن على الرغم من أن كلاً منها يعملان على حماية الممتلكات والأموال العمومية من كل أشكال الفساد، إلاّ أنهما يختلفان من حيث الطبيعة القانونية، ومن حيث السلطات والصلاحيات التي تتمتع بها كل هيئة وهذا من شأنه تعزيز تلك الحماية.

أولاً: من حيث الطبيعة القانونية

يعتبر مجلس المحاسبة هيئة قضائية متخصصة ومستقلة، وقد عرفها محمد الصغير بعلي الهيئات القضائية المتخصصة، بأنها جهات وهيئات قائمة خارج السلطة القضائية تتمتع عادة باختصاصات إدارية وقضائية⁽²⁾. حيث نصت المادة 03 الفقرة الأولى من الأمر رقم 95-20⁽³⁾، المتعلق بمجلس المحاسبة، على ما يلي: "مجلس المحاسبة مؤسسة تتمتع باختصاص إداري وقضائي في ممارسة المهمة الموكلة إليه"، وعليه فإن مجلس المحاسبة هو مؤسسة دستورية ذات اختصاصات إدارية وقضائية بخلاف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي لها صلاحيات إدارية وقائية، كما أن أعضاء مجلس المحاسبة هم قضاة⁽⁴⁾.

¹ المادة 205 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق، ص 43.

² بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري، دار العلوم الجزائر، د. ط، 2004، ص 196.

³ الأمر رقم 95-20، المؤرخ في 19 صفر عام 1416 الموافق 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 39، الصادرة في 19 صفر عام 1416 الموافق 23 جويلية 1995، ص 03.

⁴ المادة 38 من الأمر رقم 95-20، المتعلق بمجلس المحاسبة، المرجع السابق، ص 07.

ويتمتعون بالحصانة القانونية⁽¹⁾، غير أن هذه الحصانة أقل قيمة وفعالية من تلك التي يتمتع بها قضاة الهيئات القضائية سواء العادية أو الإدارية أو حتى محكمة التنازع، فهؤلاء يتمتعون بحصانة دستورية بخلاف الحصانة الممنوحة لقضاة مجلس المحاسبة التي لم ينص عليها في الدستور.

أما فيما يخص تمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية فقد نصت المادة 03 الفقرة 02 من الأمر رقم 95-20⁽²⁾، على ما يلي: " وهو يتمتع بالاستقلال الضّروريّ، ضمانا للموضوعية والحياد والفعالية في أعماله". غير أن الاستقلالية التي نصت عليها هذه المادة لم توضح لنا طبيعتها عمّا إذا كانت نسبية أم تامة، وذلك عند استعمال المشرع لمصطلح " الضّروريّ " والتي قد توحي أن المقصود منها الاستقلالية النسبية⁽³⁾.

لكن بعد التعديل الدستوري لسنة 2016⁽⁴⁾ اتضح أن مجلس المحاسبة يتمتع باستقلالية كاملة مثل باقي المؤسسات الدستورية المكلفة بالرقابة، حيث نصت المادة 192 الفقرة الأولى منه، على ما يلي: " يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية. وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة ". وبذلك فإن مجلس المحاسبة يتمتع باستقلالية تامة مصدرها الدستور، على خلاف دستور 1996 الذي لم يوضح مدى تمتع المجلس بالاستقلالية من عدمها⁽⁵⁾، وقد تم التأكيد على هذه الاستقلالية في التعديل الدستوري الأخير، حيث نصت المادة 199 منه على أن: "مجلس المحاسبة مؤسسة عليا للرقابة مستقلة للرقابة على الممتلكات والأموال العمومية...الخ".

ويختص مجلس المحاسبة حسب مضمون المادة 199 أعلاه بالرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، وكذلك رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، والمساهمة في ترقية

¹ المادتين 08 و09 من الأمر رقم 95-23، المؤرخ في 29 ربيع الأول عام 1416 الموافق 26 أوت 1995، المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 48، الصادرة في 08 ربيع الثاني عام 1416 الموافق 03 سبتمبر 1995، ص 04.

² الأمر رقم 95-20، المتعلق بمجلس المحاسبة، المرجع السابق، ص 04.

³ لتفصيل يرجى الرجوع إلى: تريعة نوار، تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في دول المغرب العربي (دراسة مقارنة) أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2011-2012، ص 308.

⁴ القانون رقم 16-01، المتضمن تعديل الدستور، المرجع السابق، ص 33.

⁵ المادة 170 من دستور 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 76، الصادرة في 27 رجب 1417 الموافق 08 ديسمبر 1996، ص 31.

الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال العمومية. ويكيف مجلس المحاسبة على أنه مؤسسة دستورية رقابية مستقلة، فهو وإن كان يشترك مع السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في كونهما مؤسستان دستوريتان مستقلتان، خولهما المشرع وضع نظامهما الداخلي⁽¹⁾، إلا أنهما يختلفان من حيث أن السلطة العليا لشفافية هي مؤسسة دستورية ذات اختصاص إداري رقابي واستشارية ذات طابع وقائي، في حين أن المجلس هو مؤسسة دستورية رقابية ذات طابع ردي، يمارس اختصاصات إدارية وقضائية. وإذا كان المشرع الدستوري حدد الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته واعتبارها هيئة إدارية استشارية، لترتقي إلى مؤسسة رقابية في التعديل الدستوري لسنة 2020، فإنه فيما يخص الطبيعة القانونية لمجلس المحاسبة سكت عن تحديدها، وقد وصفه المشرع الجزائري في بعض القوانين بأنه هيئة ذات اختصاص قضائي، ويظهر الطابع القضائي لمجلس المحاسبة من الناحية الشكلية ومن الناحية المادية:

1- من الناحية الشكلية: إن مجلس المحاسبة يغلب عليه الطابع القضائي من حيث الأعضاء المكونين له ومن حيث التنظيم الهيكلي له.

- **من حيث التنظيم الهيكلي:** يتكون مجلس المحاسبة من غرف قضائية يشرف عليها قضاة إلى جانب مصالح إدارية وتقنية يشرف عليها إداريين، مثل ما هو معمول به في هيكل القضاء، وقد نصت المادة 29 من قانون مجلس المحاسبة⁽²⁾، على ما يلي: "ينظّم مجلس المحاسبة لممارسة وظيفة الرقابة في غرف ذات اختصاص وطني وفي غرف ذات اختصاص إقليمي. ويمكن أن تنقسم الغرف إلى فروع". تتولى الغرف ذات الاختصاص الوطني رقابة الحسابات والتسيير المالي للوزارات والهيئات والمرافق العمومية التابعة لها، وكذا المرافق العمومية الاقتصادية، في حين تتولى الغرف ذات الاختصاص الإقليمي رقابة مالية للجماعة

¹ فيما يخص الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، نصّت على ذلك المادة 19 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، المرجع السابق، ص 19.

أما فيما يخص المجلس فقد نصت على ذلك المادة 37 من الأمر رقم 95-20، المرجع السابق. وإذا كان النظام الداخلي لمجلس المحاسبة صدر بموجب المرسوم الرئاسي 95-377 المؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1416 الموافق 20 نوفمبر 1995، المحدد للنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 72، الصادرة في 03 رجب عام 1416 الموافق 26 نوفمبر 1995، ص 05. لكن فيما يخص النظام الداخلي للهيئة لم يصدر بعد.

² المادة 96 من الأمر رقم 95-20، المتعلق بمجلس المحاسبة، المرجع السابق، ص 15.

الإقليمية والهيئات التابعة لها والخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة. وغرفة الانضباط في مجال الميزانية والمالية.

- من حيث الأعضاء المشكلة لمجلس المحاسبة⁽¹⁾: يتكون مجلس المحاسبة من قضاة حيث نصت المادة 38 من قانون مجلس المحاسبة على ما يلي: "يتكون مجلس المحاسبة من القضاة الآتي ذكرهم:
* من جهة:

- رئيس مجلس المحاسبة،
- نائب الرئيس،
- رؤساء الغرف،
- رؤساء الفروع،
- المستشارون،
- المحاسبون،

* من جهة أخرى:

- الناظر العام،
- النظّر المساعدون.

فمن خلال هذا النص يُلاحظ أن مجلس المحاسبة يتكون من قضاة، ويخضعون للقانون الأساسي الخاص بهم⁽²⁾. وهم يستفيدون من نفس الامتيازات القضائية المقررة لقضاة المحكمة العليا⁽³⁾. غير أنهم لا يخضعون للقانون الأساسي للقضاء الذي ينحصر تطبيقه على قضاة القضاء العادي والقضاء الإداري، وكذا القضاة العاملين بالإدارة المركزية لوزارة العدل والمجلس الأعلى للقضاء⁽⁴⁾. أما فيما يخص تشكيلات مجلس المحاسبة، فإنها تكون في شكل الآتي⁽⁵⁾:

¹ المادة 38، من الأمر رقم 95-20، نفس المرجع، ص 07.

² الأمر رقم 95-23، القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، المرجع السابق، ص 11.

³ المادة 12 من المرجع نفسه.

⁴ المادة 02 من القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 21 رجب 1425 الموافق 06 سبتمبر 2004، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 57، الصادرة في 23 رجب 1425 الموافق 08 سبتمبر 2004، ص 14.

⁵ بعلي محمد الصغير، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، ب. ط. الجزائر، 2003، ص 116.

- كلّ الغرف مجتمعة، برئاسة رئيس مجلس المحاسبة،
- الغرفة وفروعها، حيث تتكون تشكيلة المداولات من ثلاث قضاة على الأقل،
- غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية،
- لجنة البرامج والتقرير.

2- من الناحية المادية: تظهر الطبيعة القضائية لمجلس المحاسبة من خلال الأعمال التي يقوم بها وطبيعة القرارات التي تصدر عنه.

- من حيث الأعمال التي يقوم بها مجلس المحاسبة: يقوم مجلس المحاسبة بأعمال ذات طبيعة قضائية، فهو يملك في إطار الرقابة البعدية للعمليات المالية والمحاسبية سلطة الإطلاع على كل الوثائق التي من شأنها تسهيل ذلك. كما أن له سلطة الاستماع لأي عون من الهيئات التابعة لرقابته، وكذا سلطة التحري⁽¹⁾، وفيما يخص مداولات غرفة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية لا يشارك القاضي المكلف بالتحقيق في الحكم بالقضية التي نظر فيها⁽²⁾، وهو ما يتماشى مع مبدأ الفصل بين سلطة التحقيق وسلطة الحكم المعمول به في القضاء الجزائري.

كما يملك مجلس المحاسبة سلطة توقيع جزاءات، تتمثل في غرامات مالية ضد المحاسب المتسبب في تأخير إيداع حسابات التسيير أو عدم إرسال الوثائق والمستندات الثبوتية أو عدم تقديمها، ويمكن له أن يوجه أمر إلى المحاسب من تقديم حسابه في أجل يحدده له، وفي حالة انقضاء هذا الأجل دون تقديم الحساب يطبق إكراه مالي على المحاسب قدره 500 دج عن كل يوم تأخير لمدة لا تتجاوز (60) يوما⁽³⁾.

- من حيث طبيعة القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة: تعتبر القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة قرارات قضائية، نهائية تتمتع بالصيغة التنفيذية ولا تقبل إلا الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة وفقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، فهي إذا ليست قرارات إدارية، وإنما قرارات قضائية.

مما سبق يتضح أن مجلس المحاسبة هو هيئة عمومية مستقلة ذات طبيعة قضائية، تتكون من قضاة، تمارس رقابة بعدية للأموال العامة من أجل حمايتها والحفاظ عليها، وتصدر في هذا الشأن قرارات

¹ المادة 55 من الأمر رقم 95-20، المتعلق بمجلس المحاسبة، المرجع السابق، ص 09.

² المادة 12 الفقرة الأخيرة من الأمر رقم 10-02، المؤرخ في 16 رمضان عام 1431 الموافق 26 أوت 2010، المعدل والمتمم للأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادرة في 22 رمضان عام 1431 الموافق أول سبتمبر 2010، ص 05.

³ المادة 61 من الأمر رقم 95-20، المعدلة بموجب المادة 15 الأمر رقم 10-02، المرجع نفسه، ص 06.

قضائية نهائية، لا تقبل سوى الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة. أما الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، هي سلطة إدارية تهدف إلى البحث عن الطرق والأساليب للوقاية من الفساد أو التخلص منه من خلال تقديم اقتراحات وتوصيات إلى الهيئات المعنية، دون أن تملك سلطة توقيع عقوبات ردية، وإنما يمكنها إخطار مجلس المحاسبة أو الجهات القضائية⁽¹⁾، من أجل توقيع تلك العقوبات في حالة معاينة وقائع توصف على أنها أعمال فساد.

ثانياً: من حيث الصلاحيات

يتمتع مجلس المحاسبة بسلطات واسعة في مجال الرقابة البعدية على الأموال العامة سواء الإدارية أو القضائية قصد حماية الممتلكات والأموال العمومية من كل أشكال الفساد، ومراقبة مطابقة استعمالها مع الغايات التي خصصت من أجلها، وتحديد أسباب التبديد والتبذير، وتكمن الرقابة الإدارية في ما يلي:

- مراقبة نوعية تسيير الهيئات والمصالح العمومية، وتقييم شروط استعمالها للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة والاقتصاد، معتمداً في ذلك على الأهداف والوسائل المستعملة،

- التأكد من وجود آليات وإجراءات رقابية داخلية، ويقدم التوصيات التي يراها ملائمة لتحسين الفعالية.

- يراقب شروط منح واستعمال الإعانات والمساعدات المالية التي منحتها الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق والهيئات الخاضعة لرقابته،

- يتأكد مجلس المحاسبة خلال تحريته من وجود وملاءمة وفعالية وآليات إجراءات الرقابة والتدقيق الداخليين،

- مراقبة النفقات التي تم صرفها ومدى انسجامها مع الأهداف المسطرة لها⁽²⁾.

كما يتمتع مجلس المحاسبة باختصاصات استشارية، فهو يُستشار من قبل الحكومة في المشاريع التمهيدية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية⁽³⁾. بالإضافة إلى التوصيات والآراء التي يقدمها إلى الإدارات والهيئات الخاضعة لرقابته من أجل الوقاية والحماية والتسيير الأمثل للممتلكات والأموال العمومية، في حين تكمن الرقابة القضائية التي يقوم بها مجلس المحاسبة في الأعمال التالية:

¹ المادة 205 المطه 2، 3 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، ص 43.

² المواد 69، 70 و71 من الأمر رقم 95-20، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 10-02، المرجع نفسه، ص 11.

³ المادة 12، نفس المرجع، ص 04.

- حق الاطلاع على الوثائق وسلطة التحري: يحق لمجلس المحاسبة الاطلاع على كل الوثائق التي من شأنها تسهيل المراقبة المالية، وإجراء التحريات اللازمة للاطلاع على الأعمال المنجزة من القطاعات المعنية،

- مراجعة حسابات المحاسبين العموميين: يعتبر المجال الأصلي الذي يمارس فيه مجلس المحاسبة اختصاصاته القضائية، حيث يُلزم القانون الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين أن يودعوا حساباتهم الإدارية وحسابات لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة في أجل أقصاه 30 جوان من السنة المالية للميزانية المقفلة⁽¹⁾.

ويقوم مجلس المحاسبة بمراجعة الحسابات التدقيق فيها من حيث مطابقتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها وإصدار أحكام بشأنها⁽²⁾، والغرض من ذلك إبراز مدى مسؤولية المحاسب المالي الشخصية أو المالية عن ضياع الأموال أو القيم أو المواد أو تبديدها أو سرقتها⁽³⁾.

ويصدر المجلس قراراً نهائياً في حالة عدم وجود أية مخالفة، أما في الحالة العكسية يصدر قراراً مؤقتاً يبلغ إلى المحاسب من أجل الرد عليه خلال اجل شهرين ليعاد بعد نهاية تلك المدة النظر فيه من طرف التشكيلة المختصة بقرار نهائي يقضي ببراءة المحاسب أو يجعله في حالة إدانة في حالة ثبوت المخالفة.

- رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية: يمارس مجلس المحاسبة الرقابة على التسيير المالي للأمرين بالصرف، وتحميلهم المسؤولية المالية والشخصية عن الأخطاء التي يرتكبونها خلال تسييرهم المالي، وتتمثل هذا المخالفات عموماً فيما يلي⁽⁴⁾:

- مخالفة الأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بتنفيذ الإيرادات والنفقات، أو تلك المتعلقة بمسك الحسابات وسجل الجرد والاحتفاظ بالوثائق والمستندات الثبوتية،

¹ المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 02 رمضان 1416 الموافق 22 جانفي 1996، المحدد انتقالياً الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06، الصادرة في 04 رمضان 1416 الموافق 24 جانفي 1996، ص 17.

² المادة 74 من الأمر رقم 95-20، المتعلق بمجلس المحاسبة، المصدر السابق، ص 12.

³ المواد من 50 إلى 53 من المرسوم الرئاسي رقم 95-377، المحدد لنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، المرجع السابق، ص 13.

⁴ المادة 88 من الأمر رقم 95-20، المتعلق بمجلس المحاسبة، المصدر السابق، ص 14.

- تقديم وثائق مزيّفة أو خاطئة إلى مجلس المحاسبة أو إخفاء مستندات عنه،
 - تنفيذ عمليات النفقات خارج الأهداف المحددة لها،
 - الالتزام بالنفقات دون توفر الاعتمادات المالية تجاوز الترخيصات الخاصة بالميزانية،
 - التسبب في إلزام الدولة أو الجماعات الإقليمية أو الهيئات العمومية بدفع غرامات تهديديّة أو تعويضات مالية نتيجة عدم التنفيذ الكليّ أو الجزئيّ أو بصفة متأخرة لأحكام القضاء،
 - أعمال التسيير التي تتمّ باختراق قواعد إبرام وتنفيذ العقود، التي ينص عليها قانون الصّفقات العموميّة.
- إذا كان مجلس المحاسبة يملك صلاحيات وسلطات إدارية وقضائية من أجل حماية الأموال والممتلكات العمومية، فإن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تملك صلاحيات إدارية والتي يغلب عليها الطابع الاستشاري، والمتمثل أساسا في تقديم توصيات واقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، وتقييم الأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرّامية إلى الوقاية من الفساد، والنظر في مدى فعاليتها.
- كما يظهر الجانب الوقائي للهيئة في تلقّي التصريحات بالممتلكات الخاصة بالموظفين العموميين بغرض محاربة الكسب غير المشروع للموظفين ذوو المناصب العليا، وحماية الممتلكات والأموال العمومية من الاختلاس والتبديد.

يمكن للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته أن تستعين بالنيابة العامة في مجال مكافحة الفساد من أجل جمع الأدلة والتحري في الوقائع التي لها علاقة بالفساد. كما أنه في إطار ممارسة الهيئة لمهامها، يمكنها أن تطلب من الإدارات والمؤسسات والهيئات التابع للقطاع العام أو الخاص أو من كل شخص طبيعي أو معنوي آخر المعلومات والوثائق التي تراها مفيدة في الكشف عن أفعال الفساد⁽¹⁾.

وقد اعتبر المشرع الامتناع المتعمد وغير المبرر عن تزويد الهيئة بالوثائق و/أو المعلومات جريمة تعيق السير الحسن للعدالة، ويعاقب عليها بالحبس من سنة (6) أشهر إلى خمس (5) سنوات والغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج⁽²⁾.

في الأخير نخلص أن الفرق بين الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته - السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد في الدستور الحالي - ومجلس المحاسبة يظهر من حيث الطبيعة القانونية في كون أن الهيئة سلطة إدارية مستقلة والمجلس هيئة قضائية متخصصة، كما يبرز الاختلاف بين المؤسستين من

¹ المادة 21 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المصدر السابق، ص 08.

² المادة 44، نفس المصدر، ص 11.

حيث السلطات والصلاحيات التي تتمتع بها كل مؤسسة، إذ يملك مجلس المحاسبة سلطات أوسع فهو يتمتع باختصاصات قضائية وإدارية، أما الهيئة لها أعمال إدارية وهي تنحصر في سلطة التأثير أي الاستشارية فقط بخلاف المجلس الذي يملك سلطة التأثير وسلطة اتخاذ القرار، لكن بعد التعديل الدستوري ترتب عنه تغيير اسم الهيئة وترقيتها إلى المؤسسات الرقابية، وإن كان الرقابة التي تمارسها الهيئة أوسع من حيث نطاق الأشخاص الخاضعين لها فهي تشمل كل الموظفين العموميين كما تفرض رقابتها على القطاع العام والخاص فإن المجلس تنحصر رقابته على الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين في المؤسسات والمرافق العمومية وكذا المؤسسات والشركات التي تملك فيها الدولة رؤوس أموال تجارية.

أما من حيث طبيعة الرقابة فإن مجلس المحاسبة يمارس رقابة بعيدة للأموال والممتلكات العمومية، فهو يبحث عن الأخطاء ومتابعة مرتكبيها أما الهيئة تدرس الأسباب التي تؤدي إلى الفساد والبحث عن الحلول تقدمها في شكل توصيات إلى الجهات المعنية من أجل مكافحة الفساد والوقاية منه، ورغم أن المجلس يملك سلطات وآليات فعالة من تلك التي تتمتع بها الهيئة، فإن ذلك لا يقلل من الدور الذي يمكن أن تلعبه الهيئة في وقاية الممتلكات والأموال العامة من كل أشكال الفساد الذي قد تتعرض له.

الفرع الثاني: التمييز بين الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والديوان

المركزي لقمع الفساد

لقد أنشأ المشرع الجزائري بموجب قانون الوقاية من الفساد مكافحة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والديوان المركزي لقمع الفساد، وهما يُعتبران من أهم الآليات المعتمدة لمكافحة الفساد والوقاية منه، وإن كانت الهيئة أسبق من حيث الإنشاء من الديوان⁽¹⁾، فإن هذا الأخير تم إنشاؤه بغرض تعزيز آليات مكافحة الفساد على المستوى المؤسسي والتصدي لجرائم الفساد وردعها، والمساهمة إلى جانب الهيئة في القضاء أو على الأقل التقليل إلى حد كبير من الفساد الذي أصبح يهدد الدولة اقتصاديا واجتماعيا.

ويعتبر الديوان المركزي لقمع الفساد أداة عملية لمواجهة جرائم الفساد، لذلك فهو يختلف عن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من حيث الطبيعة القانونية ومن حيث المهام والسلطات التي يتمتع بها.

¹ تم إنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد بموجب الأمر رقم 10-05، المصدر السابق، ص 16.

أولاً: من حيث الطبيعة القانونية

لقد اعتبر المشرع الجزائري الديوان المركزي لقمع الفساد، مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية تابعة لوزير العدل، حافظ الأختام، إذ أنه يتمتع بالاستقلالية في ممارسة عمله وتنظيمه، وهو يتكون في غالبيته من أعضاء لهم صفة الضبطية القضائية، ويتمتع بمجموعة من الخصائص تجعله يتميز عن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

1- خصائص الديوان المركزي لقمع الفساد:

يتمتع الديوان بمجموعة من الصفات التي تميزه عن غيره ومن أهمها ما يلي:

- الديوان مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية: نصت المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426، المحدد لتشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفية سيره⁽¹⁾، على أن: "الديوان مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية، تكلف بالبحث عن الجرائم ومعاينتها في إطار مكافحة الفساد". وهو بهذا لا يختلف عن باقي أجهزة الضبطية القضائية الأخرى، فهو جهاز غالبية تشكيلته ضباط وأعوان الشرطة القضائية الذين ينتمون إلى وزارتي الدفاع والداخلية⁽²⁾، ويمارسون مهامهم في إطار أحكام قانون الإجراءات الجزائية وقانون مكافحة الفساد⁽³⁾. وبذلك فإن الديوان ليس بسلطة إدارية كما هو عليه الحال بالنسبة للهيئة، فلا يمكنه إصدار قرارات أو تقديم آراء وتوصيات، وإنما هو جهاز مكلف بالبحث والتحري عن جرائم الفساد، وجمع الأدلة والقيام بالتحقيقات وإحالة مرتكبيها للمثول أمام الجهات القضائية المختصة⁽⁴⁾.

- تبعية الديوان المركزي لقمع الفساد لوزير العدل حافظ الأختام: تطبيقاً لأحكام المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 14-209 المعدل للمرسوم الرئاسي رقم 11-426 الذي يحدد تشكيلته الديوان المركزي لقمع

¹ المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المؤرخ في 13 محرم عام 1433 الموافق 08 ديسمبر 2011، المحدد لتشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفية سيره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 68، الصادرة في 19 محرم عام 1433 الموافق 14 ديسمبر 2011، ص 10.

² حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2012/2013، ص 504.

³ المادة 24 مكرر 1 ف 02 من الأمر رقم 10-05، المصدر السابق، ص 16.

⁴ المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426، المصدر السابق، ص 11.

الفساد وتنظيمه⁽¹⁾، تم وضع الديوان تحت وصاية وزير العدل، حافظ الأختام، بعدما كان موضوع تحت وصاية الوزير المكلف بالمالية⁽²⁾، وهو يتمتع بالاستقلالية في عمله وتسييره⁽³⁾.

لكن على الرغم من أن القانون يمنح الاستقلالية في ممارسة المهام الموكلة له. إلا إن إلحاق الديوان بوزارة المالية، وبعدها وزارة العدل يجعله جهازاً خاضعاً للسلطة التنفيذية، مما يفقده الاستقلالية ويؤثر عليه في أداء المهام المنوطة به، ورغم ذلك؛ فإن تحويل الوصاية على الديوان من وزارة المالية إلى وزارة العدل، يعد عملاً إيجابياً من الناحية الفنية، لأنه يضيف من ناحية الشكل مرونة على عملية التحقيق في شبهات الفساد وتخويلها للقضاء للفصل فيها⁽⁴⁾، خلافاً للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي تم وضعها لدى رئيس الجمهورية، مما يمنحها استقلالية أفضل في أداء الوظيفة الموكلة لها.

- **عدم تمتع الديوان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي:** لم يعترف المشرع الجزائري للديوان المركزي لقمع الفساد بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وإنما جعله جهازاً يتبع وزير العدل، حافظ الأختام، فهذا الأخير هو الذي يوافق على الميزانية الديوان بعد أن يعدها المدير العام ويعرضها عليه. ويعتبر وزير العدل هو الأمر بالصرف الرئيسي، أما المدير العام للديوان هو أمر بالصرف ثانوي⁽⁵⁾، وهذا بخلاف الهيئة التي تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري، والذي يعتبر من أهم الضمانات التي تُمكن أي هيئة أو جهاز من ممارسة المهام بعيداً عن التأثيرات. ويتربط عن عدم تمتع الديوان بالشخصية المعنوية، أنه لا يملك أهلية القيام بالتصرفات القانونية، ولا أهلية التقاضي أو ذمة مالية مستقلة بل هو مصلحة خارجية لوزارة العدل بعد أن كان تابع لوزارة المالية فهو جزء من السلطة التنفيذية، مما يجعله خاضعاً لأوامرها.

¹ المرسوم الرئاسي رقم 14-209 المؤرخ في 25 رمضان عام 1435 الموافق 23 جويلية 2014، المعدل للمرسوم الرئاسي رقم 11-426، المؤرخ في 13 محرم عام 1433 الموافق 08 ديسمبر 2011، المحدد لتشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفية سيره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 46، الصادرة في 04 شوال عام 1435 الموافق 31 جويلية، 2014، ص 08.

² المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426، المصدر السابق، ص 11.

³ المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 14-209، المصدر السابق، ص 08.

⁴ رفاة فافة، المرجع السابق، ص 377.

⁵ المادة 24، من المرسوم الرئاسي رقم 11-426، المصدر السابق، ص 13.

- **الديوان جهاز ردي:** يعتبر الديوان المركزي لقمع الفساد جهاز ردي فهو كما يدل عليه اسمه أنشئ من أجل قمع الفساد، فهو جهاز يسعى إلى مكافحة الفساد من خلال جمع المعلومات والبحث والتحري عن جرائم الفساد، وجمع الأدلة وإحالة مرتكبيها للمثول أمام الجهة القضائية المختصة. فهو يختلف عن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، التي لها وظيفة وقائية، فهي تسعى في الغالب إلى البحث عن أسباب وعوامل الفساد قبل حدوثها والعمل على إيجاد آليات وسبل لمواجهةها.

2- تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد:

يتشكل الديوان المركزي لقمع الفساد حسب نص المادة 06 من المرسوم رقم 11-426، المتضمن تحديد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه من:

- ضباط وأعاون الشرطة القضائية التابعة لوزارة الدفاع الوطني،
- ضباط وأعاون الشرطة القضائية التابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية،
- أعوان عموميين ذوي كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد،

وللديوان، زيادة على ذلك، مستخدمون للدعم التقني والإداري". باستقراء هذه المادة يلاحظ أنه فيما يخص الأعضاء التي يتشكل منها الديوان يتم اختيارهم من بين:

أ- ضباط الشرطة القضائية التابعين إلى وزارة الدفاع الوطني أو وزارة الداخلية والجماعات المحلية، ويمكن تقسيمهم إلى نوعين⁽¹⁾:

- النوع الأول يشمل الأشخاص الذين يتمتعون بصفة الضبطية القضائية بقوة القانون⁽²⁾، وهم: ضباط الدرك الوطني، الموظفون التابعون للأسلاك الخاصة للمراقبين، ومحافظي وضباط الشرطة للأمن الوطني.

¹ المادتان 12 و15 من الأمر 66-155 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 05 جوان 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائرية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 48، الصادرة في 23 صفر عام 1386 الموافق 10 جوان 1966، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 15-02، المؤرخ في 07 شوال عام 1436 الموافق 23 جويلية 2015، الجريدة الرسمية، العدد 40، الصادرة في 07 شوال عام 1436 الموافق 23 جويلية 2015.

² يستثنى من ذلك، قضاة النيابة، رؤساء المجالس الشعبية البلدية، برغم من أنهم يتمتعون بصفة الضبطية القضائية بقوة القانون، إلا أنه لا يمكن تعيينهم في الديوان.

- النوع الثاني يشمل الأشخاص الذين يتمتعون بصفة الضبطية القضائية بصدور قرار، وهم: ذوو الرتب في الدرك، ورجال الدرك الذين أمضوا في سلك الدرك الوطني ثلاث سنوات على الأقل والذين تم تعيينهم بموجب قرار مشترك صادر عن وزير العدل ووزير الدفاع الوطني، بعد موافقة لجنة خاصة.

- الموظفون التابعون للأسلاك الخاصة للمفتشين وحفاظ وأعاون الشرطة للأمن الوطني الذين أمضوا ثلاث سنوات على الأقل بهذه الصفة والذين تم تعيينهم بموجب قرار مشترك صادر عن وزير العدل ووزير الداخلية والجماعات المحلية، بعد موافقة لجنة خاصة.

ب- أعوان الضبط القضائي التابعين إلى وزارة الدفاع الوطني أو وزارة الداخلية والجماعات المحلية: لقد حدّدهم المشرع الجزائري في نص المادة 19 من قانون الإجراءات الجزائية، والتي جاء فيها: "يعد من أعوان الضبط القضائي موظفو مصالح الشرطة وذوو الرتب في الدرك الوطني ورجال الدرك ومستخدمو مصالح الأمن العسكري الذين ليست لهم صفة ضباط الشرطة القضائية".

د- الأعوان العموميين: يتكون الديوان من أعوان عموميين تكون لهم كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد، إلا أن المشرع لم يبيّن لنا الجهات التي ينتمي إليها هؤلاء الأعوان الذين يعينون في الديوان، وعلى العموم يتم اختيارهم من ذوي الخبرات والكفاءات والمتخصصين في مجال مكافحة الفساد والذين ينتمون إلى مختلف المؤسسات والإدارات المركزية والمحلية⁽¹⁾.

فيما يخص مدة عضوية الأعضاء التي يتشكل الديوان منهم: فهي غير محددة، وهو ما من شأنه التأثير على عملهم، حيث يكونون عرضة للإقالة في أي وقت، فضلا عن تبعيتهم لهيئاتهم الأصلية ويتقاضون رواتبهم منها⁽²⁾، ويخضعون للأحكام التشريعية والتنظيمية والقانونية المطبقة على هيئاتهم⁽³⁾.

¹ حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص. 507.

² المادة 25 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426، المصدر لسابق، ص 13.

³ المادة 07، نفس المصدر، ص 12.

أما عن عدد الأعضاء التي يتكون منها الديوان، فيتم تحديدهم بموجب قرارٍ مشتركٍ وزير المالية والوزير المعني⁽¹⁾، وهو بذلك يختلف عن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، والتي حدّد المشرع عدد أعضائها ومدة عضويتهم⁽²⁾.

ما يلفت الانتباه فيما يخصّ أعضاء الديوان الذين يعينون من بين الأشخاص الذين لهم صفة الضبطية القضائية، لم يحدد المشرع عمّا إذا كانوا يفقدون هذه الصفة، فيما يخص الجرائم الأخرى والتي لا تتعلق بالفساد والتقييد بالبحث والتحري عن جرائم الفساد، أو أنهم يمارسون الضبط القضائي في كل الجرائم باعتبارهم يمتلكون صفة الضبطية القضائية بموجب قانون الإجراءات الجزائية.

لكن بالرجوع إلى نص المادة 24 مكرر 1 الفقرة الأخيرة من الأمر رقم 10-05⁽³⁾ التي نصّت على ما يلي: "ويمتدّ اختصاصهم المحلي في جرائم الفساد والجرائم المرتبطة بها، إلى كامل الإقليم الوطني". وبمفهوم المخالفة، فإن الاختصاص الإقليمي لضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان في الجرائم الأخرى التي لا تتعلق بالفساد تنحصر في دائرة اختصاصهم المحلي.

ثانياً: من حيث سلطات وصلاحيات الديوان

أنشئ الديوان المركزي لقمع الفساد من أجل تعزيز آليات محاربة الفساد، فهو يتمتع بصلاحيات وسلطات ذات طابع قمعي تتماشى والدور المنوط به، وهي بذلك تختلف عن تلك الموكلة للهيئة، والتي يغلب عنها الجانب الوقائي، ولتعزيز دور الديوان المركزي لقمع الفساد في محاربة جرائم الفساد وسّع المشرع من الاختصاص الإقليمي لأعضاء الديوان باعتبارهم ضباط الشرطة القضائية والذي يشمل كافة إقليم البلاد.

¹ المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426، نفس المصدر، ص 12.

² المرسوم الرئاسي رقم 12-64، المؤرخ في 14 ربيع الأول عام 1433 الموافق 07 فبراير 2012، المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 06-413، المؤرخ في أول ذي القعدة عام 1427 الموافق 22 نوفمبر 2006، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 08، الصادرة في 22 ربيع الأول عام 1433 الموافق 15 فبراير، 2012، ص 17.

³ الأمر رقم 10-05، المعدل والمتمم للقانون رقم 06-01، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المصدر السابق، ص

- مهام الديوان المركزي لقمع الفساد: خول المشرع الجزائري الديوان سلطة البحث والتحري عن الجرائم المتعلقة بالفساد وهذا ما جاء في نص المادة 24 مكرر من الأمر رقم 10-05 المذكور سابقاً، وكذا المادة 05 من المرسوم رقم 11-426⁽¹⁾، وتتمثل هذا المهام فيما يلي:

- جمع كل معلومة تسمح بالكشف عن أفعال الفساد ومكافحتها ومركزة ذلك واستغلاله،
- جمع الأدلة والقيام بتحقيقات في وقائع الفساد وإحالة مرتكبيها للمثول أمام الجهات القضائية المختصة، وهو ما يميّزه عن الهيئة التي لا يمكن لها تحريك الدعوى العمومية إذا توصلت من خلال مهامها إلى وقائع ذات وصف جزائي، وإنما تقوم بتحويل الملف إلى وزير العدل، وهذا الأخير له سلطة إخطار النائب العام المختص من أجل تحريكها.

- التعاون والتساند مع هيئات مكافحة الفساد وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية، فهو بذلك يتعاون مع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وباقي الهيئات الوطنية التي تتولى الرقابة على أعمال الإدارة، منها المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة، وعلى الصعيد الدولي يتعاون مع جهاز الشرطة الجنائية الدولية.

- اقتراح كل إجراء من شأنه المحافظة على حسن سير التحريات التي يتولاها على السلطات المختصة.

تجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري خول ضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان سلطة استعمال كل الوسائل المنصوص عليها في التشريع الساري المعمول به، من أجل جمع المعلومات المتصلة بمهامهم. وفي إطار البحث ومعاينة جرائم الفساد يؤهل الديوان للاستعانة، عند الضرورة، بضباط الشرطة القضائية أو أعوان الشرطة القضائية التابعين لمصالح الشرطة القضائية الأخرى، على أن يتم في جميع الحالات، إعلام وكيل الجمهورية لدى المحكمة، مسبقاً، بعمليات الشرطة القضائية التي تجري في دائرة اختصاصه⁽²⁾. كما له، بعد إعلام وكيل الجمهورية المختص بذلك مسبقاً، أن يوصي السلطة السلمية باتخاذ كل إجراء إداري تحفظي عندما يكون عون عمومي محل شبهة في وقائع تتعلق بالفساد⁽³⁾.

¹ المرسوم الرئاسي رقم 11-426، المصدر السابق، ص 11.

² المادة 20 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426، المصدر السابق، ص 12.

³ المادة 21، نفس المصدر، ص 12، 13.

- الاختصاص الوطني لضباط الشرطة القضائية التابعيين للديوان: يمتد اختصاص ضباط الشرطة القضائية التابعيين للديوان فيما يخص الجرائم التي تتعلق بالفساد إلى كافة الإقليم الوطني، وذلك طبقاً للمادة 24 مكرر 1 من الأمر رقم 10-05 المذكورة سلفاً، أما ضباط الشرطة القضائية غير التابعيين للديوان، يمارسون مهامهم في البحث والتحري ومعاينة الجرائم بما فيها جرائم الفساد، في نطاق اختصاصهم المحلي باستثناء الجرائم الخطيرة المحددة في المادة 16 الفقرة ما قبل الأخيرة من قانون الإجراءات الجزائية⁽¹⁾، والتي لم تنص على أن جرائم الفساد تدخل ضمن الجرائم التي يوسع فيها الاختصاص المحلي لضباط الشرطة القضائية، وكأنّ المشرع الجزائري لم يعتبر جرائم الفساد من ضمن الجرائم الخطيرة التي تستوجب توسيع الاختصاص.

وعليه يمكن القول أنّه فيما يخص جرائم الفساد المشرع الجزائري لم يوسع من دائرة الاختصاص المحلي لكل ضباط الشرطة القضائية وإنما حصرها فقط لضباط الشرطة القضائية التابعيين للديوان الوطني لقمع الفساد، أي أنّ المشرع عندما يتعلق الأمر بجرائم الفساد فإن يوسع دائرة الاختصاص المحلي لفئة معينة من ضباط الشرطة القضائية وهي الفئة التابعة للديوان، أما عندما يتعلق الأمر بطائفة من الجرائم وهي الجرائم التي تعتبر الخطيرة والمحددة مسبقاً في القانون، يوسع الاختصاص المحلي إلى كامل الإقليم الوطني، ولكافة ضباط الشرطة القضائية.

إن هذا التمييز بين ضباط الشرطة القضائية التابعة للديوان وضباط الشرطة القضائية العاديين، يتنافى وسياسة مكافحة الفساد التي أعلنها المشرع وتبناها في نصوصه المختلفة، ذلك لأنّ الفعالية في تتبع وردع مرتكبي جرائم الفساد تقتضي تخفيف وتسهيل إجراءات المتابعة لجميع ضباط الشرطة القضائية⁽²⁾.

¹ تنص المادة 16 الفقرة ما قبل الأخيرة من القانون رقم 06-22 المؤرخ في 29 ذي القعدة عام 1427 الموافق 20 ديسمبر 2006، المتضمن تعديل الأمر رقم 66-155 18 صفر عام 1386 الموافق 05 جوان 1966، والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 84 الصادرة في 04 ذو الحجة عام 1427 الموافق 24 ديسمبر 2006، على ما يلي: غير أنّه فيما يتعلق ببحث ومعاينة جرائم المخدرات والجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية والجرائم الماسة بأنظمة المعالجة الآلية للمعطيات وجرائم تبييض الأموال والإرهاب والجرائم المتعلقة بالتشريع الخاص بالصرف، يمتد اختصاص ضباط الشرطة القضائية إلى كامل الإقليم الوطني، ص 05.

² حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 513.

وقد أخضع المشرع الجزائري جرائم الفساد إلى اختصاص الجهات القضائية ذات الاختصاص الموسع وفقا لأحكام قانون الإجراءات الجزائية⁽¹⁾، أما جرائم الفساد التي تنتم بنوع من التعقيد يختص بها القطب الجزائي الاقتصادي والمالي⁽²⁾، والذي لا يتقيد بامتيازات التقاضي التي يمنحها القانون لفئة معينة من كبار المسؤولين في الدولة⁽³⁾.

مما سبق يلحظ أن الديوان المركزي لقمع الفساد يمتلك صلاحيات وسلطات أفضل من تلك التي تملكها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، فهو يملك سلطة البحث والتحري عن الوقائع التي تتعلق بالفساد وإحالة مرتكبيها للمثول أمام الجهات القضائية المختصة، وهو ما لا تملكه الهيئة والتي لها سلطة تقديم الاقتراحات والتوصيات إلى الجهات المعنية للحدّ من جرائم الفساد المرتكبة، أو إخطار مجلس المحاسبة والسلطة القضائية المختصة بالمخالفات التي تعاينها وفق التعديل الدستوري الأخير.

في الأخير نخلص أن الديوان المركزي لقمع الفساد تمّ إنشائه لدعم وتكملة دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في التصدي لظاهرة الفساد، فهذه الأخيرة لها دور وقائي في حين الديوان له دور ردعي وهو يتشكّل من أعضاء لهم صفة ضباط الشرطة القضائية، وعلى رغم من أن الديوان ليس بمؤسسة دستورية ولا يتمتع بالاستقلالية مثلما هو عليه الحال بالنسبة للهيئة، وأنه أنشئ لتعزيز ودعم دور الهيئة في الوقاية من الفساد ومكافحته، إلاّ أنّه يملك سلطات لمكافحة الفساد أفضل من تلك التي تملكها الهيئة.

¹ المادة 24 مكرر 1 الفقرة الأولى من الأمر رقم 05-10، المعدل والمتمم للقانون رقم 06-01، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المصدر السابق، ص 16.

² المادة 211 مكرر 2 مطة 2 من الأمر رقم 04-20، المؤرخ في 11 محرم 1442 الموافق 30 أوت 2020، المعدل والمتمم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 صفر 1386 الموافق 08 جوان 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 51، الصادرة في 11 محرم 1442 الموافق 30 أوت 2020، ص 10.

³ المادة 573 ف 02، نفس المصدر، ص 13.

المبحث الثاني: النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

يتضمن النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجموعة من الصلاحيات والسلطات، بغرض مواجهة ظاهرة الفساد، التي تهدد الدولة والمجتمع، وبغرض تمكين الهيئة من ممارسة المهام المنوط بها، تم تزويدها بآليات تمكّنها من الإلمام والإحاطة بكل الأعمال المسندة إليها، وذلك وفقا للإطار القانوني المنظم للوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر.

لقد قام المشرع الجزائري بتزويد الهيئة بأجهزة وموظفين من أجل تسيير وإدارة هاته الهياكل، بما يتماشى ومقتضيات مكافحة الفساد، حيث نصت المادة 19 ف 02 من قانون مكافحة الفساد⁽¹⁾، على ما يلي: "تزويد الهيئة بالوسائل البشرية والمادية اللازمة لتأدية مهامها". وهذا تجسيدا لاتفاقية الأمم المتحدة⁽²⁾ التي حثت الدول الأعضاء على توفير الظروف والإمكانات والمؤهلات اللازمة لتحسين أداء الهيئة لوظيفتها، لاسيما المادة 06 ف. 02 منها، والتي جاء فيها: "... وينبغي توفير ما يلزمها من موارد مادية وموظفين متخصصين، وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للاضطلاع بوظائفهم". ولقد تضمن التعديل الدستوري الأخير تغيير تسمية الهيئة وتوسيع صلاحيتها وترقيتها الى المؤسسات الرقابية، ونص على أن كيفية تنظيم وتشكيل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد وتحديد صلاحيتها يكون بموجب قانون، فإنه في انتظار ذلك سوف نتولى دراستها وفقاً للقواعد الحالية، مما يقتضي التعريف باختصاصات الهيئة وفقاً لما هو محدد في القانون في المطلب الأول، ثم دراسة آليات ممارسة الهيئة لاختصاصاتها في المطلب الثاني.

المطلب الأول: صلاحيات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

أنشئت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من أجل الوقاية من ظاهرة الفساد ومكافحته، مما يستلزم منحها صلاحيات واختصاصات واسعة، تتماشى وحجم وخطورة الأضرار التي تترتب عن تلك الظاهرة، وهي تعتمد في ذلك على استراتيجية وطنية وقائية، تعكس مبادئ النزاهة والشفافية والمسؤولية التي

¹ القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المصدر السابق، ص 07.

² اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المؤرخة في 31 أكتوبر 2003، المصادق عليها بموجب مرسوم رئاسي رقم 04-

128، المصدر السابق، ص 15.

تسعى الهيئة إلى تعزيزها بغرض حماية الممتلكات والأموال، خاصة العمومية منها، إلى جانب بعض المهام التي تكتسي نوع من المكافحة.

لقد حدّد المشرّع الجزائري اختصاصات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في نص المادتين 20 و 21 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁽¹⁾، وكذا المادة 06 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام 2003، وهي اختصاصات يطغى عليها الطابع التوجيهي والتحسيبي، فمن بين أهم الالتزامات التي تقع على الهيئة، نذكر: الوقاية من الفساد قبل وقوعه، لما لهذا الأسلوب من فعالية وأهمية في تجنب جرائم الفساد قبل وقوعه، كما تعمل الهيئة في إطار محاربة الفساد على تجفيف منابعه، من خلال اختصاصاتها الرقابية الممنوحة لها⁽²⁾، والتي تعززت بموجب التعديل الدستوري الأخير، قصد حماية الممتلكات والأموال في القطاعين الخاص والعام وبالأخص هذا الأخير الذي يحظى بحماية أكثر. لذلك سوف يتم التطرق إلى الاختصاصات ذات الطابع الاستشاري في الفرع الأول، ثم إلى الاختصاصات ذات الطابع الرقابي في الفرع الثاني.

الفرع الأول: الاختصاصات ذات الطابع الاستشاري

يطغى على اختصاصات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته الطابع الاستشاري، بالرغم من ترقيتها إلى مؤسسة رقابية، فهي تعمل على وضع استراتيجيات وطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والسهر على تنفيذها ومتابعتها، كما تسعى إلى البحث عن الأساليب والطرق التي تجنّب الدولة والمجتمع الفساد الذي ينخر الإدارات والمؤسسات العمومية بصفة خاصة أو تلك التي تساهم في القضاء عليه. وفي هذا الصدد تضمّنت المادة 20 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته⁽³⁾، مجموعة من الاختصاصات ذات طبيعة توجيهية تحسبسية، وهي منصوص عليها كذلك في المادة 05 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي جاءت بعنوان سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية.

عمومًا تكمن المهام ذات الطابع الاستشاري للهيئة في اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، تقديم توجيهات واقتراح تدابير تخصّ الوقاية من الفساد، إعداد برامج تحسبسية، العمل باستمرار على

¹ القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المصدر السابق، ص 07، 08.

² موسى بودهان، النظام القانوني لمكافحة الرشوة، دار الهدى، د. ط. عين مليلة، الجزائر، 2010، ص 205.

³ القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المصدر السابق، ص 07، 08.

تفعيل الأدوات والإجراءات الخاصة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وسوف نتطرق لهاته المهام بنوع من التفصيل.

أولاً: اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد

تجسيدا لنص المادة 05 الفقرة الأولى من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي نصت على قيام كل دولة، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، قام المشرع الجزائري بتكليف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، بمهمة اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية⁽¹⁾. وعلى هذا الأساس تقوم الهيئة بالبحث عن مختلف الأسباب سواء الاقتصادية أو الاجتماعية التي أدت أو تؤدي إلى انتشار ظاهرة الفساد، والعوامل التي تساعد على ذلك، والقيام بالدراسات والتحقيقات الدقيقة والتحليل اللازمة بغرض تحديد نماذج الفساد وطرائقه، بما تمكنها من اقتراح سياسة تساهم في الوقاية من الفساد والحد من انتشاره. وقد تمّ تكليف قسم الوثائق والتحليل والتحسيس للقيام بتلك المهام، بعد أن كانت تعهد إلى مديريةية الوقاية والتحسيس⁽²⁾.

نظرا للأهمية التي تكتسيها مهمة اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد والتي تتناسب والطبيعة الاستشارية للهيئة التي كرسها المشرع الجزائري صراحة في التعديل الدستوري لسنة 2016 حينما نصّ على ذلك في المادة 203 الفقرة الأولى منه⁽³⁾، التي جاء فيها: "تتولى الهيئة على الخصوص مهمة اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، تركز مبادئ دولة الحق والقانون وتعكس مبادئ النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الممتلكات والأموال العمومية والمساهمة في تطبيقها".

حيث تساهم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وفق التشريع الجزائري إلى جانب اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، في تطبيقها، وهو في ذلك ساير المشرع التونسي الذي يعطي للهيئة سلطة اقتراح سياسات مكافحة الفساد ومتابعة تنفيذها بالاتصال مع الجهات المعنية⁽⁴⁾.

¹ المادة 20 الفقرة الأولى، المرجع نفسه، والمادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المصدر السابق، ص 19.

² المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64، المعدلة للمادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المرجع السابق.

³ القانون رقم 16-01، المتضمن تعديل الدستور، المصدر السابق، ص 35.

⁴ الفصل 13 الفقرة الأولى من المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011 مؤرخ في 14 نوفمبر 2011، يتعلق بمكافحة الفساد، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، العدد 88 الصادر في 18 نوفمبر 2011، 2747.

في حين نجد أنّ المشرع المغربي لم يحصر دور هيئة النزاهة في اقتراح سياسة للوقاية من الفساد بل ذهب إلى أبعد من ذلك، حينما أعطى لها سلطة إعداد برامج للوقاية من جرائم الفساد والسهو على تنفيذها، حيث نصت المادة 03 ف. 05 من القانون المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها⁽¹⁾، على تولي الهيئة إعداد برامج للوقاية من جرائم الفساد والإسهام في تخليق الحياة العامة، والسهو على تنفيذها بالتنسيق مع جميع السلطات والهيئات المعنية.

لقد اشترط المشرع الجزائري على الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته عند اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، أن تكون تلك السياسة مجسدة لدولة القانون وتعكس مبادئ النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية.

نظراً لأهمية مبادئ النزاهة والشفافية والمسؤولية في الوقاية من الفساد ومكافحته، خاصة وأن غياب تلك المبادئ يؤدي إلى إضفاء الضبابية على الأعمال الإدارية والمالية التي تقوم بها الهيئات الإدارية، وتفقد الثقة بين الإدارة والمواطن، لذلك سنحاول تحديد مفهوم كل واحد منها وذلك بالتطرق للتعريف التشريعي ثم الاصطلاحي.

1- التعريف التشريعي: إذا كان المشرع الجزائري يلزم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته عند اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، أن تكون تلك السياسة تعكس مبادئ النزاهة والشفافية والمسؤولية، إلا أنه على غرار أغلب التشريعات العربية لم يتولى تعريف تلك المبادئ، خلاف المشرع التونسي الذي عرّف كل من النزاهة والشفافية والمساءلة في الفصل 02 ف 2،3،4، على التوالي، من المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011، المتعلق بمكافحة الفساد⁽²⁾، كما يلي:

- **النزاهة:** مجموعة من المبادئ والسلوكيات التي تعكس التقيّد بمقتضيات القانون ومقاصده وتجنب تضارب المصالح والامتناع عن أي عمل من شأنه المساس بثقة العموم في صحة وسلامة الأداء أو السلوك ومطابقتها للضوابط التي تحكمه.

- **الشفافية:** نظام يقوم بصفة خاصة على التدقق الحر للمعلومات والعمل بطريقة منفتحة بما من شأنه أن يتيح توفير معطيات صحيحة وكاملة في الوقت المناسب وبأيسر السبل تساعد أصحاب الشأن على التعرف

¹ ظهير شريف رقم 1.15.65، المتضمن تنفيذ القانون رقم 12.113 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، المصدر السابق، ص 6075.

² المرسوم الإطاري المتعلق بمكافحة الفساد، الرائد الرّسمي للجمهورية التونسية، المصدر السابق، ص 2746.

على كيفية إنجاز خدمة معينة أو صنع القرار وفهمه وتقويمه لاتخاذ المواقف والإجراءات المناسبة قصد الحفاظ على مصالحهم وفسح المجال أمامهم لمساءلة الأشخاص المعنيين عند الاقتضاء دون حواجز أو عراقيل.

- **المساءلة:** إقرار مبدأ إخضاع كل شخص طبيعي أو معنوي يثبت ارتكابه لإحدى جرائم الفساد للمسؤولية الجزائية والمدنية والتأديبية وذلك بقطع النظر عن صفته أو وظيفته.

2 - التعريف الاصطلاحي: تعتبر مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة من أهم الآليات التي تعتمد عليها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وهي تعتبر من بين أهم العناصر التي تقوم عليها الحوكمة الرشيدة، وقد عرفت هذا العناصر من الناحية الاصطلاحية كما يلي:

- **النزاهة:** هي منظومة القيم والمسؤولية للحفاظ على الموارد والممتلكات والأموال العامة واستخدامها والتصرف فيها بكفاءة وفقاً للقانون ومقتضيات المصلحة العامة، وهي تعني ما تأصل لدى الفرد من قواعد وتشمل الصدق والأمانة وعدم الإضرار بالآخرين وهي عكس الفساد⁽¹⁾.

وتعتبر النزاهة الضابط الذي يضمن أداء الموظفين للمهام المسندة إليهم بموضوعية، وفقاً لما يقتضيه الصالح العام وحماية الممتلكات والأموال العمومية وإدارة الموارد العامة بكفاءة وفعالية والابتعاد عن تقديم وعود للأشخاص أو المنظمات والتي من شأنها أن تؤثر على قراراته في أداء المهام المسندة له.

- **الشفافية:** تعني الشفافية ضرورة وضوح العلاقة مع الجمهور، فيما يخص إجراءات تقديم الخدمات، والإفصاح للجمهور عن السياسات العامة المتبعة، وبخاصة السياسة المالية العامة، وحسابات القطاع العام، وكيفية إدارة الدولة من قبل القائمين عليها بمختلف مستوياتهم⁽²⁾. ويرى الطوخي أن الشفافية تعني: أن تعمل الإدارة في بيت من زجاج، كل ما به مكشوف للعاملين والجمهور، وتتضمن الأنظمة التي تعمل من خلالها الإدارة الوسائل اللازمة التي تكفل العلم والمعرفة للكافة بحقيقة أنشطتها وأعمالها بالإفصاح والعلانية والوضوح وبالتالي القدرة على مساءلتها ومحاسبتها⁽³⁾. وهي إحدى المصطلحات الحديثة التي استخدمتها

¹ بدره عبد الوهاب، جرائم الأمن الاقتصادي، (ب، ن)، الطبعة الأولى، دمشق، 1998، ص 22.

² عبير أصلح، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، (بدون ناشر)، الطبعة الثالثة، فلسطين، 2013، ص 49، 50.

³ الطوخي سامي محمود، الإدارة بالشفافية: الطريق للتنمية والإصلاح الإداري من السرية وتدني الأداء والفساد إلى الشفافية والتسبب وتطوير الأداء البشري والمؤسسي: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر 2006، ص 185.

الجهات المعنية بمكافحة الفساد في العالم، معبّرة عن ضرورة اطلاع الأفراد على منهج السياسة العامة وكيفية إدارة الدولة من قبل القائمين عليها⁽¹⁾.

تعتبر الشفافية من بين أهم الوسائل للوقاية من الفساد والقضاء عليه، وإحدى السبل الكفيلة بالمحافظة على الممتلكات والأموال العمومية، وحمايتها من مختلف أشكال الفساد، إذا أن كلاً من الشفافية والفساد مفهومان يقعان على طرف نقيض، فكلما اتسعت دائرة الشفافية ضاقت دائرة الفساد⁽²⁾، والعكس صحيح، لذلك أصبحت أغلب التشريعات تنصّ في قوانينها على ضرورة احترام هذا المبدأ، خاصة في مجال المعاملات المالية للدولة.

- **المساءلة:** تعني وجود آليات لتقديم التقارير حول استخدام موارد المؤسسة وتحمل المسؤولية عن قراراتهم أو عن الإخفاق في أهداف ورؤية المؤسسة⁽³⁾ أو المرفق العام. وقد عرّفها هاموند (Hammond) على أنها وسيلة يمكن للأفراد والمنظمات عبرها أن يتحمّلوا مسؤوليات أدايم بحيث يؤدي ذلك إلى اطمئنان من يتعامل معهم بأن الأمور تجري للصالح العام وفق الأهداف المرسومة، وتستند إلى تعظيم الممارسات الجيدة وتحجيم الممارسات السيئة، وأن المشكلات يتم التعامل معها بعدالة ومساواة⁽⁴⁾. فمن واجب المسؤولين في الوظائف الرسمية سواء كانوا منتخبين أو معينين، وكذا مسؤولي المؤسسات العامة والخاصة تقديم تقارير دورية إلى مسؤوليهم تتعلق بسير العمل في الهيئات والمؤسسات التابعة لهم، وتوضيح السياسة المنتهجة من طرفهم. فهي ليست تحقيقاً أو محاكمة، بل يقصد التحقق من أن الأداء يتم ضمن الأطر التي حدّتها الأهداف وفق المعايير المتفق عليها للوصول بالنظام إلى مستوى متميز من الكفاءة والفعالية⁽⁵⁾. وتعتبر المساءلة وظيفة رقابية بعدية يخضع لها كل مخطئ مهما كان منصبه أو وظيفته أو مكانته في المجتمع.

¹ عادل عبد العالي إبراهيم خراشي، مكافحة جرائم الفساد على ضوء اتفاقية الأمم المتحدة، دار الجامعة الجديد، مصر، 2016، ص 63، 64.

² نفس المرجع، ص 66.

³ الطوخي سامي محمود، المرجع السابق، ص 148.

⁴ أخوار رشيدة، عالية خالف، المساءلة والفعالية في الإدارة التربوية، دار الحامد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2006 ص 33.

⁵ نفس المرجع، ص 21.

ثانياً: تقديم توجيهات واقتراح تدابير أو توصيات تخصّ الوقاية من الفساد

كلّف المشرع الجزائري الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بتقديم توجيهات واتخاذ التدابير اللازمة، للهيئات والمؤسسات العامة ومنها والخاصة، والتي تمكنها من التصدي لكل مظاهر الفساد التي من المحتمل أن تتعرض لها أو للتخلص من آثاره. إذ نصت المادة 20 ف 02 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته⁽¹⁾، على أن الهيئة: "تقدّم توجيهات تخصّ الوقاية من الفساد، لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة، واقتراح تدابير خاصة منها ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد، وكذا التعاون مع القطاعات المعنية العمومية والخاصة، في إعداد قواعد أخلاقية المهنة."

لقد كلّف المشرع الجزائري الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بتقديم التوجيهات للهيئات والمؤسسات العامة والخاصة. إلا أنّه لم يوضح ما إذا كانت الهيئة تبادر بتلك التوجيهات من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب الهيئة أو المؤسسة المعنية، خلافاً للمشرع المغربي الذي جعل رأي الهيئة بخصوص أي برنامج أو تدبير أو مشروع أو مبادرة ترمي إلى الوقاية من الفساد أو مكافحته، يتوقف على طلب الحكومة، وللاّبعد من ذلك حوّل أحد مجالس البرلمان طلب الرأي في مشاريع القوانين ذات الصلة بمجال الوقاية من الفساد ومكافحته⁽²⁾.

ومادام أن المشرّع الجزائري لم ينصّ على أن تقديم التوجيهات يكون من الجهة المعنية، فإننا نرى أنه ليس هناك مانعاً من أن تبادر الهيئة بذلك من تلقاء نفسها، بما أنها مكلفة دستورياً بالوقاية من الفساد ومكافحته، خاصة وأنها ملزمة من الناحية القانونية بالكشف عن مواطن الفساد في القطاعين العام والخاص. كما تتولى الهيئة بتقديم التوصيات والتدابير اللازمة التشريعية منها والتنظيمية، التي من شأنها تعزيز وتقوية الإطار القانوني للتصدي لكل أشكال الفساد والقضاء عليه داخل الهيئات والمؤسسات العامة والخاصة، ويكون ذلك بناءً على طلب السلطة المعنية.

وإذا كانت أغلب التشريعات العربية تخول الهيئة المكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته إمكانية تقديم التوصيات والتدابير التشريعية للوقاية من الفساد، فإن المشرّع العراقي منح الهيئة سلطة أوسع وذلك بتكليفها بإعداد مشاريع قوانين تساهم في المنع أو مكافحته ورفعها إلى السلطة التشريعية المختصة

¹ القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المصدر السابق.

² المادة 03 ف. 08 من الظهير الشريف رقم 1.15.65، المتضمن تنفيذ القانون رقم 12.113 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، المصدر السابق، ص 6076.

عن طريق رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء أو اللجنة البرلمانية المختصة بموضوع التشريع المقترح⁽¹⁾.

بالإضافة إلى ذلك، تتعاون الهيئة مع القطاعات المعنية سواء العامة منها أو الخاصة في إعداد قواعد أخلاقية المهنة، وذلك في الجانب المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، من خلال إرساء قواعد تساهم في تعزيز مبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة التي تتماشى وتتسجم مع المؤسسة المعنية بتلك القواعد والتي تختلف من هيئة أو مؤسسة إلى أخرى ومن قطاع إلى آخر، ويكون ذلك بطلب من القطاع المعني.

لقد أسند المشرع الجزائري مهمة تقديم التوجيهات واقتراح التدابير والتوصيات للقضاء على الفساد إلى قسم الوثائق والتحليل والتحسيس، وهو يقوم كذلك بالتعاون مع المؤسسات العامة والخاصة من أجل ترقية أخلاقية المهنة.

ثالثاً: إعداد برامج تحسيسية

تقوم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في إطار أعمالها الرامية إلى الوقاية من الفساد بأعمال تحسيسية، تتمثل في نشر الوعي الاجتماعي لدى المواطنين بصفة عامة والموظفين والعمال في القطاع العام والخاص بصفة خاصة، بمخاطر الفساد على الدولة والمجتمع، ويندرج ذلك في إطار المهام المسندة لها قانوناً. إذ تتولّى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته طبقاً لنص المادة 20 ف. 03 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته⁽²⁾، بإعداد برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناتجة عن الفساد.

في هذا الصدد نجد أنّ المشرع العراقي قد نص في المادة 03 ف. 03 من قانون هيئة النزاهة، على أن الهيئة تعمل على: تنمية ثقافة في القطاعين العام والخاص تقدر الاستقامة والنزاهة الشخصية واحترام أخلاقيات الخدمة العامة، واعتماد الشفافية والخضوع للمساءلة والاستجواب، عبر البرامج العامة للتوعية والتثقيف⁽³⁾. ويكون ذلك من خلال عقد ملتقيات وندوات تبرز فيها النتائج الضارة التي تترتب عن الفساد،

¹ المادة 03 ف. 04 من القانون رقم 30 لسنة 2011، المتضمن هيئة النزاهة، الجريدة الرسمية لجمهورية العراق، المصدر السابق، ص 02.

² القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المصدر السابق، ص 08.

³ المادة 03 ف. 04 من القانون رقم 30 لسنة 2011، المتضمن هيئة النزاهة، الجريدة الرسمية لجمهورية العراق، المصدر السابق، ص 02.

والقيام بدورات تكوينية للإطارات وموظفي الإدارات ومسيري المؤسسات الاقتصادية لاسيما العمومية منها تبرز فيها النتائج السلبية للفساد، وتعمل على ترسيخ ثقافة المرفق العام ومبادئ الشفافية ونشر قيم النزاهة والحس بروح المسؤولية في ممارسة المهام المنوط بهم بكل إخلاص، وإرشادهم نحو أهم السبل التي يمكن الاعتماد عليها للوقاية من الفساد ومكافحته.

كما يمكن للهيئة القيام بحملات تحسيسية لفائدة المواطنين باللجوء إلى وسائل الإعلام خاصة المسموعة والمرئية منها، وإصدار نشرات خاصة بها، من أجل غرس القيم الأخلاقية والروحية وترسيخ قيم المواطنة والمسؤولية التي من شأنها المساهمة في الحد من ظاهرة الفساد.

رابعاً: العمل باستمرار على تفعيل الأدوات الخاصة بالوقاية من الفساد ومكافحته

تعمل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته على جمع المعلومات التي من شأنها الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها، وكذا البحث عن عوامل الفساد في التشريع والتنظيم وفي الإجراءات والممارسات الإدارية من أجل تقديمه توصيات لإزالتها⁽¹⁾. كما تقوم بالتقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته، والنظر في مدى فعاليتها⁽²⁾.

كما تقوم الهيئة بإنجاز دراسات وتقارير موضوعاتية عن ظاهرة الفساد تتضمن تبيان حجم مشكلة وأنواعها وعوامل وأسباب انتشارها وسبل الوقاية منها ومكافحتها، وكذا حث مراكز البحث المتخصصة والجامعات على إنجاز الدراسات والأبحاث المتعلقة بمكافحة الفساد المساعدة على إنجازها، وتمكين الباحثين من المعلومات.

وقد جاء في الفقرة 09 من الفصل 13 من المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011، المتعلق بمكافحة الفساد⁽³⁾، على أن الهيئة تتولى إنجاز البحوث والدراسات ذات العلاقة بمكافحة الفساد أو المساعدة على إنجازها.

لقد أناط المشرع الجزائري المهام الاستشارية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إلى قسم الوثائق والتحليل والتحسيس، والذي يعمل على وضع استراتيجية شاملة للوقاية من الفساد.

¹ المادة 20 ف. 04 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المصدر السابق، ص 08.

المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 12-64، المرجع السابق، ص 19.

² المادة 20 ف. 05 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المصدر السابق، ص 08.

³ المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011 المتعلق بمكافحة الفساد، الزائد الرسمى للجمهورية التونسية، المرجع السابق، ص

إضافة إلى هذه الاختصاصات فإن التعديل الدستوري الأخير كلف السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد التي تحل محل الهيئة بالمساهمة في تدعيم قدرات المجتمع المدني والفاعلين في مجال مكافحة الفساد، ونشر ثقافة الشفافية والوقاية ومكافحة الفساد، وكذا المشاركة في تكوين أعوان الأجهزة المكلفة بالشفافية والوقاية ومكافحة الفساد والمساهمة في أخلاق الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الراشد والوقاية ومكافحة الفساد⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الاختصاصات ذات الطابع الرقابي

تمارس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إلى جانب المهام الاستشارية، اختصاصات رقابية مهمة لمواجهة الفساد بصورة فعّالة، بما يمكنها من تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها لاسيما حماية الممتلكات والأموال العمومية، وهي رقابة تقع على الأشخاص وعلى الأعمال، وتبدأ هذه الرقابة قبل ارتكاب جرائم الفساد وتستمر هذه الرقابة من أجل اكتشاف تلك الجرائم.

ولمّا كانت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من حيث طبيعتها القانونية تعتبر سلطة إدارية مستقلة، فإنها تمارس اختصاصها الرقابي على الهيئات والمؤسسات الخاضعة لها، في النطاق المحدد لها من طرف المشرع وهو يركز على حماية الممتلكات والأموال خاصة العامة، ولها في ذلك سلطة الحصول على أي وثيقة تراها ضرورية للكشف عن الفساد. وباعتبار أن الأعمال التي أنشئت الهيئة من أجل مراقبتها ومكافحتها تشكل جرائمًا معاقبًا عليها جزائيًا حولها المشرع سلطة الاستعانة بالنيابة العامة في جمع الأدلة في تلك الجرائم.

وسوف يتم التفصيل في هذا الرقابة على النحو التالي:

أولاً: تلقي التصريحات الخاصة بممتلكات الموظفين العموميين

تختص الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بتلقي التصريحات بالممتلكات الخاصة بالموظفين العموميين وبصفة دورية مع العمل على استغلال تلك المعلومات من أجل الحفاظ على الممتلكات والأموال العمومية وكذا ضمان نزاهة الأشخاص المكلفين بتقديم الخدمات العامة، ونظرًا لأهمية التصريح بالممتلكات في الحد من الفساد، جعله المشرع واجباً دستورياً في التعديل الدستوري الأخير⁽²⁾، حينما نصت المادة 24 ف.04 منه على أنه: "يجب على كل شخص يُعيّن في وظيفة عليا في الدولة أو ينتخب أو يُعيّن في

¹ المادة 205 مطه 4، 5، 7، 8، من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق، ص 43.

² التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق، ص 10.

البرلمان، أو في هيئة وطنية أو ينتخب مجلس محلي، التصريح بممتلكاته في بداية وظيفته أو عهده وفي نهايتها".

أما عن الأشخاص الملزمين بالتصريح بالممتلكات فقد عدّتهم المادة 02 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته كما يلي⁽¹⁾:

- كل شخص يشغل منصباً تشريعياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو قضائياً أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، سواء أكان معيّناً أو منتخباً، دائماً أو مؤقتاً، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر. بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته.

- كل شخص آخر يتولّى ولو مؤقتاً وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر ويساهم بهذه الصّفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أي مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأس مالها أو أي مؤسسة أخرى تقدّم خدمة عمومية.

- كل شخص آخر معرّف بأنه موظف عمومي⁽²⁾ أو من في حكمه طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما. لكن ليس كل الأشخاص الذين عدّتهم المادة 02 السالفة الذكر يكون التصريح بممتلكاتهم أمام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، بل عندما يتعلق الأمر برئيس الجمهورية، وأعضاء البرلمان، ورئيس المجلس الدستوري وأعضائه، والوزير الأول وأعضاء حكومته، ورئيس مجلس المحاسبة، ومحافظ بنك الجزائر، والسفراء، والقناصل، والولاة، والقضاة، يكون التصريح بممتلكاتهم أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا، وبالتالي تخرج هذه فئة من الموظفين من اختصاص الهيئة عندما يتعلق الأمر بتلقّي التصريح بالممتلكات⁽³⁾.

¹ القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المصدر السابق، ص 05.

² ليس كل من له صفة موظف يخضع للتصريح بالممتلكات أمام الهيئة، وإنما يقصد به الموظفين الذين يشغلون مناصب أو وظائف عليا في الدولة ويكون التصريح أمام السلطة الوصية، أمّا الموظفين العموميين الذين تحدد قائمتهم بقرار من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية يكون التصريح بممتلكاتهم أمام السلطة السلمية المباشرة، على أن تودع السلطة الوصية أو السلمية حسب الحالة التصريح لدى الهيئة في أجل معقول. المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 06-415 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المحدد لكيفيات التصريح بالممتلكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 06 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 74، الصادرة بتاريخ 22 نوفمبر 2006، ص 25. وتم تحديد نموذج التصريح بالممتلكات والذي يكون في نسختين يوقعهما الممكّتب والسلطة المودع لديها، وتسلم نسخة للمكّتب، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-414 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المحدد لنموذج التصريح بالممتلكات، الجريدة الرسمية، العدد 74 الصادرة بتاريخ 22 نوفمبر 2006، ص 20.

³ المادة 06 من القانون رقم 06-01، المصدر السابق، ص 06.

في حين نلاحظ أن المشرع التونسي لم يستثنى هذه الفئة من رقابة هيئة مكافحة الفساد، بل بالعكس من ذلك نص صراحة في الفصل 05 من القانون المتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح⁽¹⁾، على التزام رئيس الجمهورية ومدير ديوانه ومستشاره وكذا رئيس الحكومة وأعضائها ورئيس مجلس نواب الشعب وأعضائه ورئيس المجلس الأعلى للقضاء وأعضائه والقضاة ورئيس المحكمة الدستورية وأعضائها ومحافظ البنك المركزي التونسي، إلى جانب الأشخاص الآخرين المحددين في الفصل المذكور أعلاه إلى التصريح بمكاسبهم ومصالحهم خلال أجل ستون (60) يوما من تاريخ تعيينهم أو انتخابهم حسب الحالة، وعليه نلاحظ أن دور هيئة مكافحة الفساد في تونس فيما يخص تلقّي التصريح بالمكتسبات أوسع من تلك التي تتمتع بها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر بحيث لا يخرج من مراقبتها أي شخص مهما كان منصبه في الدولة.

أما في الجزائر يقتصر دورها على مراقبة أصحاب المناصب الإدارية من موظفين ومنتخبين محليين، بينما ذوي المناصب التنفيذية أو المناصب السياسية إن صحّ التعبير، وكذا المناصب القضائية وأعضاء السلطة التشريعية ملزمون بالتصريح بمكتسباتهم أمام رئيس المحكمة العليا وليس أمام الهيئة، ولعلّ ذلك راجع إلى كون تلك الهيئات دستورية وأن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لم تكن تدرج ضمن المؤسسات الدستورية، ولكن مع التعديل الدستوري لسنة 2016 تم ترفيتها إلى مصاف المؤسسات الدستورية، لذلك كان من الأجدر بالمشرع أن يلغي الاستثناء ويخضع تلك الفئة إلى اختصاص الهيئة.

وفيما يخص مضمون وكيفية التصريح بالممتلكات، يُلزم الموظف بالتصريح بالأموال العقارية والمنقولة التي يحوزها هو أو أولاده القصر، ولو كانت على الشيوع، سواء كانت في الجزائر أو في الخارج⁽²⁾، خلال شهر من التنصيب في الوظيفة أو تولي العهدة الانتخابية، على أن يجدد هذا التصريح كلما كانت هناك زيادة معتبرة في الذمة المالية، كما يلتزم الموظف بتقديم تصريح بممتلكاتهم عند الانتهاء من الخدمة⁽³⁾.

¹ قانون عدد 46 لسنة 2018 مؤرخ في 01 أوت 2018، يتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، العدد 65، الصادرة في 14 أوت 2018، ص 3575.

² المادة 05 من القانون رقم 06-01، المصدر السابق، ص 06.

- المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 06-414، المصدر السابق، ص 20

³ المادة 04 من القانون رقم 06-01، المصدر السابق، ص 05، 06.

غير أن المشرع الجزائري لم يلزم الموظفين بالتصريح بممتلكات أزواجهم، وإن كان القانون الأساسي للوظيفة العامة يلزم الموظف أن يصرح للإدارة التي ينتمي إليها بنشاط زوجه إذا كان يمارس نشاطاً خاصاً مريحاً⁽¹⁾، إلا أن التصريح بنشاط الزوج لا يُمكن الإدارة وكذا هيئات الرقابة من معرفة ممتلكاته، في ظل إمكانية استغلال الموظف لمنصبه للحصول على الأموال غير المشروعة وتحويل عائداتها إلى زوجه، كما أنه لم ينص على عقوبات إدارية صارمة في حالة مخالفة هذا الالتزام وإنما يمكن اعتبار عدم التصريح بنشاط الزوج خطأ وظيفياً من الدرجة الثانية يدخل ضمن الإخلال بالواجبات القانونية غير تلك المنصوص عليها في الدرجة الثالثة والرابعة، ويترتب عن هذه المخالفة توقيع عقوبة من الدرجة الثانية⁽²⁾، التي تتمثل في التوقيف عن العمل من يوم (1) إلى ثلاثة (3) أيام أو الشطب من قائمة التأهيل⁽³⁾. وهذا في الحقيقة غير كافٍ لحماية الممتلكات والأموال العمومية في ظل لجوء بعض الموظفين إلى تحويل مكتسباتهم غير المشروعة إلى أزواجهم.

لكن من الناحية الجزائرية اعتبرت المادة 36 من قانون مكافحة الفساد⁽⁴⁾، أن عدم التصريح بالممتلكات جنحة، غير أن هذه الجريمة لا تقوم إلا بعد مرور أجل شهرين من تذكيره بالطرق القانونية، أوفي حالة ما إذا أدلى بتصريح ناقص أو غير صحيح، يعاقب فيها المخالف بالحبس من ستة (6) أشهر إلى خمس (5) سنوات والغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج.

¹ المادة 46 من الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 46 الصادرة في 20 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 16 جويلية 2006، ص 06.

² المادة 163 من الأمر رقم 03-06 المصدر نفسه، ص 15.

³ إن عقوبة الشطب المقصود من طرف المشرع حسب ما جاء في مضمونه القرار التفسيري صادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية هي الشطب من جدول الترقيّة، وليس الشطب من قائمة التأهيل، كما ورد في النسخة العربية، بالمادة 163 من الأمر رقم 03-06... الخ. قرار رقم 131618/م ع و ع / م ع / م ن ت و م / ب م / ع ن، صادر بتاريخ 25 فيفري 2016 عن المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، يتعلق بتفسير العقوبات التأديبية ومسألة رد الاعتبار والترقية.

⁴ تنص المادة 36 من القانون رقم 01-06، المرجع السابق، ص 10، على أنه: " يعاقب بالحبس من ستة (6) أشهر إلى خمس (5) سنوات وبغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج، كل موظف عمومي خاضع قانوناً لواجب التصريح بممتلكاته ولم يقم بذلك عمداً، بعد مضي شهرين (2) من تذكرة بالطرق القانونية، أو قام بتصريح غير كامل أو غير صحيح أو خاطئ، أو أدلى عمداً بملاحظات خاطئة أو خرق عمداً للالتزامات التي يفرضها عليه القانون".

غير أنه ما يلاحظ على نص المادة المذكور أعلاه أنه غير دقيق، وذلك بإخضاع الموظف الذي قام بتصريح غير كامل أو غير صحيح أو خاطئ إلى نفس العقوبة التي تطبق على جريمة عدم التصريح، والتي تعتبر جريمة عمدية، إذ يثبت القصد الجزائي بعد مرور شهرين من تاريخ التذكير الذي يكون بطريقة قانونية. إذ كان ينبغي التمييز بين موظف يقدم عمداً تصريح غير كامل أو غير صحيح والذي تطبق عليه نفس عقوبة عدم التصريح العمد، وبين التصريح غير الكامل أو الخاطئ الناتج عن إهمال الموظف، ووضع عقوبة جزائية تطبق على هذا الأخير حتى يكون أكثر حرصاً عند تصريحه بممتلكاته، وتتحقق بذلك حماية أكثر للممتلكات والأموال العمومية.

كما أنه يمكن للفاضي أن يحكم على الأشخاص الذين يرتكبون جريمة عدم التصريح العمد أو التصريح غير الكامل أو غير الصحيح أو الخاطئ، بعقوبة أو أكثر من العقوبات التكميلية المنصوص عليها في قانون العقوبات.

إن التصريح بالممتلكات يعتبر من بين أهم الاختصاصات التي بواسطتها تتمكن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من مراقبة التغيرات التي قد تحصل في الذمة المالية للأشخاص المعنيين بالتصريح بالممتلكات خلال مباشرة وظائفهم أو عهدتهم الانتخابية، والتعرف على مدى شرعية تلك الأملاك والأموال التي قد يكتسبها أثناء ممارستهم لمهامهم، وذلك بغرض حماية الأموال والممتلكات العامة من الاختلاس والتبديد، والتأكد من مدى حرصهم على المحافظة على تلك الأموال والممتلكات⁽¹⁾.

ثانياً: جمع واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد

تتولى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، استناداً إلى المادة 20 ف. 04 من قانون مكافحة الفساد⁽²⁾، بالبحث والتحري عن المعلومات بغرض الكشف عن الأعمال التي تؤدي إلى الفساد، وذلك بالبحث في التشريع والتنظيم وكذا الممارسات الإدارية بغرض الكشف عن المعلومات التي تؤدي إلى الفساد وتقديم توصيات لإزالتها.

وتستعين الهيئة في جمع الأدلة والتحري في الوقائع الخاصة بالفساد بالهيئات المختصة، كما تعتمد على المعلومات الواردة في التصريح بالممتلكات⁽³⁾، ويمكن للهيئة في هذا الإطار أن تطلب من الإدارات

¹ المادة 50 من القانون رقم 06-01، المصدر السابق، ص 11.

² نفس المصدر، ص 08.

³ المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المصدر السابق، ص 19.

والمؤسسات والهيئات التابعة للقطاع العام أو الخاص ومن أي شخص طبيعي أو معنوي آخر أي وثائق أو معلومات تراها مفيدة في الكشف عن أعمال الفساد⁽¹⁾، وكل رفض متعمد وغير مبرر يشكل جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة، يعاقب عليها القانون بالحبس من ستة (6) أشهر إلى خمس (5) سنوات والغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج⁽²⁾.

إن الصلاحيات الممنوحة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في مجال البحث والتحري عن المعلومات التي تكشف عن أعمال الفساد ضئيلة، مقارنة مع السلطات التي تتمتع بها هيئة مكافحة الفساد في بعض الدول العربية، ومن ذلك؛ هيئة النزاهة ومكافحة الفساد في الأردن التي أوكلت لها مهمة التحري عن الفساد المالي والإداري بكل أشكاله وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك، وملاحقة كل من يرتكب أفعال الفساد والحجز على أمواله المنقولة وغير المنقولة ومنعه من السفر بقرار مستعجل من الجهة القضائية المختصة، وطلب توقيفه عن العمل من الجهة المعنية وتوقيف راتبه وعلاواته وسائر مستحقاته المالية⁽³⁾.

كما أنه يلاحظ فيما يخص النصوص التي تخول الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته السلطة البحث والتحري عن المعلومات للكشف عن الفساد غير واضحة ويشوبها نوع من الغموض، حيث أن تلك النصوص لم تبين لنا الحالات التي يكون فيها رفض تزويد الهيئة بالوثائق والمعلومات مبرر، كما أن قانون الفساد لم يوضح مدى إمكانية تقديم بلاغات وشكاوى من المواطنين عن شبهة الفساد، ومن المعلوم أن غموض النصوص وعدم وضوحها يشكل أحد العوامل الأساسية على انتشار الفساد.

ثالثاً: الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد

تستعين الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد، وذلك على اعتبار أن أعمال البحث والتحري عن جرائم الفساد ذات طابع جزائي ينبغي أن تشرف عليه النيابة العامة، لأن أعضاء الهيئة لم يمنح لهم المشرع صفة الضبطية القضائية باعتبارها هيئة ذات طابع إداري، وإنما منح هذه الصفة إلى الديوان المركزي لقمع الفساد والذي تم إنشاؤه من أجل البحث والتحري عن جرائم الفساد. وبذلك فإن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إذا

¹ المادة 21 من القانون رقم 06-01، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المصدر السابق، ص 08.

² المادة 44 ف. 03 من نفس القانون، ص 11.

³ المادة 04 الفقرتين 09، 10 من القانون 13 لسنة 2016، قانون النزاهة ومكافحة الفساد في الأردن، المرجع السابق، ص

توصلت عند قيامها بمهامها أن هناك وقائع ذات وصف جزائي، تحول الملف إلى وزير العدل، حافظ الأختام، الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء⁽¹⁾. لكن بعد التعديل الدستوري الأخير فإن الهيئة - السلطة العليا للشفافية- تخطر السلطة القضائية المختصة بالوقائع ذات الوصف الجزائي.

لقد أنشاء المشرع الجزائري القطب الجزائي الاقتصادي والمالي على مستوى محكمة مقر مجلس الجزائر العاصمة ذات الاختصاص الوطني لمكافحة الجرائم المالية والاقتصادية⁽²⁾، ومنها جرائم المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته⁽³⁾، ولكن لا يمكن للهيئة - السلطة العليا للشفافية - إخطاره، باعتبار أن طريقة اتصال الملف به تختلف تماما عن المحاكم الجزائية، حيث أن وكيل الجمهورية لدى القطب الجزائي الاقتصادي والمالي هو الذي يطالب بها بعد أن يطلع على التقرير وإجراءات التحقيق المنجزة من طرف الشرطة القضائية والتي يرسلها له وكيل الجمهورية المختص إقليمياً⁽⁴⁾.

وعليه أصبح بإمكان الهيئة إبلاغ السلطة القضائية بجرائم الفساد التي تكتشفها عند البحث والتحري عن العوامل التي تؤدي إلى الفساد، بعد أن كانت تكتفي بتحويل الملف إلى وزير العدل، الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية، وذلك بالاستناد إلى نص المادة 30 من قانون الإجراءات الجزائية⁽⁵⁾، باعتبار أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد لا تحتوي على قسم يملك سلطة الضبط القضائي، على خلاف المشرع العراقي الذي خص في إطار التنظيم الهيكلي للهيئة دائرة التحقيقات تتمتع بصفة الضبط القضائي تتولى مهمة البحث والتحري والتحقيق في قضايا الفساد تحت اشراف قاضي التحقيق، ونفس الشيء بالنسبة لهيئة مكافحة الفساد في تونس والتي تحتوي على جهاز الوقاية والتقصي الذي كلف بالبحث عن شبّهات الفساد وتحرير محاضر بشأنها لها حجية قاطعة لا يمكن الطعن فيها إلا بالتزوير.

¹ المادة 22 من القانون رقم 06-01، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المصدر السابق، ص 08.

² المادة 03 الأمر رقم 20-04، المؤرخ في 11 محرم 1442 الموافق 30 أوت 2020، التي تتمم الكتاب الاول من الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 صفر 1386 الموافق 08 جوان 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 51، الصادرة في 11 محرم 1442 الموافق 30 أوت 2020، ص 10.

³ المادة 211 مكرر 1 ف. 03، المصدر نفسه، ص 10.

⁴ المادة 211 مكرر 6، نفس المصدر، ص 10.

⁵ الأمر رقم 66-155، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، المصدر السابق، ص 625.

وبذلك يمكن القول أن دور الهيئة في المجال الردي ضئيل، بالرغم من تمكينها من إخطار السلطة القضائية بالمخالفات التي تعابنها بعد أن كان يقتصر دورها على تحويل الملف الذي يحتوي على وقائع ذات وصف جزائي إلى وزير العدل، الذي يعتبر ممثل للسلطة التنفيذية، ولكن رغم ذلك تبقى فعالية الهيئة محدودة في محاربة الفساد وحماية الممتلكات والأموال العامة من الفساد والمحافظة عليها، بخلاف ذلك نجد هيئة النزاهة في العراق تتمتع بصلاحيات أوسع، بحيث تقوم بالتحقيق في قضايا الفساد، بواسطة محققين، تحت إشراف قاضي التحقيق المختص.

كما تتولى متابعة قضايا الفساد التي لا يقوم محققو الهيئة بالتحقيق فيها، عن طريق ممثل قانوني عن الهيئة وبوكالة رسمية تصدر عن رئيسها⁽¹⁾، ويمكنها الطعن في الأحكام والقرارات الصادرة فيها⁽²⁾. ويشعر قاضي التحقيق الهيئة عند استهلاله التحقيق في أية قضية فساد، ويطلعها على سير التحقيق فيها بناء على طلبها⁽³⁾.

ويرجح اختصاص الهيئة التحقيقي في قضايا الفساد على اختصاص الجهات التحقيقية الأخرى بما فيها العسكرية والجهات التحقيقية لدى قوى الأمن الداخلي، ويتعين على تلك الجهات إيداع الأوراق الوثائق والبيانات المتعلقة بالقضية لدى هيئة النزاهة متى اختارت هذه الأخيرة إكمال التحقيق فيها⁽⁴⁾. ويمكن للهيئة استخدام مختلف الوسائل العلمية والأجهزة والآلات المتطورة للكشف عن قضايا الفساد⁽⁵⁾. ودائماً في مجال الكشف عن قضايا الفساد خول المشرع الأردني هيئة النزاهة ومكافحة الفساد أثناء مباشرة سلطة التحقيق تكليف أيّاً من الأشخاص أو الشركات أو الجهات المتخصصة للقيام بأعمال التدقيق الفني والمالي والإداري على الجهات الخاضعة لرقابتها، للتحقق من صحة بياناتها المالية وقيودها وحساباتها وجميع تصرفاتها المالية⁽⁶⁾. وفي حالة ما إذا كانت هناك وقائع ذات وصف جزائي تحال القضية إلى القضائية المختصة⁽⁷⁾.

¹ المادة 03 من القانون رقم 30 لسنة 2011، المتضمن قانون هيئة النزاهة في العراق، المصدر السابق، ص 02.

² المادة 14 ف. 02، نفس المصدر، ص 09.

³ المادة 14 ف. 01، نفس المصدر، ص 09.

⁴ المادة 11 ف. 02، نفس المصدر، ص 08.

⁵ المادة 12، نفس المصدر، ص 08.

⁶ المادة 20 الفقرة ج من القانون 13 لسنة 2016، قانون النزاهة ومكافحة الفساد في الأردن، المرجع السابق، ص 2586.

⁷ المادة 08 ف. ب 06، نفس المصدر، ص 2582.

مما سبق نلاحظ أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر لا تملك سلطة التحقيق في قضايا الفساد التي تكتشفها، مثلما تملكها نظيرتها في العراق والأردن، ولسد هذا النقص ينبغي أن يكون الديوان المركزي لقمع الفساد جهازاً تابعاً للهيئة، باعتبار أن أعضائه يتمتعون بصفة الضبط القضائي.

المطلب الثاني: آليات ممارسة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

لاختصاصها

تمارس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته المهام الموكلة لها بواسطة أجهزتها، وذلك بغرض تسهيل تلك المهام وتيسيرها، والإحاطة والإلمام بها، حيث تضمّ الهيئة مجلس اليقظة والتقييم. كما تم تزويدها بالهيكل التالية⁽¹⁾:

- أمانة عامة،

- قسم مكافء بالوثائق والتحليل والتحسيس،

- قسم مكافء بمعالجة التصريحات بالامتلاكات،

- قسم مكافء بالتنسيق والتعاون الدولي.

وإذا كانت الأمانة العامة تختص بالتنسيق المالي والإداري للهيئة، فإن مجلس اليقظة والتقييم والأقسام المشكلة للهيئة، هي التي تمارس بواسطتها، المهام الموكلة لها والمتمثلة في الوقاية من الفساد ومكافحته، والهدف من ذلك في الأساس هو حماية الممتلكات والأموال العمومية والحفاظ عليها.

وتستند هذه الأجهزة والهيكل في ممارسة الصلاحيات المخولة لها بموجب القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد، لاسيما تلك التي تتعلق بجمع المعلومات التي من شأنها الكشف عن أعمال الفساد وتقديم توصيات واقتراح التدابير التشريعية والإدارية للوقاية منها ومكافحتها، وكذا تلقي التصريح بالامتلاكات، والكشف عن التجاوزات المالية والإدارية التي تحدث في القطاعين العام والخاص، وعليه سيتم تناول المصالح الإدارية والمالية للهيئة في الفرع الأول، ثم إلى مختلف الأقسام التي تشكل منها الهيئة في الفرع الثاني.

¹ المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64، المصدر السابق، ص 18.

الفرع الأول: المصالح الإدارية والمالية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

تتمثل مصالح الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في مجلس اليقظة والتقييم والذي يعتبر جهاز مهم في الهيئة وخصه المشرع بمهام خاصة ويتزأسه رئيس الهيئة، كما تم تزويد الهيئة بأمانة عامة، تكلف التسيير المالي والإداري، ورغم أن مهامها تركز في الأساس على ممارسة أعمال تخص التنظيم والتسيير الإداري والمالي للهيئة، إلا إنها تعتبر من أهم المصالح المتواجدة في أي مؤسسة، وعليه سيتم التطرق إلى كل من مجلس اليقظة والتقييم والأمانة العامة بنوع من التفصيل.

أولاً: مجلس اليقظة والتقييم

تم استحداث مجلس اليقظة والتقييم بموجب المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المعدلة والمتممة بموجب المادة 02 من المرسوم رقم 12-64، وهو يشكل أعلى هرم في الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وسماه المشرع التونسي والمغربي وكذا الأردني بمجلس الهيئة، وخص المشرع الجزائري مجلس اليقظة والتقييم بصلاحيات مهمة، وهو يتشكل من نفس الأعضاء المكونة للهيئة، ولكن رغم ذلك تبقى الاختصاصات الموكلة إليه غير كافية للتصدّي لظاهرة الفساد، التي تهدد الممتلكات والأموال العمومية، كما أنها محدودة مقارنة مع الصلاحيات التي نظرائه في بعض الدول العربية.

1- تشكيلة مجلس اليقظة والتقييم: يتشكل المجلس طبقاً لنص المادتين 05 و 10 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413⁽¹⁾ من سبعة (7) أعضاء وهم: الرئيس وستة (6) أعضاء، يعينهم رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس (5) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، يتم اختيارهم من بين الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع المدني، والمعروفة بنزاهتها وكفاءتها، غير أن المشرع بعد تعديل المادة 05 التي كانت تنص على تشكيلة الهيئة التي تعتبر في نفس الوقت تشكيلة مجلس اليقظة والتقييم ورئيس الهيئة هو رئيس مجلس اليقظة في نفس الوقت طبقاً للمادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، لكن بعد تعديل المادة 05 من هذا المرسوم والتي أصبحت تنص على تشكيل المجلس ولم تشير إلى تشكيلة الهيئة ورئيسها، الأمر الذي يثير تساؤل حول مدى اعتبار رئيس مجلس اليقظة والتقييم هو نفسه رئيس الهيئة كما هو حالة النص القديم أم أن الأمر سيختلف في هذا الشأن؟⁽²⁾.

¹ المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المعدل والمتمم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 12-64، المصدر السابق، ص 18.

² حاحة عبد العالي، المرجع السابق، ص 488.

بينما يتشكل مجلس الهيئة في المغرب من اثني عشر 12 عضواً، أربعة (4) منهم يعينون بموجب ظهير شريف، أربعة (4) أعضاء يعينون بموجب مرسوم، عضوان (2) يعينان بموجب قرار لرئيس مجلس النواب، واثنان (2) آخرا يعينان بموجب قرار لرئيس مجلس النواب، ويراعى في تعيينهم السعي إلى تحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء⁽¹⁾.

في حين أنّ المشرّع التونسي لم يحدّد عدداً معيناً وإنما اشترط أن لا يقل عددها عن تسعة عشر (19) عضواً ولا يتجاوز ثلاثين (30) عضواً، سبعة (7) منهم على الأقل من الموظفين السامين وممثلين عن هياكل الرقابة والتدقيق والنقد والتقييم، وسبعة (7) أعضاء على الأقل عن منظمات المجتمع المدني والهيئات المهنية من ذوي الكفاءة والخبرة في المسائل ذات علاقة بمهام الهيئة، قاضي (1) عدلي (القضاء العادي) وقاضي (1) من المحكمة الإدارية وقاضي من دائرة المحاسبات، عضوين من قطاع الإعلام والاتصال⁽²⁾. وفي الأردن يتكون المجلس من أربعة أعضاء يعينهم الملك⁽³⁾.

مما سبق يمكن القول حتى يكون مجلس الهيئة أكثر فعالية واستقلالية في ممارسة المهام الموكلة له يجب أن يكون هناك تمثّل للسلطات الثلاثة، فيكون هناك أعضاء معينين من طرف رئيس الجمهورية باعتباره ممثلاً للسلطة التنفيذية من بين الشخصيات الوطنية التي تنتمي إلى المجتمع المدني والمعروفة بنزاهتها وكفاءتها، وأعضاء يعيّنون من السلطة التشريعية بالتساوي بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وأعضاء عن السلطة القضائية قاضي تابع لجهة القضاء العادي وقاضي تابع لجهة القضاء الإداري، وكذا قاضي عن مجلس المحاسبة.

أما بخصوص التمثيل النسبي فلا توجد هناك ضرورة أن يكون هناك نسبة معينة من النساء أو المناصفة بين الرجال والنساء، لان الغاية من إنشاء الهيئة هو الوقاية من الفساد ومكافحة وخاصة حماية الممتلكات والأموال العمومية من كل أشكال الفساد والمحافظة عليها، وليست ذات أهداف سياسية، لذلك ينبغي أن تتوفر في أعضائها النزاهة والكفاءة بصرف النظر عن جنسهم.

2- مهام مجلس اليقظة والتقييم: يتمتع المجلس بمجموعة من الصلاحيات المحددة في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، لا سيما المادة 20 منه، والمرسوم الرئاسي الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من

¹ المادة 07 من القانون رقم 12-113 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، المرجع السابق، ص 6076.

² الفصل 20 من المرسوم الإطاري رقم 120 لسنة 2011، المتعلق بمكافحة الفساد، المصدر السابق، ص 2748.

³ المادة 06 ف. 01 من القانون 13 لسنة 2016، قانون النزاهة ومكافحة الفساد في الأردن، المصدر السابق، ص 2580.

الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، وهذه المهام يغلب عليها الطابع الاستشاري، حيث يبدي المجلس رأيه في (1):

- برنامج عمل الهيئة وشروط وكيفيات تطبيقه،
 - مساهمة كل قطاع نشاط في مكافحة الفساد،
 - تقارير وآراء وتوصيات الهيئة،
 - المسائل التي يعرضها عليه رئيس الهيئة،
 - ميزانية الهيئة،
 - التقرير السنوي الموجّه إلى رئيس الجمهورية الذي يعدّه رئيس الهيئة،
 - تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل، حافظ الأختام،
 - الحصيلة السنوية للهيئة.
 - المصادقة على النظام الداخلي للهيئة، الذي تعدّه ويحدد كيفيات العمل داخل هيكلها(2).
- كما يمكن لرئيس الهيئة أن يسند إلى أعضاء مجلس اليقظة والتقييم مهمة تشييط فرق عمل موضوعاتية في إطار تنفيذ برنامج عمل الهيئة، وكذا المشاركة في التظاهرات الوطنية والدولية المرتبطة بالوقاية من الفساد ومكافحته والمساهمة في أعمالها(3).
- إن المهام المنوط بها لمجلس اليقظة والتقييم، واردة على سبيل الحصر، وهي تقتصر باستثناء حالة المصادقة على النظام الداخلي، على إبداء الرأي أي دون أن يبين المشرع طبيعتها ومدى إلزامية الأخذ بالرأي، وإذا كان دور المجلس يقتصر على الاستشارة فإن ذلك يرجع في الأساس إلى الطابع الاستشاري للهيئة. وإذا كانت مهام مجلس اليقظة تتشابه إلى حد كبير مع مهام مجلس هيئة النزاهة في المغرب ومجلس هيئة مكافحة الفساد في تونس، إلا أنه مقارنة مع مجلس هيئة النزاهة ومكافحة الفساد في الأردن هذا الأخير يتمتع بصلاحيات واسعة ومهمة تتمثل فيما يلي(4):

¹ المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المصدر السابق، ص 18، 19.

² المادة 15 من نفس المرسوم الرئاسي رقم 12-64، والمعدلة والمتممة للمادة 19 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المصدر السابق، ص 20.

³ المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64، والمعدلة والمتممة للمادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، نفس المصدر، ص 18.

⁴ المادة 08 ف. أ من القانون 13 لسنة 2016، قانون النزاهة ومكافحة الفساد في الأردن، المرجع السابق، ص 2581.

- وضع السياسة العامة للهيئة وإقرار الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها،
 - إقرار معايير النزهة الوطنية والتوعية بها،
 - دراسة أي موضوع يعرض عليه، يتعلق بأي من قرارات الإدارة العامة أو إجراءاتها أو ممارستها وإرسال توصياتها بخصوصها إليها،
 - التعاون والتنسيق مع الجهات المحلية والإقليمية والدولية المماثلة لعمل الهيئة،
 - اتخاذ القرارات اللازمة بخصوص الشكاوى والتظلمات المقدمة إلى الهيئة بما في ذلك إحالتها إلى الجهات المختصة،
 - اتخاذ القرارات اللازمة بخصوص قضايا الفساد بما في ذلك إحالتها إلى الجهات القضائية المختصة،
 - إجراء التحريات اللازمة لمتابعة أي من قضايا الفساد من تلقاء نفسه أو بناء على إخطار من أي جهة كانت، وإذا تبين له بعد التحقيق أن الإخطار المقدم إليه كان كاذباً وكيدياً يتم تحويل مقدمه إلى الجهات القضائية المختصة لمتابعته،
 - يقوم بتوعية المواطنين بمخاطر الفساد وآثاره على التنمية في مختلف الميادين، وإصدار نشرات دورية يبين فيها مخاطر الفساد والمحسوبية وأثارها على الدولة ومؤسساتها،
 - يقترح مشاريع قوانين خاصة بعمل الهيئة ويرفعها إلى مجلس الوزراء، وإصدار التعليمات اللازمة لإدارة الهيئة،
 - إقرار التقرير السنوي عن عمل الهيئة ورفعها إلى الملك، ومجلس الوزراء ومجلسي الأعيان والنواب،
 - ينظر في أي أمر له علاقة بعمل الهيئة وأهدافها، يعرضه الرئيس عليه، وبذلك يمكن القول بأن اختصاصات المجلس ليست على سبيل الحصر كما هو عليه الحال في الجزائر.
- كما يساهم مجلس هيئة النزاهة ومكافحة الفساد في الأردن في استرداد الأموال المتحصلة عن أفعال الفساد، سواء كانت الأموال داخل الدولة أو خارجها وتسليمها لمستحقها.
- إن مجلس اليقظة والتقييم يمتلك صلاحيته محدودة ومحصورة في إبداء الرأي، وهي اختصاصات لا تتسجم وحجم وخطورة ظاهرة الفساد، وهو لا يملك سلطة تحويل الملفات إلى الجهات القضائية والتحقيق في ملفات الفساد، واستصدار أوامر مستعجلة لمنع التصرف في الأموال التي تكون محل شبهة، وإنما ذلك يبقى من اختصاص الجهات القضائية.

3- كيفية سير مجلس اليقظة والتقييم:

لقد حدّد المشرّع الجزائري طريقة عمل المجلس في نص المادة 15 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المحدّد لتشكيّلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمه وكيفية سيرها، حيث يجتمع المجلس في دورة عادية، مرّة واحدة كل ثلاثة أشهر بناءً على استدعاء من رئيسه. كما يمكن أن يعقد اجتماعات غير عادية بناءً على استدعاء من رئيسه.

ويُعَدُّ الرئيس جدول أعمال كل اجتماع ويرسله إلى كل عضو خمسة عشر (15) يوماً على الأقل من تاريخ الاجتماع، وتُقلّص هذه المدة في الاجتماعات غير العادية دون أن تقل عن ثمانية (8) أيام من تاريخ الاجتماع. ويحرّر محضر عن أشغال الهيئة⁽¹⁾.

إن المشرّع الجزائري لم يبين النّصاب الواجب توفره لصحة اجتماعات المجلس مثلما فعل المشرّع المغربي الذي اشترط لصحة أعماله حضور ثلثي أعضائه على الأقل، وفي حالة عدم اكتمال النصاب القانوني، يوجه الرئيس دعوة ثانية لانعقاد الاجتماع، بعد ثمانية أيام، في هذه الحالة يعتبر الاجتماع صحيح إذا حضره نصف أعضاء المجلس على الأقل⁽²⁾. أما في تونس تصح مداوات مجلس الهيئة بحضور نصف أعضائه على الأقل وفي حالة عدم اكتمال النّصاب يتم دعوة أعضائه ثانية وينعقد المجلس في هذه الحالة حتى بحضور عدد يقل عن نصف الأعضاء. وتُتخذ القرارات بالتوافق وعند الاقتضاء بأغلبية الحاضرين ويكون صوت الرئيس هو المرجح في حالة التساوي⁽³⁾.

ويمارس رئيس مجلس اليقظة والتقييم باعتباره رئيس الهيئة المهام التالية⁽⁴⁾:

- إعداد برنامج عمل الهيئة،
- تنفيذ التدابير التي تدخل في إطار السياسة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته،
- إدارة أشغال مجلس اليقظة والتقييم،
- السهر على تطبيق برنامج عمل الهيئة والنظام الداخلي،
- إعداد وتنفيذ برامج تكوين إطارات الدولة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته،
- تمثيل الهيئة لدى السلطات والهيئات الوطنية والدولية،

¹ المادة 16 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المصدر السابق، ص 18.

² المادة 12 من القانون رقم 12-113 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، المصدر السابق.

³ الفصل 20 من المرسوم الإطاري رقم 120 لسنة 2011، المتعلق بمكافحة الفساد، المصدر السابق، ص 2748.

⁴ المادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المصدر السابق، ص 19.

- القيام بمختلف الأعمال التي ترتبط بتسيير الهيئة،
- تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل، حافظ الأختام قصد تحريك الدعوى العمومية، عند الاقتضاء.
- تمثيل الهيئة أمام القضاء وفي كل أعمال الحياة المدنية،
- تطوير التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على المستوى الدولي وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات.
- يساعد الرئيس مدير دراسات يكلف على الخصوص بتحضير نشاطاته وتنظيمها في مجال الاتصال مع المؤسسات العمومية وكذا العلاقات مع الأجهزة الإعلامية والحركات الجمعوية⁽¹⁾.

ثانيا: الأمانة العامة للهيئة

- تم تزويد الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بأمانة عامة توضع تحت سلطة أمين عام يعين بموجب مرسوم رئاسي، ويمارس مهامه تحت سلطة رئيسه، وتتمثل هذه الاختصاصات فيما يلي⁽²⁾:
- تنشيط عمل هياكل الهيئة وتنسيقها وتقييمها،
 - السهر على تنفيذ برنامج عمل الهيئة،
 - تنسيق الأشغال المتعلقة بإعداد مشروع التقرير السنوي وحصائل نشاطات الهيئة، بالاتصال مع رؤساء الأقسام.
 - ضمان التسيير الإداري والمالي لمصالح الهيئة.
 - ويساعد الأمين العام نائب مدير مكلف بالمستخدمين والوسائل الذي يختص بالجانب الإداري، وآخر يكلف بالميزانية والمحاسبة والذي يختص بالجانب المالي.

الفرع الثاني: هياكل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

تتكون الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من أقسام تتولى مهمة التصدي لمختلف جرائم الفساد، خاصة وأن هذه الأخيرة لا يمكن مواجهتها بجهاز واحد، نظرا لتنوعها وتشعبها، فهي تمتد إلى المجال الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، وتهدد القطاع العام والخاص، وقد نص المشرع الجزائري على ثلاثة أقسام أناط بها مهمة التصدي لمختلف صور، وهي كالتالي: قسم مكلف بالوثائق والتحليل والتحسين، قسم مكلف بمعالجة التصريحات بالتملكات، قسم مكلف بالتنسيق والتعاون الدولي، ويكلف كل قسم

¹ المادة 09 مكرر من المرسوم الرئاسي رقم 12-64، المصدر السابق، ص 18.

² المادة 04 من نفس المرسوم والمعدلة والمتممة للمادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المصدر السابق.

بمجموعة من الاختصاصات، تركز في مجملها على الوقاية من الفساد ومكافحته ويعين رئيس كل قسم بموجب مرسوم رئاسي بناءً على اقتراح رئيس الهيئة.

أولاً: قسم الوثائق والتحليل والتحسيس

لقد أنط المشرع قسم الوثائق والتحليل والتحسيس بمجموعة من الاختصاصات واردة على سبيل المثال لا الحصر، حيث نصّت المادة 12⁽¹⁾ من المرسوم الرئاسي المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، على أنه: " يكلف قسم الوثائق والتحليل والتحسيس، على الخصوص بما يأتي:

- القيام بكل الدراسات والتحقيقات والتحليل الاقتصادية أو الاجتماعية، وذلك على الخصوص بهدف تحديد نماذج الفساد وطرائقه من أجل تنوير السياسة الشاملة للوقاية من الفساد ومكافحته.
- دراسة الجوانب التي قد تشجع على ممارسة الفساد واقتراح التوصيات الكفيلة بالقضاء عليها، من خلال التشريع والتنظيم الجاري بهما العمل وكذا على مستوى الإجراءات والممارسات الإدارية، على ضوء تنفيذها،
- دراسة وتصميم واقتراح الإجراءات المتصلة بحفظ البيانات اللازمة لنشاطات الهيئة ومهامها والوصول إليها وتوزيعها بما في ذلك بالاعتماد على استخدام تكنولوجيا الاتصال والإعلام الحديثة.
- تصميم واقتراح نماذج الوثائق المعيارية في جمع المعلومات وتحليلها سواء منها الموجهة للاستعمال الداخلي أو الخارجي.
- دراسة المعايير والمقاييس العالمية المعمول بها في التحليل والاتصال والمتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته بغرض اعتمادها وتكييفها وتوزيعها،
- اقتراح وتنشيط البرامج والأعمال التحسيسية بالتنسيق مع الهياكل الأخرى في الهيئة،
- ترقية إدخال قواعد أخلاقية المهنة والشفافية وتعميمها على مستوى الهيئات العمومية والخاصة، بالتشاور مع المؤسسات المعنية،
- تكوين رصيد وثائقي ومكتبي في ميدان الوقاية من الفساد ومكافحته وضمان حفظه واستعماله،
- إعداد تقارير دورية لنشاطاته "

¹ معدلة بموجب المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64، المصدر السابق، ص 18.

ثانيا: قسم معالجة التصريحات بالامتلاكات

- يكلف قسم معالجة التصريح بالامتلاكات على الخصوص بما يأتي⁽¹⁾:
- تلقي التصريحات بالامتلاكات للأعوان العموميين،
 - اقتراح شروط وكيفيات وإجراءات تجميع ومركزة وتحويل التصريحات بالامتلاكات، وفقا للقانون وبالتشاور مع المؤسسات والإدارات المعنية،
 - القيام بمعالجة التصريحات بالامتلاكات وتصنيفها وحفظها،
 - استغلال التصريحات المتضمنة تغييرات في الذمة المالية،
 - جمع واستغلال العناصر التي يمكن أن تؤدي إلى المتابعات القضائية والسهر على إعطائها الوجهة المناسبة طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها،
 - إعداد تقارير دورية لنشاطها.

ثالثا: قسم التعاون والتنسيق الدولي

- لقد تمّ استحداث هذا القسم بموجب المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64، وأسندت إليه مجموعة من الاختصاصات بموجب المادة 10 من المرسوم الرئاسي أعلاه⁽²⁾، وتتمثل هذه المهام على الخصوص فيما يأتي:
- تحديد واقتراح وتنفيذ الكيفيات والإجراءات المتعلقة بالعلاقات الواجب إقامتها مع المؤسسات العمومية، والهيئات الوطنية الأخرى، لاسيما بغرض:
 - جمع كل المعلومات الكفيلة بالكشف عن حالات التساهل مع أفعال الفساد،
 - القيام أو العمل على القيام بتقييم أنظمة الرقابة الداخلية وعملها الموجودة بغرض تحديد مدى هشاشتها بالنسبة لممارسات الفساد،
 - تجميع ومركزة وتحليل الإحصائيات المتعلقة بأفعال الفساد وممارستها،
 - استغلال المعلومات الواردة إلى الهيئة بشأن حالات الفساد يمكن أن تكون محل متابعة قضائية، والسهر على إيلائها الحلول المناسبة طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما،

¹ المادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64، المعدلة والمتممة للمادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المصدر السابق، ص 18.

² أضيفت المادة 13 مكرر بموجب المادة 10 من المرسوم الرئاسي 06-413، المصدر السابق، ص 19.

- تطبيق الكيفيات والإجراءات المتعلقة بالتعاون مع المؤسسات ومنظمات المجتمع المدني والهيئات الوطنية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك قصد ضمان تبادل للمعلومات منتظم ومفيد في توحيد المقاييس الطرق المعتمدة في الوقاية من الفساد ومكافحته وتطوير الخبرة الوطنية في هذا الميدان،
 - دراسة كل وضعية تتخللها عوامل بيئية لمخاطر الفساد من شأنها أن تلحق أضرارًا بمصالح البلاد، بغرض تقديم التوصيات الملائمة بشأنها،
 - المبادرة ببرامج ودورات تكوينية يتم إنجازها بمساعدة المؤسسات أو المنظمات الوطنية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيم ذلك،
 - إعداد تقارير دورية لنشاطها.
- تعتبر الأقسام التي تتشكل منها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بمثابة هياكل تقنية، تمارس الاختصاصات المخولة لها، بموجب التشريع والتنظيم المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، وهي واردة على سبيل المثال لا الحصر. حيث استعمل المشرع في تعدادها لاختصاصات كل قسم عبارة على الخصوص، ويتولى رئيس القسم مباشرة تلك الصلاحيات ويساعده في أدائها أربعة (04) رؤساء لدراسات والذين يساعدهم مكلفون بالدراسات⁽¹⁾.
- ما يلفت الانتباه هو أن التعديل الدستوري الأخير آحال تحديد القواعد الخاصة بتنظيم وتشكيل وصلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته التي تحل محل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إلى قانون عادي، وإن كان هذا يعتبر إضافة قانونية تمنح الشرعية لها وتعطيها استقلالية أكبر، إلا أنه كان من الأجدر أن يحيل ذلك إلى القانون العضوي مثلما فعل مع مؤسسات الرقابة الأخرى⁽²⁾، وهو ما يمنح للهيئة استقلالية أكبر سواء من الناحية الوظيفية أو العضوية، باعتبار أن القانون العضوي هو أسمى من القانون العادي، وإجراءات تعديله أو إلغائه أشد منه. كما يُلاحظ من التعديل الدستوري لسنة 2020 أنه لم ينص على تمتع أعضاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد بالحماية التي كان يتمتع بها أعضاء الهيئة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016.

¹ المادة 13 مكرر 1 تم إضافتها بموجب المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المصدر السابق، ص 19.

² المادة 196، الخاصة بالمحكمة الدستورية والمادة 199 مطة 05، الخاصة بمجلس المحاسبة والمادة 201 مطة 02 الخاصة بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، من مشروع تعديل الدستور، المصدر السابق، ص 41، 42.

الفصل الثاني:

مدى استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

تعتبر الاستقلالية، من أهم العناصر، التي ينبغي أن تتمتع بها أي هيئة أو مؤسسة إدارية، من أجل ممارسة المهام المنوط بها على أحسن وجه، دون تأثير أي جهة كانت، وتزداد هذه الاستقلالية أهمية خاصة إذا كانت الهيئة تتخذ قرارات حاسمة، أو كانت تقدم استشارات أو آراء ملزمة من الناحية الموضوعية، وليس من الناحية الشكلية فقط.

ولما كانت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته هيئة استشارية دستورية تقدم آراء وتوصيات من أجل الحد من ظاهرة الفساد التي تعاني منها مختلف مؤسسات الدولة، كان لا بد من منحها الاستقلالية اللازمة سواء من الناحية الوظيفية أو الناحية العضوية، بما يمكنها من ممارسة المهام الموكلة إليها بعيدا عن كل ضغط أو تأثير، قد يؤثر في مصداقية أعمالها، وقد تعززت استقلاليتها بعد تغيير تسميتها وترقية إلى مؤسسة رقابية. وقد نصت اتفاقية الأمم المتحدة على ضرورة إنشاء هيئة لمكافحة الفساد، ومنحها ما يلزمها من الاستقلالية، بما يمكنها للاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة⁽¹⁾، وفي نفس السياق نصت المادة 05 من اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، على التزام دول الأطراف فيها على إنشاء وتشغيل وتعزيز هيئات أو وكالات وطنية مستقلة لمكافحة الفساد⁽²⁾.

غير أن التساؤل الذي يثار هو: هل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تتمتع بالاستقلالية اللازمة للمباشرة وظيفتها؟ وما مدى أهمية تمتعها بالاستقلالية في ظل حصر اختصاصاتها على تقديم الاستشارات أو الآراء الشكلية فقط دون الموضوعية؟.

وعليه ينبغي إبراز استقلالية الهيئة من الناحية العضوية في المبحث الأول العضوية ثم استقلاليتها من الناحية الوظيفية في المبحث الثاني وإبراز أهمية الاستقلالية على نوعية الآراء المقدمة إلى الهيئات المعنية.

¹ المادة 06 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المؤرخة في 31 أكتوبر 2003، المصادق عليها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-128، المصدر السابق، ص 14.

² اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المؤرخة في 11 جويلية 2003. المصادق عليها بموجب المرسوم الرئاسي 06-137، المصدر السابق ص 07.

المبحث الأول: الاستقلال العضوي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

يقصد بالاستقلالية العضوية مجموع الضمانات التي تتمتع بها الهيئة وتمكنها من مباشرة اختصاصاتها بكل حرية سواء قبل أو أثناء أو بعد ممارسة مهامها، وعدم خضوعها لأي سلطة يمكن أن تؤثر على أعمالها، وتفقد الغاية من وجودها، ولما كان الهدف من إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، هو الوقاية من الفساد ومكافحته باعتباره يشكل أكبر تحدي يواجه مختلف دول العالم، لما له من انعكاسات وخيمة على التنمية في مختلف المجالات، تسعى معظم الدول ومنها الجزائر إلى توفير أكبر قدر من الضمانات التي تحرر الهيئة وتوفر لها الاستقلالية اللازمة من الناحية العضوية، وتمكن أعضائها من تقديم آرائهم بكل موضوعية.

ونظرا لأهمية الاستقلالية العضوية في تمكين أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في أداء وظيفتهم بكل موضوعية، كرسها المشرع الدستوري في التعديل لسنة 2016⁽¹⁾، وبذلك أصبح أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته يتمتعون باستقلالية وحماية دستورية في أداء المهام الموكلة إليهم.

ولكن رغم الاستقلالية العضوية والحصانة الدستورية، التي تتمتع بها الهيئة وأعضائها، إلا أن هناك بعض العراقيل والعوامل، التي من شأنها أن تحد من هذه الاستقلالية، وتؤثر على أداء عمل الهيئة، لذلك سيتم التعرض في هذا المبحث إلى مظاهر الاستقلال العضوي في المطلب الأول، وفي المطلب الثاني نتطرق إلى حدود هذا الاستقلالية.

المطلب الأول: مظاهر الاستقلال العضوي

يقصد بالاستقلالية العضوية مجموع الضمانات التي تكفل استقلال الهيئة وعدم إخضاعها لجميع الأطراف أثناء وقبل وبعد ممارسة عملها⁽²⁾، وتتجسد مظاهر الاستقلالية في أعضاء الهيئة الوطنية بالاستقلالية في أداء مهامهم بعيدا عن أي تأثير من سلطة التعيين، وغير خاضعين لأي رقابة رئاسية كانت أم وصائية⁽³⁾، وإنما يخضعون لمبادئ سيادة القانون، والشفافية والنزاهة والإدارة السليمة. ولما كانت الاستقلالية العضوية تتوقف على تشكيلة الهيئة أو إي مؤسسة أو سلطة بصفة عامة، أعطاه المشرع

¹ القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المصدر السابق.

² شيبوتي راضية، المرجع السابق، ص 101.

³ COLIN Frédéric, Droit public économique, L'extenso éditions, Paris, France, 2008, p 74.

الدستوري أهمية خاصة، بتوفير الحماية اللازمة لأعضاء الهيئة من كل الضغوطات والتهديدات التي قد يتعرضون لها أثناء أداء مهامه.

وعليه يتعين إبراز تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك بإبراز المعايير التي من خلالها يتضح مدى استقلاليتها من الناحية العضوية، والتي تظهر في الطابع الجماعي للهيئة وتحديد مدة عضوية الرئيس وأعضائه، دون أن تغفل طريقة تعيين الأعضاء فيها وإن كان هناك خلاف فقهي حول تأثير التعيين على الاستقلالية فمنهم من يرى أنه من ضروري أن يكونوا منتخبين لأن الانتخاب يجعل الأعضاء مستقلين أما التعيين يجعلهم تابعين للشخص الذي عينهم، وهناك من يرى أن التعيين لا يؤثر على العضو خاصة إذا كانت هناك ضمانات قانونية وكانت مدة العضوية مؤقتة وغير قابلة للتجديد، لذلك يقتضي الأمر تبين تشكيلة الهيئة في الفرع الأول، ومدة العضوية في الهيئة في الفرع الثاني.

الفرع الأول: من حيث تشكيل الهيئة

أن التركيبة التي تتكون منها أي هيئة أو مؤسسة عمومية، وكذا طريقة تشكيلها، تعدّ من بين أهم المظاهر التي تعبر عن مدى خضوع الهيئة، أو عدم خضوعها إلى غيرها من السلطات الموجودة في الدولة، وخاصة إزاء السلطة التنفيذية، حين ممارسة المهام المنوطة بها قانونًا، خاصة وأن الدافع في منحها تلك الاستقلالية، يجد أساسه في طبيعة ومجال تدخلها.

وإذا كانت التركيبة الجماعية للهيئة من بين أهم المعايير التي تعبر عن مدى استقلالية الهيئة، والتي تتجسد في الحلول والآراء التوافقية التي تقدمها إلى غيرها من الهيئات والمؤسسات العامة من أجل تحسين أداء مهامها. لكن التركيبة الجماعية لا تكفي لتحقيق ذلك ما لم تتوفر في أعضائها الكفاءة والأمانة اللازمة، والتي تقتضيها المهام المسندة لها.

أولاً: الطابع الجماعي للهيئة

يُعبّر الطابع الجماعي في كل هيئة عن استقلاليتها وعدم التأثير عليها، حيث أنه كلما ركّزت السلطة في يد شخص واحد يسهل التأثير والضغط عليه، لذلك فإن الطابع الجماعي للهيئة يعتبر من بين أهم مظاهر استقلالية الهيئة من الناحية العضوية، والتي تسمح لهم بأداء مهامهم بكل موضوعية، ولذلك جعل التشريع الجزائري على غرار باقي التشريعات الأخرى تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

جماعية، وفي هذا الصدد نصت المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 06-413⁽¹⁾ على أنه: " تتشكل الهيئة من رئيس وستة (06) أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس سنوات (05) قابلة للتجديد مرة (01) واحدة."

وعليه فإن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، تتشكل من سبعة (07) أعضاء من بينهم الرئيس، الذين يعينهم رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، وهؤلاء الأعضاء هم الذين يشكلون مجلس اليقظة والتقييم، وتجسيدا للاستقلالية فإن أعضاء الهيئة يتم اختيارهم من نين الشخصيات الوطنية المستقلة، التي تمثل المجتمع المدني والمعروفة بنزاهتها وكفاءتها⁽²⁾.

تم تأكيد استقلالية أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في نص المادة 202 ف. 03، من دستور 2016⁽³⁾ والتي جاء فيها: " استقلال هذه الهيئة مضمون من خلال أداء أعضائها وموظفيها اليمين، ومن خلال الحماية التي تكفل لهم من شتى أشكال الضغوط أو التهريب أو التهديد أو الإهانة أو الشتم أو التهجم أيًا كانت طبيعته، التي قد يتعرضون لها خلال ممارسة مهامهم."

باستقراء نص المادة أعلاه يلاحظ أن المشرع الدستوري نص على تمتع الأعضاء بل حتى موظفي الهيئة بالاستقلالية والتي تظهر من خلال أداء اليمين وحمايتهم من كل أشكال الضغط أو التهريب أو التهديد التي قد تعيقهم في ممارسة مهامهم.

حيث أن المشرع الجزائري ونظرا لتشعب وظائف الدولة وصعوبة الأعمال المالية وتعقيدات المهام الإدارية، التي تُصعب على الأعضاء معرفة كافة الجوانب الإدارية والقانونية والمالية، لذلك خول الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، إمكانية الاستعانة بخبراء، وتوظيفهم كمستشارين من أجل مساعدتهم في مهامهم المتمثلة في الوقاية من الفساد.

فهي توظف مستشارين في القانون أو في سوسيوولوجيا، أو في مجال الإعلام، والذين بإمكانهم أن يساعدوا الهيئة في تقديم توصيات والقيام بحملات تحسسية وتوعوية للحد من ظاهرة الفساد المنتشرة في الإدارات والهيئات العمومية، حتى تتمكن من المساهمة في حماية الممتلكات والأموال العامة، وفي هذا الصدد نصت المادة 17 من المرسوم الرئاسي 06-413، المعدل والمتمم بموجب المرسوم الرئاسي رقم

¹ المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 12-64، المصدر السابق، ص 17.

² المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426، المصدر السابق، ص 12.

³ القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المصدر السابق، ص 35.

12-64⁽¹⁾، على ما يلي: "يمكن الهيئة أن تطلب مساعدة أي إدارة أو مؤسسة، أو هيئة عمومية، في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.

كما يمكنها الاستعانة بأي خبير أو مستشار أو هيئة دراسات يمكن أن تقيدها في أعمالها طبقاً للتنظيم المعمول به."

لكن يجب أن نشير إلا أن الاستقلالية لا تمتد إلى كافة الموظفين إنما تقتصر على الأعضاء والخبراء الذين يتم الاستعانة بهم بصفتهم خبراء في المجالات التي ترى فيها الهيئة أنها في حاجة إلى مساعدة من ذوي الاختصاص.

أما الموظفون الذين يوظفون في مختلف الوظائف بما فيها الأسلاك المشتركة، سواء كانت تلك الأسلاك تنتمي إلى شعبة الإدارة العامة أو الترجمة، الترجمة الفورية، الإعلام الآلي، الإحصائيات، الوثائق والمحفوظات، فهؤلاء يخضعون لرؤسائهم، وغير معنيين بأداء اليمين، باعتبارهم موظفين يخضعون للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية⁽²⁾.

لما كان الطابع الجماعي للهيئة من أهم المظاهر المعبرة عن الاستقلال العضوي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، نصت عليه الدول في القوانين المنشئة لهذا النوع من الهيئات، إلا أن عدد الأعضاء يختلف من دولة إلى أخرى ففي المغرب تتألف الهيئة من رئيس و12 عضواً يختارون من بين الشخصيات ذات التجربة والخبرة والكفاءة في مجال اختصاص الهيئة⁽³⁾.

بينما في المملكة الأردنية يتشكل مجلس الهيئة من الرئيس و04 أعضاء ممن يتصفون بالعدالة والنزاهة والحيدة والخبرة⁽⁴⁾.

أما في تونس لا يوجد عدد محدد من الأعضاء على أن المشرع اشترط أن لا يقل عدد أعضائها عن 20 عضواً ولا يتجاوز 30 عضواً⁽⁵⁾.

¹ المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 12-64، المصدر السابق، ص 19.

² الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المصدر السابق.

³ المادة 07 الفقرة الأولى من الظهير الشريف رقم 65.15.1 المتعلق بتنفيذ المتعلق بتنفيذ القانون المتضمن الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، المصدر السابق، ص 6076.

⁴ المادة 06 ف. أ 1 من القانون رقم 13 لسنة 2016 المتعلق بالنزاهة ومكافحة الفساد، المرجع السابق، ص 2580.

⁵ الفصل 20 ف. 03 من المرسوم الإطاري، المتعلق بمكافحة الفساد، المصدر السابق، ص 2748.

وعموماً فإن عدد أعضاء الهيئة يختلف من دولة إلى أخرى إلا أنه يجب أن يكون العدد معقولاً لا هو بقليل، لأن ذلك يمكن أن يؤثر عليهم في أداء مهامهم ولا هو بالكثير وهو ما قد يجعل الأعضاء يتملّصون من مهامهم.

ثانياً: التشكيل المختلط للهيئة

تماشياً والمهام المسندة إلى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ينبغي أن تضمّ الهيئة كفاءة وطنية في مختلف التخصصات، وإن كان المشرع الجزائري ترك الحرية لرئيس الجمهورية في اختيار أعضاء الهيئة، على أن يلتزم فقط باختيارهم من الشخصيات الوطنية المستقلة، الذين تتوفر فيهم الكفاءة والنزاهة⁽¹⁾، وإن كان تقدير الكفاءة والنزاهة في حد ذاتها متروكاً لتقدير سلطة التعيين.

لكن هناك بعض التشريعات نصّت على الاختصاصات التي يجب أن تتوفر فيمن يتمّ تعيينهم للعضوية في الهيئة التي تتولّى محاربة الفساد، ومن ذلك المشرع التونسي الذي أشرط ضرورة تعيين سبعة (7) أعضاء على الأقل من الموظفين الساميين، وكذا سبعة (7) أعضاء على الأقل من بين منظمات المجتمع المدني والهيئات المهنية من ذوي الكفاءة والخبرة في المسائل التي لها علاقة بمهام الهيئة، قاضي عدلي أواخر من المحكمة الإدارية وقاضي من دائرة المحاسبات، عضوين من قطاع الإعلام والاتصال.

في حين اشترط المشرع العراقي أن يكون رئيس الهيئة حاصلًا على شهادة جامعية أوليّة في القانون وله ممارسة فعلية في اختصاصه مدة لا تقل عن عشر سنوات⁽²⁾، كما يشترط أن يكون نائبه الأول كذلك حاصلًا على شهادة جامعية أوليّة في القانون، أمّا نائبه الثاني فيشترط أن يكون حاصلًا على شهادة جامعية أوليّة في الاختصاصات التربوية أو الإعلامية⁽³⁾.

أما فيما يخص تعيين أعضاء من الجنسين في الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، فإن المشرع الجزائري وعلى غرار أغلب التشريعات لم ينص على ضرورة وجود عدد معيّن من النساء ضمن

¹ المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المعدل والمتمم، المصدر السابق، ص 18.

² المادة 05 من القانون رقم 30 لسنة 2011 المتعلق بهيئة النزاهة في العراق، المصدر السابق، ص 03.

³ المادة 08 من نفس القانون، ص 04، 05.

الهيئة، باستثناء المشرع المغربي الذي نص على أنه يراعى عند تعيين أعضاء مجلس الهيئة، السعي إلى تحقيق مبدأ المناصفة بين النساء والرجال⁽¹⁾.

حسنا فعل المشرع الجزائري، عند عدم اشتراط وجود نسبة معينة من النساء في الهيئة. فنحن بصدد البحث عن شخصيات مستقلة تتمتع بالكفاءة والنزاهة لمواجهة الفساد الذي تفتش خاصة في الإدارات والمؤسسات العمومية، وليس بصدد تحقيق أغراض سياسية، فمن توفرت فيه تلك المعايير ويفترض مساهمة في القضاء على الفساد، هو الأجدر بالتعيين بغض النظر عن جنسه، وفي ذلك نلاحظ أن تعيين أعضاء الهيئة الذي تمّ بموجب المرسوم الرئاسي الصادر في 07 نوفمبر 2010، لم يضم سوى امرأة واحدة⁽²⁾.

أما التعيين الذي تمّ بموجب مرسوم 14 سبتمبر 2016⁽³⁾، فقد ضمّ ثلاث نساء وأربعة رجال من بينهم الرئيس. مما يثير التساؤل عما إذا كان عدد النساء الذين تم تعيينهم في الهيئة، كان بصفة عفوية أو أنّ سلطة التعيين أي رئيس الجمهورية، كان يهدف من تحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء؟. فإذا كان التعيين تم بناءً على مبدأ الاستقلالية والكفاءة والنزاهة، فهذا منطقي، أما إذا كان الغرض من هذا التعيين هو تحقيق لمبدأ المناصفة بين الرجال والنساء، عملا بما هو منصوص عليه في المادة 36 من الدستور⁽⁴⁾، وهو الأرجح، فإن ذلك لا ينسجم والغرض من تأسيس الهيئة.

¹ المادة 07 الفقرة ما قبل الأخيرة من الظهير الشريف رقم 65.15.1 المتعلق بتنفيذ المتعلق بتنفيذ القانون المتضمن الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، المرجع السابق، ص 6076. نصّت على ما يلي: "يراعى عند تعيين أعضاء مجلس الهيئة، السعي إلى تحقيق مبدأ المناصفة بين النساء والرجال، طبقا لأحكام الفصل 19 من الدستور".

² المرسوم الرئاسي مؤرخ في أول ذي الحجة عام 1431 الموافق 07 نوفمبر 2010، المتضمن تعيين رئيس وأعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 69، الصادرة في 08 ذي الحجة عام 1431 الموافق 14 نوفمبر 2010، ص 31.

³ المرسوم الرئاسي مؤرخ في 12 ذي الحجة عام 1437 الموافق 14 سبتمبر 2016، المتضمن تعيين رئيس وأعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 55، الصادرة في 19 ذي الحجة عام 1437 الموافق 21 سبتمبر 2016، ص 08.

⁴ تنصّ المادة 36 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المصدر السابق، ص 10، المادة 68 من القانون التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، ص 17، على ما يلي: "تعمل الدولة على ترقية التناصف بين الرجال والنساء في سوق التشغيل".

تشجع الدولة ترقية المرأة في مناصب المسؤولية في الهيئات والإدارات العمومية، وعلى مستوى المؤسسات".

إن تعيين أعضاء الهيئة على أساس مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء، لا يتماشى مع الهدف من إنشائها والمتمثل في الوقاية من الفساد ومكافحته، والذي يقتضي أن تضم أشخاصاً يتمتعون بالاستقلالية، ويتصفون بالكفاءة العلمية، والتمتع بالخبرة المهنية خاصة في المجال القانوني والمالي، ومشهود لهم النزاهة في أداء مهامهم، بغض النظر عن جنسهم، سواء كان كلهم نساءً أو رجالاً أو الأغلبية نساءً أو العكس، إذ نحن لسنا بصدد تشغيل أشخاص، بقدر ما نحن بصدد محاربة ظاهرة خطيرة تهدد الاقتصاد الوطني بصفة عامة، والأموال والممتلكات العمومية بصفة خاصة، وحسنا ما فعل المشرع الدستوري الذي لم ينص على مبدأ المناصفة في تولي الوظائف وترقيتها في مناصب المسؤولية في الهيئات والإدارات العمومية وإنما نص على تشجيع الدولة ترقية المرأة في تلك المناصب، وبذلك يكون التعيين في مناصب المسؤولية داخل المؤسسات والهيئات الإدارية على أساس الكفاءة والجدارة.

في الأخير يمكن القول بأن الطابع الجماعي للهيئة باعتباره من بين أهم المظاهر المعيرة عن استقلالية الهيئة من الناحية العضوية، ينبغي أن يضم عدداً معتبراً من الأشخاص يتناسب وحجم المهام الملقاة على عاتق الهيئة، وتكون لهم تخصصات تتلاءم مع اختصاصاتها، إضافة إلى الاستقلالية والكفاءة والنزاهة بغض النظر عن جنس من يتم تعيينهم.

الفرع الثاني: تعيين أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ومدة

عضويتهم

تعتبر الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، سلطة إدارية مستقلة تقوم بأعمال فنية، تقتضي توفر الكفاءة في الأعضاء المكونة لها، وهذا لا يتحقق إلا عن طريق التعيين، وإن كان الانتخاب يعطي للسلطات استقلالية أكبر، إلا أن طبيعة مهام الهيئة تقتضي الاعتماد على أسلوب التعيين في تشكيلها. إن التعيين لا يتنافى واستقلالية الهيئة، إذ لا يعني بالضرورة أن التعيين يؤدي إلى ولاء خضوع الأشخاص إلى من عينهم، وإنما الأمر يتوقف على الضمانات الممنوحة لهم، منها تعدد جهات التعيين وعدم إمكانية عزل الأعضاء إلى غاية انتهاء العهدة، وكذلك تعتبر من مظاهر الاستقلالية، تحديد مدة العضوية بعهدة واحدة.

أولاً: طريقة تعيين أعضاء الهيئة

هناك عدة طرق يتم الاعتماد عليها في تعيين الأشخاص في الهيئات الإدارية أو السلطات المستقلة بصفة عامة، ويكون التعيين في الغالب من الحاكم، سواء كان تعييناً مطلقاً دون اشتراط توفر أي شرط

يتعلق بالكفاءة أو الخبرة، أو كان غير ذلك، وقد يكون التعيين بناءً عن اقتراح جهة معينة، سواء أكان من السلطة التنفيذية⁽¹⁾ أو التشريعية⁽²⁾ أو القضائية، وقد تكون سلطة التعيين مقيدة باحترام شروط ينبغي توفرها في من يتم تعيينهم، منها: الكفاءة العلمية، الخبرة المهنية، النزاهة، عدم الانتماء السياسي، أو يكون قاضيا أو من رجال القانون... الخ، وقد يُعتمد على التعيين المختلط بين السلطتين أو أكثر، تنفيذية، تشريعية، قضائية⁽³⁾.

أما فيما يخص الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، فإنه طبقا لنص المادتين 05 و 10 من المرسوم رقم 06-413 المعدل والمتمم بموجب المرسوم رقم 12-64، يتم تعيين أعضاء الهيئة من طرف رئيس الجمهورية، من بين الشخصيات المستقلة التي تتمتع بالكفاءة والنزاهة، وعليه فإن سلطة التعيين مقيدة باحترام تلك الصفات (الاستقلالية، الكفاءة، النزاهة) فيمن يتم تعيينهم في الهيئة.

عموما يمكن القول بأن سلطة رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته هي سلطة مقيدة تقديرية، فهي مقيدة من حيث ضرورة توفر الكفاءة والنزاهة فيمن يتم تعيينهم، ومن حيث استقلالية الأشخاص والذين يجب أن يكونوا من الشخصيات الوطنية المستقلة، التي تمثل المجتمع

¹ مثل ذلك؛ سلطة الضبط للبريد والاتصالات الإلكترونية، التي تتشكل من مدير عام يعينه رئيس الجمهورية ومجلس سلطة الضبط الذي يتشكل من سبعة أعضاء يعينهم الرئيس، بناء على اقتراح من الوزير الأول، وذلك طبقا لنص المادتين 20، 25 من القانون رقم 04-18، المؤرخ في 24 شعبان عام 1439 الموافق 10 ماي 2018، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 27، الصادرة في 27 شعبان عام 1439 الموافق 13 ماي 2018، ص 11.

² مثل ذلك؛ سلطة ضبط السمعي البصري، التي تتكون من تسعة أعضاء، يعينون بموجب مرسوم رئاسي، 05 أعضاء من بينهم الرئيس يختارهم رئيس الجمهورية، عضوان غير برلمانيين يقترحهما رئيس مجلس الأمة الرئيس، عضوان غير برلمانيين يقترحهما رئيس المجلس الشعبي الوطني. طبقا للمادة 57 من القانون رقم 04-14 المؤرخ 24 ربيع الثاني عام 1435 الموافق 24 فبراير 2014، المتعلق بالنشاط السمعي البصري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 16، الصادرة في 21 جمادى الأولى عام 1435 الموافق 23 مارس 2014، ص 15.

³ مثل الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها، التي تضم إلى جانب أشخاص لهم العضوية بقوة القانون، قاضيان من المحكمة العليا يعينهما المجلس الأعلى للقضاء، وممثل عن رئاسة الجمهورية وآخر عن وزارة الدفاع الوطني، يعينهما رئيس الجمهورية بموجب مرسوم، طبقا للمادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 15-261 المؤرخ في 24 ذي الحجة عام 1436 الموافق 08 أكتوبر 2015، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 53، الصادرة في 24 ذي الحجة عام 1436 الموافق 08 أكتوبر 2015، ص 17.

المدني، وتقديرية من حيث عدم اشتراط تخصص معين، والمستوى التعليمي الذي ينبغي أن يتوفر فمن يتم تعيينهم أو اشتراط مدّة معيّنة من الخبرة المهنية.

إن اعتماد أسلوب التعيين في اختيار أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لا يتعارض ومبدأ الاستقلالية، ولكن احتكار رئيس الجمهورية لسلطة التعيين من شأنه المساس بهذا المبدأ، باعتباره المسؤول الأول على السلطة التنفيذية، وهذا يتناقض مع فكرة الاستقلالية⁽¹⁾.

في حين ترى الدكتورة شيبوتي راضية⁽²⁾، أن رئيس الجمهورية وهو يمارس هذا الاختصاص يكون بصفته رئيساً للدولة مجسداً لوحدة الأمة وحامي الدستور والقاضي الأول في البلاد، لا بصفته رئيس السلطة التنفيذية. لكن لا نؤيد هذا الرأي، خاصة وأن صلاحيات رئيس الجمهورية في التعيين في الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور جاءت في الفصل الخاص بالسلطة التنفيذية⁽³⁾، كما أنه يصعب من الناحية العملية الفصل بين الأعمال التي يمارسها بصفته رئيساً للدولة، والأعمال التي يمارسها بصفته رئيس السلطة التنفيذية.

إذا كانت أغلب التشريعات تنصّ على تعيين أعضاء هيئة الفساد بموجب مراسيم، إلا أنها تختلف في كيفية التعيين والشروط التي يجب توافرها فيمن يتمّ تعيينهم. ففي الأردن مثلاً: يتمّ تعيين أعضاء هيئة النزاهة من الملك بناءً على تنسيب رئيس الوزراء⁽⁴⁾. أما في تونس يعين أعضاء مجلس الهيئة بأمر بناءً على اقتراح من الحكومة. إلا أنّ المشرّع التونسي على خلاف المشرّع الأردني الذي ترك للسلطة المختصة بالتعيين، حرية اختيار الأعضاء، فإنه قيد سلطة التعيين من حيث الجهات التي يتمّ اختيار الأعضاء منها⁽⁵⁾.

في حين اعتمد المشرّع المغربي في تعيين أعضاء الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة على التعيين المختلط، حيث يعين أربعة أعضاء بموجب ظهير شريف، عضوان يعينان بقرار لرئيس مجلس

¹ نجار الويزة التصدي المؤسساتي والجزائي لظاهرة الفساد في التشريع الجزائري-دراسة مقارنة- أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون الجنائي والعلوم الجنائية، كلية الحقوق جامعة قسنطينة، الجزائر، 2014/2013، ص 245.

² شيبوتي راضية، المرجع السابق، ص 102.

³ نصّت المادة 92 ف. من الدستور ، على ما يلي: "يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية:

- الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور... " ص 18.

⁴ المادة 06 ف. ب من القانون رقم 13 لسنة 2016 المتعلق بالنزاهة ومكافحة الفساد، المرجع السابق، ص 2580.

⁵ الفصل 20 ف. 02 من المرسوم الإطاري، المتعلق بمكافحة الفساد، المصدر السابق، ص 2847.

النواب، وعضوان آخران يعينان بقرار لرئيس مجلس المستشارين، وأربعة أعضاء يعينون بمرسوم⁽¹⁾، في هذا السياق نجد أن المشرع الفرنسي منح سلطة تعيين رئيس الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد إلى رئيس الجمهورية، ويكون ذلك بموجب مرسوم رئاسي⁽²⁾، على أنه يجب أن يكون الرئيس الذي يعينه قاضي من خارج النظام القضائي.

حيث تشكل الوكالة إلى جانب الرئيس من لجنة الجزاءات التي تتكون من ستة أعضاء وهم كالاتي: مستشاران للدولة معينان من طرف نائب رئيس مجلس الدولة⁽³⁾؛ ومستشاران من محكمة النقض يعينهما الرئيس الأول لمحكمة النقض، مستشاران مساعدين من مجلس المحاسبة يعينهما الرئيس الأول لمجلس المحاسبة، والذين يتم تعيينهم كلهم بموجب مرسوم، ولا يمكن لرئيس الوكالة أن يكون عضو في لجنة الجزاءات أو حضور جلساتها⁽⁴⁾. ويتمتع القاضي الذي يسير الوكالة بالاستقلالية في أداء المهام النوط به، فهو لا يخضع لأوامر أو تعليمات من أي سلطة إدارية كانت أم حكومية.

مما سبق يمكن القول أن الأسلوب المعتمد في تعيين أعضاء الهيئات التي تناط بها مهمة الوقاية من الفساد ومكافحته، يختلف من دولة وأخرى، وذلك كالتالي: التعيين المطلق، التعيين المقيد، التعيين بناءً على اقتراح من جهة معينة والتعيين المختلط، ويعتبر الأسلوب الأخير أفضل طريقة في اختيار أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، لأنّ تعدد جهات التعيين يساهم في تعزيز استقلالية أعضائها وبمكّنتهم من أداء مهامهم بكل حرية، لأنه إذا كان بإمكان سلطة التعيين التأثير على من عينتهم، فإنها لا يمكنها التأثير في من لا تتولى تعيينهم.

أما عن الشروط التي يجب توفرها في من يتم تعيينهم في الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، فيجب أن تكون محدّدة بدقة من طرف المشرّع، مع تبيان التخصص العلمي المطلوب توفره في الأشخاص المرشحين لتولي العضوية في الهيئة، والذي يجب أن يتناسب وطبيعة المهام الموكلة لها.

¹ المادة 07 الفقرة ما قبل الأخيرة من الظهير الشريف رقم 65. 15. 1 المتعلق بتنفيذ المتعلق بتنفيذ القانون المتضمن الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، المرجع السابق، ص 6076.

² Article 02-01 de la loi n° 2016-1691.op. cet.

³ يترأس مجلس الدولة وزير العدل من الناحية النظرية، أما من الناحية الفعلية يترأسه نائب الرئيس والذي يشغل أعلى رتبة في المجلس.

⁴ Article 02-01 de la loi n° 2016-1691.op. cet.

ما يلاحظ في الجزائر، بشأن تولي العضوية في الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، هو احتكار رئيس الجمهورية لسلطة التعيين واستبعاد مختلف السلطات الموجودة في البلاد، سواء التشريعية أو القضائية وحتى التنفيذية، هذا إذا اعتبرنا أن رئيس الجمهورية يعين أعضاء الهيئة بصفته رئيس للجمهورية وليس بصفته رئيس السلطة التنفيذية، في الوقت الذي كان ينبغي إشراك هيئات متعددة حتى يكون الأعضاء أكثر استقلالية.

إلى جانب ذلك يلاحظ أن المشرع الجزائري لم ينصّ على الصفات التي ينبغي توفرها فيمن يتم تعيينهم في الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، بل الأبعد من ذلك ترك مسألة تحديد تشكيلاتها إلى التنظيم، الذي بدوره منح الحرية لسلطة التعيين في اختيار الأشخاص من دون تبيان الصفات أو الشروط التي يجب أن تنقيد بها فيمن يتم اختيارهم للعضوية في الهيئة.

ثانياً: نظام العهدة على مستوى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

ينبغي أن تكون مدة العضوية داخل الهيئات العمومية محددة من الناحية القانونية، وذلك تجسيدا لاستقلالية الهيئة من الناحية العضوية، لأن عدم تحديد فترة العضوية يفقد الأعضاء تلك الاستقلالية ويجعلهم عرضة للإقالة أو العزل من طرف السلطة التي عينتهم⁽¹⁾، وتختلف مدة العضوية في الهيئات الوطنية، على أنه ينبغي أن تكون مدة معقولة، لا هي قصيرة، حتى يكون للأعضاء الوقت الكافي الذي يسمح لهم بالقيام بالمهام المسندة لهم، ولا تؤثر سلبا عن استمرارية عمل الهيئة، ولا هي بطويلة، لأن في ذلك يؤثر على نوعية العمل المقدم من قبل الأعضاء، فيغلب عليه الطابع الروتيني، بالإضافة إلى إمكانية إقامة علاقة بين أعضاء الهيئة، وبعض المسؤولين في الدولة. عموما فإن مدة العضوية داخل الهيئات الوطنية تتراوح بين 04 إلى 06 سنوات.

وإذا كانت مدة العضوية داخل الهيئات لا تؤثر على استقلالية الأعضاء بقدر ما تؤثر على عملهم، فإن كانت مدة العضوية قابلة للتجديد فإنهم يعملون على إرضاء سلطة التعيين من أجل تجديد الثقة فيهم، أما إذا كانت العضوية لفترة واحدة فقط يعمل الأعضاء وفقاً لضمايرهم. وعليه فإن قابلية تجديد العضوية داخل الهيئة إلى جانب إمكانية إقالة العضو خلال مدة عضويته، قد ينعكسان سلباً على استقلالية الأعضاء.

¹ تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في الصفقات العمومية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراة علوم في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي، الجزائر، 2013، ص 194.

1- مدة العضوية على مستوى الهيئة: تختلف مدة العضوية داخل هيئات مكافحة الفساد، من دولة إلى أخرى فقد حددها المشرع التونسي بثلاث (03) سنوات قابلة لتجديد مرة واحدة⁽¹⁾، وقد جعلها المشرع الأردني بأربع (04) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة⁽²⁾، بينما المشرع المغربي حددها بخمس (05) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة⁽³⁾، في حين ميّز المشرع الفرنسي بين رئيس الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد الذي حدّدت مدة عضويته بستة (06) سنوات غير قابلة للتجديد، وأعضاء لجنة الجزاءات التي تدخل في تشكيل الوكالة، والتي جعل مدة العضوية فيها بخمس (05) سنوات⁽⁴⁾. أما المشرع الجزائري، فقد جعل مدة العضوية على مستوى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بخمس (05) سنوات، قابلة للتجديد مرة واحدة⁽⁵⁾.

إن تحديد مدة العضوية داخل الهيئة تشكل حماية لاستقلالية الأعضاء في ممارسة مهامهم اتجاه سلطة التعيين، وتكون ضماناً فعّالة عندما تكون محددة لمدة معقولة⁽⁶⁾، وتعتبر مدة خمس (05) سنوات مدة معقولة.

لكن إذا كان تحديد مدة العضوية يعتبر عمل مهم في تجسيد الاستقلالية للهيئة من الناحية العضوية⁽⁷⁾، فإن النص على إمكانية تجديد العضوية، من شأنه المساس باستقلالية الأعضاء.

2- عدم التنافي: يقصد بذلك أنه لا يمكن لأعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من ممارسة أي وظيفة إدارية أو حكومية أو قضائية، ولا عهدة انتخابية وطنية كانت أو محلية، بغرض مراعاة مبدأ الحياد، ولضمان عدم خضوع الأعضاء لتأثير الجهة التي ينتمون إليها، من جهة ومن جهة أخرى لضمان تفرغهم لأداء المهام المنوطة بهم. فبالرغم من أن قانون مكافحة الفساد والمراسيم المتعلقة به لم تنص صراحة على حالة التنافي بين العضوية في الهيئة مع ممارسة وظيفة أخرى مثلما فعل المشرع

¹ الفصل 20 ف. 05 من المرسوم الإطاري، المتعلق بمكافحة الفساد، المرجع السابق، ص 2847.

² المادة 06 ف. أ. 2 من القانون رقم 13 لسنة 2016، المتعلق بالنزاهة ومكافحة الفساد في الأردن، المرجع السابق، ص 2580.

³ المادة 07 الفقرة 02 من الظهير الشريف رقم 65. 15. 1 المتعلق بتنفيذ القانون المتضمن الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، المرجع السابق، ص 6076.

⁴ Article 02- 01, 05 de la loi n° 2016-1691.op. cet.

⁵ المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المرجع السابق، ص 18.

⁶ KHELLOUFI Rachid, Les institutions de régulation en droit algérien, Revue Idara. N°28, 2004, p. 98,99.

⁷ تياب نادية، المرجع السابق، ص 194.

المغربي⁽¹⁾ وكذا الأردني⁽²⁾، حين ما نسا على تنافي العضوية في مجلس الهيئة مع ممارسة أي وظيفة لإدارية أو حكومية أو قضائية أو عهدة انتخابية.

لكن بالرجوع إلى المادة 202 ف. 03 من التعديل الدستور لسنة 2016 والمادة 19 ف. 02 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا المادة 20 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 التي تنص على تأدية أعضاء الهيئة اليمين القانونية، فإن حياد أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته مفترض، وأن مبدأ الحياد يقتضي عدم ممارسة أعضائها أي وظيفة إدارية أو حكومية أو قضائية، أو عهدة انتخابية لمهام أخرى، بالإضافة إلى ذلك نجد أن الأمر رقم 07-01 المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف⁽³⁾، نصت المادة الأولى منه على أنه: "يهدف هذا الأمر إلى تحديد حالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف.

ويطبق على شاغلي مناصب التأطير أو وظيفة عليا للدولة، يمارسونها ضمن الهيئات والإدارات العمومية والمؤسسات العمومية والمؤسسات الاقتصادية، بما في ذلك الشركات المختلطة التي تحوز فيها الدولة 50 % على الأقل من رأس المال وكذا على مستوى سلطات الضبط أو كل هيئة عمومية أخرى مماثلة تتولى مهام الضبط أو المراقبة أو التحكيم".

بما أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تكيّف على أنها من سلطات الضبط المستقلة، وهي هيئة دستورية ويعين أعضائها بموجب مرسوم رئاسي، فإنه ينبغي أن يخضع أعضاؤها لنظام التنافي

¹ نصّت المادة 09 من الظهير الشريف رقم 65. 15. 1 المتعلق بتنفيذ القانون المتضمن الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، المرجع السابق، ص 6077، على ما يلي: "تتألف العضوية في مجلس الهيئة مع العضوية في الحكومة أو في مجلس النواب أو مجلس المستشارين أو في المحكمة الدستورية أو في المؤسسات والهيئات المنصوص عليها في الفصول 161 إلى 170 من الدستور، ومع أي انتداب انتخابي أو ممارسة أي مهنة منظمة".

² نصت المادة 06 ف. ب. من القانون رقم 13 لسنة 2016، المتعلق بالنزاهة ومكافحة الفساد في الأردن، المرجع السابق، ص 2580، على ما يلي: "على الرئيس وأعضاء المجلس أن يتفرغوا لعملهم ولا يجوز لأي منهما ممارسة أي عمل أو وظيفة أو مهنة كما لا يجوز أن يكون أي منهم معارًا أو منتدبًا أو مكلفًا أو مجازًا من أي جهة".

³ الأمر رقم 07-01 المؤرخ في 11 صفر 1428 الموافق أول مارس 2007، المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 16، الصادرة بتاريخ 17 صفر 1428 الموافق 07 مارس 2007، ص 03.

الذي يقتضي عدم ممارسة أي وظيفة إدارية أو حكومية، ولا عهدة انتخابية تجسيدا لمبدأ الحياد الذي يجب أن يلتزم به أعضاء الهيئة.

المطلب الثاني: حدود الاستقلال العضوي

رغم أن الدستور الجزائري لسنة 2016 نصّ صراحة على تمتّع أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالحماية والحصانة عند مباشرة مهامهم، فهي بالتالي تتمتع بالاستقلالية العضوية على غرار باقي السلطات الإدارية المستقلة، سواء من حيث تشكيلها أو من حيث طريقة تعيين الأعضاء ومدة عضويتهم.

لكن رغم أهمية الاستقلالية العضوية في تمكين الهيئة من ممارسة المهام المنوط بها بكل موضوعية وشفافية، إلا أنها غالبًا ما تختفي تلك الاستقلالية، إذا تمعنا في مختلف النصوص التي تعبّر عن الاستقلالية العضوية للهيئة، بحيث تظهر عدة نقائص تؤدي إلى التشكيك في استقلاليتها، والتي تعود إلى العراقيل التي تُسبب توقفها عن أداء المهام المنوط بها، أو تحد منها وهو ما يظهر الواقع العملي، خاصة في ظل انتشار الفساد في الجزائر والذي تورط فيها كبار المسؤولين في السلطة التنفيذية، والذي تسبب في نهب الممتلكات والمال العام.

إن أهم العراقيل التي تحدّ من استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، تظهر من خلال طريقة تشكيلها مما يقتضي التطرق إلى ذلك في الفرع الأول، وإلى مدّة العضوية داخل الهيئة ومدى قابلية عزل الأعضاء قبل نهاية عهدهم في الفرع الثاني.

الفرع الأول: حدود الاستقلالية من حيث تشكيل الهيئة

إن رئيس الجمهورية، هو صاحب الاختصاص الأصلي في تعيين أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، إذ أنه يملك سلطة تقديرية واسعة في تعيين من يشاء، ولا يرد على حريته أي قيد باستثناء، توفر الكفاءة والنزاهة في الأشخاص الذين يرغب في تعيينهم، وإن كان معنى النزاهة والكفاءة في حد ذاته فضفاض، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة توسيع سلطة الرئيس في اختيار من يشاء من الأشخاص التي يراها مناسبة.

سلطة رئيس الجمهورية لا تقتصر على تعيين أعضاء الهيئة فقط، وإنما تمتد إلى تعيين مسؤول الجهاز الإداري ومديري الهياكل التقنية للهيئة، مما قد يؤدي إلى خضوع موظفيها لرئيس الجمهورية الذي

يملك سلطة إنهاء مهامهم، طبقاً لقاعدة من يملك سلطة التعيين يملك سلطة الإنهاء. إذ يملك رئيس الجمهورية سلطة تعيين موظفي الهيئات الإدارية باعتباره المسؤول الأول على السلطة التنفيذية.

أولاً: احتكار رئيس الجمهورية لسلطة تعيين أعضاء الهيئة

رغم الطابع الجماعي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أن تعيين أعضائها يحتكره رئيس الجمهورية، وهو ما من شأنه أن يمس باستقلاليتهم ويجعلهم خاضعين له، بحيث تكون علاقة أعضاء الهيئة بالجهة التي عينتهم علاقة تبعية وولاء، بخلاف ما إذا تعددت جهات التعيين⁽¹⁾، والتي تعطي للأعضاء استقلالية أكبر، لأنه إذا استطاعت إحدى الجهة التأثير على الأعضاء التي عينتهم فإنها لا تستطيع التأثير على باقي الأعضاء المعينين من جهات أخرى. علماً أن سلطة رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء الهيئات الإدارية المستقلة تختلف من سلطة إلى أخرى، وذلك كالآتي:

1- التعيين المطلق: وهو الذي يختار فيه رئيس الجمهورية أشخاصاً بكل حرية دون أي قيد، مثال ذلك الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته. غير أن هذا الأسلوب من شأنه أن يغلب الميولات السياسية على الكفاءات العلمية، الأمر الذي يضر باستقلالية الهيئة.

2- التعيين بناء على اقتراح: وهو التعيين الذي يتم بناء على اقتراح من جهة معينة في القانون، وهو غير ملزم لرئيس الجمهورية مادام التعيين يعود في الأخير له وحده، وهو ما يكرس في الأخير احتكاراً في ممارسة السلطة⁽²⁾، ومثال ذلك؛ أعضاء سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية، يعينهم رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح من الوزير الأول⁽³⁾.

¹ من الهيئات والمؤسسات التي تتعدد فيها جهات التعيين نذكر: سلطة ضبط الصحافة المكتوبة والتي تتشكل من أربعة عشر (14) عضو على النحو التالي:

- ثلاثة (03) أعضاء من بينهم الرئيس سلطة الضبط يعينهم رئيس الجمهورية،
- عضوان (02) غير برلمانيين يقترحهما رئيس المجلس الشعبي الوطني،
- عضوان (02) غير برلمانيين يقترحهما رئيس المجلس الأمة،
- سبعة (07) أعضاء ينتخبون بالأغلبية المطلقة من بين الصحفيين المحترفين الذين يثبتون خمسة عشر (15) سنة على الأقل من الخبرة في المهنة. المادة 50 من القانون العضوي رقم 12-05 المؤرخ في 14 صفر عام 1433 الموافق ل 08 يناير 2012، المتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 02، الصادرة بتاريخ في 21 صفر عام 1433 الموافق ل 15 يناير 2012، ص 26.

² شيبوتي راضية، المرجع السابق، ص 104.

³ المادة 20 من القانون رقم 18-04، المرجع السابق، ص 11.

3- التعيين المقيد بالقانون: وهو الذي ينص فيه القانون على شروط معينة في من يتم تعيينهم في تلك الهيئة، كأن يكون قاضياً أو أستاذاً جامعياً في تخصص معين، أو خبيراً أو محاسباً ... الخ. مثال ذلك؛ مجلس المنافسة⁽¹⁾، الذي يتشكل من اثني عشر (12) عضواً: ستة (06) منهم يختارون من الشخصيات الوطنية والخبراء الحائزين على شهادة ليسانس على الأقل وخبرة مهنية لمدة ثمانية (08) سنوات في المجال القانوني أو الاقتصادي. أربعة (04) يختارون من ضمن المهنيين المؤهلين الممارسين الذين مارسوا نشاطات ذات مسؤولية والحائزين شهادة جامعية ولهم خبرة مدة خمس (05) سنوات على الأقل. عضوان (02) مؤهلان يمثلان جمعية حماية المستهلك.

4- التعيين المختلط: وهو الذي يتقاسم فيه سلطة التعيين رئيس الجمهورية مع جهة أو أكثر، ومثال ذلك، المجلس الدستوري⁽²⁾، الذي يتكون من اثني عشر (12) عضواً:

- أربعة (04) أعضاء من بينهم الرئيس ونائبه يعينهم رئيس الجمهورية، واثان (02) ينتخبهما مجلس الشعبي الوطني، واثان (02) تنتخبهما مجلس الأمة، واثان (02) تنتخبهما المحكمة العليا، واثان (02) ينتخبهما مجلس الدولة، وقد تم تغيير تسمية المجلس الدستوري وطريقة تشكيله حيث أصبح يسمى بالمحكمة الدستورية والتي تتشكل⁽³⁾ من اثني عشر (12) عضواً: أربعة (04) أعضاء من بينهم الرئيس يعينهم رئيس الجمهورية، عضو واحد (01) تنتخبه المحكمة العليا من بين أعضائها، وعضو واحد (01) ينتخبه مجلس الدولة من بين أعضائها، وستة (06) أعضاء ينتخبون بالاقتراع⁽⁴⁾ من أساتذة القانون الدستوري، حيث

¹ المادة 24 من الامر رقم 03-03، والمعدلة بموجب المادة 10 من القانون رقم 08-12، المرجع السابق، ص 12.

² المادة 183 من القانون رقم 01-16، المرجع السابق، ص 32.

³ المادة 186 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، ص 39.

⁴ للإشارة فإن المادة 186 من مشروع تعديل الدستور، النص المرفق بالمرسوم رقم 20-251، المؤرخ في 27 محرم 1442 الموافق 15 سبتمبر 2020، المنضمين استدعاء الهيئة الانتخابية للاستفتاء المتعلق بمشروع التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 54 الصادرة في 28 محرم 1442 الموافق 16 سبتمبر 2020، ص 04. الذي وافق عليه الشعب كانت تتص على أن ستة (06) أعضاء ينتخبون بالاقتراع العام، قد تم حذف كلمة العام في الاستدراك المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 79 الصادرة في 13 جماد الأولى 1442 الموافق 28 ديسمبر 2020، ص 25. غير أن هذا الاستدراك أتى متأخراً، حيث كان بعد المصادقة على مشروع التعديل من طرف الهيئة الناخبة في الفاتح من نوفمبر، مما يجعل هذا الاستدراك لا يتمشى والإرادة الشعبية التي وافقت على أن يكون انتخابهم عن طريق الاقتراع العام، وقد صدر نص الدستور المرفق ضمن المرسوم الذي تضمن إصدار التعديل وفقاً للاستدراك المذكور أعلاه وحذف كلمة العام وترك الاقتراع دون أن يبين نوع الانتخاب هل هو عام أم مقيد، ليصبح ذلك من اختصاص رئيس الجمهورية الذي كلف بتحديد شروط وكيفيات إنتخاب هؤلاء الأعضاء، وهو ما يجعل هذه المادة تخالف الإرادة الشعبية التي وافقت على أن يكون الاقتراع عام، وحتى ولو أخذ رئيس الجمهورية بالاقتراع العام عند تحديد شروط وكيفيات انتخابهم فإن ذلك لا ينسجم

يلاحظ أنه تم استبعاد أعضاء البرلمان من المحكمة الدستورية وتقليص ممثلي القضاء أما السلطة التنفيذية حافظت على نفس التمثيل.

إذا كان رئيس الجمهورية يحتكر تعيين أعضاء، ويمتلك سلطات واسعة في اختيار من يراه مناسباً، فإن هذا الاختيار قد يقوم على معايير غير شفافة، وقد يغلب عليه طابع المحاباة والولاء، وإن كان الانتماء السياسي مستبعد نوعاً ما، على اعتبار أن المشرع اشترط أن يتم اختيار أعضاء الهيئة من بين الشخصيات المستقلة.

لقد خول المشرع الجزائري الاختصاص لرئيس الجمهورية في تعيين أعضاء الهيئة الوطنية، وهو النهج الذي سار عليه المشرع التونسي والأردني، وإن كانت سلطتهم في تعيين أعضاء الهيئة أقل اتساعاً من تلك التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في الجزائر، فإنه على خلاف ذلك وزع المشرع المغربي صلاحيات تعيين أعضاء الهيئة بين الملك رئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين.

إن النتيجة الحتمية التي تترتب على احتكار جهة معينة لتعيين أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، هو المساس باستقلالية الأعضاء مما ينعكس على عملهم، وخير دليل هو انتشار الفساد وبشكل كبير ورهيب في الجزائر دون أن تتطرق الهيئة إلى نوع من مختلف أنواع الفساد التي نخرت الاقتصاد الوطني ومست كل القطاعات دون استثناء.

ثانياً: من حيث تعيين مسؤولي الجهاز الإداري للهيئة وهيكلها

لا يقتصر دور رئيس الجمهورية على تعيين أعضاء الهيئة فقط بل يمتد إلى تعيين الأمين العام للهيئة، ورؤساء الأقسام وكذا مدير الدراسات ونائب المدير، حيث نصت المادة 14 ف. 01، 02 من المرسوم رقم 06-413⁽¹⁾ على أنه: "وظائف الأمين العام ورئيس قسم ومدير دراسات ونائب المدير وظائف علياً في الدولة.

ويتمّ التعيين في هذه الوظائف بموجب مرسوم رئاسي بناءً على اقتراح من رئيس الهيئة".

والإرادة الشعبية، باعتبار أن رئيس الجمهورية يمكن أن يعدل من شروط وكيفيات الانتخاب ومنها نوع الاقتراح، بإرادته المنفردة وليس بالكيفية التي يعدل بها الدستور.

¹ المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المعدلة بموجب المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64، المرجع السابق، ص 19.

يحتل الأمين العام مركز هام في الهيئة، وقد يؤثر في عملها، وهذا من خلال المهام الموكولة إليه، والتي تتمثل فيما يلي⁽¹⁾:

- تنشيط عمل هياكل الهيئة وتنسيقها وتقييمها،
- السهر على تنفيذ برنامج عمل الهيئة،
- تنسيق الأشغال المتعلقة بإعداد مشروع التقرير السنوي وحصائل نشاطات الهيئة، بالاتصال مع رؤساء الأقسام،
- ضمان التسيير الإداري والمالي لمصالح الهيئة.

إن تعيين الأمين العام من طرف رئيس الجمهورية، يجعله خاضعا له، على الرغم من وضعه تحت سلطة رئيس الهيئة، والذي بدوره معين من طرف المسؤول الأول على الدولة، وهو ما من شأنه المساس باستقلالية الهيئة، نظرا لأهمية الأمين العام في مختلف الهيئات والمؤسسات الدستورية، تسعى السلطة التنفيذية أن تسيطر على تعيينه في مختلف الهيئات الإدارية. أما في تونس فإن رئيس الهيئة هو الذي يتولى تعيين كاتب عام للهيئة يتولى تدوين مداولاتها ويسهر على تسييرها الإداري تحت إشرافه⁽²⁾. حيث تقتصر مهام الكاتب العام على الجانب الإداري، بخلاف الأمين العام للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته الذي يتمتع بمهام واسعة، تمتد إلى الجانب المالي وتنفيذ برنامج عمل الهيئة⁽³⁾.

فبالرغم من أن الأمين العام للهيئة وضع تحت سلطة رئيس الهيئة فإنه لا يتمتع بالاستقلالية التامة في ممارسة مهامه، مادام يعين من طرف رئيس الجمهورية الذي يعتبر المسؤول الأول عن السلطة التنفيذية، ويخضع كذلك إلى رئيس الهيئة الذي بدوره يخضع لرئيس الجمهورية الذي عينه، ولا تقتصر سلطة رئيس الجمهورية على تعيين الأمين العام، وإنما تمتد إلى تعيين مدير الدراسات⁽⁴⁾، رؤساء الأقسام ورؤساء الدراسات، حيث يساعد رئيس كل قسم في ممارسة صلاحياته أربعة (04) رؤساء دراسات⁽⁵⁾، علما أن

¹ المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المعدلة بموجب المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64، نفس المرجع، ص 18.

² الفصل 19 ف. 05 من المرسوم الإطاري، المتعلق بمكافحة الفساد، المرجع السابق، ص 2748.

³ تجدر الإشارة إلى أنّ الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في تونس، تتركب من رئيس ومجلس وجهاز للوقاية والنقضي وكتابة عامة، طبقا للفصل 18 من المرسوم الإطاري، المتعلق بمكافحة الفساد، المرجع نفسه، ص 2748.

⁴ المادة 09 مكرر من المرسوم الرئاسي رقم 12-64، نفس المرجع، ص 18.

⁵ المادة 13 مكرر 01 من نفس المرسوم، ص 19.

الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تتكون من ثلاثة أقسام. بالنظر إلى المهام المسندة إلى رؤساء الأقسام في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، فإن ذلك يقتضي تمتع هؤلاء الرؤساء سواء رؤساء الأقسام أو الدراسات بالاستقلالية اللازمة التي تمكنهم من أداء المهام التي أنشأت الهيئة من أجلها والمتمثلة في الوقاية من الفساد ومكافحته.

تجدر الإشارة إلى أن رئيس الجمهورية يمارس مهامه الدستورية بصفته رئيس للدولة، من جهة ومن جهة أخرى بصفته رئيس السلطة التنفيذية، إلا أنه من الناحية العملية يصعب التمييز بينهما. ولكن بالرجوع إلى المادة 92 من الدستور لاسيما الفقرة الأولى منه، فإن تعيين أعضاء وموظفي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته سواء الأمين العام أو رؤساء الأقسام أو الدراسات، تكون بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية على اعتبار أن هذه المادة جاءت في الفصل الأول المخصص للسلطة التنفيذية من الباب الثاني المتعلق بتنظيم السلطات⁽¹⁾.

وعليه حتى تتحقق الاستقلالية العضوية من جهة سلطة التعيين فإن ذلك ينبغي أن تتعدّد جهة التعيين، فيما يخص أعضاء مجلس اليقظة، والذي يعبر عن الهيئة الوطنية، كما ينبغي أن لا يقتصر سلطة تعيين رؤساء الأقسام ورؤساء الدراسات، على السلطة التنفيذية، وإنما حتى تتحقق تلك الاستقلالية، ينبغي أن تُعيّن من طرف رئيس الهيئة، والذي ينبغي أن يكون بدوره يتمتع بالاستقلالية، وذلك بتغيير طريقة تعيينه، أو بمنحه استقلالية أوسع بموجب نصوص صريحة، مع عدم ترك حرية الاختيار واسعة في تعيين من يتولى هذا المنصب، وإنما ينبغي أن يكون مقيداً من حيث الكفاءة العلمية والتخصص العلمي وكذا الخبرة المهنية، والسيرة المهنية.

ما يلفت الانتباه هو أن الدستور الجزائري قبل التعديل الأخير كان ينص على منح الحصانة إلى أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وموظفيها، مما يفيد أن كل من الأمين العام ورؤساء الأقسام ورؤساء الدراسات يتمتعون بنفس الحصانة الممنوحة لأعضاء مجلس اليقظة، لكن تبقى هذه الحصانة غير كافية لممارسة المهام الموكلة إلى الهيئة بكل استقلالية، مادام أن هذه الحصانة لم تحرّره من التبعية لسلطة التعيين، والتي لها حق إنهاء مهامهم، أو عدم تجديد عضويتهم في الهيئة مرة أخرى، فضلاً على عدم تبين الأسباب التي يمكن للهيئة على إثرها إنهاء مهام الأعضاء، وهو ما ينبغي توضيحه في الفرع الثاني.

¹ القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المصدر السابق.

الفرع الثاني: حدود الاستقلالية من حيث مدة العضوية وقابلية العضو للعزل

يقصد بالعهد المدة التي يعين فيها الأعضاء لغرض ممارسة مهامهم، وفي حالة عدم اقتران تعيين أعضاء السلطة الإدارية المستقلة بمدة معينة، يمكن للجهة المحكرة لسلطة التعيين أن تؤثر على الأعضاء وذلك بعزلهم في حالة عدم الاستجابة لرغبتها وهذا ما يمس باستقلاليتهم⁽¹⁾. إذ تعتبر مدة العضوية سواء من حيث فترتها التي يجب أن تكون معقولة، ومدى قابليتها للتجديد، وإمكانية عزل العضو من بين أهم العوامل التي تؤثر على استقلالية الهيئة، باعتبار أن قابلية العهدة للتجديد قد تؤدي إلى عمل العضو على إرضاء الجهة التي عينته، حتى ينال ثقتها مرة أخرى، خاصة إذا كان التعيين مركز في يد جهة واحدة.

كما أن ترك إمكانية عزل العضو من مهامه قبل انتهاء المدة، وعدم تحديد الحالات التي يمكن فيها للسلطة المختصة إنهاء المهام، كلها تحدّ من استقلالية الأعضاء داخل أي هيئة أو سلطة، ومنها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وتنعكس سلبيًا على أداء المهام المنوطة بهم، وهو ما نعمل على توضيحه تباعًا.

أولاً: مدة العضوية داخل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

يعتبر تحديد مدة الانتداب من أهم مظاهر الاستقلالية⁽²⁾، فهي تحرر أعضاء الهيئة الوطنية من التبعية إلى سلطات التعيين، وقد حددت مدة العضوية داخل الهيئة بخمس (05) سنوات وهي مدة معقولة تمكن الأعضاء من ممارسة المهام الموكلة لهم بكل استقلالية.

لكن جعل عهدة الهيئة قابلة للتجديد من شأن ذلك أن يؤثر على استقلالية الأعضاء⁽³⁾، حيث يعمل العضو على إرضاء سلطة التعيين، قصد تجديد الثقة فيه مرة ثانية، خوفًا من عدم التجديد⁽⁴⁾، فبدلاً من أن يعمل على أداء مهامه وفق ما هو محدد في القانون ويمليه الضمير، يعمل على إرضاء سلطة التعيين، والمتمثلة في السلطة التنفيذية في الجزائر، خاصة أن أغلب جرائم الفساد التي يتعرض لها المال العام تكون من قبل أعضاء السلطة التنفيذية والموظفين التابعين لها.

¹ تياب نادية، المرجع السابق، ص 193، 194.

² ZOUAIMIA Rachid, « les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie », édition Houma, Algérie, 2005, p. 28.

³ تياب نادية، المرجع السابق، ص 194.

⁴ نفس المرجع، ص 194.

لقد اعتمدت أغلب الدول العربية على نظام تحديد مدّة العضوية داخل هيئات مكافحة الفساد، بهدف ضمان الاستقلالية، وجعلها قابلة للتجديد، وإن اختلفت مدّة هذه العضوية من دولة إلى أخرى فمنها من جعلتها ثلاث (03) سنوات، ومنها من جعلتها أربع (04) سنوات، والبعض الآخر حدّدتها بخمس (05) سنوات، بخلاف المشرع الفرنسي الذي جعل عضوية الرئيس ستة (06) غير قابلة للتجديد.

لكن بما أن المشرع الجزائري قد أناط بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مهام تقتضي التحرر من كل أشكال التأثير للحدّ من ظاهرة الفساد التي تفتشت في مختلف المؤسسات العامة والخاصة، كان من الأفضل أن يجعل مدة العضوية فيها بعهدة واحدة مع إمكانية رفع المدّة إلى فترة لا تتجاوز عشر (10) سنوات، كما هو عليه الحال بالنسبة للعضوية داخل المجلس الدستوري والمحددة مدّتها بثماني (08) سنوات⁽¹⁾ والتي تم تقليصها إلى ست (06) سنوات في التعديل الدستوري الأخير⁽²⁾ الذي غير تسمية المجلس إلى محكمة دستورية، على اعتبار مسألة قابلية العهدة للتجديد من بين أهم العوامل التي يمكن أن تمسّ باستقلالية الأعضاء اتجاه سلطة التعيين، مما ينعكس سلبيًا عن الأعمال التي يقومون بها، فتختفي مظاهر الاستقلالية والحياد في أداء المهام.

إنّ تحديد مدّة العضوية من شأنها أن تعزّز من استقلالية العضو، فهو يعلم مسبقاً أن مهامه داخل الهيئة تنتهي بالمدّة المحدّدة في القانون، وهي غير قابلة للتجديد، مما يحرره من طمع البقاء في المنصب، والذي يقتضي نيل رضا سلطة التعيين. غير أنّ حصر العضوية داخل الهيئة بعهدة واحدة وإن كان يعزز من الاستقلالية إلا أنه يبقى محدوداً إذا لم يحزّ العضو من إمكانية العزل من المهام قبل انتهاء العهدة من طرف السلطة التي لها سلطة التعيين.

ثانياً: مدى إمكانية إنهاء مهام أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

يُعيّن أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لمدّة خمس (05) سنوات مع إمكانية تجديد عضويتهم كلهم أو بعضهم. لكن المشرع الجزائري لم يبيّن مدى إمكانية إنهاء مهام أعضاء الهيئة قبل انتهاء مدّة عضويتهم والظروف والأسباب التي تؤدّي إلى إنهاء المهام قبل إتمام العهدة، ومدى إمكانية إنهاء المهام قبل نهاية مدة الانتداب بدون خطأ.

¹ المادة 183 ف. 03 من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، المصدر السابق، ص 32.

² المادة 188 ف. 02 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق، ص 39.

وبالرجوع إلى مضمون المادة 05 ف. 02 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413⁽¹⁾، نجد أنها تنص على أن مهام أعضاء الهيئة تنهى بنفس أشكال تعيينهم؛ أي أنّ إنهاء مهامهم يكون بموجب مرسوم رئاسي دون أن يبيّن ما إذا كان يمكن إقالة الأعضاء، والحالات التي يكون فيها الإنهاء قبل انقضاء مدّة العهدة. لأنّه في حالة ما إذا كان لسلطة التعيين الحق في إنهاء مهام الأعضاء قبل إتمام العهدة، فإن ذلك يؤثر على استقلالية الأعضاء ويجعلهم عرضة لإنهاء مهامهم في أي لحظة من قبل رئيس الجمهورية، وتكون بذلك مراكزهم مهدّدة في أي وقت من طرف السلطة التنفيذية ممثلة في رئيسها.

تجدر الإشارة أنّه في حالة ما إذا حدّد المشرّع الحالات التي تنتهي فيها مدّة العضوية أو الانتداب، فإنّه لا يمكن أن تنتهي مهام العضو إلا في تلك الحالات المحدّدة، ومثال ذلك؛ مجلس النقد والقرض، الذي كان يعين فيه المحافظ لمدّة ست (06) سنوات، والنواب لمدة خمس (05) سنوات مع إمكانية تجديد العهدة مرة واحدة⁽²⁾، ولا يمكن إقالتهم قبل نهاية العهدة إلا في حالة العجز الصحي المثبت قانوناً أو الخطأ الفادح، لكن بعد تعديل قانون النقد والقرض⁽³⁾ أصبحوا عرضة للعزل في أي وقت⁽⁴⁾، خاصة بعدما أصبحت العهدة مفتوحة.

¹ نصت المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، والمعدّلة بموجب المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64، المرجع السابق، ص 17، على أنه: "تضم الهيئة مجلس يقظة وتقييم يتشكل من رئيس وستة (06) أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس (05) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة. وتنتهي مهامهم حسب الأشكال نفسها".

² المادة 22 من القانون رقم 90-10 المؤرخ في 19 رمضان 1410 الموافق 14 أبريل 1990، المتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 16، الصادرة في 23 رمضان 1410 الموافق 18 أبريل 1990، ص 523.

³ الأمر رقم 01-01 المؤرخ في 04 ذي الحجة 1421 الموافق 27 فبراير 2001 المعدل والمتمم للقانون رقم 90-10 المؤرخ في 19 رمضان 1410، الموافق 14 أبريل 1990، المتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، الصادرة في 04 ذي الحجة 1421 الموافق 27 فبراير 2001، ص 04.

⁴ المادة 13 من الأمر رقم 01-01 التي ألغت المادة 22 من القانون رقم 90-10، المرجع نفسه، ص 05.

لكن من الناحية العملية في الجزائر تنهى مهام أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، حتى بدون ارتكاب الخطأ، حيث أنه سبق وأن أنهيت مهام رئيس الهيئة، بموجب مرسوم رئاسي⁽¹⁾، لم يصدر عن رئيس الجمهورية، وإنما عن رئيس الدولة، وقبل انتهاء فترة عهده.

ما يجب الإشارة إليه هو أنّ المرسوم الرئاسي أنهى مهام الرئيس دون باقي الأعضاء رغم أنهم عينوا كلهم بموجب مرسوم رئاسي واحد⁽²⁾، وتمّ تعيين رئيس جديد للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، خلفا للرئيس المقال. مما يثير التساؤل عن الفترة التي يمكن أن يقضيها في الهيئة، هل تستمر خمس سنوات، أم تنتهي بانتهاء عهدة باقي الأعضاء؟. وبما أن القانون نص صراحة على أن مدة العضوية داخل الهيئة هي خمس (05) سنوات، فإن عهدة العضو لا تنتهي بانقضاء المدة المتبقية للعضو المستخلف، وإن كان بإمكان السلطة المختصة إنهاء مهامه قبل إتمام العهدة، فنكون في هذه الحالة أمام إنهاء المهام وليس انتهاء المهام، لكن إذا نصّ المشرّع على أن الاستخلاف يكون للفترة المتبقية من العهدة، فإن عضويته في الهيئة تنقضي مع انتهاء عهدة باقي الأعضاء، ومثال ذلك؛ أنه في حالة شغور منصب سلطة ضبط السمعي البصري لأي سبب كان يتم استخلافه بعضو جديد بنفس الشروط لتعين الأعضاء وللمدة المتبقية من العهدة⁽³⁾.

لقد سارت أغلب التشريعات العربية على نفس النهج الذي تبناه المشرع الجزائري، إذ لم توضح مدى إمكانية إنهاء مهام أعضاء الهيئة قبل نهاية مدة انتدابهم، بخلاف المشرّع المغربي الذي بيّن حالات إنهاء العضوية داخل هيئة النزاهة والوقاية من الرشوة ومكافحتها قبل انتهاء مدّتها، وذلك كالآتي⁽⁴⁾:

- الوفاة،

¹ مرسوم رئاسي مؤرخ في أول رمضان 1440، الموافق 06 مايو 2019، يتضمن إنهاء مهام رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 31، الصادرة في 07 رمضان 1440، الموافق 12 مايو 2019، ص 32.

² المرسوم الرئاسي المؤرخ في 12 ذي الحجة 1437، الموافق 14 سبتمبر 2016، يتضمن تعيين رئيس وأعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 55، الصادرة في 19 ذي الحجة 1437، الموافق 21 سبتمبر 2016، ص 08.

³ المادة 67 من القانون رقم 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري، المصدر السابق، ص 16.

⁴ المادة 10 من الظهير الشريف رقم 65. 15. 1 المتعلق بتنفيذ القانون المنضم الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، المصدر السابق، ص 6077.

- الاستقالة: ويسري مفعولها ابتداءً من تعيين العضو الذي يحل محله،
 - الإعفاء ويكون في الحالات الآتية:
 - مزاوله مهام أو تقلد منصب يتنافى وصفة عضويته في الهيئة،
 - فقدان التمتع بالحقوق المدنية والسياسية،
 - الإصابة بعجز بدني أو ذهني مستديم، يمنع العضو بصورة نهائية من مزاوله مهامه بالهيئة.
- لكن يجب أن يتم تعيين خلفاً للعضو الذي أنهيت مهامه في أجل أقصاه ستون (60) يوماً، وذلك لفترة المتبقية من عهدة العضو المستخلف.
- في الأخير يمكن القول أنه فيما يخص مدة العهدة داخل الهيئة وقابلية أعضائها للعزل، فإنه كان على المشرع أن يجعلها عهدة واحدة غير قابلة للتجديد، على أن تكون مدة معقولة، أما بخصوص عزل أعضاء الهيئة، فإنه مادام أن التعيين كان لفترة محددة قانوناً، فلا يمكن عزل الأعضاء إلا في حالة وجود مانع يحول دون تمكنهم من أداء مهامهم، أو وجود وقائع تؤدي إلى إعفاء العضو من ممارسة مهامه داخل الهيئة على أنه يجب أن يحدّد الظروف والأسباب التي يترتب عنها إنهاء المهام محدّدة مسبقاً في القانون، وإلا فلا يمكن الحديث على أية استقلالية عضوية نتيجة جعل الأعضاء والرئيس عرضة للعزل⁽¹⁾.
- إذا كان العزل في المناصب العليا جائز من الناحية القانونية حتى من دون ارتكاب صاحب المنصب لأي خطأ مهني شريطة أن تحترم السلطة المختصة الأشكال القانونية، منها قاعدة توازي الاختصاص والأشكال؛ فإن ذلك يؤثر على استقلالية العضوية للهيئة، ويجعل أعضائها يعملون وفق ما يرضي السلطة صاحبة التعيين، أي السلطة التنفيذية، للحفاظ على مناصبهم حتى لا يكونوا عرضة للعزل من جهة، ومن جهة أخرى يسعون إلى كسب ثقتها حتى تجدد فيهم الثقة في العهدة القادمة، وهو ما يؤثر سلباً على استقلالية الهيئة. لذلك كان من الأجدر على المشرع الجزائري أن ينتهج نفس النهج الذي تبناه المشرع المغربي، حينما بين الأسباب التي تؤدي إلى إنهاء المهام بنوع من التفصيل، بحيث لا يمكن إنهاء مهام أعضاء الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، إلا بناءً على طلب من العضو أو في حالة وجود مانع

¹ تياب نادية، المرجع السابق، ص 194.

يتعارض والمهام الموكلة له، على اعتبار أن العزل بدون سبب يحدّ من مظاهر استقلالية الهيئة، وهو لا ينسجم والعهدمة المحددة⁽¹⁾، وإنما يكون مقبولاً في حالة عدم تحديد مدّة العهدمة.

ثالثاً: غياب إجراء الامتناع

يقصد بإجراء الامتناع أن لا تكون لأعضاء الهيئة مصالح خاصة بشأن القضايا التي يتداولون فيها أو يقدمون آراء بشأنها، وإذا كان أعضاء الهيئة يخضعون لمبدأ التنافي، بالاستناد إلى القانون المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف⁽²⁾، فإن إجراء لامتناع لم ينصّ عليه المشرّع في القوانين المنظمة للهيئة، ولا في قوانين خاصة.

لكن قد يكون المشرّع ترك للهيئة سلطة تنظيم إجراء الامتناع، وهذا بالنص عليه في نظامها الداخلي، لأنه من غير المنطقي أن يشارك أي عضو من أعضاء الهيئة في أعمالها، إذا كان من شأن ذلك أن يجعله في وضعية تضارب المصالح، ومنها إبداء الرأي بشأن تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل، سواء كانت تخصه هو شخصياً أو أحد أقاربه.

نظراً لأهمية إجراء الامتناع كونه يمنع أي عضو في الهيئة من المشاركة في مداولاتها، عندما تتعلّق المسألة بشخص طبيعي أو معنوي تكون له معه مصلحة شخصية، سواء كانت علاقة مقارنة أو مادية، ويزيد من حيادها ويضفي على أعمالها الشفافية، كرسه المشرّع المغربي ولم يحصره على الأعضاء فقط بل يمتد إلى العاملين، ورتب البطان عن مخالفته، حيث نصّت المادة 37 من القانون المتعلق بهيئة النزاهة والوقاية من الرشوة ومكافحته⁽³⁾، على أنه: "يمنع، تحت طائلة البطان، على أي عضو من أعضاء الهيئة أو العاملين بها، المشاركة في اتخاذ أي قرار أو القيام بأي مهمة من مهام الهيئة، إذا كان من شأن ذلك أن يجعله في وضعية من وضعيات تضارب المصالح." في نفس السياق ذهب المشرّع التونسي⁽⁴⁾، حينما منع أي عضو بالهيئة من المشاركة في مداولاتها إذا كانت له مصلحة شخصية أو قرابة عائلية.

¹ لقد جعل المشرّع الجزائري مدّة العضوية في سلطة الضبط السمي البصري بعهدمة واحدة ولمدة ست (06) غير قابلة للتجديد، ولا يفصل أي عضو من أعضائها إلا في الحالات المنصوص عليها في القانون، وذلك طبقاً لنص المادة 60 من القانون رقم 04-14 المتعلق بالنشاط السمي البصري، المرجع السابق، ص 15.

² الأمر رقم 01-07 المرجع السابق، ص 03.

³ الظهير الشريف رقم 65. 15. 1 المتعلق بتنفيذ القانون المتضمن الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، المرجع السابق، ص 6081.

⁴ الفصل 28 من المرسوم الإطاري، المتعلق بمكافحة الفساد، المرجع السابق، ص 2749.

المبحث الثاني: الاستقلال الوظيفي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

إن استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، لا يتجسد في الجانب العضوي فقط، وإن كان ضروري لكنه غير كافٍ، وإنما يشمل الجانب الوظيفي كذلك، وهو لا يقل أهمية عن الاستقلالية العضوية، بل كل منها تكمل الأخرى، فهما يعتبران وجهين لعملة واحدة، لا يمكن فصل وجه على الآخر وإلا فقدت قيمتها، وأصبح وجودها دون جدوى.

إن الاستقلال الوظيفي للهيئة يعني ممارسة مهامها بكل حرية وعدم تلقّي أي تعليمات أو توجيهات قبل أو أثناء مباشرة تلك الاختصاصات، من أي جهة أو سلطة سواء تنفيذية أو تشريعية أو حتى قضائية، وإنما تنقيد بالنصوص القانونية والتنظيمية فقط، لذلك سيتم إبراز مظاهر الاستقلال الوظيفي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في المطلب الأول ثم الانتقال في المطلب الثاني إلى حدود الاستقلال الوظيفي للهيئة.

المطلب الأول: مظاهر الاستقلال الوظيفي

إنّ مظاهر الاستقلالية للهيئات الإدارية تختلف من سلطة إدارية إلى أخرى، وهي ترتبط بحجم المهام الملقاة على عاتقها، والتي تمارسها بعيداً عن كل تأثير خارجي⁽¹⁾، بحيث تكون هذه الاستقلالية أكثر وضوحاً عندما تكون الهيئة رقابية. لكن على الرغم من أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته هي مؤسسة استشارية ذات طبيعة وقائية في الأصل، لكنها تتمتع باستقلالية في ممارسة المهام المسندة إليها، وهي لا تقل أهمية عن تلك التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة، بل قد تتمتع باستقلالية أفضل منها.

تظهر استقلالية الهيئة من حيث التمتع بالشخصية المعنوية وما تترتب عنه من استقلال مالي وإداري وأهلية التقاضي والتعاقد وتحمل المسؤولية، كما تتجسد هذا الاستقلالية في وضع الهيئة لنظامها الداخلي، لذلك يجب التطرق في الفرع الأول إلى تزويد الهيئة بالوسائل القانونية وفي الفرع الثاني إلى الاستقلال المالي والإداري للهيئة.

¹ KUTY Franklin, Droit de la concurrence, Iarcier, Paris, France, 2006, p 199.

الفرع الأول: تزويد الهيئة بالوسائل القانونية

تحتاج كل هيئة أو مؤسسة إلى وسائل قانونية تمكنها من مباشرة الصلاحيات الوظائف المنوطة بها، وتتمثل تلك الوسائل في الاعتراف للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالشخصية المعنوية، التي تحررها من التبعية أو الخضوع إلى أي سلطة كانت سواء رئاسية أو وصائية، وهي تعتبر وسيلة ضرورية لمباشرة أي عمل باستقلالية وتحمل المسؤولية، فبوجودها توجد الهيئة أو المؤسسة من الناحية القانونية وتنتفي بانتفائها، ولتعزيز استقلالية الهيئة نصّ المشرع على اختصاص الهيئة بوضع نظامها الداخلي بنفسها.

أولاً: التمتع بالشخصية المعنوية

تعتبر الشخصية المعنوية من أهم الوسائل القانونية الداعمة لاستقلال أي هيئة أو مؤسسة، لأمر الذي دفع بالمشرع الجزائري إلى الاعتراف بالشخصية المعنوية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، حيث نصّ في المادة 18 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁽¹⁾ على أن الهيئة سلطة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية، والتي تعني الصلاحية لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات⁽²⁾، وهي بمثابة سند يتم للجوء إليه بقصد تكليف الهيئات أو المؤسسات باختصاصات معينة وإضفاء الطابع القانوني عليها. ويترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية للهيئة النتائج التالية⁽³⁾:

1- الأهلية القانونية: تتمتع الهيئة باعتبارها شخص معنوي، بأهلية قانونية تمكنها من مباشرة مهامها، وإبرام اتفاقيات مع مختلف الهيئات والمؤسسات، فهي تتمتع بأهلية التعاقد والتي تمكنها من إبرام اتفاقيات تعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني والدولي⁽⁴⁾ بهدف تبادل المعلومات والخبرات، وكذا

¹ القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المرجع السابق، ص 07.

² حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010، ص 14.

³ تنص المادة 50 من القانون المدني، على أنه: يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كن منها ملازماً لصفة الإنسان، وذلك في حدود التي يقرها القانون.

يكون له خصوصاً: ... أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقرها القانون، ... نائب يعبر عن إرادتها، حق التقاضي. الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان 1395، الموافق 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 78، الصادرة في 24 رمضان 1395، الموافق 30 سبتمبر 1975، ص 992.

⁴ المادة 20 ف. 09 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المرجع السابق، ص 08.

السهر على التعاون مع هيئات مكافحة على المستوى الدولي بشأن التحقيقات الجارية⁽¹⁾ في مجال محاربة الفساد، وفي هذا الصدد تم توقيع اتفاقية تفاهم في الجزائر بين الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وهيئة مكافحة الفساد في تونس، وذلك يوم 11 جويلية 2019 على هامش إحياء الهيئة لليوم الإفريقي لمكافحة الفساد، من خلال تنظيم يوم دراسي حول موضوع استرداد الموجودات⁽²⁾.

2- حق التقاضي: يمكن للهيئة وعلى غرار باقي الأشخاص المعنوية، مقاضاة الغير، والعكس صحيح، أي أنه يمكن للهيئة أن تكون مدعية أو مدعى عليها.

لما كانت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته شخص معنوي، لا يمكنها مباشرة أعمالها المدنية أو القضائية بنفسها، وإنما يمارسها رئيسها، المخول قانونا بتمثيلها، سواء أمام القضاء أو في أعمالها المدنية، حيث تنص المادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، على أنه: "يكلف رئيس الهيئة بما يأتي: ...، تمثيل الهيئة أمام القضاء وفي كل أعمال الحياة المدنية"⁽³⁾. وفي هذا الخصوص نذكر: ترأس رئيس الهيئة للوفد الجزائري الذي شارك في أشغال المنتدى الإفريقي لمكافحة الفساد المنعقد في شرم الشيخ المصرية يومي 12 و13 جوان 2019⁽⁴⁾.

3- تحمل المسؤولية: من أهم النتائج التي تترتب عن تمتع الهيئة بالشخصية المعنوية هي تحمل الآثار التي تترتب عن أعمالها سواء كانت قانونية أو مادية، فهي تلتزم بتعويض المتضرر من أعمالها، سواء أكان الفعل الضار مرتكب من أعضائها أو من موظفيها، وتتحمل ذلك من ذمتها المالية الخاصة، وتكون أمام القضاء الإداري، غير أنه إذا كان الضرر ناجم عن مركبة تابعة للهيئة، فإن المحاكم العادية هي التي تنتظر في القضية⁽⁵⁾.

¹ المادة 09 الفقرة الأخيرة من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المرجع السابق، ص 18.

² موقع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته www.onplc.org.dz، تم الإطلاع عليه يوم 18 جويلية 2019، على الساعة 08:20 صباحا.

³ المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 12-64، المرجع السابق، ص 18.

⁴ موقع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، www.onplc.org.dz، تم الإطلاع عليه يوم 19 جويلية 2019، على الساعة 10:35 صباحا.

⁵ المادتان 800 و801 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر 1429 الموافق 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية العدد 21، الصادرة في 17 ربيع الثاني 1429 الموافق 23 أبريل 2008، ص

4- عدم الخضوع للتدرج الهرمي: إن السلطات الإدارية المستقلة ومنها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لا تخضع للسلطة السلمية ولا للوصاية القانونية، فهي تباشر مهامها بكل استقلالية، ولا تخضع إلا للرقابة القضائية، إذا كانت أعمالها غير مشروعة، ولما كانت مهام الهيئة ذات طبيعة استشارية، لا يمكن أن تصدر قرارات أثناء ممارسة أعمالها باستثناء تلك التي تتعلق بالجانب التنظيمي للهيئة، أو تلك القرارات التي تخص موظفيها وأعضائها، والتي يمكن أن تكون محل طعن أمام القاضي الإداري، إذا كانت غير مشروعة، أما المهام التي كُلفت من أجلها الهيئة لا تخضع لأي رقابة، إدارية كانت أم قضائية، لأنها أعمال استشارية، تتمثل في تقديم الآراء والتوصيات وهي غير ملزمة، إي أن أعمال الهيئة المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته والتي أنشئت من أجلها لا تخضع لرقابة القضاء على اعتبار أن الهيئة تملك سلطة التأثير ولا تملك سلطة التقرير، أما الأعمال القانونية التي تقوم بها والتي تدخل في إطار تنظيم الهيئة باعتبارها مرفق عام ذات طبيعة إدارية يمكن الطعن فيها أمام الجهة القضائية المختصة⁽¹⁾.

إن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، تعتبر من السلطات الإدارية المستقلة، وهي بذلك تتميز عن السلطات الإدارية المركزية واللامركزية الإقليمية أو المرفقية، من حيث عدم خضوعها للرقابة الإدارية سواء رئاسية أو وصائية، كما تتميز عن سلطات الضبط المستقلة في عدم خضوع أعمالها لرقابة القضاء.

في الأخير يمكن القول أن الاعتراف بالشخصية المعنوية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وإن كان لا يعتبر عاملاً حاسماً في تكريس استقلاليتها، إلا أنه يساعد وبشكل كبير في إظهار استقلاليتها، بحيث نجد في فرنسا أن السلطات الإدارية المستقلة رغم تمتعها من الناحية القانونية بالاستقلالية إلا أنها من حيث المبدأ ليس لها شخصية قانونية⁽²⁾.

¹ تنص المادة 09 من القانون العضوي رقم 11-13 مؤرخ في 24 شعبان 1432 الموافق 26 جويلية 2011، المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 04 صفر 1419 الموافق 30 ماي 1998، والمتعلقة باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية، العدد 43، المؤرخة في 30 رمضان 1432 الموافق 03 أوت 2011، ص 08. على ما يلي: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية."

² Vincent Delval, recherche sur un modèle d'autorité de régulation dans l'union européenne les secteurs économiques et financiers. Thèse introduction au doctorat an Droit, Droit et Santé, Université Lille 2, France, 2016, p 518.

لكن أمام تزايد مطالب رجال القانون أدى بالمشرع الفرنسي إلى تبني سلطات جديدة تتمتع بالشخصية المعنوية أطلق عليها، سلطات عمومية مستقلة⁽¹⁾. وبهذا يكون قد ميز بين السلطات الإدارية المستقلة (AAI) والسلطات العمومية المستقلة (API) من خلال تمتع هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية.

ثانياً: وضع الهيئة للنظام الداخلي

لقد أناط المشرع الجزائري الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، سلطة وضع نظامها الداخلي الذي تُقرر من خلاله الهيئة مجموعة من القواعد التي تبين كيفية تنظيمها وسير عملها، حقوق وواجبات الأعضاء، وتنظيم مصالحها، وحالات التنافي، وهذا على غرار أغلب السلطات الإدارية المستقلة، وكذا المؤسسات الدستورية⁽²⁾، لأن ذلك يعزز من استقلاليتها، ويسمح لها بمباشرة اختصاصاتها بكل حرية، وفقاً لما ينص عليه القانون.

لكن على الرغم من أن أغلب السلطات الإدارية المستقلة، تمتلك نظام داخلي إلا أنّ طريقة وضعه والجهة المختصة بذلك هي التي تزيد أو تقلل من مظاهر الاستقلالية لتلك الهيئة أو السلطة المعنية، فإذا تولت بنفسها اختيار القواعد التي من خلالها تقرر طريقة تنظيم وسير، دون أن تشاركها أي سلطة، والعكس صحيح كلما شاركتها جهة معينة في ذلك، كلما اعتبر ذلك مساساً باستقلاليتها.

إذا كان وضع النظام الداخلي يعتبر من مظاهر الاستقلال الوظيفي لأي هيئة أو سلطة، فإن ذلك يتوقف على الدور الذي تلعبه في وضعه، فإذا كان يقتصر على مجرد الاقتراح، لا يمكن اعتباره من مظاهر الاستقلالية، بخلاف ما إذا تكفلت هي بوضعه على أن يتوقف قبوله على جهة أخرى في الغالب السلطة التنفيذية، فتتوفر بذلك على قدر من الحرية أو الاستقلالية مقارنة بسابقتها، وقد تتولى وضع نظامها بنفسها، دون أن تشاركها أي جهة كانت، فتكون لها الحرية الكاملة، فيعد ذلك من المظاهر التي تدعم الاستقلال الوظيفي لتلك الهيئة أو السلطة، الأمر الذي يثير التساؤل هو مدى سلطة الهيئات الإدارية المستقلة بصفة عامة والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بصفة خاصة في وضع النظام الداخلي الخاص بها؟.

¹ Ibid, p 518.

² ومثال ذلك، المجلس الدستوري الذي تولى وضع نظامه الداخلي بنفسه، دون أن تشاركه في ذلك أي سلطة أخرى، وقد تناول فيه طريقة عمل المجلس في مجال رقابة الدستورية ورقابة المطابقة للدستور، وكذا قواعد عمله في مجال الدفع بعدم الدستورية، والرقابة على صحة الانتخابات والاستفتاء، وإعلان النتائج، وغيرها من الجوانب التي تدخل في مجال عمله، وقد تم نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 42، الصادرة في 27 شوال 1440 الموافق 30 جوان 2019، ص

1- سلطة الهيئات الإدارية المستقلة في وضع النظام الداخلي: خول المشرع الجزائري بعض الهيئات الدستورية وكذا السلطات الإدارية المستقلة صلاحية وضع نظامها الداخلي، وتعتبر الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات، من بين أهم الهيئات الدستورية التي تتولى وضع نظامها الداخلي، كما يخول القانون سلطة الضبط وضع نظامها الداخلي، ومنها مجلس المنافسة الذي يعتبر من أبرز هذه السلطات نظرا للمهام الموكلة له في مجال حماية السوق، وعليه سيتم التطرق إلى طرق وضع النظام الداخلي لهذه الهيئات مع توضيح أهم الجوانب التي يتم تنظيمها.

(أ) **النظام الداخلي للهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات:** أنشئت هذه الهيئة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، تتولى مراقبة العمليات الانتخابية، ولتعزيز استقلاليتها خولها المشرع صلاحية وضع نظامها الداخلي⁽¹⁾، الذي يصادق عليه مجلس الهيئة⁽²⁾، وينشر في الجريدة الرسمية⁽³⁾.

لقد صادقت الهيئة فعلا على نظامها الداخلي بتاريخ 22 جانفي 2017⁽⁴⁾، والذي حددت من خلاله التزامات أعضاء الهيئة والأشخاص المدعويين لمساعدتها، مع تبين المهام التي توكل إلى رئيسها، وطريقة تنظيم وسيير مجلس الهيئة، والمهام المسندة إلى اللجنة الدائمة وكيفية انتخاب أعضائها، الإخطارات التي تتلقاها الهيئة والتدخلات التلقائية التي تكون من أعضائها إذا كان هناك خرق يمس شفافية الانتخابات، والتقرير وحصيلة وأفاق عمل الهيئة، وعليه فإن المشرع منح الهيئة سلطات واسعة في تحديد طريقة أداء مهامها، مما يعزز من استقلاليتها، ويسري هذا النظام على جميع أعضاء وأجهزة الهيئة، وعلى مستخدميها والأشخاص المدعويين لمساعدتها.

(ب) **النظام الداخلي لمجلس المنافسة:** يعتبر مجلس المنافسة من بين أهم سلطات الضبط، المعتمدة في الجزائر، بعد أن تخلت على النهج الاشتراكي، وأنجبت نحوى انتهاج اقتصاد السوق، الذي يتجسد في تكريس مبدأ حرية التجارة والصناعة وكذا مبدأ حرية المنافسة، ولما كانت حرية التجارة تتعارض مع حق الدولة في

¹ المادة 26 الفقرة الأولى، من القانون العضوي رقم 16-11 المؤرخ في 22 ذي القعدة 1437 الموافق 25 أوت 2016، المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادر في 25 ذي القعدة 1437 الموافق 28 أوت 2016، ص 44.

² المادة 33 ف. 02، من نفس القانون، ص 45.

³ المادة 26 ف. 02 من نفس القانون، ص 44.

⁴ النظام الداخلي للهيئة العليا المستقلة لمراقبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 13، الصادرة في 29 جمادي الأول 1438 الموافق 26 فبراير 2017، ص 03.

تنظيم مسالك التوزيع ومكافحة المضاربات والاحتكار، وبعد انسحاب الدولة من النشاط الاقتصادي والمالي، والذي ترتب عنه تغير وظيفة الدولة من مسيرة إلى ضابطة، كان لزاما على الدولة إيجاد هيئة أو سلطة تسند إليها مهمة ضبط السوق ومكافحة المضاربات والاحتكار، وحماية المنافسة من الممارسات المقيدة له، فتقرر إنشاء مجلس المنافسة⁽¹⁾ للتكفل بتلك المهام، وتم الاعتراف له بسلطات واسعة من أجل تحقيق ذلك، وهو يتمتع بالاستقلالية في ممارسة اختصاصاته.

لقد أناط قانون المنافسة لاسيما المادة 31 منه،⁽²⁾ سلطة تنظيم مجلس المنافسة وسيره إلى السلطة التنفيذية ممثلة في الوزير الأول⁽³⁾، لكن قبل صدور القانون رقم 08-12، المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، كان المجلس يخضع للنظام الداخلي الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-44⁽⁴⁾، على اعتبار أن المادة 31 قبل التعديل لم تحدد طبيعة المرسوم، الذي يصدر بموجبه النظام الداخلي، بحيث نصت على أنه: "يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره بموجب مرسوم".

لكن بعد التعديل المادة 31 بموجب القانون رقم 08-12 المشار إليه أعلاه، أصبح المرسوم الرئاسي رقم 96-44 المحدد للنظام الداخلي للمجلس عديم الجدوى، بعد أن أصبحت مهمة وضع قواعد تنظيم عمل مجلس المنافسة من اختصاص الوزير الأول وليس رئيس الجمهورية، ونتيجة لذلك صدر المرسوم التنفيذي رقم 11-241⁽⁵⁾، الذي تولى تنظيم مجلس المنافسة وطريقة سيره، وخوّل المجلس سلطة إعداد نظامه

¹ نصت المادة 23 من أمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جمادى الأولى 1424 الموافق 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 43، الصادرة في 20 جمادى الأولى 1424 لموافق 20 جويلية 2003، والمعدلة بموجب المادة 09 من القانون رقم 08-12 المرجع السابق، ص12، على أنه: "تتشأ سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص مجلس المنافسة ... الخ".

² تنص المادة 31 من أمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدلة بموجب المادة 15 من القانون رقم 08-12، ص 13، على أنه: "يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره بموجب مرسوم تنفيذي". نفس المرجع.

³ يعتبر الوزير الأول هو المختص من الناحية الدستورية بالتوقيع على المراسيم التنفيذية، وذلك طبقا لنص المادة 99 ف. 04 من الدستور، القانون رقم 16-01، المرجع السابق، ص 19.

⁴ المرسوم الرئاسي رقم 96-44 المؤرخ في 26 شعبان 1416 الموافق 17 جانفي 1996، المحدد للنظام الداخلي لمجلس المنافسة الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 05، الصادرة في أول رمضان 1416 الموافق 21 جانفي 1996، ص 04.

⁵ المرسوم التنفيذي رقم 11-241 المؤرخ في 08 شعبان 1432، الموافق 10 جويلية 2011، المحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 39، الصادرة في 11 شعبان 1432، الموافق 13 جويلية 2011، ص

الداخلي، إذ نصت المادة 15 منه على أنه: "يعد المجلس إعداد نظامه الداخلي ويصادق عليه ويرسله إلى الوزير المكلف بالتجارة.

ينشر النظام الداخلي في النشرة الرسمية للمنافسة".

لقد صادق مجلس المنافسة على نظامه الداخلي في الاجتماع الذي عقده بتاريخ 24 جويلية 2013⁽¹⁾، وقد تضمن حقوق وواجبات الأعضاء والمقرر العام ومقرري المجلس، والقواعد المتعلقة بالوثائق المقدمة أمام المجلس، إلى جانب القواعد المتعلقة بإجراءات التحقيق، وكذا القواعد المتعلقة بالإجراءات أمام هيئة المجلس من تخصيص القضايا، توزيع الجلسات وانعقادها، بالإضافة إلى القواعد المتعلقة بالمداولات، القرارات والآراء.

في الأخير يمكن القول أن المشرع الجزائري، منح السلطات الإدارية المستقلة سواء أكانت هيئات دستورية أم سلطات ضبط حرية تنظيم مهامها، وإن كانت هذه الحرية تتفاوت من سلطة إلى أخرى، حيث تتمتع الهيئات الدستورية بقدر واسع في الغالب من تلك التي تملكه سلطات الضبط، لكن يجب أن نشير أنه في حالة تولي السلطة التنفيذية سواء ممثلة في رئيس الجمهورية عندما يتعلق الأمر بالمراسيم الرئاسية أو عن طريق الوزير الأول عندما يتعلق بالمراسيم التنفيذية وضع النظام الداخلي، لا يتعارض مع استقلالية الهيئة أو السلطة المعنية مادام أن تلك المراسيم على نوعها تعتبر تشريع، لكن احتكار السلطة التنفيذية لوضع النظام الداخلي من شأنه المساس أو الحد من استقلالية تلك الهيئة أو السلطة، إذ يمكنها تعديله في أي لحظة، فيكون بذلك أداة في يد السلطة التنفيذية تتحكم بواسطته في عمل الهيئة من خلال تعديله بما يتماشى ورغبتها.

2- سلطة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في وضع نظامها الداخلي

لما كان النظام الداخلي من بين المظاهر المعززة للاستقلال الوظيفي لأي هيئة كانت، بحيث يترك لها سلطة تنظيم العمل داخلها سواء تعلق الأمر بأعضائها أو مستخدميها، أو أجهزتها، ولتجسيد تلك الاستقلالية، حوّل المشرع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته سلطة إعداد نظامها الداخلي، حيث

18، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 15-79 المؤرخ في 17 جمادى الأولى 1436 الموافق 08 مارس 2015، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 13، الصادرة في 20 جمادى الأولى 1436 الموافق 11 مارس 2015، ص 04.

¹ موقع مجلس المنافسة، www.conseil-concurrence.dz. تم الإطلاع عليه يوم 26 جويلية 2019، على الساعة

نصّت المادة 19 من المرسوم رقم 06-413⁽¹⁾، على أنه: "تعدّ الهيئة نظامها الداخلي الذي ينشر في الجريدة الرسمية بموجب مرسوم وتصادق عليه".

باستقراء نص المادة المذكور أعلاه، يُلاحظ أن نشر النظام الداخلي للهيئة يكون بموجب مرسوم، دون أن توضح طبيعة المرسوم عمّا إذا كان رئاسي أم تنفيذي، والراجح يصدر بموجب مرسوم تنفيذي على اعتبار أن الوزير الأول هو المكلف دستوريا بتنفيذ التنظيمات، وسواء كان نشر النظام الداخلي للهيئة يتم بموجب مرسوم رئاسي أو تنفيذي فإن ذلك يحد من حريتها، فيجعل صدوره يتوقف على السلطة التنفيذية، ولا تملك الهيئة أي سلطة على إلزامها بذلك، خاصة وأنها غير مقيدة بمدة زمنية لإصداره في الجريدة الرسمية.

ما يمكن قوله هو أن الهيئة تملك الحرية في اختيار القواعد التي تنظم عملها، إلا أنّ إصداره يتوقف على موافقة السلطة التنفيذية، والتي يعود لها الاختصاص بنشره.

لكن بصدور المرسوم الرئاسي رقم 12-64، المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 06-413، لم يعد نشر النظام الداخلي يتم بموجب مرسوم، وإنما ينشر في الجريدة الرسمية من طرف الهيئة، حيث أصبحت المادة 19⁽²⁾ بعد التعديل، تنصّ على ما يلي: "تعدّ الهيئة نظامها الداخلي الذي يحدد كفاءات العمل الداخلي لهياكلها.

وبصادق مجلس اليقظة والتقييم على النظام الداخلي الذي ينشر في الجريدة الرسمية".

يلاحظ من خلال هذا التعديل أنّه لم يعد يتوقف نشر النظام الداخلي للهيئة على صدور مرسوم من السلطة التنفيذية، وإنما ينشر من طرف الهيئة، وبذلك لم تعد تشاركها في وضعه أو إصداره أيّ جهة، فأصبحت تتمتع باستقلالية. لكن من جهة أخرى قيدها فيما يخص القواعد التي يتضمنها النظام الداخلي وحصرها في تحديد كفاءات العمل الداخلي لهياكلها، كما حصر المصادقة على النظام الداخلي لمجلس اليقظة والتقييم.

لقد ترك المشرّع الجزائري الحرية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في تنظيم عمل هياكل الهيئة، ولا تشاركها في ذلك أي سلطة، وهو كما سبق الإشارة إليه يعتبر تعزيزاً لاستقلالية الهيئة، لكن فيما

¹ المادة 19 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكفاءات سيرها، المرجع السابق، ص 18.

² المادة 15 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64، التي تعدل أحكام المادة 19 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، ص 20.

يخص التنظيم الداخلي الخاص بالمكلفين بالدراسات والمكاتب، يحدد بموجب قرار مشترك بين السلطة المكلفة بالوظيفة العامة الوزير المكلف بالمالية ورئيس الهيئة⁽¹⁾.

ما يلفت الانتباه أن النظام الداخلي للهيئة لم يصدر منذ نشأتها لا بموجب مرسوم قبل تعديل المرسوم رقم 06-413 ولا من طرف الهيئة بعد صدور المرسوم 12-64 والمشار إليهما أعلاه، وهذا من شأنه أن يترك غموضاً في كيفية عمل هياكل الهيئة، والذي قد ينعكس سلباً على عمل الهيئة، والذي قد يفسره انتشار ظاهرة الفساد بشكل رهيب في الجزائر من قبل أغلب مسؤوليها.

الفرع الثاني: الاستقلال المالي والإداري للهيئة

يعتبر الاستقلال المالي والإداري من أهم مظاهر الركائز التي تقوم عليها سلطات الضبط المستقلة، بحيث لا يمكن الحديث عن استقلاليتها في غياب هذين المظهرين، فهما يعتبران من بين أهم النتائج المترتبة عن التمتع بالشخصية المعنوية، بحيث يسمح الاستقلال الإداري باتخاذ كافة الإجراءات التي تمكنها من توزيع المهام بين مختلف أعضائها وهياكلها، وإبرام عقود مع غيرها من الأشخاص سواء العامة أو الخاصة وتحمل مسؤوليتها في كل ما تقوم به من أعمال قانونية أو مادية، أما الاستقلال المالي يُمكن الهيئة من الاعتماد على مواردها المالية الخاصة بها ويسمح لها بتسيير شؤونها.

ويتولى الأمين العام مهمة التسيير الإداري والمالي، تحت سلطة رئيس الهيئة، ويكون ذلك في شكل مكاتب، مكتب خاص بالمستخدمين، وآخر خاص بالميزانية والمحاسبة⁽²⁾، وعليه سيتم التطرق لهذين المظهرين بنوع من التفصيل.

أولاً: الاستقلال المالي للهيئة

يعني ذلك أن تكون للهيئة ذمة مالية مستقلة من حيث الأصول والخصوم، فتتوفر على إيرادات خاصة، تغطي نفقاتها، أي أن تكون لها ميزانية مستقلة، عن ميزانية السلطة التنفيذية أو أي سلطة أو جهة حكومية أو غير حكومية، وإزاء الأحزاب السياسية، حتى تتمكن من ممارسة مهامها بكل شفافية ونزاهة.

¹ المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64، المعدلة والمتممة لأحكام المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المصدر السابق، ص 17.

² المادة 07 ف. 04، 05 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، معدلة بموجب المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64، المصدر السابق، ص 17.

وتعتبر مسألة إعداد الميزانية بالنسبة للهيئة والتصرف فيها من الركائز الأساسية لاستقلاليتها، وذلك على غرار باقي السلطات الإدارية المستقلة، خاصة وأن هذه السلطات بما فيها الهيئات الدستورية المستقلة، جاءت للقيام بمهام كانت في الأصل من اختصاصات السلطة التنفيذية، مما يجعلها مهددة بتدخل هذه الأخيرة في عملها، خاصة إذا كانت هي مصدر تمويلها، الأمر الذي يقتضي أن تكون لها مصادرها المالية الخاصة بها، وأن تتولى صرف نفقاتها بنفسها دون أن يتوقف ذلك على موافقة أي جهة كانت.

بعدما أدرك المشرع الجزائري أهمية الاستقلال المالي لأي هيئة في مباشرة اختصاصاتها بكل حرية، في إطار القانون اعترف صراحة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بذلك، وهذا في نص المادة 18 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁽¹⁾، وأسندت مهمة إعداد الميزانية إلى رئيس الهيئة بعد أخذ رأي مجلس اليقظة ليتم تسجيلها في الميزانية العامة للدولة⁽²⁾.

لما كانت الاستقلالية المالية ترتبط بمسألة توفير الأموال وإنفاقها ومراقبة التصرف فيها، وحوكمة وترشيد الإنفاق، فإن ذلك يقتضي البحث عن مصادر تمويل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وطريقة صرف تلك الأموال وفقا لقواعد ترشيد الإنفاق العام. إذ تعتبر موارد الهيئة من أهم المشاكل التي قد تمس باستقلاليتها في ظل انعدامها وحصرها في الإعانات المقدمة من الدولة، كما أن التصرف فيها يخضع لضوابط معينة، وقد نصت المادة 22 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413⁽³⁾، على ما يلي: "تشمل ميزانية الهيئة على باب للإيرادات وباب للنفقات:

في باب الإيرادات:

- إعانات الدولة.

في باب النفقات:

- نفقات التسيير

- نفقات التجهيز."

إن ذلك يقتضي التطرق إلى موارد ونفقات الهيئة ثم ننتقل إلى الرقابة المالية عليها.

¹ القانون رقم 06-01، المصدر السابق، ص 07.

² المادة 21 ف. 01، 02 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المصدر السابق، ص 20.

³ المصدر نفسه، ص 20.

1- موارد الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته: تنحصر موارد الهيئة في الإعانات المقدمة من الدولة، وهذا على غرار أغلب الهيئات الدستورية، بخلاف بعض الهيئات الضابطة التي أهلها القانون للحصول على موارد خارج ميزانية الدولة في شكل أتاوى ورسوم مقابل الأعمال والخدمات المقدمة ضمن قطاع النشاط⁽¹⁾، وهو ما يعرف بالتمويل الذاتي، إضافة إلى إعانات الدولة. فمسألة التمويل الذاتي ترجع في الغالب إلى طبيعة المهام المسندة إلى السلطات الإدارية المستقلة.

لما كانت المهام المسندة إلى الهيئة يغلب عليها الطابع الاستشاري، وأن الغاية من إنشائها تكمن في الوقاية من الفساد ومكافحته، من الطبيعي أن تقتصر إيراداتها على إعانات الدولة، ولا يتعارض ذلك مع استقلاليتها المالية مادامت هي التي تتولى إعدادها، ويتولى تسجيلها في الميزانية العامة للدولة طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما⁽²⁾.

غير أن المشرع التونسي لم يحصر إيرادات الهيئة في الإعانات المقدمة من طرف الدولة، وإنما يشمل المنح والهبات والمساعدات التي تحصل عليها بموافقة مجلس الهيئة⁽³⁾، وهذا من شأنه أن يؤثر على نزاهة الهيئة، في ممارسة مهامها، وبذلك يمكن القول أن المشرع الجزائري أصاب لما حصر موارد الهيئة في إعانات التي تقدمها الدولة، باعتبارها هي المتضررة من الفساد وتسعى إلى التصدي له، لا يكون لأصحاب المساعدات تأثير على عمل الهيئة.

2- نفقات الهيئة: تعتبر نفقات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته نفقات عامة، والتي تعني مبالغ من المال تخرج من خزانة الدولة لسداد حاجات عامة⁽⁴⁾، وتشمل نفقات التسيير ونفقات التجهيز،

¹ شيبوتي راضية، المرجع السابق، ص 118.

² تدرج ضمن أعباء الميزانية العامة وبالتحديد في صنف النشاط (البرامج وتقسيماتها)، ويتم توزيع أعباء الميزانية بموجب مرسوم رئاسي، طبقاً لنص المادتين 28، 79 من القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 22 ذي الحجة 1439 الموافق 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 53 الصادرة في 22 ذي الحجة 1439 الموافق 02 سبتمبر 2018، ص 18، 19.

للإشارة كانت هذه الإعانات تدرج في القانون السابق ضمن نفقات التسيير، بالضبط في باب تخصيصات السلطات العمومية، ويتم تحديد ذلك عن طريق التنظيم، وذلك طبقاً للمادة 46 من القانون العضوي رقم 84-17، المؤرخ في 08 شوال 1404 الموافق 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 28، الصادرة في 11 شوال 1404 الموافق 10 جويلية 1984، ص 1045.

³ الفصل 16 من المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011، المصدر السابق، ص 2748.

⁴ عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، ب. ط. لبنان، 1971، ص 41.

ويقصد بنفقات التسيير النفقات الضرورية لسير أجهزة الهيئة، والمكونة أساساً من أجور الموظفين والمستخدمين، نفقات تسيير الهياكل والصيانة. أما نفقات التجهيز فهي تلك التي تتعلق بتجهيزات الجمعية وأشغال المنشآت الأساسية الكبرى للهيئة.

ويتولى رئيس الهيئة بصفته الأمر بصرف الميزانية⁽¹⁾، بإجراء الالتزام الذي بموجبه يتم إثبات نشوء الدين، ويقوم بإصدار الأمر بالصرف إلى المحاسب والذي بموجبه يدفع النفقة إلى مستحقها⁽²⁾، وهو يتحمل المسؤولية المدنية والجزائية على استعمال ممتلكات الهيئة. وتبرم وتنفذ الهيئة صفقاتها وفقاً للإجراءات الخاصة بالصفقات العمومية⁽³⁾،

3- الرقابة المالية على نفقات الهيئة: نصت المادة 23 من المرسوم رقم 06-413⁽⁴⁾، على أنه: "تمسك محاسبة الهيئة حسب قواعد المحاسبة العمومية.

ويتولى مسك المحاسبة عون محاسب يعينه أو يعتمده الوزير المكلف بالمالية."

كما نصت المادة 24 من المرسوم المذكور أعلاه على أنه: "يمارس الرقابة المالية على الهيئة مراقب مالي يعينه الوزير المكلف بالمالية." بالاستناد إلى نص المادتين تخضع الهيئة لرقابة المحاسب العمومي والمراقب المالي.

أ) المحاسبون: هم موظفون موجودون بالإدارات العامة، إلا أنهم لا يخضعون للسلطة الرئاسية للأمرين بالصرف، حتى يمكنهم مراقبة عمليات صرف النفقة، من حيث مطابقتها للقانون⁽⁵⁾. ومن المهام الأساسية

¹ المادة 26 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق 15 أوت 1990، المتعلق بالمحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 35، الصادرة في 24 محرم 1411 الموافق 15 أوت 1990، ص 1135.

المادة 21 الفقرة الأخيرة من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المصدر السابق، ص 20.

² بعد معرفة مبلغ النفقة تحديداً، يقوم رئيس الهيئة بإصدار الأمر إلى المحاسب بدفع ذلك المبلغ إلى شخص معين، بموجب وثيقة مكتوبة تسمى الأمر بالصرف. للتفصيل أكثر يرجى الرجوع إلى محمد الصغير بعلي، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، ب. ط. الجزائر، 2003، ص 108.

³ المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 02 ذي الحجة 1436 الموافق 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 35، الصادرة في 06 ذي الحجة 1436 الموافق 20 سبتمبر 2015، ص 05.

⁴ المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، المصدر السابق، ص 20.

⁵ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 109.

التي تقع على عاتق المحاسب العمومي مراقبة شرعية النفقة ومطابقتها للقوانين والأنظمة المعمول بها، وكذا شرعية تصنيفاتها، والتحقق من توفر الاعتمادات، وذلك تحت مسؤوليته الشخصية والمالية.

ب) **المراقب المالي:** هو موظف سامي تابع لوزارة المالية يتكفل بالرقابة السابقة على الإنفاق العام، وإلى جانب رقابة المحاسب والمراقب المالي التي تندرج في إطار الرقابة الإدارية السابقة على الإنفاق العام، هناك رقابة إدارية بعدية تمارسها المفتشية العامة للمالية، والتي تتولى مراقبة كل الهيئات والمؤسسات التي تستفيد من إعانات الدولة⁽¹⁾، ولما كانت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، تعتمد في مواردها على إعانات الدولة فمن الطبيعي أن تخضع لرقابتها.

ثانياً: الاستقلال الإداري للهيئة

يتجلى الاستقلال الإداري للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في حرية تنظيم العمل داخل هيكلها، دون أن يكون ذلك خاضعاً لتصديق السلطة التنفيذية وتحديد مهام مستخدميها وخضوعهم من حيث التدرج الهرمي إلى رئيس الهيئة، وهو أعلى رتبة في الهيكل التنظيمي، إلى جانب تمتعها بسلطة اختيار مستخدميها وفقاً لاحتياجاتها، على أن تقتيد بالتشريع والتنظيم المعمول به في باقي الهيئات الإدارية، وكذا توظيف مستشارين وخبراء في مجال الوقاية من الفساد، ولا تخضع أعمالها لأي رقابة إدارية، ونظراً للطابع الاستشاري للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، فإن ذلك لا يقتضي الرقابة، وإنما تظهر في عدم خضوعها للرقابة عند وضع نظامها الداخلي، وكذا في علاقتها مع موظفيها سواء تعلق بالجانب التنظيمي، أو الجانب التأديبي، فتكون قراراتها مستقلة، ولا تخضع إلا للقانون.

بما أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته هي سلطة إدارية، فإن مستخدميها يعتبرون موظفين عموميين، ويخضعون لقانون الوظيفة العامة سواء من حيث الحقوق والواجبات، أو النظام التأديبي. أما فيما يخص التنظيم الهيكلي للهيئة، رغم أنه محدد من طرف المشرع فإن ذلك لا يتعارض مع استقلاليتها، مادام أنها هي من تحدد قواعد عمل أجهزتها.

¹ المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 18 شعبان 1412 الموافق 22 فبراير 1992، المحدد لاختصاص المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 15، الصادرة في 22 شعبان 1412 الموافق 26 فبراير 1992، ص 411.

إن مجلس اليقظة يتمتع باستقلالية في ممارسة أشغاله حيث يتم استدعاء أعضائه سواء في دورة عادية أو استثنائية من طرف رئيسه، والذي يتولى إعداد جدول أعمال الاجتماعات ويرسلها إلى الأعضاء⁽¹⁾، دون أن تتدخل أي جهة في ذلك.

المطلب الثاني: حدود الاستقلال الوظيفي

رغم تمتع الهيئة الوطنية بالاستقلالية الوظيفية التي تبرز من خلال تمتعها بالشخصية المعنوية وما يترتب عنها من نتائج، وقد أكد على بعضها صراحة في القوانين والأنظمة المتعلقة بها لاسيما تلك التي ترتبط بالاستقلال المالي والإداري، خاصة وأن الاستقلالية تعدّ الصفة الأبرز لها وشرطاً لازماً للقيام بالمهام المسندة إليها، والتي تتسم بالحساسية والتعقد، الأمر الذي يقتضي منحها الاستقلالية للحد من ظاهرة الفساد التي انتشرت في مختلف هياكل الدولة، وبالأخص السلطة التنفيذية وإضفاء الشفافية والنزاهة على أعمالها. لكن استقلالية الهيئة تبقى محدودة إذا لم تتوفر على موارد مالية كافية لممارسة المهام المسندة إليها وتغطية نفقاتها المختلفة، أو تتدخل السلطة التنفيذية في تنظيم العمل وتوزيع الاختصاصات بين مستخدميها، وأي تدخل من جانبها يشكل مساساً بالاستقلالية سواء تعلق الأمر بالجانب المالي، الذي يقتضي توفرها على موارد مستقلة تكفي لتغطية نفقاتها، أو الإداري، أو في التقارير التي تعدها، وفي علاقاتها مع السلطة القضائية.

الفرع الأول: نسبة الاستقلال المالي والإداري

إن الاستقلال المالي والإداري الممنوح للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، يعتبر من أهم أنواع الاستقلالية التي تتمتع بها الهيئة بالنظر إلى طبيعتها المعقدة، وارتباط نجاعة مهامها بتحقيقها. لكن مع ذلك تبقى غير كاملة لما في ذلك من تدخل للسلطة التنفيذية، سواء في الجانب الإداري، والذي تتدخل فيه من حيث التنظيم الهيكلي للهيئة، والمساهمة في إعداد النظام الداخلي لمستخدميها، ونفس الأمر في ما يخص الاستقلال المالي حيث تتدخل السلطة التنفيذية في منح الإعانات، باعتبارها هي التي تتولى إعداد ميزانية الدولة، وفرض الرقابة الإدارية على تصرفاتها المالية، مما قد يحد من تلك الاستقلالية التي تقتضها ممارسة الهيئة لنشاطها وفق ما يحدده نظامها الداخلي وبما يتلاءم مع احتياجاتها، وكذلك

¹ المادة 15 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المصدر السابق، ص 19.

استخدام تلك الموارد دون تدخل السلطة التنفيذية من أي مستوى من مستوياتها⁽¹⁾، سواء في تمويلها أو صرف نفقاتها.

أولاً: نسبة الاستقلال المالي

رغم أن المشرع الجزائري نص صراحة على تمتع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، بالاستقلالية المالية على غرار باقي التشريعات العربية، إلا أن هذه الاستقلالية نسبية سواء من حيث تمويلها أو من حيث فرض الرقابة عليها،

1- من حيث تمويل الهيئة: لقد حصر المشرع الجزائري موارد الهيئة في الاعتمادات المقدمة من طرف الدولة، لمختلف الهيئات والمؤسسات الدستورية⁽²⁾ وذلك حسب البرنامج، ويتم تقديم النفقات حسب النشاط، وتدرج في الجدول "ب" من الجزء الرابع⁽³⁾. ولمّا كانت الإعانات التي تقدمها الدولة للهيئات الدستورية تدخل ضمن الميزانية العامة التي يتولى الوزير المكلف بالمالية تحت سلطة الوزير الأول⁽⁴⁾ إعدادها، وهذا من شأنه أن يؤثر على استقلاليتها، وذلك بالتضييق على الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، من حيث حجم الإعانات التي تخصص لها.

وبما أن الهيئة تعد ميزانيتها وترسلها إلى وزارة المالية، وبالتحديد المديرية العامة للميزانية، من أجل مناقشتها مع مختلف مشاريع الميزانيات الخاصة بكل قطاع، وذلك بغرض دراسة المبلغ المطلوبة، وفي حالة المبالغة أو عدم تبرير المبالغ يحق للمديرية تعديلها نظرا للسياسة المتبعة في ترشيد الإنفاق والاقتصاد بهدف محاربة التبذير والإسراف⁽⁵⁾. حيث يتولى الوزير المكلف بالمالية تحضير مشروع الميزانية العامة،

¹ الهام متوكل، واقع الرقابة المالية في الأقطار العربية، مركز الدراسات للوحدة العربية، لبنان، 2009، ص 546.

² تنص المادة 23 من القانون العضوي رقم 18-15 الفقرة الأولى، على ما يلي: "تفتح الاعتمادات المالية بموجب قوانين المالية لتغطية أعباء ميزانية الدولة. وتوضع تحت تصرف الوزراء والمسؤولين عن المؤسسات العمومية طبقاً لأحكام المادة 79 من هذا القانون... الخ." المرجع السابق، ص 11.

³ المادة 73، نفس القانون، 17.

⁴ المادة 69، نفس القانون، 16.

⁵ زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة دكتوراه علوم تخصص قانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2011، ص 105.

الذي يعرض على مجلس الوزراء تحت سلطة الوزير الأول الذي له حق إدخال التعديلات التي يراها ضرورية⁽¹⁾، وبعد المصادقة عليه يودع على مستوى مكتب المجلس الشعبي الوطني.

وعليه لا يمكن القول أن الهيئة تتمتع باستقلالية كاملة، من حيث حصولها على مواردها المالية، مادام أن تحضير مشروع الميزانية يدخل ضمن صلاحيات الوزير المكلف بالمالية⁽²⁾.

2- من حيث الرقابة على نفقات الهيئة: تخضع نفقات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إلى الرقابة الإدارية السابقة واللاحقة، ويقوم بهذه الرقابة موظفون عموميون تابعين إداريا إلى الوزير المكلف بالمالية إي السلطة التنفيذية، ويمارس هذه الرقابة المحاسب العمومي والمراقب المالي، والمفتشية العامة للمالية.

أ- رقابة المحاسب العمومي: يتم تعيين المحاسبين العموميين أو اعتمادهم من قبل الوزير المكلف بالمالية ويخضعون أساسا لسلطته⁽³⁾، ويكلفون بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات، وتوجيه المال العام وحمايته⁽⁴⁾، وبما أن إيرادات الهيئة تقتصر على إعانات الدولة، فإن دور المحاسب العمومي للهيئة يتركز في الرقابة على النفقات، ويجب عليه قبل قبول أي نفقة أن يتحقق مما يلي⁽⁵⁾:

- مطابقة العملية مع القوانين والأنظمة المعمول بها،
- صفة الأمر بالصرف أو المفوض له⁽⁶⁾،

¹ زيوش رحمة، نفس المرجع، ص 112.

² المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المؤرخ في 15 رمضان 1415 الموافق 15 فبراير 1995، المحدد لصلاحيات وزير المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، الصادرة في 18 شوال 1415 الموافق 19 مارس 1995، ص 09.

³ المادة 34 من القانون رقم 90-21، المصدر السابق، ص 1134، 1135.

المادة 23 ف. 02، من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المصدر السابق، ص 20.

⁴ Raymond Guillien et Jean Vincent, le lexique des termes juridiques 14^{ème} édition, DALLOZ, Paris, France, 2003, P. 130.

⁵ المادة 36 من القانون رقم 90-21، المصدر السابق، ص 1135.

⁶ مثال ذلك؛ قام رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بتفويض نائب مدير مكلف بالميزانية والمحاسبة، الإمضاء على جميع الوثائق الإدارية المتعلقة بالالتزام بالنفقات، بما في ذلك الأوامر بالصرف المرتبطة بتنفيذ ميزانية الهيئة. مقرر صادر عن رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مؤرخ في 14 رمضان 1440 الموافق 16 ماي 2019، يتضمن تفويض الإمضاء نائب المدير المكلف بالميزانية والمحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، الصادرة في 18 ذو القعدة 1440 الموافق 21 جويلية 2019، ص 27.

- شرعية عملية تصفية النفقة،
- توفر الاعتمادات،
- أن الديون لم يسقط أجلها أو أنها محل معارضة،
- الطابع الابرائي للدفع،
- تأشيرات عمليات المراقبة التي نصت عليها القوانين والأنظمة المعمول بها،
- الصحة القانونية للمكسب الابرائي".

بعد أن يتأكد من تحقق تلك الشروط يقوم بدفع النفقات ضمن الآجال القانونية، وهو مسؤول شخصيا وماليا عن العمليات الموكلة إليه⁽¹⁾، وبذلك تخضع كل النفقات التي تقوم بها الهيئة إلى رقابة قبلية من المحاسب العمومي الذي يخضع لسلطة الوزير المكلف بالمالية.

ب- **رقابة المراقب المالي:** هو موظف يعين بقرار من وزير المالية⁽²⁾، يكلف بالتأشير على شرعية النفقة، التي يلتزم بها الأمر بالصرف، حيث تخضع مشاريع القرارات التي تتضمن تعيين أو ترسيم الموظفين والصفقات التي تبرمها الهيئة إلى تأشيرة المراقب المالي قبل التوقيع عليها⁽³⁾، وعليه فإن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد تخضع نفقاتها إلى رقابة قبلية من طرف المراقب المالي، وهو تابع للوزير المكلف بالمالية، فتكون بذلك الهيئة خاضعة لرقابة السلطة التنفيذية، ومن ثم التقليل من الاستقلال المالي⁽⁴⁾.

ج- **رقابة المفتشية العامة للمالية:** تخضع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته حسب المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، فإنها تختص برقابة كل مؤسسة عمومية

¹ المادة 38 من القانون رقم 90-21، المصدر السابق، ص 1135.

² المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 25 ذي الحجة 1432 الموافق 21 نوفمبر 2011، المتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 64، الصادرة في 02 محرم 1432 الموافق 27 نوفمبر 2011، ص 21.

³ المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 28 ذي القعدة 1430 الموافق 16 نوفمبر 2009، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ 19 جمادى الأولى 1413 الموافق 14 نوفمبر 1992، والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 67، الصادرة في 02 ذو الحجة 1430 الموافق 19 نوفمبر 2009، ص 04.

⁴ عثمانى فاطمة، بورماني نبيل، استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته: بين الرؤية الدستورية والواقع، مجلة التراث، المجلد الثاني، العدد 26، جامعة زيان عشور الجلفة، الجزائر، 2017، ص 65.

مهما كان نظامها القانوني⁽¹⁾، حيث تتولى مهام الرقابة أو التدقيق أو التقييم أو التحقيق حسب الحالة، خصوصا على ما يلي⁽²⁾:

- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي،
- التسيير المالي والمحاسبي وتسيير الأملاك،
- إبرام الصفقات والطلبات العمومية وتنفيذها،
- تسيير اعتمادات الميزانية واستعمال وسائل التسيير،
- شروط منح واستعمال المساعدات والإعانات التي تقدمها الدولة إلى الهيئات والمؤسسات العمومية،
- تطابق النفقات المسددة مع الأهداف المتبعة.

كما تمارس المفتشية العامة للمالية حق مراجعة جميع العمليات التي أجراها المحاسبون العموميون ومحاسبو الهيئات⁽³⁾؛ وعليه فإن المحاسب العمومي لدى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته يخضع لرقابة المفتشية العامة للمالية، وفي حالة ما إذا لاحظت أنّ هناك ثغرات أو نقائص في الحسابات يمكنها أن تطلب من المحاسب إعادة ترتيبها أو تحيينها، وإذا كان فحصها العادي مستحيل تحرر محضر قصور وترسله إلى السلطة المختصة⁽⁴⁾.

د- رقابة مجلس المحاسبة: وهو مؤسسة عمومية مستقلة تتولى الرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية⁽⁵⁾. وبذلك تخضع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إلى رقابة مجلس المحاسبة والذي يمارس عليها نوعين من الرقابة، الأولى إدارية تكمن في رقابة حسن استعمالها للإعانات الممنوحة لها من الدولة، وتقييم نوعية التسيير من حيث الفعالية والأداء والاقتصاد، وتقديم توصيات من

¹ المادة 02 الفقرة الأخيرة من المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06 رمضان 1429 الموافق 06 سبتمبر 2008، المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادرة في 07 رمضان 1429 الموافق 07 سبتمبر 2008، ص 09.

² المادة 05 من نفس المرسوم، ص 10.

³ المادة 06 الفقرة الأخيرة من نفس المرسوم، ص 10.

⁴ المادة 07 من نفس المرسوم، ص 10.

⁵ المادة 02 من القانون رقم 95-20، المصدر السابق، ص 03.

أجل تحسين ذلك،⁽¹⁾ والثانية قضائية تتمثل في مراجعة حسابات المحاسب العمومي، وإصدار أحكام بشأنها⁽²⁾.

حيث يتعين على الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين أن يودعوا حساباتهم الإدارية وحسابات التسيير لدى كتابة ضبط المجلس مع الاحتفاظ بكل الوثائق الثبوتية التي قد يطلبها المجلس عند الاقتضاء، وذلك قبل 30 جوان من السنة الموالية للميزانية المقفلة⁽³⁾.

مما سبق يتضح أن الرقابة المالية على حسابات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، نفسها التي تخضع لها الإدارات العمومية والهيئات الإدارية، والتي تمارسها السلطة التنفيذية عن طريق المراقب المالي والمفتشية العامة للمالية أو تلك التي يتولاها مجلس المحاسبة الذي يعد هيئة مستقلة، فيخضع الأمر بالصرف والمحاسب لقانون المحاسبة العمومية، وإذا كانت هذه الأخيرة لا تتعارض مع الاستقلالية، باعتبارها ممولة من طرف الدولة، فإن ارتباط ميزانيتها بالميزانية العامة للدولة في حد ذاته مساس بالاستقلالية.

لكن لا ينبغي المبالغة في ربط الاستقلالية المالية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بمواردها المالية، لأن طبيعة الخدمة المقدمة من طرفها لا تسمح لها بأن تكون لها موارد أخرى، لذلك فمن حقها أن تطلب موارد مالية كافية لأداء مهامها، دون أن يشكل ذلك مساساً باستقلاليتها، بشرط أن لا تتدخل السلطة التنفيذية في تحديد الإعانات الممنوحة لها، عند إعداد الميزانية العامة للدولة، وتمكينها من مناقشة ميزانيتها مع السلطة التنفيذية التي يمتنع عليها تعديلها إلا إذا كانت مبررة، مع إخضاعها للرقابة المالية التي تمارسها الهيئات المستقلة، واستبعادها من الرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية.

ثانياً: نسبة الاستقلال الإداري

تحتوي كل هيئة أو مؤسسة مهما كانت طبيعتها على هياكل تنظيمية، تسند إليها اختصاصات مختلفة، بما يسمح لتلك الهيئة أو المؤسسة من مباشرة المهام التي أنشئت لأجلها. وتختلف طريقة تنظيم المؤسسات والهيئات العامة، فقد يترك لها المشرع حرية اختيار تنظيمها الهيكلي، وقد يتولى هو بنفسه

¹ المادة 06 من القانون رقم 95-20، نفس المرجع، ص 04.

² المادة 74 من نفس القانون، ص 12.

³ المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 02 رمضان 1416 الموافق 22 جانفي 1996، المحدد انتقالاً الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06، الصادرة في 04 رمضان 1416 الموافق 24 جانفي 1996، ص 17.

ذلك⁽¹⁾ أو يحيله إلى التنظيم، مع ترك سلطة توزيع العمل إلى النظام الداخلي، الذي يتم إسناده إلى الهيئة، وهو ما اعتمده المشرع الجزائري بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته. حيث نصت المادة 18 ف. 02 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁽²⁾، على أنه: "تحدد تشكيلة الهيئة وتنظيمها وكيفية سيرها عن طريق التنظيم". وهو ما يفتح الباب أما السلطة التنفيذية للتدخل في تنظيم الهيكل الإداري للهيئة.

وقد صدر فعلا هذا التنظيم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-413، والمعدل والمتمم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 12-64، وقد تم تزويد الهيئة بأمانة عامة وثلاث أقسام، قسم مكلف بالوثائق والتحليل والتحسيس، وقسم مكلف بمعالجة التصريحات بالامتلاكات، وقسم مكلف بالتنسيق والتعاون الدولي. لكن ما يثير التساؤل هو مدى دستورية هذا المرسوم، وهل يختص رئيس الجمهورية بتنفيذ القوانين؟.

لقد أنط الدستور الجزائري صلاحية تنفيذ القوانين والتنظيمات إلى الوزير الأول، حيث نصت المادة 85 من دستور 1996⁽³⁾، على أنه: "يمارس الوزير الأول، زيادة على السلطات التي يخولها آياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية:

- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية،
- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات،
- يوقع المراسيم التنفيذية، بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك،
- يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية، بدون المساس بأحكام المادتين 77 و 78 السابقتي الذكر،
- يسهر على حسن سير الإدارة العمومية".

¹ تولى المشرع العراقي تقسيم مركز الهيئة إلى تسعة دوائر هي: دائرة التحقيقات، الدائر القانونية، دائرة الوقاية، دائرة التعليم والعلاقات العامة، دائرة العلاقة مع المنظمات غير الحكومية، الدائرة الإدارية والمالية، دائرة الاسترداد، دائرة البحوث والدراسة، الأكاديمية العراقية لمكافحة الفساد، وهذا طبقا للمادة 10 من قانون مكافحة الفساد العراقي، المرجع السابق، ص 05.

² القانون رقم 06-01، المتضمن الوقاية من الفساد ومكافحته، المصدر السابق، ص 07.

³ كان رئيس الحكومة هو الذي يتولى تنفيذ القوانين، طبقا للمادة 85 من دستور 1996، وبعد تعديل 2008، أصبح يطلق عليه الوزير الأول، والمادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

لقد تم تحديد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها بموجب مرسوم رئاسي، وهو المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المعدل والمتمم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 12-64، والذي جاء تطبيقاً لأحكام المادة 18 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته وهو ما أشارت إليه المادة الأولى⁽¹⁾، وعليه فإن هذا المرسوم مخالفاً للدستور باعتبار أن تحديد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها ينعقد فيه الاختصاص للوزير الأول وليس رئيس الجمهورية الذي يملك التشريع في المجالات التي لا تدخل في المجال المحجوز للسلطة التشريعية، على أن يعود تطبيق تلك التنظيمات للوزير الأول⁽²⁾.

إن صدور المرسوم رقم 06-413، الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيره من طرف رئيس الجمهورية فيه اعتداء على اختصاص سلطة أدنى، كان بإمكان المجلس الدستوري من طرف الجهات التي سلطة الإخطار، لنظر في دستوريته⁽³⁾.

إن عدم تحديد المشرع للجانب الهيكلي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وإحالاته إلى التنظيم، جعل السلطة التنفيذية هي المختصة بتحديد، ويترك لها الحرية للتدخل في مجال التنظيم الإداري للهيئة، كما يمكن لها تعديل هذا التنظيم، كلما رأت ذلك، دون أن يكون للهيئة أي اعتراض على ذلك، وقد تمّ فعلاً تغيير التنظيم الهيكلي للهيئة، فبعد أن كان مجلس اليقظة والتقييم يدخل في التنظيم الهيكلي للهيئة، أصبح بموجب تعديل 2012 هو تشكيلة الهيئة في حد ذاتها⁽⁴⁾.

في حين نجد أن المشرع المغربي قد حدّد أجهزة الهيئة، بينما ترك لها حرية تنظيم هيكلها الإدارية، وذلك طبقاً لنظامها الداخلي الذي يصادق عليه مجلس الهيئة، حيث نصت المادة 29 من

¹ تنص المادة الأولى من المرسوم رقم 06-413 على أنه: تطبيقاً لأحكام المادة 18 من القانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006 والمذكور أعلاه، يهدف هذا المرسوم إلى تحديد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، التي تدعى في صلب النص " الهيئة ". المصدر السابق، ص. 17.

² المادة 125 من دستور 196، 142 بموجب التعديل الدستوري رقم 16-01، المصدر السابق، ص. 28.

³ المادتان 165، 166 من دستور 1996، المادتان 186، 187 بموجب التعديل الدستوري رقم 16-01، المصدر السابق، ص. 32، 33.

⁴ شمون علجية، مركز سلطات الضبط المستقلة بين أشخاص القانون العام في القانون الجزائري. أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام تخصص إدارة ومالية، جامعة بومرداس، الجزائر، 2018، ص 82.

القانون المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها⁽¹⁾، على أنه: "تتوفر الهيئة على إدارة يحدّد تنظيمها واختصاصاتها في النظام الداخلي للهيئة، ويشرف عليها، تحت سلطة الرئيس، أمين عام يعين بظهير... الح."

ولا يقتصر تدخل السلطة التنفيذية في التنظيم الهيكلي للهيئة، وإنما يمتد إلى مشاركة هذه الأخيرة في تحديد النظام الداخلي الخاص بمستخدميها، حيث تشارك السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية والوزير المكلف بالمالية، رئيس الهيئة في إعداده، وفي هذا الصدد نصت المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413⁽²⁾، على ما يلي: "يحدد التنظيم الداخلي للهيئة في مكلفين بالدراسات و/أو مكاتب بموجب قرار مشترك بين السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية والوزير المكلف بالمالية ورئيس الهيئة."

إن السلطة التنظيمية الممنوحة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته منقوصة، وهي تقتصر على تنظيم عمل داخل هيكلها.

وتعتبر وظائف الأمين العام ورئيس قسم ومدير الدراسات ورئيس دراسات ونائب المدير، حسب المرسوم الرئاسي المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها⁽³⁾، ووظائف عليا في الدولة⁽⁴⁾، يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس الهيئة، وهو ما يجعلهم خاضعين للسلطة التنفيذية، ممثلة في رئيس الجمهورية الذي يمكنه إنهاء مهامه في أي لحظة، إلى جانب وضع الهيئة لدى رئيس الجمهورية، مما قد ينعكس سلباً على الاستقلال الإداري للهيئة.

إن الاستقلال المالي والإداري للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته منقوص، فمن الناحية المالية، لا تملك إيرادات مستقلة واقتصارها على إعانات الدولة التي تدخل في الميزانية العامة والتي تتولى

¹ ظهير شريف رقم 65. 15. 1 المتعلق بتنفيذ القانون المتضمن الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، المصدر السابق.

² معدلة بموجب المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64، المصدر السابق، ص 06.

³ بموجب المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، معدلة بموجب المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64، المصدر السابق، ص 19.

⁴ حيث تنشأ الوظائف العليا للدولة في إطار تنظيم المؤسسات والإدارات العمومية، وذلك لممارسة مسؤولية باسم الدولة قصد المساهمة مباشرة في تصور وإعداد وتنفيذ السياسات العمومية، ويعود التعيين فيها إلى السلطة التقديرية للسلطة المؤهلة، وهي لا تخول للأشخاص المعيّنين في هذه الوظائف غير الموظفين صفة الموظف أو الحق في التعيين بهذه الصفة. المواد 15، 16 و18 من الأمر رقم 06-03 المصدر السابق، ص 04، 05.

إعدادها السلطة التنفيذية، ومن حيث خضوع نفقاتها إلى الرقابة الإدارية التي يمارسها المراقب المالي والمفتشية العامة للمالية. أما من الناحية الإدارية فتظهر محدودية الاستقلالية في إحالة تنظيم الهيئة وكيفية سيرها إلى التنظيم والذي تتولاه السلطة التنفيذية، فضلا على إشراك وزير المالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية إلى جانب رئيس الهيئة في إعداد النظام الداخلي.

الفرع الثاني: من حيث القيود التي تقع على الهيئة أثناء ممارسة مهامها

حصر المشرع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته مهامها في الجانب الوقائي، فهي تملك سلطة التأثير، وليس لها سلطة التنظيم واتخاذ القرارات، بحيث يقتصر دورها على تقديم الآراء والتوصيات والتوجيهات إلى الهيئات والمؤسسات العامة والخاصة، التي تطلبها، وفي الغالب تقدم هذه التوصيات والآراء إلى الهيئات والمؤسسات العامة، من أجل حماية الممتلكات والأموال العامة، ومعلوم أن هذه الهيئات توضع تحت سلطة أو وصاية الوزراء، وفي حالة اكتشاف جرائم فساد تتولى إخطار وزير العدل، مع التزامها بتقديم تقرير سنوي إلى رئيس الجمهورية، وهو ما يؤكد محدودية استقلالية الهيئة اتجاه السلطة التنفيذية.

أولاً: السلطة التنظيمية غير المباشرة

تساهم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في الوظيفة التشريعية من خلال اعتماد التدابير والأعمال والآراء المصاحبة للعمل التشريعي أو القانون نفسه⁽¹⁾، حيث تتولى الهيئة تقديم اقتراحات لتعديل القوانين من أجل الحد من ظاهرة الفساد سواء كان ذلك بطلب من السلطة التشريعية أو التنفيذية، كما يمكن لهذه الأخيرة كذلك استشارتها فيما يخص التدابير التنظيمية، التي تتخذها من أجل إضفاء مبدأ الشفافية والنزاهة في تسيير الأملاك والأموال العمومية، للحد من الفساد داخل الإدارات والمؤسسات العمومية.

حيث تنص المادة 18 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413⁽²⁾، على ما يلي: "تصدر الهيئة كل التوصيات أو الآراء أو التقارير أو الدراسات التي ترسلها إلى الهيئة المعنية، طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها".

¹ شمون علجية، المرجع السابق، ص 282.

² معدلة بموجب المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64، المصدر السابق، ص 19.

لكن القوة الإلزامية لهذه الأعمال تتوقف على مدى اقتناع الجهة المعنية بها، أي أن الاقتراحات والآراء والتوصيات التي تقدمها إلى الهيئات المعنية وبالأخص الهيئات والمؤسسات العمومية، مما يفقد الجدية لدى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في مباشرة المهام المسندة لها، فلا جدوى من تقديم آراء وتوصيات إلى المؤسسات والإدارات العمومية إذا كانت لا العمل بها.

1- التوصية: هي تصرف إداري أحادي الطرف، غير تقريبي، فلا ينشئ حقوقا ولا يضع التزامات في ذمة الغير، فهي ليست أعمالا قانونية كالقرار، فلا تحمل أية آثار قانونية ملزمة للمعنيين بها، فهي نوع من العمل الإداري الإعلامي، تفسر وتسهل تطبيق نصوص القانون⁽¹⁾، تدعو من خلالها الهيئة السلطة التشريعية أو الحكومة أو الإدارة، للقيام بإصلاح أو تعديل قانون أو تنظيم معين، من أجل الحد من ظاهرة الفساد، لكن يبقى تطبيق هذه التوصيات يخضع للاقتناع لا للإكراه، بل في بعض الأحيان لا تعمل الجهة المعنية بالتوصية، رغم اقتناعها بها، لتعارضها مع مصالحها الشخصية، وليس للهيئة أي سلطة لإلزامها بها، سوى الإشارة إلى تلك التوصيات في التقرير السنوي الذي ترسله إلى رئيس الجمهورية.

2- الاقتراح: غالبا لا يميز المشرع بين الرأي والاقتراح وظاهريا يتميز الاقتراح بحق المبادرة، حيث تبادر به سلطات الضبط دون طلب منها في مواجهة البرلمان أو الحكومة، بغرض قبول تعديل تنظيم أو قانون⁽²⁾، ومن الناحية القانونية ليس له أي قوة إلزامية، وعادة ما تصاغ هذه الاقتراحات في التقرير السنوي الذي تعده الهيئة وترسله إلى رئيس الجمهورية.

3- الآراء: تبدي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، على غرار سلطات الضبط رأيها في تفسير النصوص التشريعية والتنظيمية، أو لتوضيح الغموض الذي يشوب نصوص معينة أو التعرف على رأيها في مسألة معينة لم ترد صراحة في النصوص القانونية⁽³⁾.

وإذا كان من بين أهم المهام التي تسند إلى الهيئات الاستشارية هي تقديم الآراء إلى جهات معينة، من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب من تلك الجهات التي قد تكون ملزمة بطلب رأي، مع عدم إلزامية الأخذ بها أو مع إلزامية العمل بها.

¹ شيبوتي راضية، المرجع السابق، ص 167.

² المرجع نفسه، ص 167.

³ ZOUAIMIA Rachid, « les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie », op, cite, p 74,75.

لكن فيما يخص الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، فإن المشرع الجزائري كلفها بتقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد، لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة، دون أن يبيّن مدى إلزامية التقيد بها، وما إذا كانت تقدمها تلقائيا أو بناءً على طلب من الجهة المعنية، كما أوكل إليها مهمة اقتراح تدابير خاصة منها ذات طابع تشريعي وتنظيمي للوقاية من الفساد⁽¹⁾.

إن محدودية صلاحية الهيئة اتجاه السلطة التنفيذية لا يقتصر على الاختصاصات ذات الطابع الوقائي المتمثلة في تقديم الآراء والتوصيات والاقتراحات، وهي غير ملزمة من الناحية القانونية للجهة المعنية بها، وإنما تمتد إلى المهام ذات الطابع الرقابي، بحيث تخرج فئة تابعة للسلطة التنفيذية من التصريح بممتلكاتها أمامها، وهي الفئة التي لها وظيفة إدارية وسياسية، والمتمثلة في كل من رئيس الجمهورية، الوزراء والولاة ومنحه لرئيس المحكمة العليا، والأبعد من ذلك؛ حتى قائمة الموظفين المعنيين بالتصريح بممتلكاتهم أمام الهيئة تمّ تحديدها من طرف السلطة التنفيذية، وذلك بموجب قرار من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية⁽²⁾، وهذا ما يعيق عمل الهيئة التي تعتمد على التصريحات الدورية المقدمة من المعنيين، من أجل دراستها واستغلال المعلومات الواردة فيها بغرض مكافحة الكسب غير المشروع للموظفين العموميين، وعلى الرغم من أن التعديل الدستوري أعطى لها سلطة توجيه أوامر إلى المؤسسات والأجهزة المعنية عند الاقتضاء، فإن ذلك غير كافي مادام هذه الأوامر تفتقد إلى عنصر الجزاء.

ثانيا: من حيث الاستعانة بالنيابة العامة

أناط المشرع بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بمهمة جمع المعلومات والوثائق بغرض الكشف عن أعمال الفساد والوقاية، والاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد⁽³⁾، وفي حالة توصل الهيئة إلى وقائع ذات صلة بالفساد، تحول الملف إلى وزير العدل، حافظ الأختام، الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء⁽⁴⁾.

¹ المادة 20 ف. 02 من القانون رقم 06-01، المصدر السابق، ص 08.

² قرار مؤرخ في 14 ربيع الأول 1428 الموافق 02 أبريل 2007 يحدد قائمة الأعوان العموميين الملزمين بالتصريح بالممتلكات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 25، الصادرة بتاريخ 14 ربيع الأول 1428 الموافق 02 أبريل 2007، ص 14.

³ المادة 20 ف. 04، 07 من القانون رقم 06-01، المصدر السابق، ص 08.

⁴ المادة 22، المصدر نفسه، ص 08.

إن الهيئة لا يمكنها تحريك الدعوى العمومية أو إخطار النائب العام عن وقائع الفساد ذات الوصف الجزائي، وإنما عليها إخطار وزير العدل حافظ الأختام، الذي له سلطة إخطار النائب، وذلك على غرار باقي جرائم القانون العام، أي أنه لما تخطر الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وزير العدل حافظ الأختام، بواقعة تتعلق بالفساد، فهذا الأخير له الحرية في إخطار النائب العام، أو عدم إخطاره، وهو ما ينقص من صلاحيات الهيئة في مكافحة الفساد، وذلك لصالح السلطة التنفيذية، إذ يمكن لوزير العدل الامتناع عن إخطار النائب العام، بوقائع الفساد التي يرتكبها أعضاء السلطة التنفيذية، لأي سبب كان سواء لأغراض سياسية، كالانتماء إلى نفس الحزب أو أغراض أخرى كالمحاباة⁽¹⁾، دون أن يكون للهيئة الحق في الاحتجاج على ذلك، والأبعد من ذلك قد يكون الوزير ذاته مرتكب وقائع فساد⁽²⁾، ولكن بعد تغير تسمية الهيئة وتعديل وترقيتها إلى المؤسسة رقابية، أصبح له صلاحية إخطار والسلطة القضائية المختصة بالمخالفات التي عاينتها.

إن تمكين الهيئة - السلطة العليا للشفافية وفق التعديل الدستوري لسنة 2020- من إخطار النيابة العامة مباشرة بوقائع الفساد ذات وصف جزائي يشكل عامل مهم في مكافحة الفساد، وإن كان غير كافي مادام أنه لم يخول أعضاء الهيئة ولا حتى الرئيس صلاحية تحرير محاضر، مثلما فعل المشرع المغربي الذي خول رئيس الهيئة، فور معاينته حالة من حالات الفساد أن يُعيّن مقررًا ليقوم بتحرير محضر بذلك ويحيل القضية مباشرة إلى النيابة العامة المختصة، التي يتعين عليها إحاطة رئيس الهيئة بما تتخذه من تدابير أو قرارات بشأن القضية المحالة إليها⁽³⁾.

بما أن أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته يفتقدون لصفة الضبطية القضائية، فإن ذلك يحد من دورها في محاربة جرائم الفساد، ولتفعيل ذلك وبغرض حماية الممتلكات والأموال العامة، كان

¹ ومثال ذلك؛ والي ولاية سعيدة الذي ارتكب وقائع فساد، في الفترة التي كان فيها شققة وزير للعدل، بيان صحفي رقم 14284/ م ع/ ن ع/ 2019، صادر عن النائب العام بالمحكمة العليا بالجزائر، بتاريخ 21 جويلية 2019.

² مثال ذلك؛ وزير العدل حافظ الأختام السابق في الفترة الممتدة من 11 سبتمبر 2013 إلى 31 مارس 2019، والمتابع بوقائع ذات طابع جزائي تتعلق بالفساد، بيان صحفي رقم 2019/014 صادر عن وكيل الجمهورية بمحكمة سيدي محمد بمجلس قضاء الجزائر، بتاريخ 23 جويلية 2019.

³ المادة 21 من الظهير الشريف رقم 65.15.1 المتعلق بتنفيذ المتعلق بتنفيذ القانون المتضمن الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، المصدر السابق، ص 6079.

بالإمكان تخويل رئيس الهيئة وأعضاء مجلس اليقظة تلك الصفة، وهذا ما فعله المشرع الأردني، حينما منح هذه الصفة لكل من الرئيس وأعضاء مجلس الهيئة⁽¹⁾.

حيث يمكن لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد في الأردن، ملاحقة كل من يرتكب أيا من أفعال الفساد وحجز أمواله المنقولة وغير المنقولة، ومنعه من السفر بقرار مستعجل من الجهة القضائية المختصة، وأن تطلب توقيفه عن العمل من الجهة المعنية ووقف راتبه وعلاواته وسائر استحقاقاته المالية عند الاقتضاء⁽²⁾. كما يمكن للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته أثناء إجراء التحقيقات، أن تطلب كإجراء مستعجل من المحكمة المختصة وقف العمل بأي عقد أو إنفاق أو منفعة أو امتياز إذا تبين لها من ظاهر البينة أنه تم الحصول على نتيجة فعل فساد وذلك إلى حين البت في الدعوى⁽³⁾.

ثالثاً: من حيث إعداد التقرير السنوي

تلتزم هيئات الوقاية من الفساد ومكافحته، بإعداد تقارير دورية عن حصيلة أعمالها، وإرساله إلى الجهة المعنية والتي تختلف من دولة إلى أخرى، فيوجه إما إلى السلطة التنفيذية أو إلى السلطة التشريعية أو إليهما معاً. ففي الجزائر ترفع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تقريرها إلى السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، حيث نصت المادة 24 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁽⁴⁾، على ما يلي: "ترفع الهيئة إلى رئيس الجمهورية تقريراً سنوياً يتضمن تقييماً للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا النقائص المعايينة والتوصيات المقترحة عند الاقتضاء." بينما تقدم هيئة النزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها في المغرب، تقريرها إلى السلطة التشريعية⁽⁵⁾. في حين تحيل هيئات مكافحة الفساد في كل من تونس⁽⁶⁾ العراق⁽⁷⁾ الأردن⁽⁸⁾ تقاريرها إلى السلطتين معاً، تبين فيها حصيلة عملها السنوي.

¹ المادة 19 من القانون رقم 13 لسنة 2016 المتعلق بالنزاهة ومكافحة الفساد، المصدر السابق، ص 2586.

² المادة 04 ف. ي، نفس القانون، ص 2579.

³ المادة 23 ف. ب 3، نفس القانون، ص 2588.

⁴ القانون رقم 06-01، المرجع السابق، ص 20.

⁵ المادة 03 من الظهير الشريف رقم 65.15.1 المتعلق بتنفيذ المتعلق بتنفيذ القانون المتضمن الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، المرجع السابق، ص 6075.

⁶ الفصل 40 ف. 02، من المرسوم الإطاري، المتعلق بمكافحة الفساد، المصدر السابق، ص 3579.

⁷ المادة 26 من قانون هيئة النزاهة رقم 30 لسنة 2011، المصدر السابق، ص 13.

⁸ المادة 08 ف أ. 16، من القانون رقم 13 لسنة 2016 المتعلق بالنزاهة ومكافحة الفساد، المصدر السابق، ص 2582.

حيث تشكل التقارير المتعلقة بدور السلطات وأدائها رقابة لاحقة على عملها، وتمنحها الفرصة لإضفاء الشرعية على وجودها وتحديد إطار نشاطها، والتأكيد أن مهامها لا غنى عنها في المستقبل⁽¹⁾. إن التقرير الذي تعده الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، يتضمن تقييما للنشاطات التي تتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، والنقائص التي لاحظتها أثناء مباشرتها لمهامها، وتقديم التوصيات التي تراها مناسبة للوقاية من الفساد أو الحد منه.

نظرًا لكون أن كتابة التقارير هي عمل مؤطر يصعب القيام به في بعض الأحيان⁽²⁾، تم إسناد إعداده إلى رئيس الهيئة، وهو يعتمد في ذلك على التقارير التي يعدها كل من قسم الوثائق والتحليل والتحسيس، وقسم معالجة التصريحات، وقسم التنسيق والتعاون الدولي والخاصة بنشاطاتهم⁽³⁾، وقبل إرساله إلى رئيس الجمهورية، يقدم إلى مجلس اليقظة والتقييم لإبداء رأيه فيه⁽⁴⁾.

لكن المشرع الجزائري لم يبين مصير التقرير الذي ترسله الهيئة إلى رئيس الجمهورية، ولا الآثار التي تترتب عن عدم تقدمه أو التأخر في تقديمه، كما أن التقارير التي تقدمه الهيئة قد تكون اصطناعية أو تحتوي على مئات من الصفحات⁽⁵⁾، مما قد يفقدها الأهمية والمصداقية، فيوضع في أرشيف الجهة الموجه إليها، خاصة وأن هذه التقارير لا تنتشر.

إن عدم إلزام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، بنشر تقاريرها السنوية، يتناقض وأهداف الهيئة المتمثلة في تعزيز النزاهة والشفافية، داخل المؤسسات والهيئات العامة، لذلك ينبغي أن تكون تقاريرها شفافة وعلنية، وذلك بنشرها في موقع الهيئة أو في الجريدة الرسمية⁽⁶⁾، خاصة وأن هذه التقرير تتضمن حصيلة نشاطاتها والنقائص التي تواجهها، وتقديم توصيات، وهي أعمال لا تحتاج إلى السرية، بل بالعكس فإن نشر التقارير يسمح للمواطنين من الاطلاع عليها، والتعرف على نية الدولة في مكافحة الفساد من

¹ GAETAN GUERLIN, « regard sur la dépendance fonctionnelle des autorités administratives indépendantes », in DECOOPMAN N, s/dir, le désordre des autorités administratives indépendantes l'exemple du secteur économique et financier, PUF, coll. CEPRISCA, Paris, 2002, op.cit, p 84.

² GAETAN GUERLIN, op.cit, p 84.

³ الفقرات الأخيرة من المواد 12، 13، 13 مكرر من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المعدل والمتمم بموجب من المرسوم الرئاسي رقم 12-64، المصدر السابق، ص 18، 19.

⁴ المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المصدر السابق ص 18، 19.

⁵ GAETAN GUERLIN, op.cit, p 84.

⁶ ينشر تقرير الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها الذي يكون موضوع مناقشة من البرلمان، بالجريدة الرسمية للمملكة المغربية، طبقا المادة 39 من الظهير الشريف رقم 65.15.1، المصدر السابق، ص 6081.

خلال الالتزام بالتوصيات، والقضاء على النقائص التي تعيق عمل الهيئة، لذلك نجد المشرع المغربي من أجل تعزيز شفافية ونزاهة الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، نص على نشر الآراء التي تدلي بها والتقارير والدراسات التي تتجزها، بكل الوسائل المتاحة⁽¹⁾.

إن إيداع الهيئة لتقريرها لدى رئيس الجمهورية، يعتبر نوع من الرقابة اللاحقة، خاصة وأن مضمون هذا التقرير يركز على حصيلة نشاطاتها والنقائص التي تواجهها، ورغم أن رئيس الجمهورية لا يمكنه التدخل في نشاطها بصورة مباشرة، لكن يستطيع التأثير عليها، من خلال إنهاء مهام أعضائها، خاصة إذا كانت تلك التقارير تتضمن تورط أعضاء السلطة التنفيذية أفعال توصف بالفساد، علماً أن الهيئة ملزمة كل سنة بتقديم تقرير إلى المجلس الاستشاري حول الفساد داخل الاتحاد الإفريقي باعتبار أن الجزائر طرفاً في اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومحاربتها⁽²⁾، وهو ما قد يدفع برئيس الجمهورية إلى الضغط على الهيئة، حتى لا تتضمن تقاريرها ما يدل على انتشار الفساد في الدولة، وعليه يمكن القول أن إرسال التقرير إلى رئيس الجمهورية، وعدم نشره يُنقص من استقلالية الهيئة في مواجهة السلطة التنفيذية، أو من يراقب نشاطها من خلال تقاريرها التي ترسل إليه، وهو ما يجعل استقلاليتها منقوصة.

في الأخير يمكن القول بأن استقلالية الهيئة شرط أساسي لأداء المهام الموكلة لها، المتمثلة في الوقاية من الفساد ومكافحته، وإضفاء الشفافية والنزاهة خاصة على أعمال السلطة التنفيذية، بغرض حماية الممتلكات والأموال العامة، وهذه الاستقلالية ينبغي أن تكون فعلية وليست صورية حتى لا تفتقد أعمالها النجاعة، ويصبح وجودها شكلي لا طائفة منه، بل تتحول إلى عبء مالي إضافي على ميزانية الدولة. علماً أن استقلالية الهيئة ليست هي الغاية في حد ذاتها وإنما هي وسيلة لتأدية مهامها.

¹ المادة 40 من الظهير الشريف رقم 65.15.1، نفس المصدر، ص 6081.

² المادة 22 ف. 07، من اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، مصادق عليه بموجب مرسوم رئاسي رقم 06-137، المصدر السابق، ص 11.

الباب الثاني:

دور الهيئة الوطنية للوقاية من
الفساد ومكافحته في حماية
الممتلكات والأموال العمومية

تحظى الممتلكات والأموال العمومية بحماية خاصة، بالنظر لأهميتها الاقتصادية والاجتماعية، لذلك نصّ المشرع الدستوري على ضرورة حمايتها من كل أشكال الاعتداء التي قد تتعرض له ويؤثر سلباً على مردوديتها، وقد كلف التعديل الدستوري الأخير رئيس الجمهورية بالمحافظة عليها، وذلك بأن يقسم بالله على الحفاظ على الممتلكات والمال العام⁽¹⁾، عند أداء اليمين الدستورية، ولا تقتصر هذه الحماية على الدولة فقط، بل تمتد إلى المواطنين، وقد حنّت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد⁽²⁾ الدول الاعضاء على ضرورة اتخاذ تدابير تشريعية لحماية الممتلكات العامة من الاختلاس والتبديد، واتخاذ التدابير المناسبة لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية، قصد ضمان استمراريته في أداء وظيفتها، خاصة في ظل انتشار ظاهرة الفساد التي تستهدفها وتؤدي إلى الاستيلاء عليها بمختلف الطرق الاحتيالية، الذي من شأنه زعزعة الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي في الدولة، مما دفع هذه الأخيرة إلى إسناد مهمة حماية الممتلكات والأموال العمومية من الفساد إلى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك قصد التصدي للفاستين، ورغم أن مصطلح الأموال العمومية قد يستعمل للدلالة على الأملاك الوطنية كما هو عليه في مصر، لكن بالمعنى الضيق فهو يقتصر على النقود سواء ورقية أو معدنية، وهو المعنى الذي يستفاد من مضمون قانون الوقاية مكافحة الفساد، ومن الدستور⁽³⁾، وترتكز هذه القواعد على الاجراءات المتعلقة بإعداد الميزانية وتنفيذها، علماً أن الميزانية العامة تشمل الإيرادات والنفقات النهائية، والتي تكون دائماً مبالغ نقدية، وعليه سيتم التطرق في هذا الباب إلى دور الهيئة في حماية الممتلكات العامة في الفصل الأول ثم ننقل في الفصل الثاني إلى دور الهيئة في حماية الأموال العمومية.

¹ المادة 9 ف. 2 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المصدر نفسه، ص 16.

المادة 10 من القانون رقم 06-01، المصدر السابق، ص 06.

² المرسوم الرئاسي رقم 04-128، المتضمن التصديق بحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المصدر السابق، ص 12.

³ المادة 90 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر نفسه، ص 20.

الفصل الأول:

دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في حماية الأملاك الوطنية

يقصد بالممتلكات الموجودات بكل أنواعها، سواء كانت مادية أو غير مادية، منقولة أو غير منقولة، ملموسة أو غير ملموسة، والمستندات والسندات القانونية التي تثبت ملكية تلك الموجودات أو وجود حقوق متصلة بها⁽¹⁾. وتشمل الممتلكات حسب مضمون المادة 29 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، الأملاك الوطنية العامة والخاصة، التي تكون محلاً للاعتداء من قبل الموظف العمومي.

نعني بالأملاك الوطنية مجموع الأملاك والحقوق المنقولة والعقارية التي تملكها الدولة والجماعات الإقليمية سواء كانت ملكية عامة أو خاصة. إذ تنص المادة 20 الفقرة الأولى والثانية من الدستور⁽²⁾، على مايلي: "الأملاك الوطنية يحددها القانون".

ونظراً للدور الذي تؤديه الأملاك الوطنية سواء العامة منها أو الخاصة، تجعلها معرضة للاختلاس والتبديد والتبذير من الموظفين بحكم مهامهم، لذلك تعمل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته على حماية هذه الأملاك من مختلف صور الفساد التي تلحق بالأملاك الوطنية، ولمعرفة الدور الذي تلعبه الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في حماية الأملاك الوطنية ينبغي تحديد ماهية الأملاك الوطنية في المبحث الأول، ثم التطرق إلى آليات حماية الهيئة للأملاك الوطنية في المبحث الثاني.

¹ المادة 02 ف 3 ب من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المصدر السابق، ص 14.

المادة 02 من القانون رقم 06-01، المصدر السابق، ص 05.

² القانون رقم 16-01، المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، المصدر السابق، ص 08.

المبحث الأول: أعمال الفساد التي تلحق بالأموال الوطنية

تحتل الأملاك الوطنية بحماية خاصة، نظراً للأهمية الكبيرة التي تكتسبها في الحياة الإدارية والاقتصادية للدولة، كونها مخصصة لتحقيق النفع العام، سواء تلك التي تمتلكها الدولة أو الجماعات المحلية، ملكية عامة أو خاصة، عقارية ومنقولة، والتي تمكّنها من أداء وظيفتها وتحقيق الرفاهية للمواطنين والحفاظ على الاستقرار الاقتصادي للدولة، ولكن هذه الأملاك لا تخضع لنفس النظام القانوني ولا نفس الحماية. حيث أن الأملاك الوطنية تقسم إلى أملاك وطنية عمومية وأخرى خاصة، تختلفان من حيث وظيفتهما وأهميتهما والحماية المقررة لكل منهما.

فالأملاك الوطنية العمومية وبالنظر لأهميتها وطبيعتها تخضع للقانون العام، وتحتل بالحماية المدنية والجنائية، وهي أكثر عرضة للاعتداء من طرف المواطنين كونها مخصصة للاستعمال العام، مما يقتضي المحافظة عليه وإيجاد نوع من التوازن بين الالتزام بالحفاظ على الملك العام وبين الالتزام بضمان الاستعمال العادي له⁽¹⁾. بينما الأملاك الوطنية الخاصة تخضع لقواعد القانون الخاص، وهي معرضة للاعتداء من طرف الموظفين أكثر منها من المواطنين، إذ تسهل لهم وظيفتهم من الوصول إليها، وبفعل الوظيفة المالية التي تؤديها الأملاك الوطنية الخاصة؛ وعليه يقتضي الأمر تحديد مفهوم الأملاك الوطنية في المطلب الأول ثم تناول صور الفساد التي يمكن أن تلحق بها في المطلب الثاني.

المطلب الأول: مفهوم الأملاك الوطنية

إن عبارة الأملاك الوطنية المستعملة في التشريع الجزائري⁽²⁾ تقابل في القانون الفرنسي مصطلح الدومين، الذي يجيز بعض الفقهاء استعماله لأنه الأصل، ولأنه أكثر دلالة على مضمونه⁽³⁾، يقصد بها

¹ VALERIE Dufau, Les Sujétions exorbitantes du droit commun en droit administratif, L'harmattan, Paris, France, 1999, p. 169.

² ما يجب الإشارة إليه هو أن المشرع الجزائري استعمل مصطلح الأملاك الوطنية بدلاً من الأملاك العامة قصد التوحيد بين ملكية الاملاك العامة والأملاك الخاصة، كما استعمل المشرع مصطلح المجموعة الوطنية لتوحيد ملكية الدولة والولاية والبلدية. أشار إلى ذلك؛ محمد فاروق عبد الحميد، التطور المعاصر للأموال العامة في القانون الجزائري (دراسة مقارنة في ظل قانون أملاك الدولة)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص 03.

³ معمر قوادري محمد، تطور مفهوم الأملاك الوطنية في الجزائر، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جامعة الشلف، العدد 05، الجزائر، 2011، ص 24.

مجموعة الأملاك المملوكة للدولة والجماعات المحلية ملكية عامة أو خاصة، سواء كانت عقارية أو منقولة، والتي يستفيد منها الأفراد مباشرة ومجانا أو تلك التي تحقق إيرادات هامة للدولة والتي تعتمد عليها في تغطية نفقاتها العامة، وعلى الرغم من اختلاف التسميات التي تطلق على الأملاك الوطنية من دول إلى أخرى إلا أنها تصب في نفس المعنى تقريبا، حيث تركز في معظمها كونها الأموال المملوكة للدولة أو لأشخاص القانون العام سواء خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة مباشرة أي للاستعمال المباشر من قبل الجمهور أو مخصصة لخدمة المرافق العامة مع تمييزها بالحماية التي يقرها لها القانون⁽¹⁾.

لم تظهر التفرقة بين الدومين العام والخاص في إطار ممتلكات الدولة إلا في القرن التاسع عشر، والفضل في ذلك يعود حسب الكثير من الفقهاء للفقير الفرنسي "برودون" عندما عرف الدومين العام على أنه الأموال المخصصة لاستعمال الجميع من ضمن ما يعود للدولة من ممتلكات. إلا أن التمييز الرسمي بين النوعين ظهر بمناسبة سن فرنسا لقانون الملكية في الجزائر سنة 1851، حيث ميّز هذا القانون بين الدومين العام ودومين الدولة والذي حلت محله لاحقا عبارة الدومين الخاص⁽²⁾. مما يقتضي تبيين المعايير المعتمدة في تحديد نوع الأملاك الوطنية في الفرع الأول، ثم مشتملاتها في الفرع الثاني.

الفرع الأول: المعيار المعتمد للتمييز بين الأملاك الوطنية العمومية والخاصة

لقد فرضت التفرقة بين الأملاك الوطنية العامة والخاصة نفسها في الوقت الحالي وذلك بفعل النتائج التي تترتب عن كل منهما، على الرغم من أن الأملاك الوطنية سواء العامة أو الخاصة تملكها الدولة. ولما كانت وظيفة الأملاك الوطنية العامة تختلف عن الأملاك الوطنية الخاصة بحيث أن الأخيرة تؤدي وظيفة مالية امتلاكية على الرغم من أن الغاية من وجودهما واحدة وهي تحقيق الصالح العام، فإن ذلك دفع بالفقه إلى البحث عن معيار للتمييز بين تلك الأموال، وذلك كون أن الأملاك الوطنية العمومية تحظى بحماية خاصة على اعتبار أن الدور الذي تؤديه أكثر أهمية من الأملاك الوطنية الخاصة، لكن هذه الأخيرة هي كذلك تحظى بحماية خاصة أكثر من الحماية التي تحظى بها الأملاك الخاصة بالأفراد.

¹ حسن النمر، التعدي على المال العام (دراسة مقارنة بين المفاهيم الشرعية وبعض القوانين للدول العربية) مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، الاسكندرية، مصر، 2018، ص 07.

² معمر قوادري محمد، المرجع السابق، ص 24.

إن الأملاك الوطنية العمومية تختلف من حيث التكوين والتسيير والاستغلال والحماية عن الأملاك الوطنية الخاصة، سواء كانت هذه الحماية مدنية أو جزائية، مما يقتضي البحث عن معيار يميز الممتلكات العامة، والذي يقصد به الضابط الذي يميز المال العام عن المال الخاص المملوك للأفراد أو الدولة أو هو معيار تحديد وتعريف المال العام الجدير بحماية القانون الإداري على نحو استثنائي مخالف للقانون الخاص. ولما كان القانون الفرنسي هو أول من ميز بين الدومين العام والدومين الخاص، أي بين الأملاك الوطنية العمومية والخاصة، فإننا سنعمل على تبين المعيار المعتمد في التمييز بين الدومين العام والخاص في فرنسا، ثم نبحث عن المعيار الذي اعتمده المشرع الجزائري للتمييز بين الأملاك الوطنية العمومية والخاصة⁽¹⁾.

أولاً: معايير التمييز بين الأموال العامة والخاصة في فرنسا

لقد ميّز المشرع الفرنسي صراحة في سنة 1851 عند سنّ لقانون الملكية في الجزائر بين الدومين العام والدومين الخاص، ولكن جانب من الفقه يرى أن القانون المدني الفرنسي الصادر عام 1804 هو أول من فرق بين الدومين العام والدومين الخاص⁽²⁾، حيث نصت المادة 538 منه على معيار لتحديد الأموال العامة، إذ اعتبر الأموال العامة، أنها تلك التي لا تقبل التملك الخاص، أما الأموال التي يمكن أن تكون محل ملكية خاصة، فهي تخرج عن مجال الأموال العامة⁽³⁾. حيث عمل الفقه الفرنسي على ترسيخ هذا التقسيم، دون أن يضع المشرع معيار يتم الاعتماد عليه في هذا التقسيم، مما دفع الفقه والقضاء الفرنسيين إلى البحث عن معيار يعتمد عليه في ذلك، وقد تعددت المعايير التي قيلت في هذا الشأن، من أهمها نذكر:

1- معيار طبيعة المال (عدم القابلية للتملك والتخصيص لاستعمال الجمهور): من أنصار هذا المعيار كل من برودون (PROUDHON)، برتلمي (BERTHELMY)، ديكروك (DUCROCQ). حيث اعتبر برودون المال العام هو المال غير قابل للتملك، والمخصص لاستعمال الجمهور، وبفعل الانتقادات التي

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، ب. ط. الإسكندرية، مصر، 2012 ص 671.

² حسن النمر، المرجع السابق، ص 09.

³ نفس المرجع، ص 09.

وجهت إلى هذا المعيار كونه قاصر ولا يضم كافة الأموال العامة المنصوص عليها في القانون المدني، حيث أن المادة 540 منه تعتبر التخصيصات العسكرية أموالاً عامة على الرغم من أنها غير مخصصة للاستعمال المباشر للجمهور، مما جعله يعدل من معياره ويضيف إليه، الأموال المخصصة لخدمة المجتمع، حتى ولو لم تخصص لخدمة الجمهور⁽¹⁾.

لإشارة فإن برودون لم يكن يقصد بذلك أن يضع معياراً دقيقاً للتمييز بين الدومين العام والدومين الخاص، ولم يعنوا بالبحث عن هذا المعيار. وأول من عنى بهذا البحث ديكروك⁽²⁾. والذي أخذ بمعيار عدم قابلية الشيء للملكية الخاصة، للتمييز بين الدومين العام والخاص، فإذا كان قابلاً لتملك الخاص بطبيعته، فهو من توابع الدومين الخاص، أما إذا كان غير قابل بطبيعته للملكية الخاصة فهو من عناصر الدومين العام⁽³⁾، وحسب هذا الفقيه فإن الصفة العامة للمال تكون متوافرة فيه قبل أن تعترف له بها الإدارة وأن اعترافها بهذه الصفة ليس إلا عملاً تقريرياً لا تخلق به جديد⁽⁴⁾. وتبعه في ذلك برتلمي إلا أنه اختلف معه في الأساس الذي أستند عليه، إذ اعتمد على المنطق والاستدلال العقلي، وليس على نصوص القانون المدني، كما هو الشأن بالنسبة لديكروك⁽⁵⁾.

لكن هذا المعيار منتقد كونه يضيق من نطاق الأموال العامة، حيث يخرج الأموال غير المخصصة للاستعمال المباشر للجمهور من نطاق الأموال العامة، مثل التخصيصات العسكرية، والمصالح الحكومية، وغيرها من الأموال غير المخصصة لاستعمال الجمهور بصورة مباشرة، من الأموال العامة، رغم أن هذه الأموال تحتاج إلى الحماية التي يضمنها النظام القانوني للمال العام، يضاف إلى ذلك أن الأموال العامة المخصصة لاستعمال الجمهور ليست غير قابلة للتملك بطبيعتها وإنما بمقتضى قاعدة من قواعد نظامها

¹ محمد فاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1984، ص 23.

² عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني " حق الملكية"، دار إحياء التراث العربي، الجزء الثامن، لبنان، ص 100. هـ 2.

³ ميساوي حنان، المرجع السابق، ص 32.

⁴ إبراهيم أحمد الشراوي، الأموال العام وحمايتها مدنيا وجنائيا، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2010، ص 16.

⁵ إبراهيم أحمد الشراوي، نفس المرجع، ص 32.

القانوني⁽¹⁾. وأمام هذه الانتقادات التي تعرض لها معيار طبيعة المال ظهر معيار تخصيص المال لخدمة المرفق العام.

2- معيار تخصيص المال لخدمة المرفق العام: لما كانت المرافق العامة هي مشروعات عامة تهدف إلى تحقيق النفع العام، فإن فكرة المرافق العامة وحدها يمكن أن تكون معياراً لتحديد الأموال العامة، إذا هي فسرت تفسيراً واسعاً⁽²⁾، ومن أنصار هذا المعيار كل من الفقهاء ديجي (DUGUIT)، جيز (JEZE)، وربط هؤلاء الفقهاء بين المرفق العام والمال العام وقرروا أن المال لا يعتبر عاماً إلا إذا كان مخصصاً بصورة مباشرة لخدمة المرافق ووسيلة لإدارتها⁽³⁾، حيث يرى ديجي (DUGUIT) باعتباره عميد مدرسة المرفق العام أن فكرة المرفق العام أساس القانون الإداري والمرتكز الذي يجب أن تقوم عليه جميع نظرياته، ويرى أن معيار المال العام يكمن في تخصصه بطريقة مباشرة لهذه المرافق، ومن ثمة فلا يعتبر مالاً عاماً في نظره سوى تلك الأموال التي تكون مخصصة لتسيير وإدارة مرفق عام من مرافق الدولة⁽⁴⁾، سواء كان تخصيص المال باعتباره محلاً للمرفق أو وسيلة لإدارته، ما دام تخصيصه تم بطريقة مباشرة⁽⁵⁾.

يعاب على هذا الرأي أنه يعتبر جميع الأموال المخصصة للمرافق العامة من بين الأموال العامة، وهو ما يؤدي إلى تضخم حقيقي في نطاق الأموال، الأمر الذي لا يتفق وطبيعة النظام القانوني للأموال العامة باعتبارها نظاماً استثنائياً، غير مألوف بالنسبة للنظام القانوني الذي تخضع له الأموال بصفة عامة، فلا يجب التوسع فيه أو القياس عليه، وهو ما يؤدي إدراج الأدوات التافهة من حيث القيمة كأدوات المكاتب والمخابر والأوراق والطاولات، إذ هي لا تستوجب نفس الحماية التي يقررها النظام القانوني للأموال

¹ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، ب. ط. الإسكندرية، مصر، 2000 ص 185.

² المرجع نفسه، ص. 185، هـ 01.

³ إبراهيم أحمد الشراوي، المرجع السابق، ص 19.

⁴ إبراهيم عبد العزيز شيجا، أصول القانون الإداري - أموال الإدارة العامة وامتيازاتها دراسة مقارنة-، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ب. ت. ن. ص 19.

⁵ إبراهيم عبد العزيز شيجا، الأموال العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2002. ص 76.

العامة⁽¹⁾، كما أن هناك أموال كالشواطئ والطرق لا يمكن اعتبارها لا محلا ولا وسيلة للمرفق العام، ومع ذلك تعتبر بيقين من الأموال العامة⁽²⁾.

أما جيز (JEZE) فقد حاول تجاوز الانتقادات التي وجهت إلى ديجي، فاشتراط في المال العام فضلا عن تخصيصه للمرافق العامة شرطين جوهريين هما: أن يكون المال مخصصا لخدمة مرفق عام رئيسي، وأن يؤدي المال دورا رئيسيا، في إدارة هذا المرفق⁽³⁾، وبذلك تم استبعاد المباني من مجال الأموال العامة كالمدارس ودور العدالة.

غير أن هذا الرأي الذي قدمه جيز منتقد كونه لم يبين لنا متى يعتبر المرفق العام مرفقا جوهريا أو أساسيا ومتى لا يعتبر كذلك حتى نستطيع أن نضفي الصفة العامة على الاموال الأولى أي الجوهرية دون الأخرى. كما أن شرط الدور الرئيسي يجب أن يؤديه المال في إدارة المرفق ينقصه الوضوح والدقة⁽⁴⁾. ونتيجة قصور هذا المعيار كان من الضروري البحث عن معيار آخر شامل وهذا بالاعتماد على معيار التخصيص للنفع العام.

3- معيار التخصيص للمنفعة العامة: نتيجة قصور المعايير السابقة اتجه الفقيه هوريو (HAURIUO)، إلى الاعتماد على معيار التخصيص للمنفعة العامة في التمييز بين المال العام عن المال الخاص الذي تملكه الدولة، وهو معيار مزدوج يجمع بين التخصيص لاستعمال الجمهور والتخصيص للمرفق العام. وبذلك تكون الأموال العامة هي الأموال المخصصة للاستعمال المباشر للجمهور بالإضافة إلى الأموال المخصصة لخدمة المرافق العامة. أي أنها الأموال المخصصة للمنفعة العامة بصفة عامة⁽⁵⁾. وقد اشترط هوريو أن يكون التخصيص بقرار صريح من الإدارة، وأن زوال التخصيص يكون كذلك بقرار من الإدارة⁽⁶⁾، وذلك طبقا لقاعدة توازي الاختصاص.

¹ إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص 20.

² إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، المرجع السابق، ص 67.

³ إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص 23.

⁴ نفس المرجع، ص 24.

⁵ ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 185.

⁶ إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص 26.

لكن معيار التخصيص للمنفعة العامة منتقد كونه أعطى سلطة تقديرية واسعة في إلحاق الصفة العامة بالمال، كما أن قرار التخصيص هو في الحقيقة وسيلة لإلحاق الصفة العامة بالمال وليس ركناً من أركان المال العام⁽¹⁾. وهو ما دفع الأستاذ فالين (WALINE) إلى السعي لضبط هذا المعيار، فطوّره واضعاً بذلك ضوابط دقيقة لتطبيق هذا المبدأ الخاص بمعيار تخصيص المال للمنفعة العامة حتى نعتبره مالا عاما⁽²⁾، بحيث تقتصر الاموال العامة حسبه على ما يكون منها ضرورياً ولازمًا لسير الحياة الإدارية، سواء كانت هذه الأموال مخصصة لتسيير المرافق العامة، ويترتب على فقدانها أو إتلافها اضطراب خطير في تحقيق الصالح العام، ولا يمكن الاستغناء عنه أو استبداله بأخر.

لقد سار على نفس النحو فالين حين عرف المال العام بأنه: كل مال مملوك لشخص إداري يترتب على تكوينه الطبيعي أو على تهيئة الإنسان له أو بسبب أهميته التاريخية أو العلمية أن يصبح ضرورياً لخدمة مرفق عام أو لإشباع حاجة عامة ولا يمكن الاستعاضة عنه بمال آخر في القيام بهذه الوظيفة⁽³⁾. ويعد معيار التخصيص للمنفعة العامة أكثر المعايير وضوحاً وانضباطاً وتجاوباً مع مقتضيات المصلحة العامة⁽⁴⁾، وهو المعيار الذي تبناه التشريع والقضاء الفرنسي⁽⁵⁾.

ثانياً: المعيار الذي اعتمده المشرع الجزائري للتمييز بين الأملاك الوطنية

كان المشرع الجزائري يتبنى وحدة الأملاك الوطنية نتيجة تبني النهج الاشتراكي والذي يرفض تقسيم الأملاك الوطنية، إلا أنه وبعد صدور دستور سنة 1989⁽⁶⁾ الذي تخطى عن النهج الاشتراكي واتجه نحو

¹ إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول القانون الإداري، نفس المرجع، ص 27.

² محمد الفاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام في مصر في ظل التطبيق الاشتراكي، رسالة مقدمة للحصول على دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، مصر، 1983، ص 34.

³ نفس المرجع، ص 28.

⁴ ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 187.

⁵ مساوي حنان، آليات حماية الأملاك الوطنية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان الجزائر، 2014/2015، ص 13.

⁶ التعديل الدستوري لسنة 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 22 رجب 1409 الموافق 28 فبراير 1989، المتعلق بنشر نص تعديل دستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الجريدة الرسمية، العدد 09، الصادرة في 23 رجب 1409 الموافق أول مارس 1989، ص 234.

النهج الليبرالي تبنى النظرية التقليدية التي تميز بين الأملاك الوطنية العمومية والأملاك الوطنية الخاصة، وتجسيّدًا لذلك صدر قانون الأملاك الوطنية رقم 90-30⁽¹⁾ ينص صراحة على التمييز بين الأملاك الوطنية العامة والخاصة، وقد حصر المشرع الدستوري ملكية الأملاك الوطنية على الأشخاص المعنوية الإقليمية، وغاية المشرّع من التمييز بين الأملاك الوطنية العمومية والخاصة هو إضفاء حماية أكبر للأملاك الوطنية العمومية.

غير أنه بالرجوع إلى القانون المدني⁽²⁾، نجد أن المشرع الجزائري نص على الأملاك الوطنية بنوعيتها ووضع معيار للتمييز بين الأموال العامّة والأموال الخاصّة، رغم أنه كان يتبنى وحدة الأملاك الوطنية بسبب انتهاجه النهج الاشتراكي، وهذا راجع إلى اعتماده على القانون المصري والذي بدوره اعتمد على القانون المدني الفرنسي، في وضع القانون المدني، وعليه نتطرق إلى المعيار الذي تبناه المشرع في تمييز الأملاك الوطنية العامة والخاصة، ثم ننتقل إلى المعيار الذي اعتمد عليه في قانون الأملاك الوطنية.

1- معيار التمييز بين الأملاك الوطنية العمومية والخاصة في القانون المدني الجزائري: رغم أن الاملاك الوطنية تندرج ضمن القانون الإداري إلا أن المشرع الجزائري نص عليها في القانون المدني وهي تعتبر استثناء عن القاعدة إذ من النادر ما تأتي قاعدة قانونية عامة تنتمي إلى القانون الإداري ضمن موضوعات القانون المدني، وهذا راجع إلى طبيعة القانون الإداري الذي ليس له تقنين عام يجمع قواعده ومبادئه على عكس كثير من فروع القانون الأخرى⁽³⁾.

لقد عرّف القانون المدني الجزائري أموال الدولة دون تمييز بين أموال الدولة العامة وأموالها الخاصة وهذا راجع إلى النهج الاشتراكي التي كانت تتبناه الدولة والذي لا يُميّز بين الأموال العامة والخاصة، بل الأبعد من ذلك لم يُميّز بين القانون العام والخاص وإنما القانون كله عام وكلّ قواعده أمرّة، فقد جاء في

¹ القانون رقم 90-30 المؤرخ في 14 جمادي الأولى 1411 الموافق أول ديسمبر 1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 52، الصادرة في 15 جمادي الأولى 1411 الموافق 02 ديسمبر 1990، ص 1661.

² الأمر رقم 75-58، المتضمن القانون المدني، المصدر السابق، ص 990.

³ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص. 672.

نص المادة 688 من القانون المدني⁽¹⁾؛ بأنه: "تعتبر أموال للدولة العقارات والمنقولات التي تخصص بالفعل أو بمقتضى نص قانوني لمصلحة عامة، أو لإدارة أو لمؤسسة عمومية أو لهيئة لها طابع إداري، أو لمؤسسة اشتراكية، أو لوحدة مسيرة ذاتيا أو لتعاونية داخلية في نطاق الثورة الزراعية".

لكن بعد صدور دستور 1989⁽²⁾ وتبني ازدواجية الأملاك الوطنية، ترتب عنه ضرورة وضع معيار يتم الاعتماد عليه في التمييز بين الاملاك الوطنية العمومية والأملاك الوطنية الخاصة، وهو ما تضمنه قانون الاملاك الوطنية الصادر بعد هذا التعديل⁽³⁾، إلا أنه رغم تراجع الدولة عن النهج الاشتراكي لم يعدل المشرع نص المادة 688 أعلاه، التي تتبنى وحدة الأملاك.

2- معيار التمييز بين الأملاك الوطنية العمومية والخاصة وفقا لقانون الأملاك الوطنية: لقد عرّف المشرع الجزائري الأملاك الوطنية العمومية في نص المادة 12، كما يلي: "تتكون الأملاك الوطنية العمومية من الحقوق والأملاك المنقولة والعقارية التي يستعملها الجميع والموضوعة تحت تصرف الجمهور المستعمل إما مباشرة وإما بواسطة مرفق عام شريطة أن تكيف في هذه الحالة، بحكم طبيعتها أو تهيئتها الخاصة، تكيفا مطلقا أو أساسيا مع الهدف الخاص لهذا المرفق، وتدخل أيضا ضمن الأملاك الوطنية العمومية الثروات والموارد الطبيعية المعرفة في المادة 15 من هذا القانون".

وفي إطار تمييز الأملاك الوطنية العمومية عن الاملاك الوطنية الخاصة نص المشرع الجزائري في المادة 03⁽⁴⁾ من نفس القانون على أنه: "تطبيقا للمادة 12 من هذا القانون، تمثل الأملاك الوطنية العمومية الأملاك المنصوص عليها في المادة 2 أعلاه والتي لا يمكن أن تكون محل ملكية خاصة بحكم طبيعتها أو غرضها.

¹ الأمر رقم 75-58، المتضمن القانون المدني، المصدر السابق، ص 1033.

² المرسوم الرئاسي رقم 89-19، المؤرخ في 22 رجب 1409 الموافق 28 فبراير 1989، المتضمن نشر التعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1984، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 09، الصادرة في 23 رجب 1409 الموافق أول مارس 1989، ص 234.

³ القانون رقم 90-30، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، المصدر السابق، ص 1661.

⁴ المادة 03 من القانون رقم 08-14، المؤرخ في 17 رجب 1429 الموافق 20 جويلية 2008، المعدل والمتمم للقانون رقم 90-30 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 44 الصادرة في أول شعبان 1429 الموافق 03 أوت 2008، ص 12.

أما الأملاك الوطنية الأخرى غير المصنّفة ضمن الأملاك العمومية والتي تؤدي وظيفة امتلاكية ومالية فتمثل الأملاك الوطنية الخاصة ". وبذلك يكون المشرع الجزائري وضع معيارين للتمييز بين الأملاك الوطنية العمومية والأملاك الوطنية الخاصة، الأول معيار كلاسيكي مادي يتمثل في التخصيص للنفع العام، سواء كان هذا التخصيص عن طريق الاستعمال المباشر للجمهور أو بواسطة مرفق عام، والمعيار الثاني هو معيار عضوي يتمثل في الأملاك الوطنية التي تعتبر عمومية بفعل القانون والتي نص عليها المشرع في المادة 12 ف. 02 أعلاه، هذا بالإضافة إلى الأملاك العمومية المنصوص عليها في الدستور⁽¹⁾.

أ) المعيار المادي (التخصيص للمنفعة العامة): لقد تبنى المشرع الجزائري نفس المعيار الذي تبناه التشريع والقضاء الفرنسيين ألا وهو التخصيص للمنفعة العامة الذي يكون إما بالاستعمال المباشر من طرف الجمهور وإما بالتخصيص لمرفق عام، وإذا كان التخصيص بالاستعمال المباشر من الجمهور يعني أن الأملاك مخصصة لاستعمال الأفراد مباشرة سواء كانت هذه الأملاك طبيعية كالبحيرات والشواطئ والأنهار أو كانت اصطناعية كالطرق والجسور. ويقصد بالتخصيص للمرفق العام الأملاك التي لا يستعملها الأفراد مباشرة، وإنما تخصص للمرفق العام وهذا شريطة توفر إحدى الضوابط وهما:

- أن تكيف الأملاك لأهداف المرفق العام بحكم طبيعتها، أي دون تدخل هيئة أخرى، فهي لا تحتاج إلى إعداد خاص، وتعتبر المنقولات من الأموال الملائمة لأهداف المرافق المخصصة لها بعكس العقارات التي تحتاج إلى إعداد خاص⁽²⁾.

- أن تهيئ الأملاك مع الهدف الخاص بالمرفق العام، وفي هذا الصدد تنص المادة 31 ف. 02 من قانون الأملاك الوطنية⁽³⁾ على أنه: "ينبغي أن يكون العقار المطلوب تصنيفه ملكاً مؤهلاً ومهيأً للوظيفة المخصص لها، ولا تكون العقارات المقنتات جزءاً من الأملاك الوطنية العمومية حتى ولو ضمت للأملاك الوطنية إلا بعد تهيئتها".

¹ المادة 20 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق، ص 09.

² النوعي أحمد، النظام القانوني للأملاك الوطنية العمومية في تشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عقاري، جامعة بسكرة، الجزائر، 2017/2018، ص 105.

³ القانون رقم 90-30، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، المصدر السابق، ص 1656.

لمّا كان إعداد الملك وتهيئته يكون بفعل الإنسان، فإنّ المشرع الجزائري اشترط أن تتم هذه الأعمال المادية التي تحدث تغيير في الملك محل التخصيص، وهذا استنادا إلى نص المادة 33 الفقرة الأولى من قانون الأملاك الوطنية⁽¹⁾، التي جاء فيها: "تتشأ الملكية العمومية الاصطناعية بجعل الملك يضطلع بمهمة ذات مصلحة عامة، أو تخصيصه لها، ويسري مفعوله إلا بعد تهيئة خاصة للمنشأة واستلامها بالنظر على وجهته".

(ب) **المعيار العضوي (التشريعي):** نظرا لكون بعض الثروات الطبيعية تؤدي وظيفة مالية امتلاكية فهي تخرج من الأملاك الوطنية العمومية بالاعتماد على معيار التخصيص للنفع العام، ونظرا لأهمية هذه الأملاك في الاقتصاد الوطني، وطبيعتها السيادية وقصد توفير لها حماية أكبر، لجاء المشرع إلى معيار مكمل لإدراجها ضمن الأملاك الوطنية العمومية، وذلك بالاعتماد على المعيار التشريعي.

الفرع الثاني: تكوين الأملاك الوطنية

بالرجوع إلى المادة الثانية من قانون الأملاك الوطنية⁽²⁾ التي نصت على أنه: "تشمل الأملاك الوطنية على مجموع الأملاك والحقوق المنقولة والعقارية التي تحوزها الدولة وجماعاتها الإقليمية في شكل ملكية عامة أو خاصة". يُلاحظ باستقراء هذه المادة أن الأملاك الوطنية تشمل على أملاك وطنية عامة وأملاك وطنية خاصة، وتتكون كل منها من أملاك عقارية ومنقولة، وأموال مادية ومعنوية، تختلف في طريقة تكوينها واكتسابها بحسب نوع الملك، كما تختلف من حيث الأهمية والحماية القانونية، بل حتى في النظام القانوني الذي يخضع له كل نوع من الأملاك الوطنية، ومنه الاختصاص القانوني لكل منها، حيث أن الأملاك الوطنية العامة تخضع للقانون الإداري وبالتالي اختصاص القضاء الإداري في النزاعات التي تنشأ بشأنها، بينما تخضع الأملاك الوطنية الخاصة للقانون الخاص وبالتالي يختص القضاء العادي في النزاعات التي تترتب عنها.

¹ القانون رقم 08-14، المؤرخ في 17 رجب 1429 الموافق 20 جويلية 2008، المعدل والمتمم للقانون رقم 90-30 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 44 الصادرة في أول شعبان 1429 الموافق 03 أوت 2008، ص 13.

² القانون رقم 90-30، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، المصدر السابق، ص 1652.

إنّ تكوين الأملاك الوطنية يكون بالوسائل القانونية أو بفعل الطبيعة، إلا أنّ طريقة تكوين كل منها تختلف، بحيث يتم تكوين الأملاك الوطنية العمومية عن طريق تعيين الحدود والتصنيف، بينما يكون تكوين الأملاك الوطنية الخاصة بواسطة تحديد القانون، وطرق اقتناء أو انجاز الأملاك والحقوق المنقولة والعقارية، بمختلف أنواعها. وعليه سيتم تبين في هذا الفرع مشتملات الأملاك الوطنية ثم وسائل تكوين الأملاك الوطنية.

أولاً: مشتملات الأملاك الوطنية

تتكون الاملاك الوطنية من الاملاك الوطنية العمومية والأملاك الوطنية الخاصة، التابعة للدولة وجماعاتها الإقليمية، حيث نصت المادة 02 الفقرة الأولى من قانون الأملاك الوطنية⁽¹⁾، على أنه: "تشتمل الأملاك الوطنية على مجموع الأملاك والحقوق المنقولة والعقارية التي تحوزها الدولة وجماعاتها الإقليمية في شكل ملكية عمومية أو خاصة". وعليه ينبغي تحدد مكونات الأملاك الوطنية العمومية ثم مكونات الأملاك الوطنية الخاصة

1- مشتملات الأملاك الوطنية العمومية: تتكون الأملاك الوطنية العمومية من الأملاك العمومية الطبيعية والأملاك العمومية الاصطناعية⁽²⁾.

أ) الأملاك الوطنية الطبيعية: طبقاً لما جاء في نص المادة 15 من قانون الأملاك الوطنية فإنها تشمل على الخصوص ما يأتي:

- شواطئ البحر: أي جزء من الساحل الذي تغطيه أعلى مياه البحر تارة، ويكشفه انخفاضها تارة أخرى⁽³⁾.

- قعر البحر الإقليمي وباطنه،

¹ القانون رقم 08-14، المصدر السابق، ص 12.

² المادة 14 من القانون رقم 90-30، المصدر السابق، ص 1654.

³ المادة 11 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 12-427، المؤرخ في 02 صفر 1434 الموافق 16 ديسمبر 2012، المحدد لشروط وكيفيات وإدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 69 الصادرة في 05 صفر 1434 الموافق 19 ديسمبر 2012، ص 19.

- المياه البحرية الداخلية،

- طرح البحر ومحاسره، ويقصد بطرح البحر قطع الأرض التي تتكون من الطمي الذي يأتي به البحر إلى الساحل، ويظهر فوق أعلى مستوى تبلغه الأمواج. أما المحاسر فتعني قطع الأرض التي يتركها البحر مكشوفة لدى انحساره، ولم تبق الأمواج تغمرها في أعلى مستواها.

- مجاري المياه ورقاق المجاري الجافة، وكذلك الجزر التي تتكون داخل رفاق المجاري والبحيرات والمساحات المائية، الأخرى أو المجالات الموجودة ضمن حدودها كما يعرفها القانون المتضمن قانون المياه⁽¹⁾.

- المجال الجوي الإقليمي،

- الثروات والموارد الطبيعية السطحية والجوفية المتمثلة في الموارد المائية بمختلف أنواعها، والمحروقات السائلة منها والغازية والثروات المعدنية الطاقوية والحديدية، والمعادن الأخرى أو المنتجات المستخرجة من المناجم والمحاجر والثروات البحرية، وكذلك الثروات الغابية الواقعة في كامل المجالات البرية والبحرية من التراب الوطني في سطحه أو في جوفه و/أو الجرف القاري، والمناطق البحرية الخاضعة للسيادة الجزائرية أو لسلطاتها القضائية.

ب) مشتقات الأملاك الوطنية الاصطناعية⁽²⁾: تشمل الأملاك الوطنية العمومية الاصطناعية خصوصاً على ما يأتي:

- الأراضي المعزولة اصطناعياً عن تأثير الأمواج،

- السكك الحديدية وتوابعها الضرورية لاستغلالها،

- الموانئ المدنية والعسكرية وتوابعها المخصصة لحركة المرور البحرية،

¹ المادة 12 ف.1-01 و 02 من المرسوم التنفيذي رقم 12-427، نفس المصدر، ص 19.

² المادة 16 من القانون رقم 90-30، المعدلة والمتممة بموجب المادة 07 من القانون رقم 08-14، المصدر السابق، ص

- الموانئ الجوية والمطارات المدنية والعسكرية وتوابعها المبنية أو غير المبنية المخصصة لفائدة الملاحة الجوية،
- الطرق العادية والسريعة وتوابعها،
- المنشآت الفنية الكبرى والمنشآت الأخرى وتوابعها المنجزة لغرض المنفعة العمومية
- الآثار العمومية والمتاحف والأماكن والحظائر الأثرية،
- الحدائق المهيأة،
- البساتين العمومية،
- الأشياء والأعمال الفنية المكونة لمجموعات التحف المصنفة،
- المنشآت الأساسية الثقافية والرياضية،
- المحفوظات الوطنية،
- حقوق التأليف وحقوق الملكية الثقافية الآيلة إلى الأملاك الوطنية العمومية،
- المباني العمومية التي تأوي المؤسسات الوطنية وكذا العمارات الإدارية المصممة أو المهيأة لإنجاز مرفق عام،
- المنشآت ووسائل الدفاع المخصصة لحماية التراب الوطني برًا وبحرًا وجوًا،
- المعطيات المترتبة عن أعمال التنقيب والبحث المتعلقة بالأملاك المنجمية للمحروقات.

ما يمكن ملاحظته من خلال تعداد المشرع للأملاك الوطنية سواء الطبيعية أو الاصطناعية أنها واردة على سبيل المثال، وذلك من خلال استعماله لفظ على الخصوص وبالتالي يمكن إدراج أملاك أخرى ضمن أحد هذه الأصناف في قوانين أخرى، وقد ذكر المشرع الجزائري الأملاك الوطنية الطبيعية

والاصطناعية في نص المادة 20 من الدستور الجزائري⁽¹⁾ والتي جاء فيها: " الملكية العامة هي ملك للمجموعة الوطنية.

وتشمل باطن الأرض، والمناجم، والمقالع، والموارد الطبيعية للطاقة، والثروات المعدنية الطبيعية والحية، في مختلف مناطق الأملاك الوطنية البحرية، والمياه، والغابات.

كما تشمل النقل بالسكك الحديدية، والنقل البحري والجوي، والبريد والموصلات السلكية واللاسلكية، وأملاكا أخرى محددة في القانون".

2- مشتملات الأملاك الوطنية الخاصة⁽²⁾: تشمل الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة والولاية والبلدية على:

- العقارات والمنقولات المختلفة الأنواع غير المصنفة في الأملاك الوطنية العمومية التي تملكها،
- الحقوق والقيم المنقولة التي اقتنتها أو حققتها الدولة والجماعات المحلية في إطار القانون،
- الأملاك والحقوق الناجمة عن تجزئة حق الملكية التي توّول إلى الدولة والولاية والبلدية وإلى مصالحها ومؤسساتها العمومية ذات الطابع الإداري،
- الأملاك التي ألغي تخصيصها أو تصنيفها في الاملاك الوطنية العمومية التي تعود إليها،
- الأملاك المحولة بصفة غير شرعية من الأملاك الوطنية التابعة للدولة والولاية والبلدية والتي استولى عليها أو شُغلت دون حق ومن غير سند واستردادها بالطرق القانونية.

¹ التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق، ص 09.

² المادة 17 من القانون رقم 90-30، المصدر السابق، ص 1665، 1666.

ثانياً: طرق تكوين الأملاك الوطنية

إن طريقة تكوين الأملاك الوطنية تختلف بحسب طبيعة ونوع الملك الوطني وهي تكون إما بفعل الطبيعة أو بالوسائل القانونية، وفي هذا الصدد نصت المادة 26 من قانون الأملاك الوطنية⁽¹⁾، على أنه: "تقام الأملاك الوطنية بالوسائل القانونية أو بفعل الطبيعة.

وتتمثل الوسائل القانونية في تلك الوسيلة القانونية أو التعاقدية التي تضم بمقتضاها ملك معين إلى الأملاك الوطنية حسب الشروط المنصوص عليها في هذا الباب، ويتم اقتناء الأملاك التي يجب أن تدرج في الأملاك الوطنية بعقد قانوني طبقاً للقوانين والتنظيمات المعمول بهما حسب التقسيم الآتي:

- طرق الاقتناء التي تخضع للقانون العام: العقد، والتبرع والتبادل والتقادم والحيازة.
- طريقان استثنائيان يخضعان للقانون العام: نزع الملكية وحق الشفعة."

1- طريقة تكوين الأملاك الوطنية العمومية: إن تكوين الأملاك الوطنية العمومية يتم بطريقتين أو إجراءين هما؛ تعيين الحدود أو التصنيف.

(أ) **تعيين الحدود:** إن عملية تحديد الحدود هو إجراء إداري تقوم به السلطة الإدارية المختصة حيث نصت المادة 29 الفقرة الأولى والثانية من قانون الأملاك الوطنية⁽²⁾، على أن: "تعيين الحدود وهو معاينة السلطة المختصة لحدود الأملاك الوطنية العمومية.

وتبين هذه العملية بالنسبة لشواطئ البحر من جهة الأرض وبالنسبة لضفاف الأنهار حين تبلغ الأمواج أو المياه المتدفقة أعلى مستواها، حدود المساحات التي يغطيها المدّ والجزر أو مجاري المياه أو البحيرات".

¹ القانون رقم 90-30، نفس المصدر، ص 1667.

² نفس المصدر، ص 1668.

ويكون ضبط الحدود البرية للأماكن العمومية البحرية بقرار من الوالي في حالة عدم وجود اعتراضات معتبرة من الأشخاص، أما في حالة وجودها يكون ضبط الحدود بقرار وزاري مشترك بين الوزير أو الوزراء المعنيين والوزير المكلف بالمالية⁽¹⁾.

أما بالنسبة لضفاف الأنهار فيكون بقرار يتخذه الوالي وذلك بعد أن تجري إدارة أملاك الدولة والري معاينة علنية تسجل فيها آراء واقتراحات الغير، وفي حالة اعتراض فرد أو سلطة إدارية على التحقيق أو المعاينة وكان الاعتراض جوهرياً يصدر قرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والوزير المكلف بالري و/أو الوزراء المعنيين بالنزاع يثبت من خلاله الحدود بين مجاري المياه وأملاك المعارضيين⁽²⁾.

يعتبر قرار تعيين الحدود قرار كاشفاً يثبت أن المساحات التي غطتها الأمواج أو المياه المتدفقة في أعلى مستواها قد أدرجت فعلا في الأملاك الوطنية العمومية بسبب الظواهر الطبيعية⁽³⁾. وتكون قرارات تعيين الحدود قابلة للطعن⁽⁴⁾، أمام المحكمة الإدارية إذا كان قرار التعيين صادراً عن الوالي، وأمام مجلس الدولة إذا كان تعيين الحدود صادراً بقرار وزاري مشترك، وبهذا وضع المشرع حداً للغموض الذي كان سائداً قبل صدور المرسوم التنفيذي رقم 12-427، حول إمكانية الطعن في قرارات تعيين الحدود باعتبارها قرارات كاشفة.

ب) التصنيف⁽⁵⁾: هو عمل السلطة المختصة الذي يضيف على الملك المنقول أو العقار طابع الأملاك الوطنية العمومية الاصطناعية، على أنه يشترط أن يكون الملك المراد تصنيفه ملكاً للدولة أو لأحد الجماعات الإقليمية إما بمقتضى حق سابق، وإما بامتلاك يتم لهذا الغرض حسب طرق القانون العام. وإما عن طريق نزع الملكية.

¹ المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 12-427، المصدر السابق، ص 18، 19.

² المادة 17 ف. 03 من المرسوم التنفيذي رقم 12-427، نفس المصدر، ص 20.

³ المادة 17 من القانون رقم 90-30، المصدر السابق، ص 1665، 1666.

⁴ المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 12-427، المصدر السابق، ص 21.

⁵ المادتان 31، 32 من القانون رقم 90-30، المصدر السابق، ص 1668، 1669. المعدل والمتمم بموجب القانون رقم

08-14، المرجع السابق، ص 13.

المواد 03، 04 و 05 من المرسوم التنفيذي رقم 12-427، المصدر السابق، ص 17، 18.

وتقوم بالاقتناء الجماعية أو المصلحة التي يوضع تحت تصرفها الملك المطلوب تصنيفه، على أنه يشترط في العقارات المطلوب تصنيفها أن تكون ملكاً مؤهلاً ومهيأً للتصنيف المخصص لها، ولا تكون العقارات المكتسبة جزءاً من الأملاك الوطنية العمومية حتى ولو ضمت للأملاك الوطنية إلا بعد تهيئتها وإصدار العقد القانوني للتصنيف.

2- طريقة تكوين الأملاك الوطنية الخاصة: إن الأملاك الوطنية العامة لا تدرج ضمن الأملاك الوطنية العمومية إلا بعد تصنيفها، وقبل هذا التصنيف يشترط القانون أن تكون ضمن الأملاك الخاصة للدولة أو الولاية أو البلدية، التي تتكون بتحديد القانون وعن طريق الاقتناء الذي يشمل العقد، والتبرع، والتبادل والتنازل والحياسة إلى جانب نزع الملكية وحق الشفعة، على أن إلغاء التصنيف يعيد الملك إلى أصله، أي تعاد إلى الأملاك الوطنية الخاصة.

كما يمكن أن تكتسب هذه الأملاك من خلال الهبات والوصايا التي تقدم للدولة أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، أيلولة الأملاك الشاغرة والأملاك التي لا صاحب لها وكذا التركات التي لا وارث لها إلى الدولة.

(أ) طرق القانون الخاص في تكوين الأملاك الوطنية الخاصة: يكون اكتساب الأملاك الوطنية الخاصة بعوض وذلك عن طريق الشراء الذي يكون بمقابل ثمن نقدي أو عن طريق التبادل وهو ما يعرف بالمقايضة. كما قد يكون اكتسابها بدون عوض بمبادرة من الأشخاص عن طريق التبرع والتمثل في الهبات والوصايا التي تقدم للدولة أو جماعاتها الإقليمية ويتم قبولها وفقاً للإجراءات المقررة قانوناً أو يكون بمبادرة من الإدارة، وذلك عن طريق ما يعرف بالحياسة والتي يقصد بها وضع اليد على الشيء أو الحق والسيطرة عليه سيطرة فعلية بغية الانتفاع به واستغلاله مادياً، والظهور بمظهر المالك. كما تؤول إلى الدولة الأملاك الشاغرة التي لا صاحب لها وكذا أملاك الأشخاص الذين يموتون من غير وارث أو الذين تهمل تركاتهم⁽¹⁾.

(ب) طرق القانون العام في تكوين الأملاك الوطنية الخاصة: يعتبر اللجوء إلى قواعد القانون العام في اكتساب الأملاك الوطنية طريق استثنائي تلجأ إليها الإدارة في اكتساب الأملاك الوطنية الخاصة، ويكون ذلك بمقابل، ويتمثل ذلك في إجراءين استثنائيين هما:

¹ المادة 773 من الأمر رقم 58-75، المتضمن القانون المدني، المصدر السابق، ص 1040.

- **نزع الملكية للمنفعة العامة:** وهي طريقة استثنائية لاكتساب أملاك أو حقوق عقارية، ولا يتم إلا إذا أدى انتهاج كل الوسائل الأخرى إلى نتيجة سلبية⁽¹⁾، وتكون بمقابل تعويض عادل ومنصف⁽²⁾. ويعتبر نزع الملكية تصرف قانوني صادر عن الإدارة المختصة له تأثير مباشر على الشخص إذ ينتهي بحرمانه من ملكيته العقارية رغما عنه لغرض تخصيص تلك الملكية للمنفعة العامة لقاء تعويض يدفع لمالك العقار يفترض أن يكون عادلاً⁽³⁾، لذلك وضع المشرع مجموعة من الضوابط والإجراءات يتعين على السلطة الإدارية احترامها وهي تشكل ضمانات للمنزوع ملكيته.

- **الشفعة:** هي رخصة تجيز لمن تقرر لمصلحته أن يحل محل المشتري في عقد البيع، فهي بذلك تمكن الدولة أو الولاية أو البلدية، أن تحل محل المشتري في شراء المال محل البيع. كما يمكن للدولة أن تحل محل المشتري في شراء عقار إذا تبين لها أن قيمة البيع المصرح بها أقل من قيمتها الحقيقية، وذلك طبقاً لنص المادة 39 من الإجراءات الجبائية⁽⁴⁾.

¹ المادة 02 الفقرة الأولى من القانون رقم 91-11، المؤرخ في 20 شوال 1411 الموافق 27 أفريل 1991، المحدد لقواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 21، الصادرة في 23 شوال 1411 الموافق 08 ماي 1991، ص 694.

² نصت المادة 22 من الدستور الجزائري على أنه: "لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون. ويترتب عليه تعويض عادل ومنصف". القانون رقم 16-01، المصدر السابق، ص 09، وبعد التعديل الدستوري لسنة 2020 تم إدراجها في المادة 60 ف.02، ص 16، التي جاءت كالآتي: "لا تنزع الملكية إلا في إطار القانون، ويتعويض عادل ومنصف".

³ حسن النمر، المرجع السابق، ص. 13.

⁴ المادة 20 من القانون رقم 10-13، المؤرخ في 23 محرم 1432 الموافق 29 ديسمبر 2010، المتضمن قانون المالية لسنة 2011، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 80، الصادرة في 24 محرم 1432 الموافق 30 ديسمبر 2010، ص 08.

المطلب الثاني: مظاهر الفساد التي تتعرض لها الأملاك الوطنية

تعتبر الأملاك الوطنية من بين أهم الإيرادات التي تعتمد عليها الدولة في تغطية جزء كبير من نفقاتها، إذ هي تشكل المورد الثالث بعد المحروقات والضرائب، لذلك تسعى الدولة إلى الحفاظ على الأملاك الوطنية وحمايتها من كل صور الفساد التي يرتكبها الموظفون المكلفين بإدارتها وتسييرها، وتعمل على تحسين مردوديتها وتأمين عائداتها، لذلك وضع المشرع الجزائري مجموعة من الضوابط والإجراءات الخاصة، يتعين على السلطة المكلفة بإدارة وتسيير الأملاك الوطنية احترامها لسد الطريق أمام الموظفين الذين قد يستغلون مناصبهم ويعبثون بها، وفي سبيل ذلك فرض القانون على الجهة الإدارية التزامات وقيود بهدف حماية الأملاك الوطنية من تعديات الإدارة نفسها، وضد تعديات الأفراد في حالة محاولة استعمال تلك الأملاك واستغلالها بطريقة غير مشروعة.

وإذا كان المشرع الجزائري في تعريفه للفساد حصره في الجرائم المنصوص عليها في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، فإنه من الناحية الفقهية يشمل الفساد كل تصرف يقع من الموظف بطريقة تشكل خرقاً للقانون أو التشريعات، ويسعى من خلالها إلى تحقيق مصالح خاصة على حساب المصلحة العامة، أو بمعنى آخر كل عمل أو امتناع عن عمل من موظف ويلحق آذى بالأملاك الوطنية سواء العامة أو الخاصة، لذلك وضع المشرع قواعد وضوابط لحماية تلك الأملاك من اعتداءات الإدارة، لذلك سيتم تحديد المبادئ المقررة في القانون لحماية الأملاك الوطنية من اعتداءات الأفراد والإدارة في الفرع الأول ثم الانتقال في الفرع الثاني إلى جرائم الفساد التي تلحق بالأملاك الوطنية، والعقوبات المقررة لها، وهو ما يعرف بالحماية الجزائية.

الفرع الأول: المبادئ المقررة في القانون لحماية الأملاك الوطنية من الاعتداءات

وضع المشرع الجزائري مجموعة من القواعد المقررة في القانون المدني وقانون الأملاك الوطنية، بغرض حماية هذه الأخيرة من الاعتداءات التي ترتكب عليها من طرف الإدارة والأفراد على حد سواء، فتتقرر بذلك الحماية المدنية والإدارية للأملاك الوطنية، ويقصد بالحماية المدنية؛ مجموعة التدابير

القانونية التي تتحقق من خلال نصوص وأحكام القانون المدني لتأمين المال العام، وتوفير الحماية له تجاه التصرفات المدنية التي قد تقف عائقاً بينه وبين تحقيقه لما حُصص له من نفع عام⁽¹⁾.

يقصد بالحماية الإدارية، قواعد القانون الإداري التي تمنع التصرف في الأملاك الوطنية. ويجب التنويه هنا إلى أن قواعد الحماية المدنية وإن كانت وردت في القانون المدني إلا أنها قواعد تدخل بطبيعتها في القانون الإداري، فالحماية المدنية تمثل قواعد مدنية بحكم موضعها الشكلي فقط، لأنها وردت في القانون المدني، ولكن في الحقيقة قواعد تخاطب الإدارة وتعني القانون الإداري وحده نظراً لتمييزها عن القواعد المدنية التي تطبق على الأفراد وهنا يجب تحاشي الخلط بين طبيعة القاعدة القانونية، وبين موقعها الشكلي⁽²⁾.

تظهر الحماية المدنية للأملاك الوطنية من مختلف مظاهر الفساد التي قد ترتكب عليها في ضمان احترام المبادئ المقررة في القانون المدني والقوانين الخاصة بتلك الأملاك، والتي تتجسد في عدم القابلية للتقادم والحجز، وعدم القابلية للتصرف فيما يخص الأملاك الوطنية العمومية. وعليه فإنه هناك مبادئ أقرها المشرع تهدف إلى حماية الأملاك الوطنية من اعتداءات الإدارة، ومبادئ أخرى مقررة لحماية الأملاك الوطنية من اعتداءات الأفراد.

أولاً: حماية الأملاك الوطنية من تعديات الإدارة

إذا كانت الملكية تخول لصاحبها حق التمتع والتصرف، فإنه فيما يخص الأملاك الوطنية يجب التمييز بين الأملاك الوطنية العمومية والأملاك الوطنية الخاصة، فإذا كان بالنسبة لهذه الأخيرة يجوز التصرف فيها من طرف الجهة المالكة بنفس التصرفات التي تسري على الأملاك الخاصة بالأفراد، عكس الأملاك الوطنية العمومية التي تغل فيها يدّ الجهة الإدارية المالكة من التصرف فيها بحكم الغرض المخصصة له، ولا يقتصر تعدي الإدارة على الأملاك الوطنية في مخالفة قاعدة عدم جواز التصرف في الأملاك الوطنية العمومية وإنما تمتد إلى عدم قيام الجهة الإدارية صاحبة الملك العام بالمهام اللازمة للحفاظ على الأملاك وصيانتها.

¹ د صلاح عبد الحميد محمود الأحول، صور مكافحة الفساد للمال العام، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، مصر،

2018، ص 08.

² نفس المرجع، ص 09.

1- مضمون قاعدة عدم جواز التصرف في الأملاك الوطنية العمومية: يقصد بهذه القاعدة عدم جواز إجراء إي نوع من أنواع التصرفات المدنية على الأملاك الوطنية العمومية باعتبارها مخصصة للنفع العام، حيث نصت المادة 04 الفقرة الأولى من قانون الأملاك الوطنية⁽¹⁾ على أن: "الأملاك الوطنية العمومية غير قابلة للتصرف فيها ولا للتقادم ولا للحجز".

كما تنص المادة 689 من القانون المدني⁽²⁾ على أنه: "لا يجوز التصرف في أموال الدولة، أو حجزها أو تملكها بالتقادم... الخ".

وعليه لا يمكن التصرف في الملك الوطني العمومي إلا بعد زوال صفة التخصيص للمنفعة العامة الذي يكون بالفعل أو بمقتضى قانون، إذ أنّ قاعدة عدم جواز التصرف ترتبط بفكرة التخصيص للمنفعة العامة وتزول بزوالها، ويترتب على مخالفة هذه القاعدة بطلان كل التصرفات الواردة على الأملاك الوطنية العمومية.

إن قاعدة عدم جواز التصرف في الأملاك الوطنية العمومية تقتصر على التصرفات المدنية دون التصرفات الإدارية التابعة للقانون العام التي تتماشى مع وظيفة النفع العام التي تؤديها الأملاك الوطنية العمومية، ومن هذه التصرفات الترخيص للأفراد باستعمال جزء من الأملاك الوطنية العامة استعمالاً خاصاً من طرف السلطة المكلفة بتسيير الملك العمومي، سواء كان الانتفاع بجزء من الأملاك الوطنية العمومية عادٍ أو كان غير عادٍ أي استثنائي، بحيث يكون الانتفاع الاستثنائي بموجب رخصة الوقوف أو رخصة الطريق، بينما يكون الانتفاع العادي الذي يتفق والغرض الذي خصص له الملك العام بموجب عقد امتياز.

ما يلفت الانتباه هو أن التصرفات التي تدخل ضمن أعمال الإدارة والتي بموجبها تتولى الجهة الإدارية المختصة بتحويل الملك الوطني العمومي من هيئة كانت تتولى تسييره إلى هيئة أخرى لا تتعارض مع قاعدة عدم جواز التصرف في الأملاك الوطنية العمومية.

يترتب على قاعدة عدم جواز التصرف في الأملاك الوطنية العمومية منع تجزئة حق الملكية على الأملاك العمومية أو تقرير حقوق ارتفاق مدنية عليها⁽³⁾، لأن ذلك يتعارض والغرض الذي خصّصت من

¹ القانون رقم 90-30 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 08-14، المصدر السابق، ص 12.

² الأمر رقم 75-58، المصدر السابق، ص 1033، 1034.

³ للتفصيل أكثر؛ يرجى الرجوع إلى صلاح عبد الحميد محمود الأحول، المرجع السابق، ص 31 إلى 35.

أجله، ألا وهو النفع العام، أمّا الأملاك الوطنية الخاصة يمكن التصرف فيها بالبيع أو التبادل باعتبار أن لها وظيفة امتلاكية ومالية.

2- إخلال الإدارة صاحبة الملك العام بالتزاماتها في المحافظة على الأملاك وصيانتها: تقع على عاتق الجهة الإدارية التي تؤول إليها ملكية الأملاك الوطنية العمومية أو التي تخصص لها وتتولى تسييرها، واجب حماية تلك الأملاك، ومن أهم هذه الالتزامات واجب الصيانة حتى يبقى الملك يؤدي الوظيفة المنوط بها، وفي حالة إهمال الصيانة تتحمل الجهة الإدارية الملزمة بها المسؤولية، وفي هذا الصدد نصت المادة 67 من قانون الأملاك الوطنية⁽¹⁾، على ما يلي: "يترتب على حماية الاملاك الوطنية نوعان من التبعات هما:

- أعباء الجوار لصالح الأملاك الوطنية العمومية...الخ.

- الالتزام بصيانة الأملاك الوطنية العمومية. وتفترضه القواعد القانونية الخاصة التي تخضع لها الهيئة أو المصلحة المسيرة، وكذلك الجماعة العمومية المالكة في حالة القيام بإصلاحات كبيرة...الخ".

إن المشرع الجزائري ألقى على عاتق الجهة الإدارية المسيرة الالتزام بصيانة الملك الموضوع تحت تصرفها، وفي حالة عدم قيامها بواجب الصيانة أو في حالة نقص الصيانة أو عدم القيام بها على أحسن وجه تتحمل المسؤولية أمام الجهة المالكة، أمّا فيما يخص الإصلاحات الكبيرة والتي تقتضي المحافظة على الملك، فإن القانون كلف الجهة المالكة للقيام بها وهو ما أكدته المادة 80 ف.05 من المرسوم التنفيذي المحدد لشروط وكيفيات إدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة للدولة⁽²⁾، التي جاء فيها: "تتحمل المصلحة أو الإدارة المخصص لها صيانة الملك أو مرفق الأملاك الوطنية الموضوعة تحت تصرفها، أما الإصلاحات الكبرى فتبقى مبدئياً على عاتق الشخص العمومي المالك". وفي حالة تسبب المصلحة أو الإدارة المخصص لها الملك في فقدانه أو إتلافه تتحمل مسؤولية ذلك اتجاه الشخص العمومي المالك⁽³⁾.

إن المحافظة المادية على بعض توابع الأملاك الوطنية العمومية يقتضي تخويل السلطة الإدارية المكلفة بالمحافظة على الملك صلاحيات سن قواعد تنظيمية على أن يبقى للشخص العام المالك سلطة الرقابة على استعماله مع التزامه بالإصلاحات الكبرى، ولتأدية هذا الدور ترصد الجهة الإدارية المالكة مبلغ

¹ القانون رقم 90-30، المصدر السابق، ص 1674.

² المرسوم التنفيذي رقم 12-427، المصدر السابق، ص 31.

³ المادة 80 ف.06، نفس المصدر، ص 31.

مالي من عائداتها وتدرجها ضمن نفقات التسيير عند إعداد ميزانيتها وتخصصها لصيانة أملاكها والمحافظة عليها.

ثانيا: حماية الأملاك الوطنية من اعتداءات الأفراد

لقد نصت المادة 04 ف. 02 من قانون الأملاك الوطنية⁽¹⁾ بأن: "الأملاك الوطنية الخاصة غير قابلة للتقادم ولا للحجز... الخ". باستثناء هذه المادة نجد أن المشرع الجزائري وضع قواعد لحماية الأملاك الوطنية من مختلف الاعتداءات التي قد تقع عليها من الأفراد، وذلك بغرض الانفراد باستعمالها أو الاستحواذ عليها أو قصد تملكها، لذلك كرس مبدئين أساسيين هما: عدم قابلية الأملاك الوطنية للتقادم وعدم جواز الحجز عليها.

1- عدم قابلية الأملاك الوطنية للتقادم: يعتبر التقادم المكسب سبب من أسباب امتلاك شيء معين، وقد اعتبره المشرع الجزائري هو أحد أسباب اكتساب ملكية العقارات، بموجب حيابة تستمر مدة زمنية معينة، وذلك بوضع اليد على عقار معين وحيابته حيابة هادئة ومستمرة وعلنية. غير أنه فيما يخص الأملاك الوطنية بنوعها العامة والخاصة لا يمكن أن تكون محلا لاكتساب ملكيتها بمرور فترة زمنية معينة يحددها القانون مهما كانت مدة حيابة تلك العقارات، وإذا كانت العقارات التابعة للأملاك الوطنية لا يمكن اكتسابها بالتقادم فإن ذلك لا يمنع الأفراد من حيابة تلك الأملاك بطريقة مشروعة والانتفاع بها.

وإذا كانت الأملاك الوطنية العمومية لا يمكن أن تكون محلا للتقادم المكسب، فإنه فيما يخص الأملاك الوطنية الخاصة لم يتضح موقف المشرع الجزائري منها خاصة بعدما كرس مبدأ ازدواجية الأملاك الوطنية، فإذا كان قانون الأملاك الوطنية قبل تعديله ينص على عدم قابلية الأملاك الوطنية العمومية للتقادم، فإن الأملاك الوطنية الخاصة طالتها عدة اعتداءات، بحجة عدم وجود نص صريح يمنع اكتسابها بالتقادم، غير أن القضاء أقر أن الحيابة لا تعتبر طريقة من طرق اكتساب الأملاك الوطنية إذا تعلق الأمر بالأملاك الوطنية سواء العامة أو الخاصة وبالتالي لا يجوز التمسك بها اتجاه الشخص الإقليمي المالك حتى ولو أجاز التمسك بها اتجاه الغير⁽²⁾.

¹ القانون رقم 90-30 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 08-14، المصدر السابق، ص 12.

² للتفصيل أكثر يرجى الرجوع إلى: حنان ميساوي، المصدر السابق، ص 261.

لكن المشرع الجزائري تدارك ذلك النقص بعد تعديل قانون الأملاك الوطنية⁽¹⁾ وأصبحت الحماية تمتد إلى الأملاك الوطنية الخاصة، بالإقرار صراحة بعدم قابليتها للتقادم وإذا كانت قاعدة عدم جواز التصرف الذي تخضع لها الأملاك الوطنية العمومية تزول بزوال تخصيص الملك للنفع العام، بخلاف قاعدة عدم القابلية للتقادم لا تزول بزوال تخصيص للنفع العام، باعتبار أن هذه القاعدة تشمل الأملاك الوطنية العامة والخاصة، عكس القاعدة الأولى التي تسري على الأملاك الوطنية العمومية فقط.

تجدر الإشارة أنه إذا كان القول بعدم جواز التصرف في هذه الأموال يستتبع من باب أولى القول بعدم جواز تملكها بالتقادم لأن مسوغات هذا المبدأ الأخير أقوى وأشد من مبررات المبدأ الأول، إلا أنه لا يعتبر نتيجة أو فرعا له، إذ ليس ما يمنع عقلاً ولا منطقاً من أن يقتصر المشرع على إيراد مبدأ عدم القابلية للتقادم باعتباره مبدأ مستقلاً بشأن بعض الأموال دون تقرير مبدأ عدم التصرف⁽²⁾، وهذا ما فعله المشرع الجزائري بشأن الأملاك الوطنية الخاصة حينما أقر صراحة عدم جواز تملكها بالتقادم، مع إجازة التصرف فيها بمختلف التصرفات التي ترد على املاك الأفراد.

2- عدم جواز الحجز على الأملاك الوطنية: لما كان الحجز يؤدي إلى بيع المحجوزات بالطرق الجبرية، بغرض سداد الديون التي وقع الحجز من أجلها، وحيث أن البيع الاختياري غير متصور من قبل الجهة المالكة إلا بالشروط الواردة في القانون، فإنه من غير المتصور أن يكون هناك بيعاً جبرياً⁽³⁾، خاصة في ظل الملاءة المالية للدولة مما يؤدي إلى انتفاء الحكمة من الحجز.

ولقد أقر المشرع الجزائري صراحة قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة في القانون المدني وبالتحديد المادة 689 منه، وأكد على ذلك في قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁽⁴⁾، حيث نصت المادة 636 الفقرة الأولى منه على أنه: "فضلا عن الأموال التي تنص القوانين الخاصة على عدم جواز الحجز عليها، لا يجوز الحجز على الأموال التالية:

¹ القانون رقم 08-14 المعدل والمتمم للقانون رقم 90-30، المصدر السابق ص 10.

² صلاح عبد الحميد محمود الأحول، المرجع السابق، ص 48.

³ نفس المرجع، ص 72.

⁴ القانون رقم 08-09، المؤرخ في 18 صفر 1429 الموافق 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 21، الصادرة في 17 ربيع الثاني 1429 الموافق 23 أبريل 2008، ص 55، 56.

- الأموال العامة المملوكة للدولة، أو للجماعات الإقليمية، أو للمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية، ما لم ينص القانون خلاف ذلك".

وتشمل قاعدة عدم جواز الحجز على الأملاك الوطنية العمومية والخاصة وهو ما أكدته المادة الرابعة (04) من قانون الأملاك الوطنية⁽¹⁾، على اعتبار أن هيئة الدولة وكرامتها أمر يتنافى مع إجازة الحجز على أموالها لما هو مفترض من ملاءة نمتها واعتبارها مديناً موسراً لا مديناً ماطلاً⁽²⁾، وتعد هذه القاعدة من القواعد المتعلقة بالنظام العام، ويترتب على ذلك أنه يمكن للقاضي ان يقضي بالبطلان من تلقاء نفسه، ويجوز لكل ذي مصلحة التمسك به وفي أي مرحلة كانت عليها هذه الإجراءات، وأن هذا البطلان لا تصححه الإجازة⁽³⁾.

ويترتب على قاعدة عدم جواز الحجز على الأملاك الوطنية مبدأ عدم جواز تقرير أو ترتب أية حقوق عينية وذلك ضماناً للديون التي تكون على كاهل الدولة أو أحد الأشخاص الإدارية الأخرى ومن هنا لا يصح أن يترتب أو تكون هذه الأموال محلاً لرهن رسمي أو حيازي أو حق امتياز أو اختصاص⁽⁴⁾.

الفرع الثاني: الحماية الجزائية للأملاك الوطنية من الفساد

إن تجريم الاعتداء على الأملاك الوطنية هو من بين اهتمامات التشريعات الحديثة، خاصة في ظل تفشي ظاهرة الفساد التي أصبحت تطال الأملاك الوطنية بنوعها العامة والخاصة ومن الموظفين والمكلفين بحمايتها، ويقصد بالحماية الجزائية تلك العقوبات التي توقع على كل شخص يرتكب جريمة من جرائم الفساد المنصوص عليها في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته على الأملاك الوطنية، فهذه الأخيرة وبفعل وظيفتها تكون معرضة لمختلف الجرائم لاسيما تلك المتعلقة بالاختلاس والتبديد العمدي وخيانة الأمانة وغيرها من صور الفساد التي تؤدي إلى خروجها عن الغرض المخصصة له، وقد اعتبر المشرع الجزائري جرائم الفساد جنح تطبق عليها عقوبات أصلية وتكميلية.

إن جرائم الفساد التي تطال الأملاك الوطنية، هي أفعال ترتكب من طرف الموظفين أو الأشخاص المكلفين بخدمة عامة تؤدي إلى المساس بالأملاك ذاتها أو بالمصلحة المالية لها، وقد نص المشرع الجزائري

¹ القانون رقم 08-14 المعدل والمتمم للقانون رقم 90-30، المصدر السابق، ص 12.

² صلاح عبد الحميد محمود الأحول، المرجع السابق، ص 75.

³ للتفصيل أكثر يرجى الرجوع إلى إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول القانون الإداري، المرجع السابق، ص 169.

⁴ صلاح عبد الحميد محمود الأحول، المرجع السابق، ص 76.

على مجموعة من الأفعال التي يمكن أن يرتكبها الموظف أو من في حكمه، والتي تؤدي إلى ضياع حق من الحقوق المالية للدولة على أملاكها أو المساس بالمصلحة المالية لها، وخص مرتكبيها بعقوبات ردية.

أولاً: جرائم الفساد التي تطال الأملاك الوطنية

توجد عدة جرائم منصوص عليها في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته ترتكب على الأملاك الوطنية العمومية والخاصة، وهي جرائم يرتكبها الموظف والشخص المكلف بخدمة عامة، وتتمثل هذه الجرائم عموماً في ما يلي:

1- جريمة اختلاس الممتلكات: إن الأملاك الوطنية هي أكثر الأموال عرضة للاختلاس من طرف الموظفين والأشخاص المكلفين بإدارتها، ويتخذ السلوك الإجرامي فيها الصور التالية:

(أ) **الاختلاس:** يتحقق اختلاس الأملاك الوطنية بتحويل الموظف الملك المؤتمن عليه من حيازة وقتية على سبيل الأمانة إلى حيازة نهائية على سبيل التملك، وقد ينتهي المختلس إلى التصرف في الملك المؤتمن بالبيع أو الرهن أو الهبة وعندئذ يتجاوز بفعله الاختلاس إلى التبيد⁽¹⁾.

(ب) **التبيد العمدي:** ويقصد بتبيد الأملاك الوطنية خروج الملك من حيازة الموظف الذي أؤتمن عليه باستهلاكه أو التصرف فيه على نحو كلي أو جزئي، وهو يتضمن بالضرورة اختلاس الشيء، فهو تصرف لاحق للاختلاس، ولا يعد مجرد استعمال الشيء تبديداً إذا ورد على مجرد المنفعة فقط⁽²⁾.

(ج) **الإتلاف:** يتحقق بهلاك الشيء، أي بإعدام الملك والقضاء عليه، وقد يتحقق الإتلاف بطرق شتى كالإحراق والتمزيق الكامل والتفكيك التام إذا بلغ الحد الذي يفقد الشيء قيمته⁽³⁾.

(د) **الاحتجاز دون وجه حق:** تتحقق هذه الجريمة في حالة احتجاز الملك العام وتعطيله عن أداء الهدف الذي أعد من أجله.

2- جريمة استعمال الممتلكات على نحو غير شرعي: تقوم هذه الجريمة في حالة استعمال الموظف الممتلكات لغرض غير شرعي سواء باستعمالها لأغراض شخصية أو تمكين الغير من استعمالها لغير الأغراض المخصصة لها.

¹ أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجنائي الخاص، دار هومة، الجزء الثاني، الجزائر، 2003، ص 20.

² نفس المرجع. ص 20.

³ أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجنائي الخاص، - جرائم الفساد، جرائم المال والأعمال، جرائم التزوير، دار هومة، الجزء الثاني، الطبعة 07، الجزائر، 2007، ص 26.

3- جريمة الغدر: تتحقق هذه الجريمة في الحالة التي يطالب فيها الموظف أو يتلقى أو يشترط أو يأمر بتحصيل مبالغ مالية يعلم أنها غير مستحقة الأداء أو يجاوز ما هو مستحق سواء لنفسه أو لصالح الإدارة، ومثال ذلك؛ أن يقوم الموظف بالحصول على مبلغ مالي يتجاوز المبلغ المطلوب قصد استغلال أحد الأملاك الوطنية سواء كان لصالحه أو لصالح الإدارة.

4- الإغفاء أو التخفيض من الضريبة أو الرسم: تتحقق هذه الجريمة في الحالة التي يقوم فيها الموظف بإغفاء شخص يستغل جزء من الأملاك الوطنية من دفع رسوم الاستغلال أو تخفيضها دون ترخيص قانوني.

5- جريمة استغلال النفوذ: يقصد بها اتجار الجاني بنفوذه الحقيقي أو المزعوم، بأخذه أو طلبه أو قبوله مقابل أو فائدة ما من صاحب المصلحة، نظير حصوله أو محاولة حصوله على مزية معينة من السلطة العامة لفائدة الأخيرة باستخدام هذا النفوذ⁽¹⁾؛ فالجاني في هذه الحالة لا يستغل وظيفته، ولكن ما له من نفوذ حقيقي أو مزعوم⁽²⁾، كأن يستغل نفوذه للحصول على رخصة استغلال المناجم.

6- جريمة إساءة استغلال الوظيفة: يقصد بها استعمال الموظف الصلاحيات والسلطات المخولة إليه على نحو يخرق القوانين والتنظيمات، بغية تحقيق مزايا غير مستحقة لنفسه أو لشخص آخر⁽³⁾. وعدم التقيد في استعماله للسلطة بالأغراض والحدود التي فُرضت من أجلها⁽⁴⁾، وتتميز هذه الجريمة عن جريمة استغلال النفوذ باعتبارها تقع من الموظف فقط، وتكون عند تعمده أداء عمل أو الامتناع عن أدائه عن نحو يخرق القوانين والتنظيمات المعمول بها، بغية تحقيق منافع غير مستحقة لنفسه أو لشخص أو كيان آخر.

7- جريمة أخذ الفوائد بصفة غير قانونية: وهي الجريمة التي يستغل فيها الموظف العمومي المهام المسندة إليه قصد تحقيق فائدة مستحقة له أو لغيره، فكل موظف يأخذ أو يتلقى إما مباشرة وإما بعقد صوري وإما عن طريق شخص آخر، فوائد من العقود أو المزايدات أو المناقصات أو المقاولات أو المؤسسات التي يكون وقت ارتكاب الفعل مديرا لها أو مشرفا عليها بصفة كلية أو جزئية.

¹ حسن النمر، المرجع السابق، ص 126.

² Michel VERON , Droit pénal des affaires, 10^{ème} édition, DALLOZ , Paris, France. 2013. P. 80.

³ الحاج علي بدر الدين، جرائم الفساد وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة تلمسان، الجزائر، 2016/2015، ص 106.

⁴ الجريش سليمان بن محمد، الفساد الإداري وجرائم إساءة استعمال السلطة الوظيفية، مطابع الشرق الأوسط، السعودية، 2003، ص 132.

تكون الأملاك الوطنية محلا لجرائم الفساد عندما يتعلق الأمر باستغلال الأملاك الوطنية العمومية المخصصة للاستعمال الخاص الذي يكون بموجب عقد الامتياز، ويتم منح الامتياز عن طريق المزايدة التي تكون مفتوحة لكل من تتوفر فيه الشروط القانونية مثل الترخيص بالاستغلال المنجمي، ويمكن أن يتم الامتياز بالتراضي إذا كانت المزايدة غير مجددة، وفي بعض الحالات يتم منح الامتياز عن طريق المناقصة⁽¹⁾.

8- **جريمة الرشوة:** من الجرائم التي ترتكب وتؤثر على الأملاك الوطنية، وتعرف على أنها اتجار بأعمال الوظيفة تقتضي وجود شخصين موظف أو مستخدم يطلب أو يقبل عملا أو وعدا به مقابل قيامه بعمل أو امتناعه عن عمل من أعمال وظيفته، ويسمى مرتشيا وصاحب المصلحة راشيا إذا قبل ما يطلبه الموظف أو تقدم بالعبء قبله الموظف⁽²⁾، ومثال ذلك؛ أن يطلب موظف أو يقبل عملا أو وعدا من شخص قصد تمكنه من استغلال جزء من الأملاك الوطنية.

ثانيا: العقوبات المقررة لجرائم الفساد التي تطال الأملاك الوطنية

توجد عدة عقوبات جزائية تسلط على مرتكب أحد الجرائم المنصوص عليها في قانون الفساد، والتي تكون الأملاك الوطنية العامة أو الخاصة عرضة لها، وتختلف تلك العقوبة من جريمة إلى أخرى بحسب خطورتها وعموما اعتبر المشرع الجزائري جرائم الفساد جنح، تطبق على مرتكبيها عقوبات أصلية وعقوبات تكميلية.

1- **العقوبات الأصلية:** تتمثل في العقوبات السالبة للحرية والغرامة المالية، ويمكن الحكم بهاتين العقوبتين معاً، وفيما يخص العقوبات المقررة على أغلب جرائم الفساد التي ترتكب على الأملاك الوطنية، تتراوح بين سنتين (2) إلى عشر (10) سنوات وغرامة مالية تتراوح بين 200.000 دج إلى 1.000.000 دج، ويتعلق

¹ مثال ذلك؛ امتياز استغلال المياه المعدنية الطبيعية ومياه المنبع، تتم عن طريق اجراءات المناقصة. المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 04-196 المؤرخ في 27 جمادي الأولى 1425 الموافق 15 جويلية 2004، المتعلق باستغلال المياه المعدنية الطبيعية ومياه المنبع وحمايتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 45، الصادرة في 30 جمادي الأولى 1425 الموافق 18 جويلية 2004، ص 12.

² حسن النمر، المرجع السابق، ص 172.

الأمر بكل من جرائم الاختلاس⁽¹⁾، الرشوة، الغدر، جريمة استغلال النفوذ، جريمة اساءة استغلال الوظيفة، جريمة أخذ الفوائد بصفة غير قانونية⁽²⁾.

أما جريمة الإعفاء أو التخفيض من الضريبة أو الرسم فقد شدد المشرع الجزائري في الحد الأدنى من العقوبة سواء فيما يتعلق بالحبس أو الغرامة، حيث قرر تسليط عقوبة الحبس من خمس (5) سنوات إلى عشر (10) سنوات وبغرامة من 500.000 دج إلى 1.000.000 دج⁽³⁾.

2- العقوبات التكميلية: يمكن للقاضي الجزائري أن يطبق عقوبات تكميلية على مرتكبي جرائم الفساد التي تطل الأملاك الوطنية والمنصوص عليها في قانون العقوبات، كأن يحكم القاضي باسترجاع العائدات والأموال غير المشروعة الناتجة عن الجريمة، وكذا الحكم برد الملك المختلس.

يعتبر الشروع في ارتكاب جريمة من جرائم الفساد جريمة قائمة وتطبق على الشخص نفس العقوبة المقررة لتلك الجريمة، كما تسلط على الشريك في جرائم نفس العقوبة المقررة للجريمة التي ارتكبتها الفاعل الأصلي⁽⁴⁾.

باعتبار أنّ جرائم الفساد تصنف ضمن الجرح، فإن الدعوى العمومية تسقط فيها بمرور ثلاث (3) سنوات من يوم ارتكاب الجريمة إذا لم يُتخذ أي إجراء للتحقيق فيها، لكن إذا حوّلت عائدات جرائم الفساد إلى خارج الوطن، فإن الدعوى العمومية أو العقوبة التي تسلط على مرتكبيها لا تتقادم، والغرض من ذلك المحافظة على الأملاك الوطنية والاقتصاد الوطني بصفة عامة.

أما فيما يخصّ جرائم الاختلاس والإتلاف والتبديد التي قد تتعرض لها الأملاك الوطنية فإن المشرع الجزائري رفع من مدّة التقادم إلى الحد الأقصى للعقوبة المطبقة على تلك الجريمة⁽⁵⁾ وهي محددة بعشر

¹ المادة 02 من القانون رقم 11-15 المؤرخ في 02 رمضان 1432 الموافق 02 أوت 2011، المعدل والمتم للقانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 44، الصادرة في 10 رمضان 1432 الموافق 10 أوت 2011، ص 05.

² المواد 25، 30، 32، 33 و35 على التوالي من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المرجع السابق، ص 08، 09، 10.

³ المادة 31، نفس المصدر، ص 09.

⁴ المادة 52، نفس المصدر، ص 12.

⁵ المادة 54 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المرجع السابق، ص 12.

(10) سنوات، بعد أن كانت جريمة اختلاس الأموال العمومية لا تتقدم طبقاً لقانون الإجراءات الجزائية، إلى جانب جريمة الرشوة⁽¹⁾.

وفي إطار التشجيع على التبليغ عن الفساد، يستفيد الأشخاص الذين ارتكبوا أو شاركوا في ارتكاب أحد جرائم الفساد وبلغوا السلطات القضائية أو الإدارية قبل مباشرة إجراءات الدعوى العمومية من الأعدار المعفية من العقاب⁽²⁾.

المبحث الثاني: الآليات المعتمدة من طرف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في حماية لأموال الوطنية

تحظى الممتلكات والأموال العمومية بحماية خاصة، بالنظر لأهميتها الاقتصادية والاجتماعية، لذلك نص المشرع الدستوري على ضرورة حمايتها من مختلف الاعتداءات، كما تحتوي التشريعات العادية على كثير من القواعد التي توجب حماية تلك الأملاك، وتحقيق الأهداف المرجوة من وجودها إلى جانب أنها تجرم الاعتداء على الأملاك الوطنية العمومية وهذه الاعتداءات وإن تغيرت في شكلها أو أسلوب القيام بها، إلا أنها من حيث المضمون واحدة فهي تتمثل في قيام أحد الأفراد بالاستئثار بالمنفعة وحده وبدون حق، أو القيام بنزع ملكيتها من كافة الناس، أو سوء استخدامها⁽³⁾، أو إتلافها، أو استغلال وظيفته لتحقيق عائدات غير مشروعة منها.

إن الاعتداءات التي تقع على الأملاك الوطنية، يمكن أن تقع من الأفراد أو من الموظفين، وبشكل الاعتداء الأخير خطراً كبيراً على تلك الأملاك كونه يحدث من أشخاص أوكلت لهم مهمة حماية الأملاك الوطنية العمومية، لذلك يسعى المشرع إلى حمايتها من الاعتداءات التي تقع عليها من الموظفين، وهذه الحماية منها ما هو منصوص عليها في القانون المدني ومنها ما هو منصوص عليها في قانون العقوبات

¹ المادة 08 مكرر من قانون الإجراءات الجزائية، الصادرة بموجب المادة 02 من القانون رقم 04-14 المؤرخ في 27 رمضان 1425 الموافق 10 نوفمبر 2004، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 صفر 1386 الموافق 08 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 71، الصادرة في 27 رمضان 1425 الموافق 10 نوفمبر 2004، ص 04، 05.

² المادة 49 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المرجع السابق، ص 11.

³ صلاح عبد الحميد محمود الأحول، صور مكافحة الفساد للمال العام، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، مصر، 2018، ص 06.

وفي قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، وقد تم استحداث مؤسسات إدارية لحماية الأملاك الوطنية العمومية من مظاهر الفساد التي يمكن أن تتعرض لها ومن هذه المؤسسات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ولما كانت جرائم الفساد التي ترتكب على الأملاك الوطنية تحدث من خلال عملية التسيير، سوف يتم تحديد طرق تسيير الأملاك الوطنية في المطلب الأول، ثم التطرق إلى الأساليب التي تعتمدها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في حماية الاملاك الوطنية.

المطلب الأول: طرق تسيير الأملاك الوطنية

نظرًا لارتباط الأملاك الوطنية بمهام الدولة الاقتصادية والاجتماعية، وضع لها المشرع الجزائري إجراءات وقواعد خاصة لتسييرها، تتمكن من خلالها الهيئة المالكة - الدولة أو جماعاتها الإقليمية - من ضبط آليات تشغيلها واستغلالها واستعمالها بما يتماشى والصالح العام ويضمن حمايتها والمحافظة عليها من مختلف الاعتداءات التي قد تتعرض لها بالنظر لطبيعتها المالية، سواء كانت الهيئة المالكة هي الدولة أو جماعاتها الإقليمية.

لما كان حق الأشخاص الإقليمية على أملاكها هو حق ملكية، مما يعطي للمالك حق استعمالها واستغلالها، إما مباشرة وإما بموجب رخصة أو عقد من قبل أشخاص معنويين تابعين للقانون العام والخاص أو أشخاص طبيعيين⁽¹⁾، فقد نصت المادة 05 من قانون الأملاك الوطنية، على أنه: "تسيير الأملاك الوطنية وتستغل وتستصلح، بحكم طبيعتها وغرضها أو استعمالها لتحقيق الأهداف المسطرة، إما مباشرة من قبل هيئات الدولة والجماعات العمومية الأخرى المالكة، وإما بموجب رخصة أو عقد من قبل أشخاص معنويين تابعين للقانون العام أو القانون الخاص أو أشخاص طبيعيين⁽²⁾."

وبما أن الأملاك الوطنية العمومية لا يمكن أن تكون محل ملكية خاصة بفعل طبيعتها وغرضها على خلاف الأملاك الوطنية الخاصة التي تؤدي وظيفة امتلاكية ومالية، فإن قواعد استغلال الأملاك

¹ ميساوي حنان، المرجع السابق، ص 187.

² المادة 05 من القانون رقم 90-30، المعدلة والمتممة بموجب المادة 05 من القانون رقم 08-14، المصدر السابق، ص

الوطنية تختلف بحسب نوع الملك، لذلك فإن الأمر يقتضي التطرق إلى طرق تسيير الأملاك الوطنية العمومية في الفرع الأول ثم إلى طرق استغلال الأملاك الوطنية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: طرق تسيير الأملاك الوطنية العمومية

إن الأملاك الوطنية العمومية محمية من طرف المشرع من خلال منع التصرف فيها، ومنح الهيئات الإدارية المكلفة بتسييرها سلطة اتخاذ كافة الإجراءات لحمايتها والمحافظة عليها وفي هذا الخصوص نصت المادة 59 الفقرة الأولى من قانون الأملاك الوطنية⁽¹⁾ على ما يلي: "تتمتع السلطات الإدارية المكلفة بتسيير الأملاك الوطنية العمومية بمقتضى التشريع أو التنظيم، كل واحدة في حدود اختصاصها، بسلطة اتخاذ الإجراءات الخاصة بإدارة الأملاك الوطنية العمومية قصد ضمان حمايتها وحفظها".

لقد بيّن المشرع الجزائري الأساليب التي يمكن من خلالها استعمال الأملاك الوطنية سواء كان هذا الاستعمال من طرف الإدارات والمؤسسات العمومية أو كان من طرف الأفراد سواء كان استعمالاً عاماً أو خاصاً، وهو ما يتضح من نص المادة 12 الفقرة الأولى من قانون الأملاك الوطنية⁽²⁾ التي جاء فيها ما يلي: "تتكون الأملاك الوطنية العمومية من الحقوق والأملاك المنقولة والعقارية التي يستعملها الجميع والموضوعة تحت تصرف الجمهور المستعمل إما مباشرة وإما بواسطة مرفق عام شريطة أن تكيف في هذه الحالة، بحكم طبيعتها أو تهيئتها الخاصة، تكيفاً مطلقاً أو أساسياً مع الهدف الخاص لهذا المرفق".

كما نصت المادة 59 ف. 02 من نفس القانون، بأنه: "يمكن لهذه السلطات أن تأذن، حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع أو التنظيم المطبقين في هذا المجال، بالشغل المؤقت لمملكات الأملاك الوطنية العمومية التي تتكفل بها". وعليه ينبغي تبيين الاستعمال العام للأملاك الوطنية العمومية ثم التخصيص باعتباره آلية لتسيير الأملاك الوطنية الخاصة.

أولاً: الاستعمال العام للأملاك الوطنية العمومية

الأملاك الوطنية العمومية مسخرة بطبيعتها أو بعد تهيئتها من الإدارة، لخدمة الأفراد مباشرة بحيث يمكن للأفراد أن يستعملوا الأملاك الوطنية العمومية استعمالاً يتماشى والغرض الذي خصصت من أجله

¹ القانون رقم 90-30، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 08-14، المصدر السابق، ص 14.

² نفس المصدر، ص 12.

هذه الأملاك، وإما لخدمة المرافق العامة ولا يستفيد منها الأفراد إلا بطريقة غير مباشرة من خلال الخدمات التي تقدمها، ويخضع الانتفاع فيها للقواعد المنظمة لنشاط المرفق العام⁽¹⁾.

1- الاستعمال العام المباشر للأملاك الوطنية العمومية: يطلق الاستعمال العام على استعمال جميع الأفراد دون تفرقة أو تمييز للمال العام، في حدود الغرض والمنفعة، وبحيث لا يحول استعمال البعض دون استعمال الآخرين، ويسمى أيضا بالاستعمال الجماعي أو المشترك للمال العام⁽²⁾. بحيث اشترك جميع الافراد في استعمال الأملاك الوطنية العمومية دون تحديد للشخص المستعمل ودون حاجة لإخضاعه إلى إجراءات معينة⁽³⁾، كالتصريح والترخيص القبليين، ويستند الاستعمال العام المباشر إلى الغرض الذي خصص له الملك، فتستعمل الحدائق للتنزه، والطرق للتنقل، والشواطئ للاستجمام واستعمال الأسواق للتجارة، ويكون ذلك بشكل عارض وغير مستمر وغير متعارض والهدف الذي خصص له الملك العام محل الاستعمال. يخضع الاستعمال العام المباشر أو الجماعي للأملاك الوطنية العمومية إلى ثلاثة مبادئ أساسية⁽⁴⁾ وهي كالآتي:

- **حرية استعمال الأملاك الوطنية العمومية:** يعد هذا المبدأ تجسيدا للحريات الشخصية المكرسة في الدستور لاسيما حرية التنقل وحرية التجارة، على أن يستعمل وفقا للغرض الذي هو مخصص من أجله ودون حاجة لإخضاعه لتصريح أو ترخيص قبليين⁽⁵⁾. غير أن حرية استعمال الأملاك الوطنية العمومية لا يتعارض مع اتخاذ السلطة العامة قرارات لتنظيم الاستعمال العام الجماعي للحفاظ عليه وحماية النظام العام. وفي ذلك يمكن للسلطات الإدارية المخولة قانونا، أن تفرض في اطار ضمان أمن المرور وسهولته بعض التبعات التنظيمية على مستعملي الطرق العمومية في ميدان المرور والتوقف حرصا منها على تحقيق المنفعة العامة⁽⁶⁾، التي تتطلب تدخلا من الهيئات العامة من أجل تدعيمها وحمايتها⁽⁷⁾.

¹ حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010، ص 431.

² محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 695.

³ ميساوي حنان، المرجع السابق، ص 188.

⁴ تنص المادة 62 ف. 02 القانون رقم 90-30، على أنه: "يخضع الاستعمال الجماعي للأملاك الوطنية العمومية الذي

يمارسه الجمهور لمبادئ الحرية والمساواة والمجانبة... الخ". المصدر السابق، ص 1673.

⁵ المادة 65 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 12-427، المصدر السابق، ص 27.

⁶ المادة 66 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 12-427، نفس المصدر، ص 27.

⁷ ROUQUETTE Rémi, Dictionnaire du droit administratif, édition du moniteur, Paris, 2002, p. 436.

- **المساواة في استعمال الأملاك الوطنية العمومية:** يقصد به أن تكفل السلطة الإدارية الاستعمال المشترك المتساوي للمال العام لكل فرد، ودون تفرقة أو تمييز بينهم في ذلك الاستعمال⁽¹⁾، ويفترض مبدأ المساواة أن جميع المواطنين لهم الحق في الاستعمال المباشر للأملاك الوطنية العمومية دون أن يستأثر أحداً بها، على أن هذه المساواة ليست مطلقة، لذلك كان للإدارة أن تورد بعض الاستثناءات. ولكن هذه الاستثناءات لا تكون على أسس شخصية وإنما على أسس موضوعية تقتضيها طبيعة الأشياء، وتقتضيها مصلحة من المصالح الجديرة بالرعاية والاهتمام، وأن تكون هذه الاستثناءات مقررّة بقواعد عامة⁽²⁾، إذ لا يعتبر إخلال بمبدأ المساواة أن تقصر استعمال المال العام على فئات معينة من البشر يتشابه أفرادها في مراكزهم القانونية، كأن تجعل الانتفاع ببعض الحدائق، مثلاً، مقصوراً على فئات معينة، كالأطفال والشيوخ⁽³⁾.

- **مجانية استعمال الأملاك الوطنية العمومية:** يقصد بها استعمال الأفراد للأملاك الوطنية العمومية دون مقابل، مادام أن استعمالهم لها يتفق والغرض الذي أعد له هذا الملك، وما داموا يحترمون الضوابط والأنظمة التي تضعها السلطات المختصة لتنظيم هذا الاستعمال⁽⁴⁾. ومجانية الانتفاع بالمال العام هي كنتيجة لحرية الانتفاع بالمال العام⁽⁵⁾.

إذا كان الأصل في استعمال الأملاك أن يكون مجانيًا، إلا أنه استثناء يجوز أن يفرض القانون رسوماً على هذا الاستعمال إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك⁽⁶⁾، ومن تلك الرسوم التي تدفع عند دخول الحدائق والمتاحف. وقد نص المشرع الجزائري في المادة 67 من المرسوم التنفيذي رقم 12-427⁽⁷⁾، على أنه: "تتطلب مجانية استعمال الأملاك العمومية المخصصة لاستعمال الجميع استعمالاً مشتركاً، ألا يخضع هذا الاستعمال لدفع آتوى، ماعدا الحالات المنصوص عليها في القانون".

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 697.

² علي محمد بدير، عصام عبد الوهاب البرزنجي، مهدي ياسين سلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، مصر، 2011، ص 404.

³ حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص 433.

⁴ خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار المسيرة، الأردن، 1997، ص 316.

⁵ علي محمد بدير، عصام عبد الوهاب البرزنجي، المرجع السابق، ص 405.

⁶ ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 200.

⁷ المرسوم التنفيذي رقم 12-427، المصدر السابق، ص 18.

غير أن بعض مرافق الأملاك العمومية داخل التجمعات السكانية، يمكن أن تهيئها السلطات الإدارية المختصة تهيئة خاصة، فتجعل منها حظائر لوقف السيارات بمقابل ويجب أن لا يمس إنشاء هذه الحظائر حق المجاورين في الدخول".

2- استعمال الأملاك الوطنية العمومية المخصصة للمرافق العامة: إن الأملاك الوطنية العمومية المخصصة لخدمة المرافق العامة لا يستعملها الجمهور أو يستفيد منها إلا بطريق غير مباشر من خلال الخدمات أو الاداءات التي تقدمها هذه المرافق، ويخضع استعمال هذه الأموال للقواعد التي تحكم المرافق المخصصة لخدمتها⁽¹⁾، مثال ذلك؛ استعمال الموانئ والمطارات، وكذا السكك الحديدية من قبل الأفراد.

إن الاستعمال غير المباشر للأملاك الوطنية العمومية يخضع لمبدأ المساواة في الانتفاع بخدمات المرافق العامة، وذلك تجسيدا لنص المادة 37 من الدستور⁽²⁾ التي تنص على أن كل الناس سواسية أمام القانون، ويترتب على هذا المبدأ ضرورة معاملة المواطنين على قدم المساواة ودون أي تمييز بينهم على أساس الجنس أو العرق أو الانتماء السياسي أو المركز الاجتماعي أو أي ظرف شخصي أو اجتماعي آخر.

يرتبط بهذا المبدأ، مبدأ حياد المرفق العمومي، الذي يعرفه الفقيه ديلوبادر (DE LAUBADER) كما يلي: حياد المرفق يعني أن هذا الأخير يُسيّر طبقا لمقتضيات الصالح العام، فلا يستعمل بذلك مسير المرفق العمومي منح امتيازات لبعض المصالح على حساب مصالح أخرى، ولا استعمالها كأداة للدعاية والمحسوبية⁽³⁾، ويتحقق هذا المبدأ من خلال مبدأ عدم تحييز الإدارة الذي هو مكرس في الدستور⁽⁴⁾.

ويخضع الاستعمال العام غير المباشر لمبدأ المجانية. إذ تعتبر مجانية الخدمة كنتيجة لفكرة المنفعة العامة التي يستهدفها المرفق العمومي⁽⁵⁾، غير أن مجانية الخدمة التي تقدمها المرافق العمومية تكون نسبية خاصة في المرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري التي يدفع فيها ثمن مقابل لانتفاع من ذلك المرفق إلى أن ذلك الثمن في الغالب ليس هو الثمن الحقيقي لتلك

¹ ماجد راغب الطلو، المرجع السابق، ص. 198 و199.

² التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق، ص 12.

³ ميساوي حنان، المرجع السابق، ص 192.

⁴ المادة 26 ف.02 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق، ص 10.

⁵ ميساوي حنان، المرجع السابق، ص 192.

الخدمة، وهو في الغالب مدعم من الدولة ومحدد من طرفها مثل خدمات مرفق الكهرباء والغاز ومرفق المياه والنقل.

ثانياً: استعمال الأملاك العمومية من المصالح العمومية

إن استعمال الأملاك العمومية لا يقتصر على الأفراد وإنما يمكن أن تستعمل من طرف الجماعات المحلية أو مصالحها المخصصة لها تلك المرافق مباشرة وفقاً للغرض المخصصة له، كما يمكن أن تستعملها الهيئات والمؤسسات العمومية أو المقاولات العمومية وذلك بغرض القيام بمهمة ذات الصالح العام، وقد نصت المادة 78 من المرسوم التنفيذي رقم 12-427⁽¹⁾، على ذلك حيث جاء فيها: "مرافق الأملاك العمومية، هي المرافق التي تخصص للجماعات المحلية أو مصالحها وتستخدمها مباشرة طبقاً لغرضها العادي.

ويمكن ان تستعمل هذه المرافق أيضاً، الهيئات والمؤسسات أو المقاولات العمومية غير الإدارات العمومية، وما يقوم مقامها في الاضطلاع بمهمة المصلحة العمومية أو مهمة المنفعة العامة التي تمارس باسم الدولة ولحسابها تحت سلطة شخصية عمومية".

يتضح من نص المادة أعلاه أن المؤسسات أو المقاولات العمومية غير الإدارات العمومية إي المرافق العامة الاقتصادية، أنها تستفيد من مرافق الأملاك العمومية، في حالة اضطلاعها بمهمة المصلحة العامة أو مهمة ذات النفع العام، لكن ذلك يتوقف على شرطين أساسيين هما:

- أن تمارس مهامها باسم الدولة ولحسابها، وليس لحسابها الخاص، فهنا يعتبر العمل إدارياً، لأن الهيئات والمؤسسات أو المقاولات العمومية ذات الطبيعة الاقتصادية كانت بمثابة وكيل عن الدولة.
- تمارس تلك المهمة تحت رقابة شخصية عمومية.

1- استعمال الأملاك العمومية المخصصة لأصحاب الامتياز أو المصالح العمومية: يقصد بأصحاب الامتياز الذين لهم حق استغلال الأملاك الوطنية العمومية بموجب عقد امتياز، حيث يمكن أن تستعمل الأملاك العمومية المخصصة للاستعمال المشترك بين الجمهور، استعمالاً خاصاً بناءً على عقد يتضمن منح امتياز على استعمال أملاك عمومية⁽²⁾.

¹ المرسوم التنفيذي رقم 12-427، المصدر السابق، ص 30.

² المادة 75، نفس المصدر، ص 30.

يمنح امتياز استغلال الأملاك الوطنية العمومية بناءً على دفتر شروط واتفاقية نموذجية موافق عليها بموجب مرسوم، ويتم منح الامتياز في الغالب عن طريق المزايدة التي تكون مفتوحة لكل من تتوفر فيه الشروط القانونية، ويمكن أن يمنح الامتياز بالتراضي إذا كانت المزايدة غير مجدية، ويلتزم صاحب الامتياز باحترام الشروط المحددة في دفتر الشروط⁽¹⁾.

تستفيد المصلحة العمومية أو الهيئة العمومية المخصص لها مرافق الأملاك العمومية أو الممنوح امتيازها أو المسندة إليها الاضطلاع بمهمتها من حق الانتفاع الذي يمنحها امتيازات خاصة، حيث تخولها في إطار ممارسة مهمتها وما تضطلع به من عبء في تسيير قطعة من الأملاك العمومية حق القيام بما يأتي⁽²⁾:

- القيام بجميع الأشغال الضرورية لاستغلال المصلحة أو النشاط،
- منح رخص شغل الأماكن بعقد وحيد الطرف أو متعدد الأطراف، على أن تزن الظروف قبل منحها الترخيص وتقدر أن هذا الاستعمال لن يضر بالعرض المخصص له أصلاً، وأنه لن يعوق الانتفاع العام للأفراد⁽³⁾.

- قبض وجمع الثمار الطبيعية والمداخل المدنية الناتجة عن الأملاك العمومية المخصص لها أو الممنوحة لها أو الممنوح امتيازها أو المسندة إليها، وتحصل لها أتاوى شغل الأماكن، ولو أن رخص شغل تلك الأماكن قد سلمها ممثل السلطة المالكة لمرفق الأملاك ذاتها،

- الحصول على تعويض إذا مس الشخص العمومي المالك، حقها في التمتع، في حال ما إذا تغير تخصيص مرفق الأملاك العامة الممنوح امتيازها أو المخصص لها، أو المسند إليها أو نزعة الصفة العمومية منه.

- يستفيد أصحاب الامتياز من حق في التوازن المالي للعقد⁽⁴⁾، ومن الحماية القضائية التي تمكنه من التصدي للغير في حالة ما إذا تعرض له تعرضاً مادياً للحفاظ على حقه ومركزه في استعمال مرفق

¹ المادة 123 من القانون رقم 18-04 المؤرخ في 10 ماي 2018، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 27 الصادرة في 13 ماي 2018، ص 23.

² المادة 79 من المرسوم التنفيذي رقم 12-427، المصدر السابق، ص 30، 31.

³ محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعية الجديدة، مصر، 2012، ص 701.

⁴ النوعي أحمد، النظام القانوني للأملاك الوطنية العمومية في التشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عقاري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة الجزائر، 2017/2018، ص 285.

الأمالك العمومية ومواجهتهم من خلال دعاوى الحيازة⁽¹⁾، بحيث يمكنه رفع دعوى منع التعرض أو دعوى استرداد الحيازة، في حالة ما إذا سُلِب منه الغير الأمالك العمومية المخصص له بالقوة.

يهدف المشرع من خلال اعتماده على إجراءات المزايدة والمناقصة في منح استغلال الأمالك الوطنية العمومية المخصصة للاستعمال الخاص إلى تثمين مردوديتها، وإضفاء الشفافية واحترام مبدأ المنافسة في منح عقود الامتياز وضمان المساواة بين الأشخاص للاستفادة من تلك الأمالك، وهذا من شأنه أن يحد من أفعال الفساد التي قد تقع عرضة لها، كالمحاباة والرشوة واستغلال النفوذ واستغلال السلطة، وغيرها من جرائم الفساد التي تقلل من مردودية تلك الأمالك.

2- استعمال الأمالك العمومية المخصصة للإدارات العمومية: لقد نص المشرع الجزائري في المادة 80 من المرسوم التنفيذي رقم 12-427⁽²⁾، على أن استعمال مرافق الأمالك الوطنية المخصص للمصالح والإدارات العمومية يبني على عقد تخصيص طبقا للمواد من 82 الى 86 من القانون رقم 90-30.

بالرجوع إلى القانون رقم 90-30 المتضمن قانون الأمالك الوطنية، نجد أن المواد من 82 إلى 86 من جاءت ضمن أحكام الباب الخاص بتسيير الأمالك الوطنية الخاصة، أين نص المشرع الجزائري على التخصيص باعتباره وسيلة لتسيير تلك الأمالك، وعرفه في نص المادة 82 الفقرة الأولى كما يلي: "يعني التخصيص استعمال ملك عقاري أو منقول يملكه شخص عمومي في مهمة تخص الصالح العام للنظام، ويتمثل في وضع أحد الأمالك الوطنية الخاصة التي تملكها الدولة أو جماعات الإقليمية تحت تصرف دائرة وزارية أو مصلحة عمومية أو مؤسسة عمومية تابعة لأحدهما وقصد تمكينها من أداء المهمة المسندة إليها"⁽³⁾.

استنادا إلى ما تقدم يتضح أن الأمالك الوطنية الخاصة سواء كانت أملاك عقارية أو منقولة يمكن أن تخضع للتخصيص.

أما عن الجهة التي يمكن أن تستفيد من التخصيص يمكن أن تكون دائرة وزارية أو مؤسسة تابعة لها أو مصلحة عمومية مؤسسة عمومية تابعة لها، كما يمكن للدولة أن تخصص للمؤسسات العمومية

¹ عزاوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر، 2007، ص 297.

² المرسوم التنفيذي رقم 12-427، المصدر السابق، ص 31.

³ القانون رقم 90-30، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 08-14، المصدر السابق، ص 1676.

ذات الطابع الصناعي والتجاري ومراكز البحث والتنمية والهيئات الإدارية المستقلة، بعنوان التجهيز، العقارات التابعة لأملكها الخاصة⁽¹⁾.

بالرجوع إلى نص المادة 80 أعلاه، فإن تخصيص الأملاك الوطنية العمومية يكون بناء على عقد تخصيص، ويمكن أن يكتسي التخصيص طابعا داخليا وذلك عندما يضع شخص عمومي ملكاً يملكه تحت تصرف مصالحها، أو يكتسي طابعا خارجيا وذلك عندما يضع شخص عمومي ملكا يملكه تحت تصرف شخص عمومي آخر أو تحت تصرف إحدى مصالح هذا الشخص العمومي. ويتحمل الشخص المخصص له الملك صيانة الملك العمومي أما الإصلاحات الكبرى فتبقى على عاتق الشخص العمومي المالك.

تعتبر الصيانة من أهم الالتزامات التي تقع على عاتق الهيئة المسيرة للملك وكذا الجماعة العمومية صاحبة الملك بهدف حمايتها، والمحافظة عليها، وقد نص عليها المشرع الجزائري في المادة 67 الفقرة الثانية⁽²⁾، والتي جاء فيها: "الالتزام بصيانة الأملاك الوطنية العمومية، وتفرضه القواعد القانونية الخاصة التي تخضع لها الهيئة أو المصلحة المسيرة، وكذلك الجماعة العمومية المالكة في حالة القيام بالإصلاحات الكبيرة...".

كما تلتزم المصلحة الادارية المخصص لها الملك بالمحافظة على المرفق العام محل التخصيص، حيث يشكل نظام المحافظة إلى جانب نظام استعمال الأملاك الوطنية، عنصراً من عناصر نظام الأملاك الوطنية، يستهدف ضمان المحافظة على الأملاك الوطنية العمومية، بموجب تشريع ملائم مرفق بعقوبات جزائية⁽³⁾.

أما عن كيفية التخصيص، فيمكن أن يكون مؤقتا وذلك عندما يتعلق بمرفق مخصص أصبح مؤقتا غير ذي فائدة للمصلحة المخصص لها دون التذكير في إلغاء تخصيصه، ولا يمكن أن يتجاوز التخصيص المؤقت مدة أقصاها خمس (5) سنوات ابتداءً من تاريخ معاينتها، وفي حال تجاوز هذه المدة يصبح التخصيص نهائياً، إذا تبين أن فائدته قائمة، وفي الحالة العكسية يسترجع المرفق ذمة مالكة الأصلي قبل التخصيص.

¹ المادة 82 الفقرة الأخيرة من القانون رقم 90-30، المعدلة بموجب المادة 24 من القانون رقم 08-14، المصدر السابق، ص 16، 17.

² نفس المصدر، ص 1675.

³ المادة 68 الفقرة الأولى، نفس المصدر، ص 1675.

إن تخصيص مرافق الأملاك الوطنية يكون مجاناً عندما يتعلق الأمر بالتخصيص داخلي، ويكون بمقال في حالة ما إذا كان التخصيص خارجي، أي عندما تقوم جماعة عمومية لفائدة حاجات جماعة عمومية أخرى، أو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تابعة لجماعة عمومية أخرى أو مؤسسة أو هيئة عمومية تمسك حساباتها بشكل تجاري⁽¹⁾.

الفرع الثاني: طرق استغلال الأملاك الوطنية الخاصة

نظراً للوظيفة الامتلاكية والمالية التي تؤديها الأملاك الوطنية الخاصة، تجعلها قابلة للتصرف فيها بمختلف التصرفات التي يجريها الأفراد على أملاكهم، سواء الناقلة للملكية أو غير الناقلة لها، على أن تتقيد السلطة المكلفة بتسيير الأملاك الوطنية الخاصة بالقواعد والإجراءات القانونية اللازمة لإدارتها بغرض حماية تلك الأملاك من جهة وتأمين عائداتها المالية من جهة أخرى، وقد نصت المادة 80 من قانون الأملاك الوطنية⁽²⁾، على ما يلي: "تخضع الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة والجماعات الإقليمية المحددة في المواد 17 إلى 20 أعلاه من حيث تسييرها واستعمالها والتصرف فيها في وقت واحد لما يأتي:

- للقواعد الساري مفعولها على تنظيم وتسيير الجماعات والمصالح، والهيئات المالكة والحائزة.
- للقواعد والتنظيمات التي توجه أو تخصص هذه الأملاك لأهداف وأغراض التقدم الاقتصادي والاجتماعي والثقافي وكذلك التشريع الخاص بهذا الشأن.
- للقوانين المتعلقة بعلاقة القانون الخاص التي تلزم الدولة أو الجماعات الإقليمية في هذا المجال.
- لأحكام هذا القانون".

لما كانت الملكية الخاصة للدولة والجماعات الإقليمية مشابهة لملكية الأفراد، فإنه يمكن التصرف فيها بمختلف التعاملات الناقلة للملكية أو غير الناقلة لها، مع تقيد الإدارة ببعض القواعد والضوابط التي لا يتقيد بها الخواص في تصرفهم في أملاكهم، وذلك راجع إلى تقيد السلطة الإدارية بالمصلحة العامة في كل الأعمال التي تقوم بها دون استثناء، وعليه سنتطرق للتصرفات غير الناقلة للملكية التي تقع على الأملاك الوطنية الخاصة، ثم ننتقل إلى التصرفات الناقلة للملكية.

¹ المادة 86 من القانون رقم 90-30، المعدلة بموجب المادة 25 من القانون رقم 08-14، المصدر السابق، ص 17.

² القانون رقم 90-30، المصدر السابق، ص 1676.

أولاً: التصرفات غير الناقلة للملكية

يمكن للسلطة الإدارية المكلفة بإدارة الأملاك الوطنية أن تستغل أملاكها الخاصة قصد تثمين مردوديتها، من دون أن تخرج من ذمتها، ويعتبر الإيجار والامتياز من بين أهم هذه التصرفات التي تقوم بها الإدارة من أجل تثمين موارد الأملاك الوطنية الخاصة واستغلالها العقلاني قصد تحسين عائداتها المالية بما يساهم بشكل متميز في ميزانية الدولة وجماعتها المحلية.

1- تأجير الأملاك الوطنية الخاصة: تختص إدارة أملاك الدولة بتأجير الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة والتي تسيّرها، سواء كانت عقارات أو منقولات. فبالنسبة للعقارات، غير المحلات ذات الاستعمال السكني عن طريق المزاد العلني⁽¹⁾، ويقتصر ذلك على الأملاك الوطنية الخاصة العقارية التي يحتمل أنها غير قابلة لتأدية وظيفتها في عمل المصالح والمؤسسات العمومية، وفي هذا الخصوص نصت المادة 89 الفقرة الأولى من قانون الأملاك الوطنية⁽²⁾ على أنه: "يمكن التنازل أو تأجير الأملاك العقارية التابعة للأملاك الوطنية الخاصة والجماعات الإقليمية، غير المخصصة أو التي ألغي تخصيصها، إذا ورد احتمال عدم قابليتها لتأدية وظيفتها في عمل المصالح والمؤسسات العمومية عن طريق المزاد العلني،... الخ".

تتم عملية تأجير الأملاك العقارية التابعة للأملاك الوطنية الخاصة عن طريق المزاد العلني إما بالمزادات الشفوية وإما بالتعهدات المختومة، بغرض الحصول على أعلى عرض مالي من جهة، وإضفاء الشفافية على تصرفاتها من جهة أخرى، وتتولى لجنة مختصة بالإشراف على عملية المزادة بهدف حماية تلك الأملاك من التصرفات المشبوهة والتي تنعكس سلباً على مردوديتها⁽³⁾.

أما الأملاك العقارية التابعة للأملاك الوطنية الخاصة، ذات الاستعمال الرئيسي كسكن بالقيمة الإيجارية الحقيقية⁽⁴⁾، مع مراعاة الأحكام التشريعية والتنظيمية الخاصة، ومثال ذلك؛ يحدد مبلغ القيمة

¹ المادة 103 من المرسوم التنفيذي رقم 12-427، المصدر السابق، ص 35.

² المادة 89 من القانون رقم 90-30، المعدلة والمتممة بموجب المادة 26 من القانون رقم 08-14، المصدر السابق، ص 12.

³ للتفصيل أكثر، يمكن الإطلاع على دفتر شروط إيجار العقارات التابعة للأملاك الوطنية الخاصة بالدولة عن طريق المزاد بالمزادات الشفوية أو التعهدات المختومة، منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد الأول، الصادرة في 08 جانفي 1995، ص 14.

⁴ المادة 90 من القانون رقم 90-30، المعدلة بموجب المادة 27 من القانون رقم 08-14، المصدر السابق، ص 17.

الإيجارية للسكن العمومي الإجباري، بقرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالسكن والوزير المكلف بالتجارة والوزير المكلف بالمالية⁽¹⁾.

كما يمكن بصفة استثنائية ومبررة قانوناً أن يتم تأجير الأملاك الوطنية الخاصة العقارية بالتراضي على أساس القيمة الإيجارية الحقيقية للأملاك المعنية لأجل عمليات تحقق فائدة أكيدة للجماعة الوطنية⁽²⁾، ولا يمكن اللجوء إلى هذا الأسلوب من التعاقد إلا بعد الحصول على ترخيص التأجير بالتراضي من الوالي بعد أخذ رأي إدارة أملاك الدولة حول الشروط المالية.

أما فيما يخصّ الأملاك المنقولة التابعة للأملاك الوطنية الخاصة، فلا يمكن تأجيرها إلا من طرف مصلحة أملاك الدولة، سواء كانت مخصصة لمصلحة عمومية أو غير مخصصة لها، وفي الحالة الأولى لا بد من حصول على موافقة مسبقة من المصلحة المخصص لها الملك، والتي تتولّى تحديد الشروط التقنية لعملية التأجير، بينما الشروط المالية تحدد من طرف إدارة أملاك الدولة، على أن لا يقل مبلغ الإيجار عن القيمة التأجيرية للملك⁽³⁾.

يثبت تأجير المنقولات التابعة للأملاك الخاصة للدولة في اتفاقية تعدها إدارة أملاك الدولة المختصة إقليمياً، على أن يتم قبض مبلغ الإيجار من طرف محاسبي إدارة أملاك الدولة لصالح الميزانية التي تسير عليها المصلحة المستفيدة من التخصيص.

2- الامتياز: يعتبر عقد الامتياز من بين أهم العقود التي تلجأ إليها الدولة لتثمين ممتلكاتها العقارية، وهو عقد يبرم بين إدارة أملاك الدولة وأحد الخواص تسمح لهذا الأخير من استغلال واستثمار الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة، مقابل إتاوة يدفعها المستفيد لصالح الخزينة العمومية.

وبشكل عقد الامتياز الوسيلة التي تمكن الأشخاص الطبيعيين من استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، وقد عرّفه المشرع الجزائري بأنه: العقد الذي تمنح بموجبه الدولة شخصاً طبيعياً من جنسية جزائرية حق استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، وكذا الأملاك

¹ المادة 51 من المرسوم التنفيذي رقم 08-142 المؤرخ في 05 جمادى الأولى 1429 الموافق 11 ماي 2008، المحدد لقواعد منح السكن العمومي الإجباري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 24، الصادرة في 05 جمادى الأولى 1429 الموافق 11 ماي 2008، ص 23.

² المادة 89 ف. 02 من القانون رقم 90-30، المعدلة والمتممة بموجب المادة 26 من القانون رقم 08-14، المصدر السابق، ص 12.

³ المادة 131 من المرسوم التنفيذي رقم 12-427، المصدر السابق، ص 39.

السطحية المتصلة بها، بناءً على دفتر شروط، لمدة أقصاه أربعون (40) سنة قابلة للتجديد مقابل دفع إتاوة سنوية⁽¹⁾.

يمكن للإدارة أن تفسخ عقد الامتياز في حالة عدم احترام المستثمر صاحب الامتياز التزاماته، وذلك بعد معاينة المخالفة من طرف محضر قضائي، وإعذاره من الديوان الوطني للأراضي الفلاحية من أجل احترام التزاماته خلال أجل محدد في الإعذار، وفي حالة عدم امتثاله تتخذ إدارة أملاك الدولة قرار الفسخ بعد إخطارها من الديوان، ويكون هذا القرار قابل للطعن أمام الجهة القضائية خلال شهرين من تبليغ المعني به من طرف الديوان الوطني للأراضي الفلاحية⁽²⁾، ومن الالتزامات التي يترتب عن الإخلال بها من طرف المستثمر المتعاقد عقوبة فسخ نذكر:

- عدم استغلال الأراضي الممنوحة طيلة مدة سنة واحدة،
- تغيير الوجهة الفلاحية للأراضي،
- البناء في الأراضي بدون رخصة من الديوان الوطني للأراضي الفلاحية،
- التأجير من الباطن للأراضي،
- عدم دفع الإتاوة بعد أجلين متاليين وبعد إعذارين غير مجدبين⁽³⁾.

كما يعتبر نمط الامتياز هو الأسلوب الوحيد لاستغلال الأراضي التابعة للأحكام الخاصة للدولة، الموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، حيث تقوم إدارة أملاك الدولة بإعداد عقد الامتياز مرفقا بدفتر أعباء، يحدد بدقة برنامج الاستثمار، وبنود وشروط منح الامتياز ومدة الاستغلال التي لا ينبغي أن تتجاوز الحد الأقصى ولا تقل عن الحد الأدنى، وفي هذا الصدد نجد أن المشرع الجزائري حدد المدة الدنيا لإنجاز المشاريع الاستثمارية على الأراضي التابعة للأحكام الوطنية الخاصة بثلاث وثلاثين (33) سنة قابلة

¹ المادة 04 من القانون رقم 10-03 المؤرخ في 05 رمضان 1432 الموافق 15 أوت 2010، المحدد لشروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأحكام الخاصة للدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، الصادرة في 05 رمضان 1432 الموافق 18 أوت 2010، ص 05.

² المادة 28 من القانون رقم 10-03، المصدر السابق، ص 07.

³ المادة 08 من دفتر الشروط الامتياز على الأراضي الفلاحية التابعة للأحكام الخاصة للدولة، الملحق الثالث من المرسوم التنفيذي رقم 10-326 المؤرخ في 17 محرم 1432 الموافق 23 ديسمبر 2010، المحدد لكيفيات تطبيق حق الامتياز لاستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأحكام الخاصة للدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 79، الصادرة في 23 محرم 1432 الموافق 29 ديسمبر 2010، ص 19.

للتجديد في حدود تسعة وتسعون (99) سنة كحد أقصى، ويمنح الامتياز بالمزاد العلني المفتوح أو المقيد، أو بالتراضي، مقابل تسديد الإتاوة الإيجابية السنوية الناتجة، على أن تحين هذه الإتاوة بعد انقضاء كل فترة إحدى عشرة (11) سنة⁽¹⁾.

يمكن لإدارة أملاك الدولة ممثلة في مديرها أن تطلب أمام الجهات القضائية المختصة إسقاط عقد الامتياز في حالة إخلال المتعاقد معها بالتزاماته سواء التشريعية أو التي تضمنها دفتر الأعباء⁽²⁾.

ثانيا: التصرفات الناقلة للملكية

يمكن لإدارة أملاك الدولة أن تتصرف بالأملاك الوطنية الخاصة، تصرفا ناقلا للملكية، سواء كان ذلك عن طريق التبادل أو عن طريق البيع، ونظرا لخطورة هذه التصرفات أخضعها المشرع الجزائري لإجراءات وقواعد خاصة تختلف عن الإجراءات التي يقوم بها الخواص على أملاكهم، وذلك بما يضمن تحقيق الصالح العام والتصدي للاعتداءات المحتملة من بعض الموظفين الذين يسعون إلى تحقيق مصالحهم الخاصة.

1- البيع: تلجأ السلطة المكلفة بإدارة الأملاك الوطنية إلى بيع الممتلكات العقارية الخاصة التابعة للدولة غير المخصصة أو التي ألغيت تخصيصها إذا لم تعد صالحة للمصالح والمؤسسات العمومية⁽³⁾، عن طريق المزاد العلني بحيث تتم عملية بيع الأملاك العقارية التابعة للأملاك الوطنية الخاصة عن طريق المزاد العلني إما بالمزايدات الشفوية وإما بالتعهدات المختومة، ويمكن بصفة استثنائية ومبررة قانوناً أن يتم بيع الأملاك الوطنية الخاصة العقارية بالتراضي بثمن لا يقل عن قيمتها التجارية، وهذا لأجل عمليات تحقق فائدة أكيدة للجماعة الوطنية⁽⁴⁾، ولا يمكن اللجوء إلى هذا الأسلوب من التعاقد إلا بعد الحصول على ترخيص من الوزير المكلف بالمالية.

¹ المواد 3، 4 و 9 من الأمر رقم 08-04 المؤرخ في أول رمضان 1429 الموافق أول سبتمبر 2008، المحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 49، الصادرة في 03 رمضان 1429 الموافق 03 سبتمبر 2008، ص 04، 05.

² المادة 12، المصدر نفسه، ص 07.

³ المادة 90 من المرسوم التنفيذي رقم 12-427 المصدر السابق، ص 33.

⁴ المادة 89 ف. 02 من القانون رقم 90-30، المعدلة والمتممة بموجب المادة 26 من القانون رقم 08-14، المصدر السابق، ص 12.

أما فيما يخص المنقولات التابعة للأمالك الوطنية الخاصة الملغى استعمالها، والتي ليس من شأنها أن تستعمل من جديد أو أن تستخدم مباشرة، فإنه تسلم لإدارة أملاك الدولة المختصة من أجل بيعها لفائدة الخزينة العمومية، حيث نصت المادة 144 من المرسوم التنفيذي رقم 12-427⁽¹⁾، على ما يلي: "تبيع مصلحة أملاك الدولة لفائدة الخزينة العمومية، جميع أنواع الأثاث والأمتعة والبضائع والمعدات والمواد، وجميع الأشياء المنقولة بطبيعتها التابعة للأمالك الخاصة للدولة، أو التي إقتنتها الدولة ... الخ".

يتولى عمليات البيع أعوان مصالح أملاك الدولة المحلفون، وذلك بعد الأشهار وإعلان المزايدة الذي ينبغي أن يكون قبل خمسة عشر (15) يوما على الأقل من تاريخ البيع، عن طريق الملصقات وإن اقتضى الأمر في الصحف أو أي وسيلة يمكن أن تثير المنافسة، باستثناء المنقولات قليلة الأهمية أو سريعة التلف، ويكون المزاد العلني عن طريق العروض المختومة أو بالمزايدة الشفوية، أو بأي طريقة أخرى تحفز على المنافسة. لكن يمكن أن تتم عمليات البيع بالتراضي لاعتبارات تتعلق بالأمن العمومي والدفاع الوطني أو لأسباب تقتضي أن تتم عملية البيع بالتراضي، ويجب أن لا يقل ثمن البيع عن القيمة التجارية للمبيع⁽²⁾.

ما يجب الإشارة إليه هو أن المشرع الجزائري تبنى أسلوب المزايدة في بيع الأملاك الوطنية الخاصة العقارية والمنقولة، وذلك بغرض تحفيز المنافسة وإضفاء الشفافية على عمليات البيع والتصدي لمختلف مظاهر الفساد التي يمكن أن تتعرض لها تلك الأملاك أثناء عمليات البيع، وجعل من التعاقد بالتراضي أسلوب استثنائي يتم اللجوء له بقرار معلل يثبت أن عملية البيع وحتى الإيجار يحقق فائدة أكيدة للجماعة الوطنية، وبعد ترخيص من السلطة المختصة.

2- التبادل: إن التبادل يقتصر على العقارات والتي يتم فيها تبادل الأملاك العقارية التابعة للأمالك الوطنية الخاصة التي تملكها الدولة أو جماعاتها الإقليمية، مقابل أملاك عقارية يملكها الخواص، ويجب أن يكون العقار محل المبادلة خالي من الحقوق العينية التبعية، وتتخذ السلطة الإدارية المختصة قرار التبادل، وفي حالة وجود فارق في قيمة العقارين محل المبادلة يلتزم الطرف الذي تكون قيمة الملك الذي

¹ المرسوم التنفيذي رقم 12-427 المصدر السابق، ص 40.

² المواد 150، 151، 152، نفس المصدر، ص 41.

يعرضه أقل بأن يدفع الفارق إلى المتعاقد الأخر⁽¹⁾، ويتخذ عقد التبادل شكل عقد إداري أو شكل عقد توثيقي الذي يسجل ويشهر في المحافظة العقارية⁽²⁾.

المطلب الثاني: الأساليب المعتمدة من طرف الهيئة في حماية الأملاك الوطنية

يعتبر الهدف الأساسي من إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته هو الوقاية من الفساد خاصة في المؤسسات والإدارات العمومية، وحماية الممتلكات الوطنية من مختلف الاعتداءات، وهذا بالاعتماد على الأساليب المتاحة قانوناً، والتي تتمثل في تقديم التوصيات والآراء والاقتراحات إلى الهيئات الإدارية التي تطلب ذلك، إلى جانب تقديم آراء إلى السلطة التشريعية من أجل سن تشريعات كفيلة بحماية تلك الأملاك، خاصة فيما يتعلق بعملية جرد الأملاك الوطنية وكذا تقديم آراء وتوصيات تتعلق بعملية تسيير الأملاك الوطنية بنوعيتها العامة والخاصة، خاصة وأن حمايتها من الفساد تقتضي من الأشخاص المكلفين بإدارتها وتسييرها، إيجاد نوع من التوفيق بين الالتزام بالحفاظ على الأملاك الوطنية، وبين الالتزام بالاستعمال العادي لها⁽³⁾.

تعتمد الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد في حماية الأملاك الوطنية على حقها في الاطلاع على الوثائق والسجلات والتي تمكنها من معرفة مدى التزام حماية الهيئات الإدارية بالحفاظ على الأملاك الوطنية وهذا بصيانتها واستعمالها وفقاً للأهداف المسطرة لها، وبناء على سجلات الجرد ومحاضر تسيير الأملاك الوطنية ومحاضر استغلال الأملاك الوطنية، ففي حالة ما إذا اكتشفت أن هناك ثغرات في استغلال الأملاك الوطنية تقوم بتقديم اقتراحات وتوصيات لسد تلك الثغرات، وإذا رأت أن الوقائع التي ارتكبتها الموظف تشكل جريمة تحيل الملف إلى وزير العدل الذي يسوغ له أن يخطر النائب العام المختص، كما يسوغ له فضلاً عن ذلك أن يكلفه كتابة مباشرة متابعة⁽⁴⁾ الأشخاص المشتبه فيهم ارتكاب أفعال فساد ضد الأملاك الوطنية، وعليه سيتم تناول عملية الجرد في الفرع الأول باعتبارها أهم وسيلة يمكن الاعتماد عليها في المحافظة على الأملاك الوطنية، ثم الانتقال في الفرع الثاني إلى إجراءات استغلال الأملاك الوطنية.

¹ المادتان 92، 94 من القانون رقم 90-30، المصدر السابق، ص 1677، 1678.

² المادتان 120، 121 من المرسوم التنفيذي رقم 12-427 المصدر السابق، ص 37.

³ VALERIE Dufau , Les Sujétions exorbitantes du droit commun en droit administratif, L'harmattan , Paris, France. 1999. P. 169.

⁴ المادة 30 من الأمر رقم 66-155، المصدر السابق، ص 624.

الفرع الأول: الاطلاع على الجرد

لقد خوّل المشرع الجزائري الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في إطار ممارسة المهام الموكلة إليها لاسيما في إطار جمع المعلومات بغرض استغلالها في الكشف عن الفساد والوقاية منه ومكافحته أن تطلب أي وثيقة أو معلومة، وتعتبر سجلات الجرد وسيلة مهمة لمعرفة استعمال الأملاك وفقا للأهداف المسطرة لها وتبين حركة هذه الأموال⁽¹⁾، ومن خلال اطلاع الهيئة على الجرد يمكنها التعرف على الاملاك التي كانت محل اختلاس أو إتلاف أو تبديد عمدي، أو التي تعرضت لأحد صور الفساد بصفة عامة، وفي هذه الحالة يمكن للهيئة وفي إطار الاختصاصات الموكلة لها أن تستعين بالنيابة العامة للبحث عن سبب ضياع تلك الأملاك أي مدى تعرضها للاختلاس أو التبديد أو التلف، وفي حالة توصل الهيئة إلى أن سبب الضياع كان نتيجة تعرضه لأحد أفعال الفساد تحول الملف إلى وزير العدل الذي يسوغ له أن يخطر النائب العام المختص من أجل تحريك الدعوى العمومية، كما يمكنها تقديم اقتراحات وتوصيات إلى الإدارات العمومية بشأن جرد الأملاك الوطنية قصد حمايتها من مختلف أشكال الفساد التي قد تتعرض له.

لقد عرف المشرع الجزائري الجرد العام بأنه: تسجيل وصفي وتقييمي لجميع الاملاك العامة والخاصة التابعة للدولة والولاية والبلدية والتي تحوزها مختلف مؤسسات الدولة وهيكلها والجماعات الإقليمية⁽²⁾. ويشمل الجرد الأملاك العقارية والمنقولة التابعة للأملاك الوطنية. ونظرا لأهمية الجرد في حماية الأملاك الوطنية يجب التعرض له بنوع من التفصيل.

أولاً: جرد الأملاك الوطنية العقارية

لقد كلف المشرع الجزائري المصالح والهيئات العمومية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة للدولة والجماعات الإقليمية سواء كانت تتمتع بالاستقلال المالي و/ أو الشخصية المعنوية أو لا تتمتع بهما، أن تقوم بجرد وصفي تقويمي لعقارات الأملاك الخاصة أو العمومية التي خصصت لها⁽³⁾.

¹ المادة 08 ف. 2، 3، من القانون رقم 90-30، المصدر السابق، ص 1664.

² المادة 08 ف. 2 من نفس القانون. المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-455، المؤرخ في 16 جمادى الأولى 1412 الموافق 23 نوفمبر 1991، المتعلق بجرد الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 60، الصادرة في 17 جمادى الأولى 1412 الموافق 24 نوفمبر 1991، ص 2346.

³ المادة 08، نفس المصدر.

تعتمد المصالح والهيئات العمومية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري المكلف بجرد أملاكها العقارية عندما يكون الجرد تقييمي، على القيم التالية:

- القيمة الواردة في عقد التخصيص، إذا كان العقار المخصص قد وقع تقويمه وقت تخصيصه لها.
- القيمة الناتجة عن كلفة الإنجاز وقت التسليم النهائي، إذا أنجز العقار محل الجرد بمساهمة الدولة أو الجماعات الإقليمية.

- قيمة العقار الواردة في عقد نقل الملكية عندما يتعلق الأمر بحالتي الشراء أو التبادل.
- القيمة الواردة في الكتابات المحاسبية إذا كان العقار مذكوراً في الكتابات التي تمسكها قانونياً المنشأة أو المصلحة أو الهيئة أو المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري المزودة بميزانية مستقلة. وكذلك الشأن بالنسبة للعقار التابع للأموال الوطنية المخصص أو الممنوح لمؤسسة عمومية أو هيئة عمومية مسيرة على الشكل التجاري⁽¹⁾.

قصد تحقيق حماية أكثر للعقارات التابعة للأموال الوطنية ألزم المشرع كل منشأة أو مصلحة أو هيئة أو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، وكذلك كل مؤسسة عمومية أو هيئة عمومية مسيرة على الشكل التجاري في حال وجودها، أن تعد بطاقات تعريفية بكل العقارات التابعة للأموال الوطنية، المخصص لها أو أسند إليها تسييرها أو تحوزه بأي صفة كانت، وبعد ذلك يتم إعداد شهادة تسجيل العقار.

1- إعداد البطاقات العقارية: تتضمن هذه البطاقات على نوعين من المعلومات، الأولى خاصة بالمنشأة أو المصلحة أو الهيئة أو المؤسسة التي خصص لها العقار أو تحوزه، وتشمل هذه المعلومات على ما يأتي:

- تسميتها،
- مرجع النص الذي أنشأها،
- الجماعة العمومية التي تنتمي إليها (الدولة، الولاية البلدية).
- أما المعلومات الثانية خاصة بالعقار وتتعلق بما يأتي:

- نوعيته، ومحتواه ومكان وجوده،
- أصل الملكية ونوعية الحقوق،

¹ المادتان 09، 10 من المرسوم التنفيذي رقم 91-455، نفس المصدر، ص 2346.

- قيمته⁽¹⁾.

يتم تحرير هذه البطاقات في ثلاث نسخ من اللون الأبيض والأخضر والبنفسجي، على أن تحتفظ المصلحة المستفيدة من العقار محل التخصيص بالنسخة ذات اللون البنفسجي، أما النسختين المتبقيتين فتجمع حسب البلديات ثم يتم إرسالها إلى المسؤول المعني حسب الحالة إلى:

- مصلحة أملاك الدولة في الولاية، حينما يتعلق الأمر بالعقارات التي تحوزها الهيئات أو المصالح أو الأجهزة أو المؤسسات العمومية التابعة للدولة،

- الوالي، حينما يتعلق الأمر بالعقارات التي تحوزها المصالح أو الهيئات أو المؤسسات العمومية التابعة للولاية.

- رئيس المجلس الشعبي البلدي، حينما يتعلق الأمر بالعقارات التي تحوزها المصالح أو الهيئات أو المؤسسات العمومية التابعة للبلدية⁽²⁾.

تلتزم مصلحة أملاك الدولة في الولاية، إرسال النسخة البيضاء إلى الجماعة الإقليمية المالكة، كما تلتزم البلدية أو الولاية بإرسال النسخة البيضاء إلى مصلحة أملاك الدولة في الولاية، إذا كانت البطاقة تخص عقارات تابعة للدولة.

2- إعداد شهادة تسجيل العقار: تلتزم مصلحة أملاك الدولة بالولاية بمجرد استلامها البطاقات العقارية التحقق من سلامتها، وعند الاقتضاء دعوة المصالح التي تتولى شغل العقار من أجل تكملة المعلومات الناقصة، بتسجيل العقارات المجرودة في الجدول العام للأملاك الوطنية، وتسلم إلى الهيئة المالكة شهادة تسجيل قصد استظهارها عند القيام بعمليات الترميم أو الصيانة.

بالرجوع إلى نص المادة 83 من قانون المالية لسنة 2003، على أنه: "لا يجوز للأمر بالصرف صرف النفقات المتعلقة بأشغال صيانة وترميم العقارات التي تشغلها هيئة أو مصلحة أو جهاز أو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تابعة للدولة أو الجماعات الإقليمية، إلا بعد الحصول على شهادة تسجيل العقار المعني في الجدول العام للأملاك الوطنية، تسلم من طرف مصلحة أملاك الدولة المختصة

¹ المادة 11، من المرسوم التنفيذي رقم 91-455، نفس المصدر، ص 2346.

² المادة 04 من القرار المؤرخ في 30 رجب 1412 الموافق 04 فبراير 1992، يحدد نموذج بطاقة التعريف لعقارات الأملاك الوطنية، ويحدد كفاءات إعدادها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 26، الصادرة في 05 شوال 1412 الموافق 08 أبريل 1992، ص 787.

إقليمياً⁽¹⁾، ويسعى المشرع من وضع هذه المادة في قانون المالية إلى إلزام الهيئات الإدارية المعنية بتسوية العقارات التابعة للإدارات العمومية، وجردها وتسجيلها في الجدول العام للعقارات التابعة للأموال الوطنية.

لكن في ظل النقائص التي تمّ تسجيلها على تسيير الممتلكات العقارية خاصة تلك التابعة للبلديات، ومنها قاعات العلاج والمدارس الابتدائية والسكنات الوظيفية ودور الحضانه، حيث تهمل إحصاؤها ولا تحين سجل الأملاك العقارية الخاصة بها ولا تعرف بالأخص الطبيعة القانونية لأموالها، مما يؤدي أحيانا إلى رفض عمليات الصيانة والإصلاح التي تلتزم بها لدى المراقب المالي.

لمواجهة إشكالية رفض المراقب المالي التأشير على نفقات الصيانة وإصلاح المباني التي تشغلها مؤسسة أو إدارات أو هيئات أو مؤسسات ذات طابع إداري تابعة للدولة أو الجماعات المحلية، لغياب شهادة تسجيل المبنى في الجدول العام للأموال الوطنية، تم الترخيص وبصفة استثنائية في قانون المالية لسنة 2016⁽²⁾، للأمر بالصرف بالتكفل بالنفقات المتعلقة بأشغال الصيانة وإصلاح تلك المباني، دون تقديم شهادة تسجيل المبنى المعني في الجدول العام للأموال الوطنية، التي تسلمها مصالح أملاك الدولة المختصة إقليمياً، هذا إلى غاية 31 ديسمبر 2017.

وفي ظل عدم التزام الجهات المختصة بتسوية الوضعية القانونية الخاصة بالعقارات التابعة لها، خلال المدّة الممنوحة لها بموجب قانون المالية لسنة 2016، ورفض المراقبين الماليين صرف نفقات أشغال الترميم والصيانة على العقارات التابعة للأموال الوطنية غير المسجلة في الجدول العام للأموال الوطنية، تم تعديل المادة 83 بموجب المادة 33 من قانون المالية لسنة 2019⁽³⁾، وذلك على النحو التالي: "لا يجوز للأمر بالصرف صرف النفقات المتعلقة بأشغال صيانة وترميم العقارات التي تشغلها هيئة أو مصلحة أو جهاز أو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تابعة للدولة أو الجماعات المحلية، إلا بعد تقديم لدى المراقب

¹ القانون رقم 02-11 المؤرخ في 20 شوال 1423 الموافق 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003،

الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 86، الصادرة في 20 شوال 1423 الموافق 24 ديسمبر 2002، ص 32.

² المادة 46 من القانون رقم 15-18 المؤرخ في 18 ربيع الأول 1437 الموافق 30 ديسمبر 2015، المتضمن قانون المالية لسنة 2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 72، الصادرة في 19 ربيع الأول 1437 الموافق 31 ديسمبر 2015، ص 19.

³ القانون رقم 18-18 المؤرخ في 19 ربيع الثاني 1440 الموافق 27 ديسمبر 2018، المتضمن قانون المالية لسنة 2019، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 79، الصادرة في 22 ربيع الثاني 1440 الموافق 30 ديسمبر 2018، ص 14.

المالي، تصريحاً ممضي من طرفه، يلتزم من خلاله بتسجيل العقار المعني في الجدول العام للأموال الوطنية في أجل لا يتجاوز ثلاث (03) سنوات، ابتداء من تاريخ صدور هذا القانون.

وبعد هذه المهلة، يجب على الأمر بالصرف الذي لم يحترم التزامه بمناسبة صرف النفقة، وتحت طائلة رفض المراقب المالي إصدار شهادة تسجيل العقار المعني في الجدول العام للأموال الوطنية تسلم من طرف مصالح أملاك الدولة المختصة إقليمياً.

تصادق مصالح أملاك الدولة المختصة إقليمياً على تصريح الالتزام، الذي سيحدد نموذجاً بقرار من الوزير المكلف بالمالية".

بتعديل المادة أعلاه أصبح يمكن للأمر بالصرف صرف النفقة الخاصة بأشغال صيانة وترميم العقارات، بعد تقديم تصريح مكتوب وممضي من طرفه إلى المراقب المالي، يلتزم من خلاله بتسجيل العقار المعني في الجدول العام للأموال الوطنية في أجل لا يتجاوز ثلاث (3) سنوات من صدور هذا القانون. تشمل عملية الجرد الأملاك العقارية كل العقارات بطبيعتها كالأراضي، البنايات، المشآت الفنية، والعقارات بالتخصيص، سواء كانت هذه العقارات منتجة أو غير منتجة للمداخل، بل يشمل حتى العقارات التي هي في طور الإنجاز والهبات والوصايا والسندات والقيم والقروض والمستحقات الواجب تحصيلها لاحقاً⁽¹⁾.

ونظراً لأهمية الجرد في حماية الأملاك الوطنية العقارية تلتزم المصلحة المكلفة بالأموال الوطنية في الولاية بتعيين سجلات تدوين العقارات ومراجعتها باستمرار، وتدوين أي تغيير قد يطرأ عليها من تبادل أو تخصيص أو تحويل⁽²⁾.

ثانياً: جرد الأملاك الوطنية المنقولة

قصد حماية الأملاك الوطنية المنقولة من مختلف جرائم الفساد وخاصة الاختلاس والتبديد العمدي والإتلاف، ومعرفة محتوى هذه الأملاك وظروف تسييرها وحفظها وصيانتها، تخضع جميع الأملاك المنقولة التابعة للمنشآت والمصالح والهيئات والمؤسسات العمومية التابعة للدولة والجماعات الإقليمية لعملية جرد جميع المعدات والأشياء المنقولة، بما في ذلك الماشية الحية، باستثناء الأشياء القابلة

¹ مذكرة رقم 69 صادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية بتاريخ 10 مارس 2016، موجهة إلى الولاية والولاية المنتدبين، تتعلق بتعيين أملاك الجماعات المحلية.

² ميساوي حنان، المرجع السابق، ص 169.

للاستهلاك بالاستعمال الأول كالورق والمواد الغذائية المواد المخبرية والمحروقات والزيوت وأنواع الوقود، والأشياء التي لا تتجاوز قيمة شرائها الوحدوية مبلغا يحدده الوزير المكلف بالمالية في قرار⁽¹⁾، ويتولى مسؤولية الجرد أعوان عموميون مكلفون بإدارة الوسائل العامة وتسييرها حسب القواعد الإدارية وقواعد المحاسبة العمومية⁽²⁾.

يجب أن تكون المنقولات المجرودة موصوفة وصفاً دقيقاً وكاملاً في سجل الجرد حتى يمكن التعرف عليها فيما بعد، ويختلف هذا الوصف على حسب نوع وطبيعة الشيء، بحيث يعطى لكل شيء مجرود رقم مستقل مهما تكرر، وينبغي أن تكون الأرقام متسلسلة ومتعاقبة، وأن يثبت فيه الرقم الذي منح أياه⁽³⁾، ويكون مكتوب بصورة واضحة وباستعمال مواد غير قابلة للمسح.

فيما يخص جرد السيارات، فإنه يكون بجرد السيارة باعتباره وحدة كلية وتعطى لها رقم واحد، وفي حالة تعرض مكوناتها أو ملحقاتها للعطب ولم تعد صالحة لتأدية وظيفتها كالبطاريات والأطر المطاطية، يتم تغييرها مع بيان إلغاء استعمالها في هامش سجل الجرد مقابل رقم تسجيل السيارة. كما تسجل قطع الغيار واللواحق التي تقتنى اقتناءً إضافياً متميزاً⁽⁴⁾.

لما كانت المنقولات التابعة للأموال الوطنية عرضة للفقدان بسبب السرقة أو التحطيم أو تكون محل جرائم الفساد وخاصة الاختلاس أو التلغ أو التبدد العمدي، فإنه يجب تحرير محضر أو تقرير يبين فيه بدقة الظروف التي تم فيها ذلك⁽⁵⁾، ويتم شطب الشيء محل الاعتداء من سجل الجرد، وكذلك هو الحال إذا اتضح أن هذا المنقول غير صالح للاستعمال وهذا بعد إلغاء استعمالها، وتسلم هذه المنقولات لإدارة أملاك الدولة بقصد بيعها بالمزاد العلني، وتقوم المصلحة أو الإدارة أو الهيئة أو المؤسسة العمومية المعنية

¹ حدّدت المادة الأولى من القرار المؤرخ في 02 ذي الحجة 1441 الموافق 23 جويلية 2020 المعدل للقرار المؤرخ في 27 رجب 1412 الموافق أول فبراير 1992، الذي يحدد مبلغ قيمة الشراء للأشياء غير القابلة للاستهلاك بالاستعمال الأولي ولا للجرد، مبلغ قيمة الشراء للأشياء غير القابلة للاستهلاك بالاستعمال الأولي التي لم يتم جردها بثلاثة آلاف دينار (300.00 دج)، بعد ما كانت ثلاثمائة دينار جزائري (300 دج)، حيث تمّ هذا التحيين بما ويتماش وقيمة العملة الوطنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 49، الصادرة في 02 ذي الحجة 1441 الموافق 19 أوت 2020، ص 50.

² المواد من 17 إلى 21 من المرسوم التنفيذي رقم 91-455، المصدر السابق، ص 2347.

³ المادة 24 الفقرة الأولى من نفس المصدر، ص 2348.

⁴ المادة 24 ف. 02، 03، نفس المصدر، ص 2348.

⁵ ميساوي حنان، المرجع السابق، ص 171.

والتي تنازلت عن الأشياء المنقولة الملغى استعمالها بتحرير محضر بذلك، يشار إلى هذا التسليم في سجل الجرد⁽¹⁾.

إن حماية الأملاك الوطنية لا تنتهي بمجرد جرد الأشياء وإنما تمتد إلى فحص المجرودات، وذلك بمعاينة جميع الأشياء التي كانت مسجلة في الجرد خلال العملية السابقة ومعاينة ما أضيف إليها منذ ذلك الوقت، ويتم فحص المجرودات وقت القيام بالجرد أو لدى إصلاحها. كما تفحص المجرودات لدى انتقال العون المسؤول المكلف بالعتاد ومسك سجل الجرد أو عند المغادرة، ويعتبر الآمرون بالصرف مسؤولون شخصيا عن مسك جرد الممتلكات المنقولة والعقارية⁽²⁾.

الفرع الثاني: الاطلاع على عقود استغلال الممتلكات الوطنية

باعتبار أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته هي مؤسسة دستورية مكلفة باقتراح سياسة شاملة تعكس النزاهة والشفافية في تسيير الممتلكات والأموال العمومية والمساهمة في تطبيقها، ومن خلال السلطات الممنوحة لها، يمكنها الاطلاع على رخص وعقود استغلال الأملاك الوطنية العمومية، للبحث عن أهم الثغرات التشريعية والتنظيمية التي يمكن أن تساهم في الاعتداء على الأملاك الوطنية، وتسهيل عملية إفلات المفسدين والعاثين بالأملاك الوطنية من العقاب، وتقديم توصيات للحد منها، خاصة وأن عقود استغلال الأملاك الوطنية يمكن أن يتم منحها على أساس المحاباة أو تمنح امتيازات غير مبررة لبعض الأشخاص وهو ما يشكل خرقا لمبدأ المساواة في استعمال الأملاك الوطنية العمومية، ومساسا بحرية المنافسة، وهو ما من شأنه أن يؤثر على مردودية الاملاك الوطنية.

لما كانت أغلب العقود المتعلقة باستغلال الأملاك الوطنية تتم عن طريق المزايدة التي يتداخل مفهومها مع مفهوم المناقصة كأسلوب للتعاقد الإداري، إذ أن كلاهما يقوم على نفس المبادئ، إلا أن الخلاف بينهما يتمثل في أن الإرساء في المزايدة العامة يكون على المتقدم بأعلى سعر، على حين يكون الإرساء في نطاق المناقصة العامة على أقل سعر⁽³⁾، كما أن المناقصة في الغالب تعتمد عندما يتعلق الأمر بنفقات الدولة سواء شراء أو تنفيذ أشغال عامة، بينما المزايدة تتبعها الإدارة عندما ترغب في بيع أو استئجار أملاكها

¹ أعرم يحيوي، منازعات أملاك الدولة، دار هومة، ب. ط. الجزائر، 2005، ص 109.

² المادة 32 ف. 02 القانون رقم 90-21، المصدر السابق، ص 1134.

³ خضري حمزة، آليات حماية المال العام في إطار الصفقات العمومية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في الحقوق تخصص القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، السنة الجامعية 2014/2015 ص 101.

الخاصة أو تثمين الاملاك الوطنية العمومية، وتعمل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في إطار اختصاصاتها الدستورية على اقتراح سياسة شاملة تعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الممتلكات العمومية، والمساهمة في تطبيقها، وذلك بالبحث في التشريع والتنظيم والممارسات الإدارية عن عوامل الفساد وتقديم توصيات الإزالتها، والعمل على مكافحتها، من خلال إرساء قواعد المبادئ الأساسية للتعاقد والبحث عن جرائم الفساد التي ترتكب عند استغلال الاملاك الوطنية.

أولاً: العمل على إرساء المبادئ الأساسية للتعاقد

يهدف الوقاية من الفساد ومحاربه قيّد المشرع الجزائري على غرار أغلب التشريعات الإدارية التي ترغب في التعاقد بمبادئ أساسية يتعين عليها مراعاتها في إبرامها للعقود الإدارية، بما في ذلك العقود التي تبرمها من أجل تسيير أملاكها الوطنية، وهذا قصد حمايتها من مختلف صور الفساد من جهة، وتثمين مردودها من جهة أخرى، وتعمل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته على إرساء تلك المبادئ من خلال دراسة النصوص التشريعية والتنظيمية واقتراح التعديلات اللازمة لتعزيزها، وكذا تقديم توصيات إلى الهيئات الإدارية المكلفة بالمراقبة على ضرورة إلزام الهيئات التي تتولى إبرام عقود استغلال الأملاك الوطنية على احترام تلك المبادئ والمتمثلة في حرية المنافسة ومبدأ العلانية والشفافية، والمساواة بين المتنافسين.

1- تكريس مبدأ حرية المنافسة: ويقصد بحرية المنافسة أنه يحق لكل شخص تتوفر فيه الشروط القانونية والتنظيمية أن يتقدم للتعاقد مع الإدارة دون أن يكون لها حق إقصاء أي شخص إلا لأسباب يحددها القانون، وتعتبر حرية المنافسة من أهم المبادئ التي يعتمد عليها في حماية الأملاك الوطنية بنوعها العامة والخاصة من مختلف صور الفساد، وتتحقق المنافسة من خلال الاعتماد على إجراء المزايدة أو المناقصة⁽¹⁾.

إن استغلال الأملاك الوطنية العمومية ذات الطبيعة الاقتصادية يكون وفق نظام الترخيص أو نظام الامتياز عن طريق المزايدة أو التراضي، ويعتبر إجراء المزايدة أفضل سبيل لتثمين أملاك الدولة

¹ تعرّف المزايدة على أنها: إجراء يهدف إلى الحصول على عروض لعدة مزايدين بعد الدعوة إلى المنافسة واختيار الطالبين، وفقاً للمتطلبات المحددة في دفتر الأعباء الذي يحدد المقضيات والشروط المطبقة على المزايدة المعنية.

وتعرّف المناقصة على أنها: إجراء يستهدف الحصول على عروض من عدة متعهدين متنافسين واختيار المتعهد الذي يقدم أفضل عرض.

وجماعاتها الإقليمية، حيث تمنح التراخيص المنجمية عن طريق المزايدة أو المنح المباشر⁽¹⁾، ويمنح امتياز الاستغلال السياحي الشاطئي المفتوح للسباحة عن طريق المزايدة المفتوحة⁽²⁾، واستثناء ونظرا لطبيعة بعض الأملاك يتم منح استغلالها عن طريق المناقصة، ومثال ذلك؛ استغلال المياه المعدنية الطبيعية ومياه المنبع الذي يتم عن طريق اللجوء إلى إجراءات المناقصة.

أما الأملاك الوطنية الخاصة لاسيما العقارية منها يتم استغلالها والتصرف فيها في الغالب عن طريق إجراء المزايدة، واستثناء عن طريق التراضي سواء كانت عن طريق عقد الامتياز أو عقد الإيجار، فاستغلال الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية يكون بالمزاد العلني المفتوح أو المقيد أو بالتراضي. كما أنه يمكن لإدارة أملاك الدولة أن تتصرف في أملاكها العقارية والمنقولة عن طريق المزاد العلني، حتى تضمن أكبر عدد ممكن من المتنافسين وهو ما من شأنه أن يسمح لها ببيع الملك محل المزايدة بأعلى ثمن، ولكن استثناء يمكن أن يتم التصرف في هذه الأملاك عن طريق التراضي إذا كانت هناك مبررات قانونية.

2- تكريس مبدأ العلانية: يعتبر من أهم المبادئ التي يعتمد عليها في التصدي للفساد في مجال العقود الإدارية، فالعلانية هي التي تضمن الشفافية على العقود التي تبرمها الإدارة وإتاحة الفرصة أمام كل من يرغب في التعاقد مع الإدارة على قدم المساواة على أساس تنافسي يضمن أفضل عروض للإدارة بما يساهم في تحسين مردودية الأملاك الوطنية، ولا يقتصر مبدأ العلانية على الإعلان الذي يكون قبل منح الاستغلال وإنما يمكن أن يكون حتى بعد منح الاستغلال وفي هذا الشأن نجد أن المشرع الجزائري في مجال التراخيص المنجمية، ينص على ضرورة نشر العقود المتعلقة بتراخيص الاستغلال المنجمي بالإعلان عن طريق الإلصاق في الولاية وفي كل بلدية معنية بمحيط الترخيص المنجمي، والنشر في الصحافة الوطنية باللغة الوطنية والأجنبية⁽³⁾.

ونظرا لأهمية العلانية في إضفاء الشفافية على كل العقود التي تبرمها وخاصة تلك التي تتعلق بالأملاك الوطنية حرص المشرع الجزائري على ضرورة احترام هذا المبدأ في التصرفات التي تقوم بها

¹ المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 18-202، المصدر السابق، ص 04.

² المادة 22 من القانون رقم 03-02 المؤرخ في 16 ذي الحجة 1423 الموافق 17 فبراير 2003، المحدد للقواعد العامة للاستعمال والاستغلال السياحيين للشواطئ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 11، الصادرة في 18 ذي الحجة 1423 الموافق 19 فبراير 2003، ص 11.

³ المادة 66 من المرسوم التنفيذي رقم 18-202، المصدر السابق، ص 14.

الإدارة من أجل تمكين الأشخاص من استغلال الأملاك الوطنية أو التصرف فيها، بحيث نجد أن تأجير العقارات التابعة للأمالك الوطنية الخاصة بالدولة يكون بعد إعلان ينشر في الصحافة أو أي وسيلة إخبارية أخرى⁽¹⁾.

كل تصرف يتم عن طريق المزاد العلني يقتضي عموماً أن يُسبق بعملية إشهار تتناسب وحجم الملك محل المزاد.

3- تكريس مبدأ المساواة بين المتنافسين: يعتبر من أهم المبادئ التي كرسها القضاء الإداري والمتمثل في المساواة بين جميع الأشخاص الذين تتوفر فيهم الشروط القانونية ويرغبون في الانتفاع بجزء من الأملاك الوطنية أو يرغبون في شراء أحد الأملاك الوطنية الخاصة التي تريد الإدارة التنازل عنها، ويقتضي هذا المبدأ المساواة بين جميع المترشحين المتقدمين إلى المزايدة أو المناقصة حسب طبيعة الملك ونوع التصرف، ويترتب على ذلك أنه لا يجوز للإدارة أن تمنح امتيازات لأحد المترشحين على حساب باقي المترشحين، أو تضع عقبات عملية أمام المتنافسين سواء كانت وسائل التمييز التي تضعها الإدارة قانونية كإعفاء أحد المتنافسين من دفع التأمين أو من تقديم وثيقة من الوثائق المطلوبة أو واقعية كإقدام المصلحة المتعاقدة على خلق وضع قانوني يضع بعض المتنافسين في وضع أفضل أو في وضع أسوأ من غيرهم⁽²⁾.

مما سبق يمكن القول أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، تركز على مبدأ الشفافية في تصرفاتها من أجل الوقاية من الفساد، حيث تعتمد على دراسة النصوص التشريعية والتنظيمية التي تنظم كيفية استغلال الأملاك الوطنية والتصرف فيها، لمعرفة مدى كفايتها في تحقيق الشفافية أو عدم كفايتها وفي هذه الحالة تقوم بتقديم اقتراحات وتوصيات إلى السلطة المختصة تهدف إلى تعديل القوانين والتنظيمات بما يتماشى وتحقيق مبدأ الشفافية في تصرف الإدارة والذي يتجسد في ضمان حرية المنافسة ومبدأ العلانية والمساواة بين المتنافسين، وسدّ الثغرات أمام الفاسدين والعاثين بالأمالك الوطنية، كما تعتمد الهيئة على الوثائق والعقود خاصة بتسيير الأملاك الوطنية بالاطلاع عليها واستغلال المعلومات الواردة فيها للتعرف على مدى التزام الإدارة المتعاقدة بتلك المبادئ والتنسيق مع الهيئات الأخرى المعنية بمكافحة الفساد لضمان احترامها.

¹ المادة الأولى من القرار المتضمن دفتر شروط إيجار العقارات التابعة للأمالك الوطنية الخاصة بالدولة عن طريق المزاد بالمزيدات الشفوية أو التعهدات المختومة، المصدر السابق، ص 15.

² خضري حمزة، المرجع السابق، ص 126.

ثانياً: البحث عن جرائم الفساد المتعلقة بعقود استغلال الممتلكات الوطنية

تعتبر عقود استغلال الاملاك الوطنية عقود إدارية تخضع لقواعد القانون العام، سواء تعلق الأمر بتفويضات المرفق العام أو عقود بيع الاملاك الوطنية الخاصة أو امتياز استغلال الاملاك الوطنية العمومية، لذلك يمكن أن تكون هذه العقود عرضة لمختلف صور الفساد التي قد ترتكب من الموظف المكلف بإدارتها وتسييرها عند إبرامه لهذه العقود، مما يقتضي من الجهة الإدارية المتعاقدة احترام القواعد التشريعية والتنظيمية المتعلقة بحرية الترشيح والمساواة بين المترشحين وشفافية الإجراءات السابقة على التعاقد، ولكن قد يستغل الموظف المكلف بإبرام هذه العقود منصبه ويمنح امتيازات غير مبررة للمتعاقد مع الإدارة، مما يثير التساؤل عما إذا كانت جرائم الصفقات العمومية تشمل عقود تسيير الاملاك الوطنية، باعتبارها عقود إدارية؟.

بالرجوع إلى قانون الوقاية من الفساد ومكافحته نلاحظ أن المشرع الجزائري خصص المادة 26 منه تحت عنوان الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية والمادة 27 للرشوة في مجال الصفقات العمومية، وبالرجوع إلى المرسوم الرئاسي المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام⁽¹⁾، نجد أنه عرّف الصفقات العمومية في المادة 02 منه بأنها: "عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به، تبرم بمقابل مع متعاملين اقتصاديين وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم، لتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة في مجال الأشغال والوظائف والخدمات والدراسات". وبالتالي فإن تطبيق تفويضات المرفق العام وعقود بيع الاملاك الوطنية الخاصة لا تندرج ضمن الصفقات العمومية والتي تقتصر على العقود التي تتضمن نفقات عامة، وتطبيقاً للتفسير الضيق للنص الجزائري لا يمكن أن تشمل جريمة الامتيازات غير المبررة الخاصة بالصفقات العمومية العقود الإدارية الأخرى.

لكن العقود المتعلقة باستغلال الاملاك الوطنية والرخص الخاصة بالانتفاع بجزء من الاملاك الوطنية، يمكن أن تكون محلاً للتلاعب ومتاجرة من طرف الموظف العمومي المكلف بتسييرها، وذلك بغرض تحقيق فوائد غير قانونية من العقود أو المزايدات أو المناقصات التي يكون مديراً لها أو مشرفاً عليها⁽²⁾، وعموماً تتمثل أغلب جرائم الفساد التي ترتكب من الموظف العام الذي أوكلت له مهمة منح

¹ المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 02 ذي الحجة 1436 الموافق 16 سبتمبر 2015، متضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50 الصادرة في 06 ذي الحجة 1436 الموافق 20 سبتمبر 2015، ص 03.

² المادة 35 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المصدر السابق، ص 10.

رخص الانتفاع بجزء من الأملاك الوطنية العمومية أو إبرام عقود تتعلق باستغلال الأملاك الوطنية أو التصرف فيها في جريمة الرشوة واستغلال النفوذ واستغلال السلطة والغدر، وهي جرائم تؤثر بشكل كبير على مردوديتها.

ورغم أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تدخل ضمن المؤسسات الدستورية الاستشارية، إلا أن وظيفتها الاستشارية ضئيلة لاسيما تلك التي تتعلق بجمع واستغلال المعلومات التي تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها من خلال البحث عن عوامل الفساد في التشريع والتنظيم والإجراءات والممارسات الإدارية لأجل تقديم توصيات لإزالتها، قد تكتشف أن الموظف المكلف بمنح الترخيص باستعمال جزء من الأملاك الوطنية العمومية أو المكلف بإبرام العقود المتعلقة باستغلال الأملاك الوطنية أو التصرف فيها ارتكب أفعال ذات وصف جزائي، تتغير صفتها من هيئة استشارية إلى هيئة رقابية، تقوم بتحويل الملف إلى وزير العدل، حافظ الأختام الذي يملك سلطة إخطار النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية⁽¹⁾، ويمكن للهيئة لاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري عن الوقائع التي ترى أنها ذات علاقة بالفساد.

كما تعتمد الهيئة على التصريح بالممتلكات التي تتلقاه من الموظفين المكلفين بتسيير الأملاك الوطنية، واستغلال المعلومات الواردة فيه للكشف عن الفساد، من خلال مقارنة الذمة المالية للموظف أثناء التصريح بالذمة المالية الحالية، حيث يعد التصريح بالممتلكات من أهم الإجراءات التي تعتمد عليها الهيئة في الكشف عن أعمال الفساد، باعتبار أن هذه التصريحات تساهم في تبيين تطور عناصر الذمة المالية للموظف المعني في ظروف مختلفة، وهو ما يسمح بمقارنة البيانات الواردة في هذه التصريحات مع تطور الذمة المالية في الظروف العادية⁽²⁾.

¹ المادة 22 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المصدر السابق، ص 08.

² الحاج علي بدر الدين، جرائم الفساد وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون خاص، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، الجزائر، السنة الجامعية 2015/2016 ص 364.

الفصل الثاني:

دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في حماية الأموال العمومية

يقصد بالأموال النقود سواء كانت ورقية أو معدنية⁽¹⁾، بينما تعني العمومية أن ملكيتها ترجع للدولة وتعتمد عليها لتلبية حاجاتها وتوفير الخدمات العامة لمواطنيها، وتتحصل على هذه الأموال من موارد مختلفة والتي تمكّنها من ممارسة وظائفها الأساسية والثانوية وتحقيق أهدافها المنشودة، ونظرا لأهمية الأموال العمومية في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة، حثت اتفاقية الأمم المتحدة⁽²⁾ الدول الأعضاء على ضرورة اتخاذ تدابير مناسبة لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية، وهذا باتخاذ إجراءات لإعداد الميزانية، والإبلاغ عن الإيرادات والنفقات في حينها، وتجسيدا لذلك نصت المادة 10 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁽³⁾، على أنه: "تتخذ التدابير اللازمة لتعزيز الشفافية والمسؤولية في تسيير الأموال العمومية طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، ولاسيما على مستوى القواعد المتعلقة بإعداد ميزانية الدولة وتنفيذها".

باعتبار أن الميزانية العامة هي الأداة التي بواسطتها تقوم الدولة بإشباع الحاجيات العامة، وتجسيد مشاريعها التنموية، وذلك من خلال الإنفاق العام والذي يكون متفق مع مواردها المالية، مع ضرورة حمايتها من كل أشكال التعدي من خلال إرساء قواعد تضمن شفافية الإنفاق العام وتحصيل الإيرادات العامة، ولما كانت من المهام الأساسية المسندة إلى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، حماية الأموال العمومية، فهي تعمل على تقديم آراء وتوصيات لحماية تلك الأموال سواء عند تحصيلها أو عند إنفاقها، وعليه سيتم معالجة دور الهيئة في الوقاية من الفساد ومحاربه في مجال الإنفاق العام في المبحث الأول، ثم الانتقال في المبحث الثاني إلى دورها في حماية الإيرادات العامة من مختلف صور الفساد.

¹ الحاج علي بدر الدين، الحقوق، المرجع السابق ص 200.

² المادة 09 ف 2 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المصدر السابق، ص 16.

³ القانون رقم 06-01، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المصدر السابق، ص 06.

المبحث الأول: دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في مجال

الإنفاق العام

للفنقات العامة أهمية كبيرة بالنسبة للدولة والتي أصبحت تهتم بمحتوى النفقات قبل أن تهتم بمبالغها⁽¹⁾، وهي تعبر عن دور الدولة في المجتمع وعن سياستها الاقتصادية والاجتماعية، وهي وسيلة تلجئ إليها الدولة لمحاربة التضخم أو الكساد ومحاربة البطالة، لذلك تركز الدولة عند الإنفاق العام اهتماماتها على إنجاز البنى التحتية قصد الدفع بعجلتها الاقتصادية وتحقيق الرفاهية لمواطنيها وتوفير مناصب الشغل من خلال توفير خدمات عامة متنوعة، ومن المعلوم أن إنجاز هذه المشاريع تتطلب أموالاً ضخمة، مما يقتضي البحث على طرق وأساليب لحمايتها عند الإنفاق، ولا يقتصر الإنفاق على البنى التحتية، وإنما يمتد إلى كل عملية إنفاق نقدي للمال العام مثل عقود التوريد التي تبرمها مع الممولين، وعموماً كل عملية شراء أو استئجار سلع وخدمات التي تقوم بها الدولة من أجل الصالح العام واشباع الحاجات العامة والحفاظ على التوازن المالي للدولة.

ونظراً لأهمية النفقات العامة في تمكين الدولة من ممارسة وظائفها حرس المشرع الجزائري على حماية الأموال العامة من مختلف الاعتداءات التي قد ترتكب عليها من الفاسدين والعاثين بها، تم إخضاع عملية الإنفاق العام إلى مجموعة من المبادئ الأساسية وإجراءات خاصة والتي تختلف بحسب حجم الإنفاق، حيث تستند الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إلى أساليب خاصة في حماية الأموال العمومية عند صرفها من مختلف صور الفساد كالاختلاس والتبديد العمدي والإتلاف التي يمكن أن يرتكبها الأشخاص المكلفين بالإنفاق العام، لذا سنعمل على تحديد ماهية الإنفاق العام في المطلب الأول ثم ننتقل في المطلب الثاني إلى توضيح الأساليب التي تعتمدها الهيئة في وقاية الأموال العمومية وحمايتها من مختلف أشكال الفساد عند إنفاقها.

المطلب الأول: مفهوم الإنفاق العام

يعتبر الإنفاق العام انعكاساً لوظيفة الدولة في المجتمع، وهو يعبر عن سياستها والتزاماتها وأولوياتها وأهدافها في مختلف القطاعات في شكل نقدي، لذلك فإن حجم الإنفاق العام يرتبط بحسب سياسة الدولة والنهج الذي تتبعه، وهو يعني مجموعة من المصروفات التي تقوم الدولة بإنفاقها في شكل

¹ محمود رياض عطية، موجز في المالية العامة، دار المعارف، ب. ط مصر 1969، ص 35.

معين من المال خلال فترة زمنية معينة، بهدف إشباع حاجات عامة معينة للمجتمع الذي تنظمه هذه الدولة⁽¹⁾. ومن المعروف أن الدولة، وغيرها من الأشخاص العامة، تقوم بالإنفاق من أجل إشباع الحاجيات العامة، فهي تنفق أولاً من أجل الحصول على سلع وخدمات لازمة لتسيير المرافق العامة، وهي تنفق، ثانياً، لشراء ما يلزمها من الأموال الإنتاجية للقيام بالمشروعات الاستثمارية، وهي تنفق، أخيراً، لمنح المساعدات والإعانات المختلفة، من اقتصادية، واجتماعية وثقافية وغيرها⁽²⁾، أو تقديم إعانات لدول أجنبية⁽³⁾.

ويخضع الإنفاق العام لمجموعة من الضوابط بغرض حماية الأموال العمومية من التبذير والتبديد لاسيما تلك التي تتعلق بتحقيق أكبر قدر من المنفعة وأن تقتصر على إشباع الحاجات العامة، ولا يمكن صرفها إلا بعد موافقة السلطة المختصة، وتخضع عمليات صرفها إلى مجموعة من الإجراءات والقواعد ينبغي على الهيئة المختصة بصرف النفقة احترامها وهي تختلف بحسب نوع وطبيعة النفقة، وهذا بغرض إضفاء الشفافية وترشيد النفقات العامة. وعليه سيتم دراسة أنواع النفقات العامة في الفرع الأول وفي الفرع الثاني ندرس أهم الإجراءات المعتمدة لصرف النفقات العامة.

الفرع الأول: تقسيمات النفقات العمومية

تتعدد وتتوزع التقسيمات الخاصة بالنفقات العامة، فهناك تقسيمات علمية اقتصادية تستند إلى معايير علمية تظهر فيها الطبيعة الاقتصادية للنفقة العامة بوضوح، فنقسم النفقات العامة بالنظر إلى وظيفتها أو طبيعتها أو أثارها الاقتصادية أو غرضها، أو نوع الهيئة القائمة بها، أو بحسب نوعيات الإنفاق، أو حسب نطاق سريانها⁽⁴⁾.

كما تقسم النفقات على أساس وضعي عملي والتي تلجأ إليها مختلف الدول بشأن تنظيم نفقاتها العامة⁽⁵⁾.

¹ عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، دار الجامعية، مصر، 2005، ص 173.

² محمود إبراهيم الوالي، المالية العامة، دوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983، ص 23.

³ عمر يحيوي، مساهمة في دراسة المالية العامة، النظرية العامة وفقاً للتطورات الراهنة، دار هومة، الجزائر، 2005، ص 27.

⁴ محمد الصغير بعلي، المالية العامة، دار العلوم، ب. ط. الجزائر، 2003، ص 28.

⁵ نفس المرجع، ص 36.

أولاً: التقسيمات العلمية

وهي تلك التقسيمات التي تستند إلى معايير علمية، وتظهر من خلالها الطبيعة الاقتصادية، بغرض تبين أثارها على الدخل الوطني، ومعرفة التكلفة المالية لكل نشاط من أنشطة الدولة بما يمكن السلطة المكلفة بالرقابة من إجراء رقابة على الأموال العمومية، ويختلف التقسيم العلمي للنفقات العامة باختلاف أغراضها وأنواعها، وذلك على ضوء الاعتبارات الاقتصادية والسياسية والإدارية، وتتمثل التقسيمات العلمية للنفقات العامة فيما يلي:

1- التقسيم بحسب انتظامها ودورياتها: تقسم النفقات العامة إلى نفقات عادية (دورية) ونفقات استثنائية (غير دورية) وذلك بحسب انتظامها. فالنفقات العادية تتصف بالتكرار والدورية فتصرف سنوياً وبصورة متكررة ومنتظمة، سواء زاد حجمها أو قلّ، حيث يتغير مقدارها عن كل ميزانية.

أما النفقات غير العادية أو الاستثنائية: هي تلك النفقات التي لا تتكرر بصفة دورية ومنتظمة بل تحدث على فترات متباعدة تزيد عن السنة وبصورة غير منتظمة، وقد تتكرر في نفس السنة لأسباب استثنائية⁽¹⁾ إذا حدثت كارثتين مختلفتين، ومن النفقات غير العادية نذكر: نفقات الاستثمار الضخمة، والنفقات الحربية الناجمة عن نشوب حرب، والنفقات اللازمة لمواجهة الكوارث الكبرى كالفيضانات والزلازل⁽²⁾.

2- تقسيم النفقات حسب طبيعتها: تقسم النفقات استناداً إلى هذا المعيار إلى نفقات حقيقية (فعلية) وأخرى تحويلية (صورية). ويقصد بالنفقات التحويلية تلك المبالغ التي تتفقها الدولة من أجل الحصول على سلع وخدمات من أجل إشباع الحاجات العامة، وتؤدي هذه إلى زيادة مباشرة في الدخل الوطني كصرف الأموال العامة من أجل شراء السلع لإدارة المرافق العامة وتجهيز الإدارات، ودفع رواتب الموظفين، فهي تهدف من وراء انفاق المال العام إلى الحصول على مقابل ذلك الإنفاق. ويفرق بين الإنفاق الحقيقي والإنفاق الاستثماري الذي ينعكس في زيادة وسائل الإنتاج الثابتة الموجودة تحت تصرف الجماعة⁽³⁾، وينتج عنها إيراد مالي، كنفقات السكك الحديدية، وبين الإنفاق الاستهلاكي الذي يتم من أجل ضمان سير مرفق عام أو أداء خدمة محددة للمواطنين، كدفع مرتبات الموظفين أو شراء سلع للاستهلاك العام.

¹ عادل أحمد حشيش، أصول المالية العامة، مؤسسة الثقافة الجامعية، ب. ط. الاسكندرية، مصر، ب. ت. ن. ص 81.

² مجدي شهاب، اصول الاقتصاد العام المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2004، ص 211.

³ عادل أحمد حشيش، المرجع السابق، ص 66.

أما النفقات التحويلية يقصد بها: النفقات التي تقوم بها الدولة بغية تحقيق هدف وطني دون أن يكون لها مقابل ولا تؤدي إلى زيادة في الثروة الوطنية، بل يتم تحويل جزء من الدخل القومي عن طريق الدولة من بعض الفئات الاجتماعية كبيرة الدخل إلى بعض الفئات الأخرى محدودة الدخل⁽¹⁾، مثل الإعانات الاجتماعية التي تقدمها الدولة للمعوزين والفقراء.

3- تقسيم النفقات حسب وظيفتها: لقد درج الكثير من الكتاب على التمييز بين ثلاث وظائف أساسية للدولة⁽²⁾، تسعى إلى ممارستها بغرض إشباع الحاجات العامة، وتتمثل في الوظيفة الإدارية والوظيفة الاجتماعية والوظيفة الاقتصادية، وبذلك تصنف النفقات العامة وفقا لهذا المعيار إلى ثلاث أنواع هي:

- **النفقات الإدارية:** وهي النفقات اللازمة لإدارة وتسيير مختلف المرافق العامة، وتشمل كل المبالغ المالية التي تصرف على المرافق من تجهيز وصيانة، ومرتببات الموظفين.

- **النفقات الاجتماعية:** وهي تلك النفقات المتعلقة بالجانب الاجتماعي للدولة، ويكون الهدف الرئيسي منها تحسين الظروف المعيشية للمواطنين بصفة عامة والمحتاجين بصفة خاصة، مثل الإعانات التي تقدمها الدولة في مجال السكن، والمنح الممنوحة للمسنين والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، والنفقات التي تصرف في مجال الصحة والتعليم.

- **النفقات الاقتصادية:** وهي النفقات التي تسعى من خلالها الدولة إلى تحقيق أهداف اقتصاديه، كالإنفاق الذي يكون على المشاريع الاستثمارية، أو إنجاز البنى التحتية، والتي يكون الغرض منها زيادة في الدخل الوطني.

4- تقسيم النفقات حسب الشكل الذي تتخذه: تقسم النفقات العامة وفقا للشكل الذي تظهر فيه إلى أربعة أنواع وهي:

- **نفقات المستخدمين:** يقتضي تسيير وإدارة المرافق العمومية قصد ضمان استمرارية تقديم الخدمات للمواطنين أن تتولى الدولة توظيف أشخاص للقيام بتلك المهام، وفي المقابل يقع عليها التزام تخصص مرتبات لمستخدميها تتناسب وحجم المهام الملقاة على عاتقهم، وأن تكون كافية لسد حاجياتهم المعيشية حتى لا يلجأ الموظفون إلى طرق غير مشروعة كالرشوة أو الاختلاس أو غيرها من جرائم الفساد، بغرض الحصول على الأموال قصد تلبية حاجياتهم اليومية. وتجدر الإشارة إلى أن هذا النوع من النفقات يحظى

¹ عادل أحمد حشيش، نفس المرجع، ص 66.

² محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 31.

بحماية خاصة من طرف المشرع، وذلك بمنعه السلطة التنفيذية من تحويل الاعتمادات المالية المسجلة في باب نفقات المستخدمين إلى أبواب أخرى⁽¹⁾.

- **أثمان الأشياء والأدوات التي تشتريها الدولة:** تشتري الإدارة العامة ما يلزمها من مباني وأثاث وأدوات لمكاتبها ووسائل مادية التي تحتاجها لسير المرافق العامة، وما تحتاجه من مواد لتنفيذ الأشغال العامة⁽²⁾، وتخضع عملية الشراء إلى مجموعة من المبادئ والإجراءات حتى تكون تلك المشتريات بأقل ثمن مع مراعاة الجودة والنوعية.

- **الإعانات:** هذا النوع من النفقات العامة حديث العهد، ويرجع إلى السياسات الجديدة التي أخذت الدول تنفيذها حديثاً⁽³⁾، وتهدف إلى تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية معينة، كإعطاء إعانات لمساعدات بعض الصناعات الوطنية لتصمد أمام منافسة السلع الأجنبية، كما تشمل الإعانات التي تقدمها الدولة لبعض الفئات من المواطنين، وكذا الإعانات التي تقدمها إلى الدول الأجنبية⁽⁴⁾.

- **نفقات خدمات الدين العام:** وهي النفقات التي تدفعها الدولة من أجل سداد قروضها العامة سواء الداخلية أو الخارجية.

5- تقسيم النفقات حسب نطاقها: تصنف النفقات العامة وفقاً لهذا المعيار إلى نفقات عامة مركزية تسري على كافة أفراد الشعب بالدولة وتظهر في ميزانية الدولة من خلال قانون المالية، ونفقات عامة محلية أو لا مركزية وتوجه - أساساً - لسكان إقليم معين، وتظهر في ميزانية الولاية أو البلدية طبقاً لقانون كلٍّ منهما⁽⁵⁾.

ثانياً: التقسيمات الوضعية

يقصد بالتقسيمات الوضعية للنفقات العامة تلك التقسيمات العملية التي تتبناها الدول في تنظيم نفقاتهم العامة، بالاستناد إلى الاعتبارات الواقعية أو العملية وخاصة الاعتبارات التاريخية والسياسية والاقتصادية

¹ المادة 34 الفقرة الأولى من القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 22 ذي الحجة 1439 الموافق 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 53 الصادرة في 22 ذي الحجة 1439 الموافق 02 سبتمبر 2018، ص 12، 13.

² محمود رياض عطية، المرجع السابق، ص 58.

³ نفس المرجع، ص 61.

⁴ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 35.

⁵ نفس المرجع، ص 36.

والإدارية التي تسود في المجتمع⁽¹⁾، بغض النظر عن مدى التزامها بالتقسيم العلمي، بحيث تقسم كل دولة نفقاتها العامة في ميزانيتها إلى أقسام متعددة، وهذا التقسيم ضروري لتنظيم إدارة الأموال العامة، ولمعرفة ما يكلفه كل نوع من أنواع نشاط الدولة⁽²⁾، قصد ضمان الرقابة على أموال الدولة، وتقسيم النفقات العامة من الناحية العملية إلى:

1- التقسيم الإداري: تقسم النفقات العامة وفقا لهذا المعيار على أساس الجهة أو الهيئة الإدارية التي تقوم بالإنفاق، بغض النظر عن النشاط الذي تقوم به تلك الهيئة وهو بذلك يأخذ الصفة الإدارية البحتة، بحيث تخصص لكل وزارة معينة باب ويقسم هذا الباب إلى فروع متفرقة وهذه الأخيرة تقسم إلى بنود يخصص كل منها لوحدة إدارية أدنى - من حيث التسلسل الهرمي - من مرتبة الوحدة التي يخصص لها فرع محدد، وتعود أهمية هذا التوزيع في إلزام الهيئات الإدارية بالصرف في حدود الاعتمادات المخصصة لها دون تجاوزها ويساعد في تحديد مسؤولية القائمين بتنفيذ النفقات العامة في الميزانية العامة ومحاسبتهم⁽³⁾.

2- التقسيم الوظيفي: تقسم النفقات العام حسب الوظائف التي تؤيدها الدولة بصرف النظر عن طبيعة الإنفاق، وذلك بغرض تسهيل دراسة حجم نفقات كل دولة، ومعرفة الوظيفة الأكثر اهتماما من طرف الدولة وذلك من خلال حجم الارصدة المالية المخصصة لذلك⁽⁴⁾، حيث توزع النفقات على أساس الوظيفة التي تؤيدها الدولة بغض النظر عن الجهة الإدارية التي تتكفل بالوظيفة، فتخصص لكل قطاع باب في الميزانية، ومن خلال الهدف الوظيفي للنفقة يتم التمييز على الخصوص بين النفقات الاستثمارية وغيرها من النفقات⁽⁵⁾.

3- التقسيم الاقتصادي: وهو التقسيم الذي يبنى على أسس اقتصادية توزع من خلاله النفقات العامة حسب العملية وحسب القطاع الذي يقوم بها، إذ تحدد نوعية النفقة والقسم الذي تدرج فيه حسب نوع النفقة والهدف من صرفها، وأثر عملية الإنفاق على الاقتصاد الوطني أو الحياة الاقتصادية للأشخاص المعنوية

¹ محمد الصغير بعلي، نفس المرجع، ص 36.

² محمود رياض عطية، المرجع السابق، ص 64.

³ بن زيان سعادة، مراقبة مجلس المحاسبة على النفقات العمومية دراسة مقارنة، أطروحة مقدمة للحصول على شهادة الدكتوراه في العلوم في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة وهران 02، الجزائر، 2018-2019، ص 36.

⁴ Georges Decaudin et Jean- Paul Milot, Les Dépenses publiques selon leur fonction, revue Economie et statistique, N° 136, presée, 1981, p.53.

⁵ بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2010، ص 61.

العامّة، وتقسّم النفقات حسب العمليات إلى نفقات استثمارية وأخرى استهلاكية، ويضم كل قسم مجموعة من الفروع، بينما يكون تقسيم النفقات حسب القطاع على أساس تقسيم الاقتصاد الوطني ويضم كل قطاع مجموعة من المجالات، وهذا النوع من التصنيف يوجد على وجه الخصوص في ميزانية نفقات التجهيز مثل قطاعات المنشآت القاعدية الاقتصادية والإدارية وقطاع الفلاحة والري وقطاع التربية والتكوين الإداخار والإنتاج⁽¹⁾. والاتجاه الحديث للدول في تقسيم نفقاتها العامة في الميزانية يتجه نحو الجمع بين التقسيم الإداري والاقتصادي في جداول مقسمة إلى أقسام أفقية بعدد الأقسام الإدارية، وأقسام رأسية بحسب طبيعة النفقة⁽²⁾.

ثالثا: تقسيم النفقات العمومية في الجزائر

تقسّم النفقات العامة في الجزائر إلى نفقات إدارية متمثلة في نفقات التسيير وتظهر في الجدول "ب" من قانون المالية ونفقات اقتصادية تتمثل في النفقات الاستثمارية تظهر في الجدول "ج" أما الجدول "أ" فهو مخصص للإيرادات.

1- نفقات التسيير: وهي النفقات المخصصة لسير مختلف المصالح، ونفقات الصيانة، وهي نفقات استهلاكية، وتتضمن أربعة أبواب هي⁽³⁾:

* الباب الأول: أعباء الدين العام، الدين العمومي والنفقات المحسومة من الإيرادات.

* الباب الثاني: تخصيصات السلطة العامة.

* الباب الثالث: النفقات الخاصة بوسائل المصالح.

* الباب الرابع: التدخلات العمومية.

2- نفقات الاستثمار: وتسمى أيضا بنفقات التجهيز، وهي نفقات منتجة تساهم في زيادة الدخل القومي، وتضم ثلاثة أبواب هي⁽⁴⁾:

¹ لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، دار الفجر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، القاهرة، مصر، 2004، ص 58.

² محمود رياض عطية، المرجع السابق، ص 65.

³ المادة 24 من القانون العضوي رقم 84-17، المؤرخ في 08 شوال 1404 الموافق 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 28 الصادرة في 11 شوال 1404 الموافق 10 جويلية 1984، ص 1042، 1043.

⁴ المادة 35، نفس القانون، ص 1043، 1044.

* الباب الأول: الاستثمارات المنفذة من قبل الدولة.

* الباب الثاني: اعانات الاستثمار الممنوحة من قبل الدولة.

* الباب الثالث: النفقات الأخرى برأسمال.

غير أن المشرع الجزائري تراجع عن هذا التقسيم وذلك باعتماد تقسيم جديد يجمع بين التقسيمات الوضعية الثلاثة، أي التقسيم الإداري والاقتصادي والوظيفي، وهو ما نص عليه صراحة في المادة 28 من قانون المالية⁽¹⁾، التي جاء فيها: "تجمع أعباء ميزانية الدولة حسب التصنيفات الآتية بحسب:

1- النشاط: يتكون هذا التصنيف من البرنامج وتقسيماته،

2- الطبيعة الاقتصادية للنفقات: يتكون هذا التصنيف من أبواب النفقات وأقسامها،

3- الوظائف الكبرى للدولة: يتكون هذا التصنيف من خلال تعيين القطاعات المكلفة بتحقيق الأهداف حسب الوظيفة،

4- الهياكل الإدارية المكلفة بإعداد الميزانية وتنفيذها: يعتمد هذا التصنيف على توزيع الاعتمادات المالية على الوزارات والمؤسسات العمومية.

تحدد العناصر المكونة للتصنيفات المذكورة أعلاه، عن طريق التنظيم".

وقد ركز المشرع الجزائري في هذه التقسيمات على التقسيم الاقتصادي أين تولى تحديد الأبواب التي يكون منها معتمدا على أسلوب التبويب، حيث نصت المادة 29 من نفس القانون على ما يلي: "تتضمن أعباء ميزانية الدولة، حسب الطبيعة الاقتصادية، الأبواب التالية:

1- نفقات المستخدمين،

2- نفقات تسيير المصالح،

3- نفقات الاستثمار

4- نفقات التحويل،

5- أعباء الدين العمومي،

6- نفقات العمليات المالية،

7- النفقات غير المتوقعة".

¹ القانون العضوي رقم 18-15، المرجع السابق، ص 11، 12.

الملاحظ من خلال هذا التقسيم أن نفقات الاستثمار أصبحت باب كغيرها من الأبواب التي كانت تضمها نفقات التسيير، وذلك على أساس الطبيعة الاقتصادية للنفقة العامة، مع إدراج النفقات غير المتوقعة ضمن هذا التقسيم. حيث تتضمن النفقات حسب الطبيعة الاقتصادية سبع أبواب تقسم إلى اثنين وثلاثون (32) مادة⁽¹⁾.

غير أن هذا التقسيم أجل العمل به إلى غاية 2022 أين يتم خلال هذه السنة تحضير قانون المالية لسنة 2023 وفقا لهذا القانون⁽²⁾.

الفرع الثاني: ضوابط وإجراءات الإنفاق العام

نظرا للحماية الخاصة التي تتمتع بها الأموال العمومية، فإن عملية صرفها تخضع لقواعد وإجراءات خاصة، وذلك بغرض تحقيق أكبر قدر من المنفعة وبأقل تكلفة، بغرض التصدي لكل أشكال الفساد التي تلحق بالأموال العامة أثناء صرفها من اسراف وتبذير وتبديد، والتي تؤثر سلبا على الاقتصاد الوطني ويؤدي إلى إضعاف القدرة المالية للدولة، مما يقتضي ترشيد النفقات العامة والحد من كل التصرفات التي تؤدي إلى العبث بأموال الدولة، ولذلك فإن عملية الإنفاق العام تخضع لمجموعة من الضوابط والإجراءات قصد تحقيق مبدأ الشفافية في صرف الأموال العمومية وحمايتها من كل أشكال التلاعب، وهذا يقتضي من الهيئات العامة المكلفة بصرف المال العام احترام مجموعة من القواعد وإتباع إجراءات قانونية خاصة في كل عملية تتعلق بصرف المال العام.

أولاً: قواعد الإنفاق العام

تخضع عمليات الإنفاق العام التي تقوم بها الهيئات الإدارية بهدف إشباع الحاجات العامة إلى مجموعة من الضوابط يتعين على الأمر بالصرف احترامها حتى تكون النفقة مشروعة وتتحقق الحماية للأموال العامة من التبذير والاسراف، وتتمثل هذه القواعد أساسا فيما يلي:

1- قاعدة المنفعة العامة: إن الهدف الأساسي من كل تصرفات الإدارة بما فيها الإنفاق العام هو تحقيق النفع العام والذي لا يرد عليه أي استثناء، إذ تعمل الدولة على تقدير موضوعي للمنافع والتكاليف

¹ المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 20-354 المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1442 الموافق 30 نوفمبر 2020، المحدد للعناصر المكونة لتصنيفات أعباء ميزانية الدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 73، الصادرة في 14 ربيع الثاني 1442 الموافق 06 ديسمبر 2020، ص 06، 07.

² المادة 89، نفس المصدر، ص 20.

والموازنة بينهما، وهذا يقتضي من الهيئات الإدارية نقادي النفقات التي تكون منفعتها على المجتمع أقل بكثير من تكاليفها، كما يترتب على هذا المبدأ تجنب النفقات التي تحقق فوائد لفئة معينة من المجتمع بسبب نفوذها السياسي أو الاجتماعي. وتوجد عدة اتجاهات تتعلق بقياس المنفعة العامة في الإنفاق العام نورد أهمها في ما يلي⁽¹⁾:

- **الاتجاه الشخصي:** يتم قياس المنفعة العامة وفق هذا الاتجاه من خلال إجراء عملية مقارنة بين الناتج الاجتماعي المتولد عن ممارسة الحكومة والناتج عندما يترك هذا الإنفاق في يد الخواص، ولكن يلاقي هذا الاتجاه بعض الصعوبات في إجراء المقارنة.

- **الاتجاه الموضوعي:** وفقا لهذا الاتجاه يتم قياس المنفعة العامة على أساس ملاحظة نسبة النمو في الدخل القومي ومقارنتها مع نسبة تزايد النفقات العامة، فإذا كان هناك تزايد في نسبة النمو مساير لتزايد نسبة النفقات العامة، فإن هذا الإنفاق يعتبر ذو منفعة، والعكس إذا كان تزايد النفقات العامة ليس له أثر على النمو الاقتصادي فهذا يعتبر إنفاق في غير موضعه وليس له نفع على المجتمع. غير أن هذا الاتجاه يهتم بالجانب الاقتصادي للنفقة ويهمل الجانب الاجتماعي وبالتالي عدم قدرته على تغطية كافة أنواع النفقات العامة، كالنفقات التي تتم في مجال التعليم، الصحة، العدل والأمن ومختلف الجوانب الاجتماعية.

2- قاعدة الاقتصاد في النفقة: يقصد بقاعدة الاقتصاد في النفقة أن يكون الإنفاق العام الحكومي معقول التكلفة وأن يتم توافق الإنفاق العام مع أهداف السياسات النقدية والمالية والاستدامة على المدى الطويل⁽²⁾، وترتبط هذه القاعدة مع قاعدة المنفعة التي تتعارض مع كل إسراف أو تبذير في المال العام، وغالبا ما يلجأ المشرع إلى وضع إجراءات وشروط ينبغي على الأشخاص المكلفين بصرف الأموال العمومية احترامها قصد محاربة الإسراف والتبذير الذي يؤدي إلى إهدار المال العام وذلك بصرفه في أشياء أقل منفعة سواء منفعة اقتصادية أو اجتماعية، أو بدفع أموال أكثر من ما يتطلبه الشيء أو الخدمة محل الإنفاق، وكذا الابتعاد عن النفقات لا تكتسي الصبغة الإدارية إي النفقات التي ليس لها علاقة ولا ترتبط

¹ نوزاد عبد الرحمن الهيتي، منجد عبد اللطيف الخشالي، المدخل الحديث في المالية العامة، دار المناهج، الطبعة الأولى عمان، 2005، ص 40.

² مفتاح فاطمة، المبادرة الدولية لقياس أداء الميزانية العامة، مجلة الدراسات والأبحاث، المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 09، العدد 26، جامعة زيان عشور، الجزائر، مارس 2017، ص 02.

بالتسيير الإداري وتحسين الخدمة العمومية للمواطنين، كالهيايا الباهظة الثمن⁽¹⁾ والأثاث الفاخر لتجهيز المكتب، أو خلق مناصب لتوظيف أشخاص دون حاجة إليها مما يؤدي إلى بطالة مقنعة داخل الإدارات العمومية.

3- قاعدة المنافسة: من المبادئ الأساسية التي ينبغي احترامها عند الإنفاق العام، بما يكفل احترام مبدأ تكافؤ الفرص بين الأشخاص الذين يرغبون في تقديم خدمات عامة، سواء تعلق الأمر بتوريد سلع أو تنفيذ اشغال عامة أو تقديم دراسات أو توظيف مستخدمين.

4- قاعدة الترخيص: تعني أنه لا يمكن صرف أي نفقة عامة إلا بعد الحصول على إذن مسبق من الجهة المختصة، خلال مصادقتها على مشاريع الميزانية، إذ لا يجوز عقد أي نفقة أو صرفها إلا بعد إقرارها في الميزانية.

5- قاعدة الشرعية: إن عملية صرف النفقة العامة تخضع لشروط قانونية وتنظيمية يتعين على الأمر بالصرف التقيد بها عند كل عملية إنفاق، ولضمان احترامه لتلك الضوابط القانونية تخضع قرارات التعيين والتثبيت والقرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين ودفع مرتباتهم، والالتزامات المتعلقة بنفقات التسيير والتجهيز أو الاستثمار، وكل التزام مدعم بسند طالب أو الفاتورة الشكلية، وكل مقرر وزاري يتضمن إعانة، إلى تأشيرة المراقب المالي⁽²⁾، ولا تقتصر الرقابة على النفقات العامة على الرقابة السابقة وإنما تمتد إلى الرقابة اللاحقة والتي تتمثل في الرقابة الإدارية والرقابة التشريعية والرقابة المحاسبية.

¹ تجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري وفي إطار محاربة الاسراف وتبذير المال العام منع تبادل الهدايا بين المسؤولين الجزائريين، كما منع تسليم الهدايا إلى الوفود الأجنبية والتي تتجاوز قيمتها خمسين ألف (50000 دج)، وهو ما جاء في نص المادتين 7 و6 من المرسوم الرئاسي رقم 20-78، المؤرخ في 04 شعبان 1441 الموافق 29 مارس 2020، المتضمن تحديد لكيفيات المتعلقة بتخصيص وقيمة الهدايا التي تقدم عادة في اطار التشريرات، لأعضاء الوفود في مهمة في الخارج وأعضاء الوفود في مهمة إلى الجزائر، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 18، الصادرة في 04 شعبان 1441 الموافق 29 مارس 2020، ص 03.

² المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 19 جمادي الاولى 1413 الموافق 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82، الصادرة في 20 جمادي الاولى 1413 الموافق 15 نوفمبر 1992، ص 2101.

ثانياً: إجراءات عقد النفقة

يعتبر عقد النفقة، الواقعة التي يرتب عليها القانون صرف النفقة العامة، فهو بذلك علاقة تنشأ التزام في ذمة الهيئة الإدارية ينتج عنه دين يقتضي تغطية النفقة من جانب الهيئة العمومية⁽¹⁾، ويكون عقد النفقة ناتجاً عن قرار إداري كتعيين موظف أو عن إبرام صفقة أو ناتج عن فعل غير إرادي. وتعتبر الصفقات العمومية من أهم عقود النفقة العامة، نظراً لحجم الأموال التي يتم إنفاقها ضمن هذا الأسلوب من جهة ومن جهة أخرى فإنها تشمل نفقات التسيير والاستثمار، وهي بذلك تشكل المجال الخصب لظاهرة الفساد وهو ما يستوجب إحاطتها بمجموعة من الأحكام ترتقي إلى درجة المبادئ للحفاظ على المال العام وتنشيط حركة الاقتصاد⁽²⁾.

تخضع العقود التي تبرمها الهيئات الإدارية مع أحد الخواص من أجل تلبية حاجاتها في مجال الأشغال واللوازم والخدمات والدراسات إلى قانون الصفقات العمومية والذي يبين الإجراءات التي يتعين على الأمرين بالصرف إتباعها عند إبرام أي صفقة والتي تتجاوز قيمتها مبلغ معين والذي يختلف بحسب موضوع الصفقة، مع ترك الحرية للهيئات الإدارية في تنظيم الإجراءات التي يتم من خلالها صرف النفقات العامة التي لا تقتضي إبرام صفقة وإنما تخضع لإجراءات كيفية تعدها المصلحة المتعاقدة.

1- الإجراءات المكيفة: لقد نص قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام في المادة 13⁽³⁾ منه، على أنه: "كل صفقة عمومية يساوي فيها المبلغ التقديري لحاجات المصلحة المتعاقدة اثني عشر مليون دينار (12.000.000 دج) أو يقل عنه للأشغال والدراسات أو اللوازم، وستة ملايين دينار (6.000.000 دج) أو يقل عنه للدراسات أو الخدمات، لا تقتضي وجوباً إبرام صفقة عمومية وفق الإجراءات الشكلية المنصوص عليها في هذا الباب.

وبهذه الصفة، تعد المصلحة المتعاقدة إجراءات داخلية لإبرام هذه الطلبات. وعندما تختار المصلحة المتعاقدة أحد الإجراءات الشكلية، المنصوص عليها في هذا المرسوم، فإنه يجب عليها مواصلة إبرام الطلب بنفس هذا الإجراء".

¹ Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan, et Pierre-Jean Lassale, Finances Publiques, L.G.D.J. Paris, France, 2008, P. 384.

² تافرون عبد الكريم، القواعد المنظمة لمبادئ الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد الخامس، جامعة خنشلة، الجزائر، 2016، ص 111.

³ المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المصدر السابق، ص 06.

ويلاحظ من خلال نص هذه المادة أن المشرع ترك للإدارة حرية الاختيار بين الاعتماد على الإجراءات المحددة في قانون الصفقات العمومية أو بين الإجراءات الداخلية الخاصة التي تتولى إعدادها المصلحة المتعاقدة في حالة عدم تجاوز المبلغ المحدد في المادة والذي يختلف بحسب نوع الصفقة. قصد ضمان الاستعمال الحسن للأموال العمومية ونجاعة الطلبات العمومية يقتضي التعاقد وفقا للإجراءات المكيفة مع ضرورة مراعاة مبدأ شفافية الإجراءات ونزاهتها وحرية الوصول إلى الطلب والمساواة في معاملة المرشحين.

2- كيفية إبرام الصفقات العمومية: تبرم الصفقات العمومية وفقا لإجراء طلب العروض الذي يشكل القاعدة العامة، أو وفق إجراء التراضي⁽¹⁾.

أ) طلب العروض: هو إجراء يستهدف الحصول على عروض من عدة متعهدين متنافسين مع تخصيص الصفقة دون مفاوضات، للمتعهد الذي يقدم أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية، استنادا إلى معايير اختيار موضوعية، تعد قبل إطلاق الإجراء. ويكون طلب العروض وطنيا و/ أو دوليا، وهو يتخذ أحد الأشكال الأتية⁽²⁾:

- **طلب العروض المفتوح:** وهو إجراء يمكن من خلاله أي مترشح مؤهل أن يقدم تعهدًا.
- **طلب العروض المفتوح مع اشتراط قدرات دنيا:** هو إجراء يسمح فيه لكل المرشحين الذين تتوفر فيهم بعض الشروط الدنيا المؤهلة التي تخص القدرات التقنية والمالية والمهنية الضرورية لتنفيذ الصفقة، والتي تحددها المصلحة المتعاقدة مسبقا قبل إطلاق الإجراء، بتقديم تعهد، ولا يتم انتقاء قبلي للمرشحين من طرف المصلحة المتعاقدة.

- **طلب العروض المحدود:** وهو إجراء لاستشارة انتقائية، يكون المرشحون الذين تم انتقاؤهم الأولي من قبل مدعويين وحدهم لتقديم تعهد.

- **المسابقة:** هي إجراء يضع رجال الفن في منافسة لاختيار، مخطط أو مشروع مصمم استجابة لبرنامج أعده صاحب المشروع، قصد إنجاز عملية تشمل على جوانب تقنية أو اقتصادية أو جمالية أو فنية خاصة، قبل منح الصفقة لأحد الفائزين بالمسابقة.

¹ المادة 39، المرسوم الرئاسي رقم 15-247، نفس المصدر، ص 12.

² المواد، 40، 42، 43، 44، 45، 47، نفس المصدر، ص 12، 13.

(ب) **التراضي:** هو إجراء تخصيص صفقة لمعامل متعاقد واحد دون الدعوة الشكلية إلى المنافسة. ويمكن أن يكتسي التراضي شكل التراضي البسيط أو شكل التراضي بعد الاستشارة⁽¹⁾.

- **التراضي البسيط:** يشكل إجراء التراضي البسيط قاعدة استثنائية في إبرام العقود ولا يمكن اعتماده إلا في الحالات التالية⁽²⁾:

- عندما لا يكون تنفيذ الخدمات إلا على يد متعامل اقتصادي وحيد يحتل وضعية احتكارية، أو لحماية حقوق حصرية أو لاعتبارات ثقافية وفنية.

- عندما يتعلق الأمر بترقية الإنتاج و / أو الأداة الوطنية للإنتاج الوطني.

- عندما يمنح نص تشريعي أو تنظمي مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري حقاً حصرياً للقيام بمهمة الخدمة العمومية، أو عندما تنجز هذه المؤسسة كل نشاطها مع الهيئات والإدارات العمومية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

- في حالة الاستعجال الملح المعطل بوجود خطر يهدد استثماراً أو ملكاً للمصلحة المتعاقدة أو الأمن العمومي، أو بخطر داهم يتعرض له ملك أو استثمار قد تجسد في الميدان، ولا يسعه التكيف مع آجال إجراءات إبرام الصفقات العمومية.

- في حالة تموين مستعجل مخصص لضمان توفير حاجات السكان الأساسية.

- عندما يتعلق الأمر بمشروع ذي أولوية وذو أهمية وطنية يكتسي طابعاً استعجالياً.

يشترط حتى يكون التعاقد بواسطة إجراء التراضي البسيط مشروع في جميع حالات الاستعجال أن لا تكون الظروف التي استوجبت الاستعجال متوقعة من المصلحة المتعاقدة، ولم تكن نتيجة مناورات للمماطلة من طرفها.

- **التراضي بعد الاستشارة:** وهو الاجراء الذي يسمح بإبرام صفقة بموجب استشارة بسيطة محدودة بواسطة وسائل مكتوبة مخصصة ومهيأة لذلك دون الشكليات الأخرى، ومنه فإن إجراء التراضي بعد الاستشارة لا يخرج عن كونه أسلوب مرناً تلجأ إليه المصلحة المتعاقدة للتحرر من القيود والإجراءات الخاصة بإجراء المناقصة⁽³⁾، ويتم اللجوء إلى التراضي بعد الاستشارة في الحالات التالية⁽⁴⁾:

¹ المادة 41، المرسوم الرئاسي رقم 15-247، نفس المصدر، ص 12.

² المادة 49، المصدر نفسه، ص 14.

³ خضري حمزة، المرجع السابق، ص 110.

⁴ المادة 51 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق، ص 15.

- عندما يعلن عدم جدوى طلب العروض للمرة الثانية.
- في حالة صفقات الدراسات واللوازم والخدمات التي لا تستلزم طبيعتها اللجوء إلى طلب العروض.
- في حالة صفقات الأشغال التابعة مباشرة للمؤسسات العمومية السيادية في الدولة.
- في حالة الصفقات الممنوحة التي كانت محل فسخ، وكانت طبيعتها لا تتلاءم مع أجال طلب عروض جديدة.
- في حالة العمليات المنجزة، في إطار استراتيجية التعاون الحكومي، أو في إطار اتفاقات ثنائية تتعلق بالتمويلات الامتيازية وتحويل الديون إلى مشاريع تنموية أو هبات، عندما تنص اتفاقات التمويل على ذلك.

قصد ضمان احترام مبدأ المنافسة والشفافية تلتزم المصلحة المتعاقدة بإعلان رغبتها في التعاقد سواء بإعتماد أسلوب المناقصة أو التراضي بعد الاستشارة، ويكون هذا الإعلان من خلال النشر في الجريدة الرسمية للمتعامل العمومي، وفي جريدتين وطنيتين على الأقل باللغة العربية وأخرى باللغة الاجنبية واحد على الأقل أو في جريدتين محليتين أو جهويتين حسب نوع وقيمة الصفقة، كما ينشر المنح المؤقت للصفقة في الجرائد التي نشر فيها إعلان طلب العروض كل ما كان ذلك ممكنا، مع تحديد السعر وأجال الإنجاز، والعناصر التي سمحت باختيار حائز الصفقة العمومية، حيث يعتبر الإعلان إجراء ضروري لتكريس مبدأ الشفافية ولضمان منافسة أكبر بين المترشحين على أساس معايير موضوعية تضعها الإدارة بصفة مسبقة⁽¹⁾. كما تلتزم المصلحة المتعاقدة بتعليل اختيارها عند أي رقابة تمارسها عليها أي سلطة مختصة⁽²⁾.

كما يتعين على المصلحة المتعاقدة أن تحترم مبدأ المساواة بين المترشحين المتقدمين إلى المناقصة، وذلك بمعاملتهم على قدم المساواة من دون تمييز، وذلك باشتراط وثائق أو مؤهلات في بعض المترشحين وإعفاء البعض الآخر، أو إعطاء أفضلية لبعضهم على حساب البعض الآخر إلا إذا كان مصدر هذه الأولوية هو القانون، كما هو عليه الحال بالنسبة للأفضلية التي يمنحها المشرع الجزائري إلى الانتاج

¹ حمادة عبد الرزاق، عقد التزام المرفق العام، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، تخصص قانون عام، جامعة الاسكندرية، مصر، 2011، ص 370.

² المواد 60، 61، 65، من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المصدر السابق، ص 16، 17.

الوطني أو المؤسسات الخاضعة للقانون الجزائري التي يحوز أغلبية رأسمالها جزائريون مقيمون فيها، وينبغي أن تحدد بوضوح الأفضلية الممنوحة والطريقة المتبعة لتقييم ومقارنة العروض لتطبيق هذه الأفضلية⁽¹⁾.
قصد ضمان الشفافية في الإجراءات وإعمالاً لمبدأ المساواة بين المترشحين للصفقة العمومية، يكون من الضروري بيان القواعد المتعلقة باختيار المستفيد من الصفقة، من خلال النص عليها ضمن دفتر الشروط حتى يكون ذلك معلوماً لدى المتنافسين⁽²⁾.

المطلب الثاني: آليات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في الحد من

أثار الفساد على الإنفاق العام

يشكل الفساد خطراً على الإنفاق العام والميزانية العامة للدولة بصفة عامة، فهو يقلل من فعالية الإنفاق العام ويحدث عجز في ميزانية الدول التي تعاني منه بشكل كبير، وذلك بسبب تفضيل المسؤولين الفاسدين منح المشاريع الاستثمارية للذين يدفعون رشاً وليس بالضرورة الأكثر كفاءة وفعالية⁽³⁾، إذ لا تمنح الصفقات على أساس حرية المنافسة والنزاهة، وإنما على أساس المحاباة أو استغلال النفوذ أو استغلال السلطة، ولا يقتصر الفساد على النفقات الاستثمارية بل يمتد إلى النفقات الاستهلاكية، بحيث يؤثر الفساد على عائدات الدولة والتي تنعكس على الإنفاق العام. حيث يؤدي انتشار الفساد خاصة في مجال الإنفاق الاستثماري إلى زيادة حجم الإنفاق العام وفي المقابل ضعف مردودية المشاريع الاستثمارية مما يؤثر سلباً على ميزانية الدولة وهو ما يؤثر على التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

إن تأثير الفساد في مجال الإنفاق العام يكون أكثر على بعض القطاعات على حساب البعض الآخر، لأن الدولة دائماً عندما تنجز ميزانيتها تراعي بعض القطاعات على حساب القطاعات الأخرى، فهي تولي اهتمامها بقطاع الدفاع والأمن على حساب باقي القطاعات، ولتخفيف من تأثير الفساد على الإنفاق العام تعمل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من خلال الآليات التي تتمتع على البحث عن أسباب انتشار الفساد في مجال الإنفاق العام والعمل على تقديم آراء واستشارات إلى الهيئات المختصة

¹ المادة 83 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، نفس المصدر، ص 24.

² تبون عبد الكريم، الحماية الجنائية للمال العام في مجال الصفقات العمومية -دراسة مقارنة-، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2018/2017، ص 179.

³ Clara Delavallade. op. cit. P. 19.

لسد الثغرات التشريعية والتنظيمية، وكذا البحث عن جرائم الفساد التي يرتكبها المسؤولون وتؤدي إلى إهدار الأموال العمومية قصد محاربتها، وعليه سنعمل على تبين تأثير الفساد في مجال الإنفاق العام في الفرع الأول، ثم ننتقل في الفرع الثاني إلى الأساليب المعتمدة من قبل الهيئة لحماية النفقات العامة من الفساد.

الفرع الأول: أثر الفساد على النفقات العامة

إن احترام المسؤولين لقواعد الإنفاق العام يؤدي إلى حماية الأموال العمومية من الفساد، غير أن انحرافهم نحو تحقيق مصالحهم الخاصة على حساب النفع العام أو صرف النفقة بأكثر من المنفعة المحققة يعرض هذه الأموال إلى التبذير والاسراف، فيحقق الإنفاق أقل نفع ممكن، بدل أكبر نفع ممكن، كما أن انتشار الفساد في القطاعات الأخرى ينعكس سلباً على النفقات العامة وذلك بصرف الأموال أكثر من أجل تسيير المصالح الإدارية وهو ما يؤدي إلى إخفاق الحكومة في تحقيق التنمية، إضافة إلى أن انتشار الفساد في الدولة يزيد من الإنفاق العام، حيث تقوم الدول بإنشاء أجهزة وهيئة مستقلة لمكافحة الفساد وهذه الأخيرة تتطلب نفقات للقيام بالمهام المسندة لها، وهو ما يزيد من حجم الإنفاق العام على قطاعات غير منتجة من جهة ومن جهة أخرى يقلل الفساد من الإنفاق على برامج التشغيل والصيانة اللازمة لصعوبة الحصول على عمولات كبيرة في مجال الصيانة والتشغيل، كما يقلل الفساد من الإنفاق على برامج الصحة والتعليم لسبب ذاته ويترتب على نقص الإنفاق صيانة البنية الأساسية تزيد الحاجة إلى إعادة بنائها مع ما يترتب على ذلك من تغذية علاقات الفساد المرتبطة بها⁽¹⁾، وبذلك فإن الأموال العمومية تتأثر بفعل تعرضها للفساد عند صرفها أو أنها تتأثر نتيجة انتشار الفساد في الدولة، والذي يزيد من حجم الإنفاق العام.

أولاً: جرائم الفساد التي ترتكب على الاموال العامة عند صرفها

تعتبر المشروعات العامة والمناقصات أكثر المجالات التي يتم فيها إهدار المال العام من طرف بعض المسؤولين الفاسدين والعاثين به، على خلاف النفقات التي تتعلق بسداد الدين العام ومعاشات التقاعد، والتحويلات الاجتماعية التي يكون فيها حجم الفساد ضئيل، على اعتبار أن الفساد فيها أقل سهولة، والأكثر سهولة في الكشف عنه⁽²⁾، ولكن رغم ذلك يمكن أن تكون عرضة للاختلاس من قبل الموظفين المكلفين بحيازتها، خاصة عندما يتعلق الأمر بالمساعدات الاجتماعية التي تقدمها الدولة

¹ خالد عيادة علميات، المرجع السابق، ص 119، 120.

² Clara Delavallade. op. cit . P. 26.

للمواطنين، مثل منحة التمدرس التضامنية، والتي تتعرض للاختلاس من قبل الموظفين الذين يتولون حيازتها أو المكلفين بدفعها، ولما كانت المناقصات العامة هي أكثر مجال لتعدي عن النفقات العامة خصها المشرع بنصوص خاصة في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، إلى جانب جرائم الفساد الأخرى التي يمكن أن ترتكب عند إبرام الصفقات العمومية.

1- الصور العامة لجرائم الفساد في الصفقات العمومية: يقصد بها الجرائم الفساد التي ترتكب في اطار إبرام أو تنفيذ الصفقات العمومية، أي الجرائم التي ترتكب على مختلف المراحل التي تمر بها الصفقة بداية من الإجراءات السابقة على التعاقد، على الإعلان عن الرغبة في التعاقد، ثم عملية الإبرام والرقابة، وتليها مرحلة التنفيذ⁽¹⁾، وهي توصف بالجرائم العامة كونها يمكن أن ترتكب في مجالات أخرى ومن بين هذه الجرائم نذكر:

(أ) جريمة التبيد العمدي: تعني جريمة التبيد العمدي للمال العام، تعمد الفاعل صرف المال العام، الموضوع تحت يده، بصورة غير حكيمة، لا تعبر عن حقيقة الشيء الذي صرف من أجله، تقوم جريمة التبيد العمدي للمال العام تجاه موظف تصرف في مال عام عهد به إليه، بحكم وظيفته أو بسببها، في غير الوجهة المحددة، قانوناً، سواء بعلم المسؤول عليه أو بدون علمه⁽²⁾. وتتحقق هذه الجريمة في حالة إبرام صفقة عمومية قصد إنجاز أشغال أو اقتناء سلع، ليست الإدارة في حاجة إليها، أو كانت الإدارة في حاجة إليها ولكن لم تراعي معايير الجودة، أو في الحالة يتم فيها نفقات كبيرة مقارنة مع المنفعة التي تجلبها، ففي حالة توفر القصد الجنائي فإن ذلك يشكل جريمة تبديد يعاقب عليها القانون.

(ب) جريمة استغلال النفوذ: تقوم هذه الجريمة عندما يستغل الموظف نفوذه لدى المصلحة العمومية، لتمكين الغير من الحصول على فائدة أو امتياز يمكن المحرض أو شخص آخر من الحصول على الصفقة أو من مقابل وعد أو عطاء أو هبة أو هدية.

(ج) جريمة إساءة استغلال الوظيفة: تعد جريمة استغلال الوظيفة في مجال الصفقات العمومية كثيرة ومتعددة لدرجة أنه لا يمكن حصرها، منها على سبيل المثال قيام الموظف بمنح صفقة، أو التوقيع على استلام الأشغال مؤقتاً أو نهائياً، أو في حالة الامتناع عن الدعوة إلى المنافسة، خاصة عندما يكون الاشهار

¹ خضري حمزة، المرجع السابق، ص 399.

² قرار رقم 0944140 صادر بتاريخ 2014/05/22، عن الغرفة الجنائية بالمحكمة العليا، مجلة المحكمة العليا، العدد الثاني 2014. ص 405.

إلزاميًا، أو الامتناع عن تسليم دفتر الشروط لأحد المرشحين بعد الدعوة لها⁽¹⁾، وذلك بغرض الحصول على فوائد غير مستحقة له أو لأحد الأشخاص.

د) جريمة الغدر: هي أقل جرائم فساد يمكن تصورها في مجال الصفقات العمومية، إذا طلب الموظف من المترشح أن يدفع مقابلًا غير مفروض قانونًا لحصوله لبعض الوثائق الضرورية في ملف الترشح كدفتر الشروط مثلًا⁽²⁾.

2- جرائم الفساد الخاصة بالصفقات العمومية: نظرا لأهمية الصفقات العمومية باعتبارها من أهم الاجراءات التي يعتمد عليها في حماية النفقات العامة من مختلف صور الفساد عند صرفها، أناطها المشرع الجزائري بأهمية خاصة سواء في قانون الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام⁽³⁾ أين خصص القسم الثامن من الباب الأول لمكافحة الفساد أو في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك بتجريمه منح امتيازات غير مبررة في مجال الصفقات العمومية وتشديد عقوبة الرشوة التي ترتبط بها.

أ) جريمة الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية: نص المشرع الجزائري على هذه الجريمة في المادة 26 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته⁽⁴⁾، والتي جاء فيها ما يلي: "يعاقب بالحبس من سنتين (02) إلى عشر (10) سنوات وبغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج:

- كل موظف عمومي يمنح، عمداً، للغير امتيازاً غير مبرراً عند إبرام أو تأشير عقد أو اتفاقية أو صفقة أو ملحق، مخالف للأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بحرية الترشح والمساواة بين المترشحين وشفافية الإجراءات.

- كل تاجر أو صناعي أو حرفي أو مقاول من القطاع الخاص، أو بصفة عامة كل شخص طبيعي أو معنوي يقوم، ولو بصفة عرضية، بإبرام عقد أو صفقة مع الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات أو الهيئات العمومية الخاضعة للقانون العام أو المؤسسات العمومية الاقتصادية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، ويستفيد من سلطة أو تأثير أعوان الهيئات المذكورة من أجل زيادة في الأسعار التي يطبقونها عادة أو من أجل التعديل لصالحهم في نوعية المواد أو الخدمات أو آجال التسليم

¹ خضري حمزة، المرجع السابق، ص 443.

² كريمة علة، جرائم الفساد في الصفقات العمومية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام فرع القانون الجنائي والعلوم الجنائية، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2013/2012، ص 45.

³ المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق، ص 08.

⁴ المادة 26 من القانون رقم 06-01، والمعدلة بموجب المادة 02 من القانون رقم 11-15، المصدر السابق، ص 05.

أو التموين". باستقراء هذه المادة نلاحظ أن جريمة الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية تضم نوعين من الجرائم، الأولى تتمثل في مخالفة الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بحرية الترشيح والمساواة بين المترشحين وشفافية الإجراءات التي يصطلح عليها فقها بجريمة المحاباة⁽¹⁾، وتعني تفضيل شخص على آخر في الخدمة بدون حق للحصول على منافع معينة⁽²⁾. والجريمة الثانية هي جريمة استغلال نفوذ اعوان الدولة والهيئات العامة التابعة لها للحصول على امتيازات غير مبررة بمناسبة إبرام عقد أو صفقة، ولا تقوم جريمة الامتيازات غير المبررة في حالة إبرام العقد عن طريق التراضي إذا كانت قيمته لا تتجاوز المبلغ المطلوب لإبرام صفقة⁽³⁾، أي في حالة اللجوء إلى الإجراءات المكيفة في إبرامه.

ب) جريمة الرشوة في مجال الصفقات العمومية: على الرغم من أن الرشوة بصفة عامة تدرج ضمن جرائم الفساد إلا أن المشرع الجزائري وفي مجال الصفقات العمومية وضع نص خاص بها، مع تشديد العقوبة التي تطبق على مرتكبها، حيث نصت المادة 27 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، على ما يلي: "يعاقب بالحبس من عشر (10) سنوات إلى عشرين (20) سنة وبغرامة من 1.000.000 دج إلى 2.000.000 دج، كل موظف عمومي يقبض أو يحاول أن يقبض لنفسه أو لغيره، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، أجرة أو منفعة مهما يكن نوعها بمناسبة تحضير أو إجراء مفاوضات قصد إبرام أو تنفيذ صفقة أو عقد أو ملحق باسم الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري أو المؤسسات العمومية الاقتصادية".

ما يمكن ملاحظته من نص المادة 27 أعلاه أن المشرع الجزائري حصر جريمة الرشوة في مجال الصفقات العمومية في المهام التي لها علاقة بالصفقة، سواء تعلق الأمر بتحضير أو إجراء مفاوضات قصد إبرام أو تنفيذ صفقة أو عقد أو ملحق، كما شدد من العقوبة المطبقة على مرتكبها سواء تعلق الأمر بعقوبة الحبس أو الغرامة والتي لا تقل عن الحد الأعلى لتلك المقررة في جريمة الرشوة التي يرتكبها الموظف في مجالات أخرى، وذلك بسبب خطورتها على الأموال العمومية، باعتبار أن الرشوة تقدم إلى المسؤولين مقابل معاملة خاصة للفاعل، تسهل له الحصول على المشروعات والفوز بالصفقات، فهي تتيح لهم فرصة

¹ عمرني مصطفى، جريمة استغلال النفوذ في مجال الصفقات العمومية، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، مصر، 2017، ص 67، الهامش الأول. وكذلك؛ كريمة علة، المصدر السابق، ص 45.

² Jean Claude SOYER, Droit pénal et procédure pénal, 12^{ème} édition, L. G. D. J, Paris, France. 1995. P. 84.

³ قرار رقم 1136319 صادر بتاريخ 2017/05/25، عن غرفة الجناح والمخالفات بالمحكمة العليا، مجلة المحكمة العليا، العدد الأول، 2017، ص 369 إلى 372.

التعاقد مع الإدارات العمومية، في المقابل تسمح لهم من تضخيم الفواتير والأسعار، وتقديم سلع وخدمات رديئة وتسليم مشاريع مغشوشة لا تتطابق مع المعايير المطلوبة من حيث الجودة والنوعية والمنصوص عليها في دفتر الشروط، وهو ما يؤدي إلى إهدار المال العام.

(ب) جريمة أخذ الفوائد بصورة غير قانونية في الصفقات العمومية: لقد جاء في نص المادة 35 من قانون الوقاية من الفساد⁽¹⁾، بأن الموظف العمومي الذي يأخذ أو يتلقى إما مباشرة وإما بعقد صوري وإما عن طريق شخص آخر، فوائد من المناقصات ويكون وقت ارتكاب الفعل مدير لها أو مشرفا عليها بصفة كلية أو جزئية، يعاقب بالحبس من سنتين (02) إلى عشر (10) سنوات وبغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج. ولقد سبق للقضاء الجزائري وأن تابع مسؤولين سابقين في الدولة بتهمة الفساد والحصول على إمتيازات والرشوة، حيث قضت محكمة سيدي محمد بالجزائر العاصمة ب 12 سنة حبسا نافذا ضد الوزيرين الأولين الأسبقين أحمد أويحي وعبد المالك سلال الذين تم تغريمهم بدفع مبلغ مليون (1.000.000) دج، وعقوبة عشر (10) سنوات حبس نافذة ومليون (1.000.000) دج غرامة ضد وزير النقل والأشغال العمومية عمار غول في جريمة إبرام صفقات مخالفة للتشريع واستغلال الوظيفة⁽²⁾.

ثانيا: زيادة الإنفاق العام الناتج عن انتشار الفساد تأثير الفساد على نفقات الميزانية

يؤدي انتشار الفساد في الدول إلى التأثير على توزيع النفقات العامة بين القطاعات، كما يؤدي إلى زيادة حجم الإنفاق العام، والذي يترتب عن صرف الأموال من أجل إصلاح مخلفاته سواء في المجال السياسي أو الاقتصادي أو الإداري، والعمل على إيجاد أجهزة وهيئات وطنية تعمل على مكافحة الفساد والحد من انتشاره، حيث تعمل الدولة على تخصيص جزء كبير من أموالها بغرض التصدي للفساد.

1- أثر الفساد على حصة الإنفاق الإقطاعي: يؤثر الفساد على توزيع النفقات العامة بين مختلف القطاعات، إذ من المتوقع أن يبدد السياسيون المرتشون موارد عامة أكثر على البنود التي يسهل ابتزاز رشاوى كبيرة منها مع الاحتفاظ بسريرتها⁽³⁾، وزيادة حجم الانفاق في القطاعات التي يصعب مراقبتها، وبذلك يتجه المسؤولون الفاسدون إلى الإنفاق على مشروعات الاستثمار واسعة النطاق أكثر مما ينفقون على التعليم والصحة والبحث العلمي وعلى الرغم من أن هذا النوع من الإنفاق قد يساعد على تعزيز النمو

¹ القانون رقم 06-01، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المصدر السابق، ص 10.

² نوارا باشوش، إلهام بوتلجي، أحكام ثقيلة ضد المتورطين في الفساد والدفاع يستأنف، مقال منشور في جريدة الشروق، يوم

الخميس 02 جويلية 2020 الموافق 10 ذي القعدة 1441، العدد 6526، الجزائر، ص 5.

³ خالد عيادة عليمات، المرجع السابق، ص 119.

الاقتصادي إلى مدى أبعد من الفئة الأولى⁽¹⁾. بحيث يؤدي شيوع الفساد في المجتمع إلى توزيع غير عادل للنفقات العامة بين مختلف القطاعات، وذلك بتخصيص نفقات أكبر للأنشطة المظهرية كالأنشطة الرياضية والأندية ووسائل الإعلام ونحو ذلك بإنفاق سخي وفي مقابل ذلك سيتم إغفال الكثير من الأنشطة والقطاعات الاقتصادية الهامة، أو يكون الإنفاق عليها بدرجة غير كافية، كالإنفاق على قطاع الصناعة والزراعة، أو الإنفاق على مستوى تحسين المناطق النائية⁽²⁾، وعدم الاهتمام بالبنى التحتية التي تلعب دور كبير في تحقيق التنمية، أو إسنادها إلى أصحاب النفوذ في المجتمع.

إن الاهتمام بالقطاعات المظهرية كالثقافة والرياضة، بتخصيص حصة معتبرة من النفقات مقارنة مع قطاع الصحة والتعليم والحماية الاجتماعية، وفي المقابل إهمال الأنشطة الاقتصادية المنتجة كقطاع الفلاحة والصناعة، أو الإنفاق عليها بشكل غير كافي، يعتبر عاملاً من عوامل احداث الأزمات الاقتصادية والاجتماعية في الدولة. فعلى المستوى الاقتصادي يؤدي الفساد إلى زياد حجم النفقات الاستثمارية مقابل قلة مردوديتها الانتاجية، كما أن الفساد قد يؤدي إلى الاستثمار في مشاريع يكون ضررها أكثر من نفعها، مما يؤثر على النفقات الموجهة للحماية الاجتماعية.

توجد علاقة قوية بين نسبة الانفاق العسكري والفساد، وذلك بسبب انعدام الرقابة على هذا النوع من الإنفاق حيث يتسم بالسرية التامة من ناحية، وضخامة المدفوعات مما يسمح بالحصول على عمولات ضخمة من ناحية أخرى⁽³⁾. حيث يفضل العملاء الفاسدين القطاعات التي يتوقعون اتخاذ قرارات بشأنها في بيئة سرية نسبياً كقطاع الطاقة والدفاع⁽⁴⁾. كما أن تنفيذ المشروعات العامة والمناقصات ستنمى بدرجة عالية من التميز وعليه سيتم استيراد المواد الخام ومواد البناء والآلات، من بلاد أجنبية معينة، في حين قد لا تكون هذه السلع المستوردة من هذه البلاد جيدة أو رخيصة مقارنة بغيرها من المصادر المتاحة⁽⁵⁾.

2- زيادة الإنفاق العام لمكافحة الفساد: إن انتشار الفساد داخل الدول يجعلها تبحث عن موارد مالية لإصلاح الآثار المترتبة عن الفساد، والعمل على إنشاء هيئات متخصصة للقضاء على الفساد أو على الأقل التقليل منه، حيث تعمل الدولة على رصد مبلغ مالي من الأموال العمومية على إنشاء هيئات عامة

¹ خالد عيادة علميات، المرجع نفسه، ص 119.

² راضية مسعود، المرجع السابق، ص 92.

³ خالد عيادة علميات، المرجع السابق، ص 120.

⁴ Clara Delavallade. op. cit . P. 27.

⁵ راضية مسعود، المرجع السابق، ص 92.

لمكافحة الفساد، وفي هذا الإطار نجد أن المشرع الجزائري نص على إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ومنحها الاستقلالية المالية، ولكن بالنظر إلى طبيعتها والمهام المسندة إليها لا يمكن أن تتوفر على مواد مالية خاصة بها، وإنما ترصد لها مبالغ من الأموال العامة وتسجل ضمن الاعانات التي تقدمها الدولة لها، وفي الحقيقة أن هذه الاعانات هي المصدر الرئيسي الوحيد للهيئة⁽¹⁾.

لقد سار المشرع المغربي في نفس الاتجاه، حيث خصص جزءاً من النفقات في الميزانية العامة للهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، حيث تسجل الاعتمادات المرصودة للهيئة في الميزانية العامة للدولة. في فصل خاص يحمل عنوان الهيئة⁽²⁾، بينما جعل المشرع التونسي⁽³⁾ للهيئة مورداً آخر إلى جانب ما يرصد للهيئة من الميزانية العامة وهو المساعدات والهبات التي تقدم لها وهو نفس توجه المشرع لأردني⁽⁴⁾.

كما أنشأ المشرع الجزائري الديوان المركزي لقمع الفساد، وذلك قصد التصدي لجرائم الفساد وألحقه بوزارة العدل بعد ما كان لحق بوزارة المالية، وله ميزانية خاصة تدرج ضمن الاعتمادات المخصصة لوزارة العدل⁽⁵⁾، وهو ما يشكل عبئاً إضافياً على ميزانية الدولة، هذا فضلاً عن التعويضات التي يستفيد منها المستخدمين الموضوعين تحت تصرف الديوان، التي تدرج ضمن ميزانية الديوان⁽⁶⁾.

يؤدي انتشار الفساد في الدول إلى زيادة حجم الإنفاق العام، حيث يقوم المستثمرون بإضافة المدفوعات الناجمة عن الرشاوى والعمولات إلى تكاليف، مما يرفع التكلفة الاجمالية للمشروعات⁽⁷⁾، هذا بالإضافة إلى الإنفاق الذي يتم قصد إصلاح الأضرار التي ترتبت عن الفساد، وذلك بإعادة صيانة وترميم المشاريع المشوهة أو إعادة اقتناء ممتلكات لتعويض تلك التي تم تبيدها أو اختلاسها. وعليه يمكن القول بأن الإنفاق العام يرتبط طردياً مع ظاهرة الفساد، فكلما زاد الفساد انتشاراً زاد حجم الإنفاق العام، والعكس صحيح.

¹ المادة 22 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المصدر السابق، ص 20.

² المادة 31 من الظهير الشريف رقم 65.15.1، المصدر السابق، ص 6080.

³ الفصل 16 من المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011، المصدر السابق، ص 2748.

⁴ المادة 31 ف. أ من القانون رقم 13 لسنة 2016 المتعلق بالنزاهة ومكافحة الفساد، المرجع السابق، ص 2590..

⁵ المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 14-209، المصدر السابق، ص 08.

⁶ المادة 25 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426، المصدر السابق، ص 13.

⁷ راضية مسعود، المرجع السابق، ص 91.

الفرع الثاني: الأساليب المعتمدة من قبل الهيئة لحماية النفقات العامة من

الفساد

لقد كلف المشرع الجزائري الهيئة الوطنية لوقاية من الفساد ومكافحته، بمهمة حماية الأموال العمومية من مختلف صور الفساد، وذلك في إطار الصلاحيات والمهام المخولة لها في الدستور والقوانين الخاصة بها، وهي تعتمد في ذلك على الأساليب المتاحة لها، وباعتبار أن الدور الرئيسي للهيئة هو الوقاية من الفساد، فهي تسعى دائما إلى تقديم آراء وتوصيات إلى الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، تبين لهم أهم الثغرات التي يمكن أن يستغلها الفاسدون والعابثون بالأموال العمومية، وكذا العمل على تقديم توصيات إلى السلطات المختصة قصد إصلاح النصوص التشريعية والتنظيمية بما تكفل حماية أكبر للأموال العمومية عند إنفاقها، والعمل على ترشيد الإنفاق العام.

لقد أناط المشرع الجزائري بالهيئة مهمة محاربة الفساد ومكافحته، وذلك من خلال البحث والتحري عن جرائم الفساد التي ترتكب من طرف الموظفين عند صرف النفقة العامة، وكذا اخطار وزير العدل بشأن الجرائم التي تكتشفها عند البحث في الوثائق والعقود التي ترتبط بعقد النفقة، كما تستغل التصريح بالممتلكات المقدم من طرف الموظفين أمامها لمعرفة تغير ذمتهم المالية، وفي حالة الشك لها سلطة البحث والتحري حول مصدر أموال الموظف محل الشبهة.

أولاً: أسلوب الوقاية

تعتبر الوقاية من الفساد هي الهدف الأساسي من إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، لذلك تعمل على تقديم توجيهات واقتراح توصيات إلى الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين قصد إرساء الشفافية والنزاهة على العمليات المالية التي يقومون بها، وتقييم الرقابة التي تمارسها الهيئات المعنية على عملية صرف النفقات العمومية لاسيما تلك التي تتعلق بالصفقات العمومية، حيث تعمل الهيئة على اقتراح تدابير تشريعية وتنظيمية للوقاية من الفساد، والبحث عن العوامل التي تشجع على الفساد والعمل على إزالتها.

1- تقديم اقتراحات وتوصيات كفيلة بالقضاء على الفساد في مجال الإنفاق العام: يمكن للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ومن خلال الدراسات التي يقوم بها قسم الوثائق والتحليل والتحسيس⁽¹⁾،

¹ المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، معدلة والمتمة بموجب المادة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64، المصدر السابق، ص 18.

للتشريع والتنظيم الخاص بعملية صرف النفقات العامة، كقانون الصفقات العمومية، على ضوء الممارسات الإدارية في مجال الإنفاق العام تقديم توصيات واقتراحات للقضاء على الفساد، كما تتولى الهيئة البحث عن العوامل التي تساهم في انتشار الفساد وتقديم مقترحات لإزالتها، وكذا مساعدة سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام في إعداد مدونة أدبيات أخلاقيات المهنة للأعوان العموميين المتدخلين في مراقبة وإبرام وتنفيذ الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

2- التوعية والتحسيس بمخاطر الفساد على الإنفاق العام والعمل على ترشيدها: تعمل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته على توعية المواطنين والموظفين بصفة خاصة بمخاطر الفساد على التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتعمل على توعية الأميين بالصرف بالضرورة ترشيد الإنفاق العام بما يضمن تحقيق الأهداف المسطرة التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها، وترتيب هذه الأهداف وفقا لأهميتها⁽¹⁾، وذلك من خلال مراعاة الكفاءة والفعالية في صرف الاموال العامة بعيدا عن التبذير والإسراف، خاصة في مجال الصفقات العمومية التي تعتمد الدولة في تنفيذ برامجها التنموية، والتي تشكل المجال الخصب لظاهرة الفساد⁽²⁾، مما يستوجب إعطائها أهمية خاصة لمنع توجيه الأموال العمومية لغير محلها، بتوجيه وتحسيس الأميين بالصرف بالضرورة احترام المبادئ والإجراءات التي تضمن شفافية الإنفاق العام من جهة وفعاليتها من جهة أخرى، كما تعمل الهيئة على دراسة العراقيل والمشاكل التي تحد من تطبيق مبدأ الشفافية في صرف النفقات العامة، وتقديم مقترحات وتوصيات لإزالتها، بما يضمن الاستعمال العقلاني للأموال العمومية.

3- تقييم آليات الرقابة الداخلية التي تتم على الإنفاق العام: لقد أخضع المشرع الجزائري عمليات صرف الأموال العمومية إلى رقابة داخلية وخارجية سواء قبل أو بعد صرفها، وأناط بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ممثلة في قسم التنسيق والتعاون الدولي مهمة تقييم أنظمة الرقابة الداخلية وذلك بغرض تحديد مدى هشاشتها بالنسبة لممارسة الفساد⁽³⁾. بحيث يقتصر التقييم على الرقابة الخاصة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وسواء تعلق الأمر بالرقابة السابقة أو اللاحقة.

¹ محمد عمر أبو دوح، ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية، الاسكندرية، مصر، 2006، ص. 44.

² بن سالم خيرة، نحو ترشيد النفقات وتعزيز مبادئ عقود الصفقات - قراءة في مرسوم 15-247، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مجلة صوت القانون، المجلد الخامس، العدد الأول، الجزائر، أبريل 2018، ص. 29.

³ المادة 13 مكرر من المرسوم الرئاسي رقم 12-64، المصدر السابق، ص 19.

4- التصريح بالممتلكات كآلية لوقاية الإنفاق العام من الفساد: تتلقى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته عن طريق قسم معالجة التصريحات بالممتلكات⁽¹⁾، تصريحات بالممتلكات للأعوان العموميين، وذلك كآلية وقائية من الفساد تضمن نزاهة وشفافية الأشخاص المكلفين بحماية الأموال العمومية، ولكن ليس كل التصريحات تكون أمام الهيئة، حيث نجد بالنسبة للأشخاص الذين لهم صفة الأمرين بالصرف والملمزمين بالتصريح بممتلكاتهم أمامها هم رؤساء المجالس الشعبية البلدية، أما الباقي فيكون أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا، ولكن رغم ذلك فهو يشكل آلية وقائية لحماية الأموال العمومية يمكن أن تعتمد عليها الهيئة في الكشف عن الفساد، سواء كان أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا أو أمامها، مادام أن التصريح بالممتلكات المقدم أمام المحكمة العليا يكون محل نشر في الجريدة الرسمية⁽²⁾، وإعلان هو من الإجراءات الهامة في ضمان شفافية ونزاهة الأعوان العموميين.

5- التعاون مع المؤسسات الوطنية والدولية المختصة بمكافحة الفساد: تتعاون لهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته مع غيرها من المؤسسات الوطنية والدولية للبحث عن الآليات المعتمد لحماية الأموال العمومية من الفساد، لاسيما تلك التي تتعلق بالصفقات العمومية باعتبارها الأداة التي يعتمد عليها الفاسدين للعبث بالأموال العمومية.

تجدر الإشارة إلى أن المشرع لم يخول الهيئة الوطنية للوقاية سلطة اتخاذ تدابير مستعجلة لحماية الأموال العمومية بطلب وقف نفاذ أي تصرف إذا ثبت لها من الظاهر أنه تم نتيجة فعل فساد، وذلك إلى غاية الفصل في ذلك من طرف المحكمة المختصة، كما أنه وفي مجال الصفقات ورغم أن المشرع الجزائري نص في قانون الصفقات العمومية على إمكانية فسخ أو إلغاء الصفقة العمومية التي يقوم فيها المتعاقد بأفعال أو مناورات ترمي إلى تقديم وعد لعون عمومي بمنح أو تخصيص مكافأة أو امتياز مهما كانت طبيعته، بمناسبة تحضير صفقة عمومية أو ملحق أو إبرامه أو مراقبته، أو التفاوض بشأن ذلك أو تنفيذه، من شأنه أن يشكل سببًا كافيًا لاتخاذ أي تدبير ردي، لاسيما فسخ أو إلغاء الصفقة العمومية، وتسجيل المتعاقد ضمن المتعاملين الاقتصاديين الممنوعين من المشاركة في الصفقات العمومية⁽³⁾، ولكن هذا الإلغاء هنا يكون إداري يخضع للسلطة التقديرية للإدارة، ولا يمكن للهيئة أن تطلب من الإدارة أو

¹ المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، معدلة والمتممة بموجب المادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64، المصدر السابق، ص 18.

² المادة 06 من القانون رقم 06-01، المصدر السابق، ص 06.

³ المادة 89 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المصدر السابق، ص 25، 26.

القضاء إلغاء أو فسخ الصفقة، لأنها ليست من الصلاحيات المخول لها قانوناً، ولا تتوفر على شرط المصلحة لرفع دعوى قضائية.

ثانياً: أسلوب مكافحة

رغم أن الطابع الوقائي هو الذي يغلب على اختصاص الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أن المشرع الجزائري منح لها بعض الاختصاصات التي تدخل في إطار مكافحة، ولكن هذا الدور يبقى ضئيلاً جداً رغم أهميته في القضاء على الفساد خاصة في حالة استفحاله، وعموماً تتمثل هذه المكافحة في تحويل الملف إلى وزير العدل بشأن الجرائم التي تكتشفها أثناء جمع المعلومات واستغلالها بغرض الكشف عن عوامل الفساد لأجل تقديم توصيات لإزالتها، وذلك في إطار ممارسة وظيفتها الاستشارية، ويخطر وزير العدل النائب المختص لتحريك الدعوى بشأنها، باعتبار أن الهيئة لا تملك سلطة الضبط القضائي، بخلاف المشرع الأردني الذي يمنح للرئيس وكل أعضاء المجلس التابع لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد صفة الضبطية القضائية⁽¹⁾. حيث تعتمد الهيئة في جمع المعلومات الخاصة بالفساد في مجال الإنفاق العام على الوثائق الثبوتية المتعلقة بعمليات الإنفاق وخاصة عقد النفقة ومدى احترام المبادئ والإجراءات اللازمة لصرفها، كما تعتمد على التصريح بالممتلكات للكشف عن جريمة الإثراء غير المشروع.

1- جمع المعلومات الخاصة بعمليات الإنفاق والتحقيق فيها: يمكن للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، عند ممارسة مهامها أن تطلب أي وثيقة من الأشخاص المكلفين بصرف النفقات العامة أو الذين يتولون ممارسة الرقابة الداخلية على الأموال العمومية، لمعرفة مدى احترام المبادئ والإجراءات اللازمة لإنفاق العام من عدمها والثغرات التي يمكن أن تشوبها قصد سدها، وملاحقة العابثين بالأموال العمومية، إذ يمكن للهيئة الاطلاع على عقد النفقة والتأكد من مدى احترامه للشروط القانونية، وعلى الوثائق التي بموجبها يثبت الأمور بالصرف شرعية عملياتهم المالية، وبذلك يمكنها الاطلاع على:

- قائمة الأجور الأصلية التي تعبر عن التعدادات البشرية وتحتوي على الرواتب المناسبة والرقم الاستدلالي لكل عون، وكشف الأجور التكميلي الذي يثبت التغيرات التي طرأت كل سنة، وهي تخضع لتأشير المسبق من طرف المراقب المالي.

¹ المادة 19 من القانون رقم 13 لسنة 2016 المتعلق بالنزاهة ومكافحة الفساد، المصدر السابق، 2586.

- العقود والصفقات التي تبرمها المؤسسات والهيئات العمومية وهي من أكثر عقود النفقة محلا للفساد، وهي تحتوي على مجموعة من الإجراءات السابقة واللاحقة يبغى احترامها، ويمكن للجوء للاطلاع على دفاتر الشروط للتأكد من مطابقة خصائص العروض المقدمة من طرف المتعهدين مع تلك الواردة في البطاقة التقنية للتجهيزات الواردة فيه ومدى الالتزام بسلم تنقيط العروض الوارد في دفاتر الشروط باعتباره يهدف إلى ضمان حرية الوصول إلى الطلب العمومي، والمساواة أمام المترشحين والشفافية في إجراءات المنح.

كما يمكنها الاطلاع على الوثائق التي تثبت احترام مبادئ إبرام الصفقات لاسيما مبدأ العلنية، وكذا احترام الإجراءات القانونية الخاصة بدأ من إيداع العروض إلى غاية رسوم المناقصة، كما يمكنها في إطار مهامها الرقابية أن تطلب التقرير المعلل من طرف السلطة المتعاقدة في حالة إبرام الصفقة على أساس حالات الاستعجال.

يمكن للهيئة الاطلاع على أي وثيقة تتعلق بصرف النفقات العامة وتراها مفيدة في الكشف عن أفعال الفساد، وفي حالة الرفض المتعمد وغير المبرر في تزويدها بالمعلومات والوثائق المطلوبة فإن ذلك يشكل جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة، يعاقب عليها القانون بالحبس من ستة (6) أشهر إلى خمس (5) سنوات وبغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج⁽¹⁾، وفي حالة توصل الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي تحول الملف إلى وزير العدل الذي يخطر النائب العام المختص من أجل تحريك الدعوى العمومية⁽²⁾.

2- التصريح بالممتلكات كآلية للكشف عن جريمة الإثراء غير المشروع: يمتلك الوزراء والولاة صفة الأمرين بالصرف، التي تخول لهم صرف الأموال العمومية، لذلك يلزمهم القانون بالتصريح بممتلكاتهم، الذي يكون أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا، وينشر في الجريدة الرسمية، بخلاف رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يكون تصريحه أمام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

يمكن للهيئة أن تلجأ إلى الجريدة الرسمية لمعرفة التغيرات التي طرأت على ذمة المالية للوزراء والولاة، مادام أن القانون يلزم بنشرها في الجريدة الرسمية، أما الأشخاص الذين تكون تصريحاتهم أمامها، يمكن لها للجوء إلى قسم التصريح بالممتلكات لمعرفة التغيرات التي طرأت في ذمتهم المالية، وإذا رأت أنه

¹ المادتان 21 ف 2، 44 ف. 3 من القانون رقم 06-01، المصدر السابق. ص 08، 11.

² المادة 22 من القانون رقم 16-01، المصدر السابق، ص 08.

هناك إثراء غير مشروع تحول الملف إلى وزير العدل الذي يخطر النائب العام المختص قصد تحريك الدعوى مع مراعاة امتياز التقاضي الذي يتمتع به الوزراء والولاة، وبذلك يساهم التصريح بالممتلكات في مكافحة الإثراء غير المشروع وذلك بمعاينة كل موظف لم يقدم تبريراً معقولاً للزيادة المعتبرة التي طرأت في ذمته المالية مقارنة بمداخيله المشروعة⁽¹⁾.

لكن على الرغم من أن القانون يلزم الوزراء والولاة بالتصريح بممتلكاتهم ونشرها في الجريدة الرسمية خلال شهرين من تاريخ تعيينهم، لكن من الناحية العملية لا يتم في الغالب نشر تلك التصريحات أو تنشر بعد مرور مدة طويلة⁽²⁾، وأحيانا التصريحات التي تقدم من طرف المعنيين تظهر أنها لا تعكس فعلا قيمة ممتلكاتهم الحقيقية⁽³⁾، وعلى الرغم من أن القانون يعاقب على التصريح الكاذب بالممتلكات، إلا أن لم ينص عن مدى إمكانية التحقيق في صحة تصريحاتهم سواء من طرف الرئيس الأول للمحكمة العليا أو من طرف الهيئة، كل هذا من شأنه أن يعيق عمل الهيئة في التصدي لبعض المسؤولين الفاسدين الذين عبثوا بالأموال العمومية.

¹ المادة 37 من القانون رقم 06-01، المصدر السابق، ص 10.

² مثلا الوزير بصلاح حميد، صرح بممتلكاته بتاريخ 28 جويلية 2008، وتم نشرها بتاريخ 27 جانفي 2010. التصريح بالممتلكات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 07، الصادرة في 11 صفر 1431 الموافق 27 جانفي 2010، ص 22.

³ مثلا التصريحات المقدمة من الولاة خاصة والي ولاية البويرة ووالي ولاية بمرناس، خاصة ما يتعلق بالسيولة النقدية الموجودة بالمؤسسات المالية، التي لا تتجاوز في مجملها 2500.00 دج، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 07، الصادرة في 11 صفر 1431 الموافق 27 جانفي 2010، ص 27.

التصريح الذي قدمه رئيس الحكومة أحمد أويحيى، عند إنهاء مهامه رغم أن القانون لم ينص صراحة على نشر التصريحات التي تتم بعد نهاية العهدة، ولم يحدد أجل التصريح بها، والذي صرح أنه يمتلك مبلغ مالي قدره 600.000 دج لدى الخزينة العمومية. التصريح بالممتلكات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 49، الصادرة في 7 رجب 1427 الموافق 2 أوت 2006، ص 26، 27، 28.

المبحث الثاني: دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في حماية

الإيرادات العامة من الفساد

تحتاج الدولة لأداء وظائفها في مختلف الميادين إلى موارد مالية، حيث تعمل على إيجاد موارد مالية كافية للقيام بأنشطتها المختلفة، وقد زادت أهمية الإيرادات العامة مع زيادة وظائف الدولة، والتي لم تعد تبحث عن الموارد المالية لتغطية نفقاتها المترتبة عن ممارسة وظائفها الأساسية، بل أصبحت الإيرادات في ظل الدولة المتدخلة أداة للتأثير على الحياة العامة في جميع مجالات، فهي تستخدمها لتحقيق أهداف السياسة العامة إلى جانب هدفها المالي، وقد ترتب عن زيادة حجم نفقات العامة بفعل تدخل الدولة في مختلف المجالات إلى ازدياد حجم الإيرادات العامة، وتنوعها.

إن تزايد وتنوع الإيرادات العامة يجعلها أكثر عرضة للفساد من قبل الأشخاص المكلفين بتحصيلها، مما يقتضي حمايتها من مختلف أشكال الفساد التي تلحق بها، ولما كان أسلوب الوقاية أفضل وأنجع في حماية الإيرادات من التبذير العمدي والاختلاس والإتلاف وغيرها من صور الفساد التي تهددها، كلف المشرع الجزائري الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالبحث عن أساليب وآليات تمكنها من حمايتها قبل وقوع الاعتداء عليها، وكذا البحث عن مختلف الاعتداءات التي ترتكب عليها والعوامل التي أدت إلى ذلك مع تقديم اقتراحات وتوصيات للحد منها، إلى جانب إخطار السلطة المختصة بجرائم الفساد التي ارتكبت في حقها، لاتخاذ لإجراءات القانونية ضدهم. لذلك سيتم تناول مفهوم الإيرادات العامة في المطلب الأول ثم الانتقال إلى دراسة أخطار الفساد على الإيرادات العامة والأساليب التي تعتمد على الهيئة لحمايتها في المطلب الثاني.

المطلب الأول: مفهوم الإيرادات العامة

يقصد بالإيرادات العامة مجموع الأموال التي تجنيها الدولة من مختلف المصادر والجهات لتمويل النفقات العامة وسد الحاجات العامة⁽¹⁾. وفي ظل الدولة المتدخلة تطور مفهوم الإيرادات العامة، بحيث لم يعد يقتصر على تغطية النفقات العامة، إنما يشمل كذلك تحقيق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية، وتوجيهها بما يتماشى والسياسة العامة المنتهجة من طرف الدولة، وقد ترتب على زيادة تدخل الدولة تعدد

¹ رانيا محمود عمارة، المالية العامة - الإيرادات العامة - مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، مصر،

وتتوزع مصادر الإيرادات العامة، وهو ما أدى إلى ظهور عدة محاولات لتقسيم الإيرادات العامة على أساس التمييز بين أنواعها المختلفة إلى أقسام مختلفة يضم كل منها الموارد المتحددة في الطبيعة أو المتشابهة في الخصائص⁽¹⁾. حيث توجد هناك على الأقل أربع معايير أساسية لتصنيفها، فتقسم من حيث المصدر إلى إيرادات أصلية وإيرادات مشتقة، ومن حيث الانتظام تصنف إلى إيرادات عادية وإيرادات غير عادية أما من حيث الإلزام إلى إيرادات إجبارية وإيرادات اختيارية بينما قسمت من حيث التشابه مع إيرادات القطاع الخاص إلى إيرادات سيادية وإيرادات اقتصادية إي شبيهة بإيرادات القطاع الخاص.

ورغم تعرض جل هذه التقسيمات إلى النقد بسبب تداخلها، إلا أن ذلك لا يقلل من أهمية، حيث تظهر أهميتها في القاء الضوء على الطبيعة الخاصة بكل نوع منها، ومدى اعتماد الدولة على نوع دون آخر بحسب الظروف والأحوال التي تواجهها.

لذلك نجد كل دولة تحدد أوجه الإيرادات العامة التي تستطيع الاعتماد عليها بالنظر إلى ما يلزم لتغطية نفقاتها العامة ولأداء دورها في مختلف المجالات، وعملية الاختيار هذه تشكل جزء من السياسة المالية التي ينبغي أن تكون منسقة وغير متعارضة مع الهيكل الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للمجتمع⁽²⁾. لما كان تقسيم الإيرادات العامة إلى إيرادات سيادية وإيرادات غير سيادية هو تصنيف قانوني يرتكز على مدى استعمال الدولة لسلطتها سيتم دراسة مصادر الإيرادات العامة على هذا الأساس بالتطرق في الفرع الأول إلى الإيرادات السيادية وفي الفرع الثاني إلى الإيرادات غير السيادية.

الفرع الأول: الإيرادات السيادية

يقصد بالإيرادات السيادية تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة جبراً من الأفراد، حيث تستعمل سلطاتها الأمرة لإلزام الأشخاص على دفع الأموال جبراً لصالح الخزينة العمومية، وتشمل الضرائب والرسوم والغرامات والقروض الإجبارية والأتاوى، حيث اعتمد المشرع الجزائري في قانون المالية على الإيرادات السيادية بنصه في المادة 15⁽³⁾ منه على الإيرادات التي يتم الحصول عليها من الإخضاعات⁽⁴⁾ مهما كانت

¹ عادل أحمد حشيش، المرجع السابق، ص 132.

² نفس المرجع، ص 134.

³ المادة 15 ف. 01، 04 من القانون العضوي رقم 18-15، المصدر السابق، ص 10.

⁴ لقد استعمل المشرع الجزائري مصطلح الإيرادات التي يتم الحصول عليها من الإخضاعات، بدلا من الإيرادات ذات الطابع الجبائي كما وردت في القانون رقم 84-17، وذلك كون أن الرسم يعتبر جبائية.

طبيعتها وكذا من حاصل الغرامات، وتشمل هذه الفئة الإيرادات الجبائية والجبائية البترولية⁽¹⁾، والمبالغ المدفوعة من قبل خدمات الدولة وكذا الأتاوى.

تعتبر الموارد الجبائية من أهم الإيرادات التي تعتمد عليها الدولة في ميزانيتها وهي تتمثل في جميع الإيرادات التي يكون مصدرها الضرائب والرسوم والأتاوى، وعلى هذا الأساس سيتم التطرق إلى الضريبة التي تعتبر مورداً هاماً للدولة في المقابل تشكل عبئاً كبيراً على المكلف بها، ثم الانتقال إلى الرسوم والأتاوى التي يلتزم الأشخاص بدفعها مقابل الحصول على خدماتها.

أولاً: الضريبة

تعد الضريبة من أهم الإيرادات التي تعتمد عليها الدولة وهي تشمل جميع التحويلات الاجبارية التي تحصل عليها الدولة، وتعتمد عليها كلّ الدول مهما كان نظامها الاقتصادي والسياسي، بما أنها أصبحت في الوقت الحالي من أهم الأدوات التي تستعملها الدول في سياستها المالية، فهي وسيلة للتأثير على النشاط الاقتصادي، إذ تستعمل لتشجيع قطاع اقتصادي معين أو لتشجيع الاستثمار في مناطق معينة وذلك بالاعتماد على الضرائب التحفيزية وكذا حماية الاقتصاد الوطني، إلى جانب استعمالها كآلية لمقاومة التضخم، لذلك سوف نتعرض مفهوم الضريبة ثم أنواع هذه الضرائب.

1- مفهوم الضريبة: تعرف الضريبة بأنها خدمة مالية أو تأدية نقدية تفرض على الأفراد جبراً من السلطة العامة دون مقابل وبصفة نهائية، من أجل تغطية النفقات العامة وتحقيق الأهداف المحددة من طرف الدولة ويعتبر تحديد الضريبة ونسبتها، وطرق تحصيلها من اختصاص السلطة التشريعية⁽²⁾.

ويتبين من التعريف السابق أن الضريبة تتميز بجملة من الخصائص كما تخضع لمجموعة من القواعد والأسس يتعين على المشرع اتباعها عند فرضه للضريبة.

أ) خصائص الضريبة:

- الضريبة التزام نقدي: الأصل أن الضريبة يدفعها الأشخاص نقداً.
- الضريبة تدفع جبراً: أي أنّ المكلف ليس حرّاً في دفعها وإنما هو ملزم بدفعها وتملك السلطة العامة الوسائل القانونية اللازمة لتحصيلها.

¹ المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 20-353 المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1442 الموافق 30 نوفمبر 2020، المحدد للعناصر المكونة لتصنيف إيرادات الدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 73، الصادرة في 14 ربيع الثاني 1442 الموافق 06 ديسمبر 2020، ص 04.

² أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة، عمان، الأردن، 2010، ص. 124.

- الضريبة ذات طابع نهائي: بحيث لا يملك الشخص المكلف بها المطالبة باسترجاع المبالغ التي دفعها.
- الضريبة تفرض دون مقابل خاص: المكلف بالضريبة لا يحصل على أي مزية أو منفعة مباشرة مقابل دفع الضريبة
- الضريبة تهدف إلى تحقيق النفع العام: إن الغاية من فرض الضريبة هي تمكين الدولة من تحقيق أهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، إلى جانب تغطية النفقات العامة.
- (ب) القواعد الأساسية لفرض الضريبة: ويقصد بها مجموعة القواعد التي يتعين على المشرع اتباعها عند فرض الضريبة، وهي مبادئ دستورية، وتتمثل في القواعد التالية
 - قاعدة العدالة: وهي أن يشترك جميع الأشخاص في أداء الضريبة، وذلك حسب قدرته الضريبية.
 - قاعدة اليقين: ويقصد بها أن تكون الضريبة محددة ومعلومة واضحة المعالم من مختلف الجوانب: القيمة، الوعاء، ميعاد الدفع، الجهة الادارية المختصة بالتحصيل، طرق الطعن الاداري والقضائي⁽¹⁾، مما يقتضي أن يكون الالتزام بأدائها لاحقاً على صدور التشريع الذي فرضها.
 - قاعدة الملاءمة: يقصد بها تحصيل الضريبة في الوقت وبالطريقة الأكثر مناسبة لدفعها من قبل الممول وذلك حسب مصدر الدخل وظروفه⁽²⁾. وذلك بتحديد ميعاد الدفع بما يتناسب مع القدرة المالية للمكلف، كأن تكون مباشرة بعد جني المحصول، أو عند المصدر بالنسبة للضريبة عند الدخل⁽³⁾.
 - قاعدة الاقتصاد: يعني أنه ما يصرف من نفقات وتكاليف من أجل تحصيل الضريبة يجب أن يكون أقل بكثير من مردودها، ولقد جسّد المشرع الدستوري الجزائري هذه القواعد في نص المادة 82 من الدستور⁽⁴⁾ والتي جاء فيها ما يلي: "كل المواطنين متساوون في أداء الضريبة. ويجب على كل واحد أن يشارك في التكاليف العمومية، حسب قدرته الضريبية. لا يجوز أن تُحدَث أية ضريبة إلا بمقتضى قانون. ولا يجوز أن تُحدَث بأثر رجعي، أية ضريبة، أو جباية، أو رسم، أو أي حقّ كيفما كان نوعه. كل عمل يهدف إلى التحايل في المساواة بين المواطنين والأشخاص المعنويين في أداء الضريبة يعتبر مساساً بمصالح المجموعة الوطنية ويقععه القانون.

¹ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 64.

² محرز محمد عباس، اقتصاديات الجباية والضرائب، دار هومة، الطبعة الأولى، الجزائر، 2003، ص 29.

³ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 64.

⁴ التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق، ص 19.

يعاقب القانون على التهرب الجبائي وتهريب رؤس الأموال ".

2- أنواع الضرائب: تصنف الضرائب إلى عدة أنواع حسب الزاوية التي ينظر لها منها، فمن نظر إليها من حيث المادة الخاضعة للضريبة يصنّفها إلى ضرائب على الأشخاص وضرائب على الأموال ومن نظر إليها من حيث الواقعة المنشئة لها؛ قسمها إلى الضريبة على رأس المال والضريبة على الدخل، وضريبة على الانتاج وضريبة على الاستهلاك، ومن حيث المصدر تصنف إلى نظام الضريبة المتعددة ونظام الضريبة الواحدة، ومن حيث السعر إلى ضرائب نسبية وأخرى تصاعدية، بينما تقسم من حيث نقل العبء الضريبي إلى ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة، ولما كانت التشريعات تعتمد على التصنيف تتعرض له بنوع من التفصيل.

أ) الضرائب المباشرة: وهي ضرائب تورّد إلى الخزنة العمومية من قبل المكلف بها قانونا، بمعنى أن العبء الضريبي يستقرّ على المكلف بها ولا يمكنه تحميلها إلى أي طرف آخر مهما كانت صفته، كالضريبة على الدخل الإجمالي⁽¹⁾.

وتقسم الضرائب المباشرة في القانون الجزائري إلى:

- الضريبة على الدخل الإجمالي: وهي ضريبة سنوية تفرض على مجمل المداخل الصافية للأشخاص الطبيعيين، ويدفعها الافراد الذين يتجاوز دخلهم السنوي أو الشهري مبلغ معين يحدده القانون⁽²⁾، وينسب مختلفة حسب حجم الدخل.

- الضريبة على أرباح الشركات: وهي ضريبة سنوية تفرض على الأرباح التي تحققها الشركات وغيرها من الأشخاص المعنويين.

أ) الضرائب غير المباشرة: هي ضرائب ينتقل العبء الضريبي فيها من المكلف بها قانونا إلى المستهلك⁽³⁾. وبالتالي يتحملها المستهلك وتتشكل من عدة ضرائب نذكر منها:

- الرسم على القيمة المضافة: يعتبر ضريبة غير مباشرة تفرض على الانفاق والاستهلاك النهائي، ويطبق على جميع العمليات التي تكتسي طابعا صناعيا أو تجاريا أو حرفيا أو خدمات المهن الحرة.

¹ أحمد فنيّس، منازعات الضرائب المباشرة في الجزائر، المكتبة المصرية للنشر والتوزيع، مصر، 2014، ص . 29 .

² تفرض الضريبة على المداخل التي تتجاوز قيمتها ثلاثون ألف دينار جزائري (30.000 دج)، طبقا للمادة 09 من القانون رقم 20-07 المؤرخ في 12 شوال 1441 الموافق 04 جوان 2020، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 33 الصادرة في 12 شوال 1441 الموافق 04 جوان 2020، ص 6.

³ أحمد فنيّس، المرجع السابق، ص 29.

- **الضريبة النوعية:** وهي ضريبة غير المباشرة تفرض على بعض المواد الاستهلاكية، كالتبغ، الذهب، الفضة.

- **الرسوم الجمركية:** وهي ضريبة تخضع لها جميع السلع والبضائع عند مرورها الحدود الوطنية سواء عند الاستيراد أو عند التصدير، إلا التي استثناها القانون صراحة.

ثانيا: الرسم

بعدما أصبحت الدولة توفّر خدمات عامة للأفراد فرضت عليهم مقابل تلك الخدمة دفع رسوم، وهي تعتبر من مصادر الإيرادات العامة للدولة ذات الأهمية الخاصة وتتميز بأنها من الموارد المالية التي تدخل خزينة الدولة بصفة دورية، ومن ثمة تقوم السلطة العمومية باستعمالها في تمويل النفقات العامة وتحقيق المنفعة العامة⁽¹⁾، وقد زادت أهمية الرسوم بالشكل التي أصبحت محل اهتمام الدولة أكثر من الضرائب، ويرجع هذا الاهتمام إلى كون الالتزام بدفع الرسم منبثق عن العلاقة التي تجمع الفرد مع دولته والتي ينظر لها على أنها علاقة تبادل⁽²⁾. وعليه نستعرض مفهوم الرسم وأنواعه.

1- مفهوم الرسم: يعرف الرسم بأنه مبلغ نقدي يدفعه الفرد جبراً إلى الدولة، أو أحد الأشخاص العامة، مقابل انتفاعه بخدمة تؤدّها له، ويقترن النفع الخاص الذي يعود على الفرد بالنفع العام الذي يعود على المجتمع كله⁽³⁾.

فالرسم إذا هو مبلغ نقدي تحصل عليه الدولة من الأفراد الذين هم في حاجة إلى خدمة خاصة تتفرد بأدائها، كما تختص بتحديد قيمته، وذلك على أسس التلازم بين الخدمة الخاصة ومقدار الرسم المفروض لقاء الانتفاع من تلك الخدمة وهو ما يميّزها عن غيره من الموارد السيادية.

¹ محرزوي محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السادسة، الجزائر، 2015، ص 131.

² بن غماري ميلود، الرقابة الجبائية كوسيلة لحماية أموال الخزينة العمومية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة تلمسان، الجزائر، 2018/2017، ص 23.

³ رانيا محمود عمارة، المرجع السابق، ص 82.

أ) خصائص الرسم:

- **الرسم مبلغ نقدي:** فالرسم هو مبلغ من النقود يدفعه الفرد مقابل الحصول على خدمة خاصة من إحدى إدارات أو مرافق الدولة، وهذا ما يتفق مع الاقتصاد الحديث كالاقتصاد النقدي، يقوم على استخدام النقود في المعاملات والمبادلات، كما أن الدولة تقوم بتحصيل إيراداتها وتجري نفقاتها في صورة نقدية⁽¹⁾.

- **الرسم يدفع جبراً:** ويقصد بذلك أن طالب الخدمة العامة يكون ملزم بدفع مبلغ مالي محدد مسبقاً من أجل الحصول عليها، ويترتب على عنصر الإلزام ضرورة موافقة السلطة التشريعية بالدولة على فرض الرسم. فالرسوم تفرض قواعد قانونية لها صفة الإلزام تجبر الأفراد على دفعها للحصول على الخدمة من الدولة وهيئاتها العامة⁽²⁾.

- **الرسم يكون بمقابل:** ويتمثل ذلك بأن يدفع الفرد الرسم مقابل ما يحصل عليه من خدمة تقدمها إحدى الهيئات العامة. فالنفع الخاص الذي يحصل عليه الفرد يقترن بالنفع العام⁽³⁾. وتتخذ هذه الخدمة إما صورة عمل يقوم به بعض الموظفين لمصلحة الشخص، كرسوم تسجيل دعوى قضائية أو رسم تسجيل وشهر عقد ملكية عقار، وقد تكون امتيازاً يمنح للفرد انتفاعاً خاصاً، كالرسم الذي يدفعه الشخص من أجل الحصول على جواز سفر أو رخصة صيد أو رخصة هدم أو بناء أو تجزئة.

ب) تمييز الرسم عما يشابهه:

- **الفرق بين الرسم والضريبة:** يتشابه الرسم مع الضريبة في كثير من الأوجه، فكلاهما مبلغ مالي يدفع بموجب تشريع جبائي يحدده، ويتم دفعهما نقداً وعلى سبيل الإلزام إلا أن الفرق بينهما يظهر من حيث أن الرسم يكون مقابل خدمة يطلبها الشخص، أما الضريبة تكون دون مقابل، ومن حيث تقدير قيمة الرسم التي تكون على أساس نفقات تقديم الخدمة بينما تقدر الضرائب على ضوء القدرة التكلفية للملزم بها.

¹ رانيا محمود عمارة، نفس المرجع، ص 82.

² نفس المرجع، ص 82.

³ اعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة التاسعة، عمان، الأردن، 2015، ص 66.

كما أن الرسم لا يمكن أن يستعمل كأداة مالية للتأثير في النشاط الاقتصادي، وذلك بسبب قلة مرونته وضعف استجابته لتغيرات النشاط الاقتصادي⁽¹⁾، أما الضريبة تستخدم كوسيلة للتأثير على النشاط الاقتصادي.

- **الفرق بين الرسم والإتاوة:** الإتاوة هي مبلغ من المال يدفعه الأفراد الذين يمتلكون العقارات جراء استفادتهم من المشاريع العامة التي تقوم بها الدولة⁽²⁾. وبذلك تشترك الأتاوى والرسم في أن كلاهما مبلغ مالي يفرض جبرا على الشخص مقابل خدمة تحقق منفعة خاصة تعود عليه وتحقق منفعة على المجتمع ككل، إلا أنهما يختلفان من حيث أن الإتاوة تدفع مرة وعلى العقارات فقط، أما الرسم يدفع مقابل خدمة خاصة يحصل عليها المنتفع، أيًا كانت نوع هذه الخدمة وفي كل مرة يطلبها.

ويظهر الفرق كذلك من حيث درجة الاكراه في الإتاوة تكون أكبر من درجة الإكراه في الرسم، فلا يستطيع الفرد أن يتجنب الإتاوة، بخلاف الرسم يمكن للفرد يتمتع عن طلب الخدمة والانتفاع بها، وأخيراً الحد الأقصى للإتاوة هو مقدار المنفعة الخاصة التي عادت على مالك العقار، في حين أن الحد الأقصى للرسم هو نصيب الفرد من تكاليف الخدمة⁽³⁾.

2- أنواع الرسوم وتقديرها: تتنوع وتتعدد الرسوم بتنوع وتعدد الخدمات التي تقدمها الدولة وتتقاضى مقابلًا ماليًا عليها، وبذلك تختلف الرسوم بحسب الدور الذي تقوم به الدولة، ويتم تحديد تقديره على أساس عدة اعتبارات تتعلق بعمل المرفق وأهميته وطبيعة الخدمة.

أ) أنواع الرسوم: تختلف أنواع الرسوم من دولة إلى أخرى وفقا للتشريع المالي الخاص بها، ويظهر هذا الاختلاف في الرسوم بحسب طبيعة الخدمة، وبحسب الجهة مانحة الخدمة، وبذلك نكون أمام عدة أنواع من الرسوم ومن أهمها⁽⁴⁾:

- **الرسوم القضائية والتوثيقية:** فهي الرسوم التي يدفعها الأفراد عند طلب خدمة من مرفق القضاء كالرسوم الخاصة بتسجيل الدعوى أو رسوم الطعن ورسم استخراج الأحكام والقرارات القضائية، والرسوم الخاصة بتسجيل العقود.

¹ دردوري لحسن، لقلبي الأخصر، أساسيات المالية العامة، دار حميراث للنشر والترجمة، الطبعة الأولى، القاهرة، مصر، 2019، ص 123.

² نفس المرجع، ص 124.

³ رانيا محمود عمارة، المرجع السابق، ص 82.

⁴ اعداد حمود القيسي، المرجع السابق، ص 66.

- الرسوم الامتيازية: وهي الرسوم التي يتحملها الأفراد عند الانتفاع بشكل خاص بخدمة معينة يمتازون بها عن الغير، كرسوم منح رخصة حمل السلاح أو رخصة قيادة السيارة أو رسوم الحصول على جواز سفر.

- الرسوم الادارية: وهي الرسوم المفروضة مقابل تقديم الخدمات الإدارية التي تقدّمها بعض الهيئات والمرافق العامة، كرسوم الصحة ورسوم التعليم.

(ب) تقدير الرسوم⁽¹⁾: الأصل أنه لا توجد قاعدة عامة تحكم سلوك الدولة في تحديد أو تقدير الرسم الواجب دفعه، وغالبا ما تتناسب قيمة الرسم مع تكلفة الخدمة المقابلة له، لأن هدف المرفق العام هو تحقيق المنفعة العامة وليس الربح، والدولة عموما في تقديرها لقيمة الرسم تضع في سياستها المالية اعتبارين أساسيين وهما: الرغبة في تحقيق إيراد عام للدولة، وتحقيق المصلحة العامة وتنظيم أداؤها.

تختلف قيمة الرسم باختلاف الغرض من فرضه، فإذا أرادت الدولة تحقيق إيراد كبير، كانت قيمة الرسم كبيرة تفوق نفقات الخدمة التي تتحملها الدولة، بينما تكون قيمة الرسوم أقل أو تتناسب مع تكلفة أداء الخدمة إذا كانت اعتبارات المصلحة العامة هي الأولى بالنسبة للدولة، وقد تتحدد قيمة الرسم بأكثر من نفقة الخدمة المقدمة وهنا يكون غرض الدولة الرغبة في الحد من إقبال الأفراد على طلب الخدمة أو الحصول على إيراد مالي، ويظهر ذلك في الرسوم على المشروبات الكحولية المضرّة بالصحة والتبغ. وتختص السلطة التشريعية في الجزائر بإحداث الرسوم وتحديد أساسها ونسبها⁽²⁾.

يتمّ استيفاء الرسوم إمّا عن طريق الدفع الفوري السابق لأداء الخدمة لقاء وصل يبرزه المستفيد إلى الموظف المختص ليستفيد من الخدمة المعنية كرسوم التعليم، والصحة، أو في حالة أخرى يتمّ استيفاء الرسم من قبل الإدارة عن طريق جدول أو كشوف تدوّن فيها مسبقا أسماء المكلفين المستفيدين من الخدمات العامة، كما يمكن استيفاء الرسوم على شكل طوابع حيث يقوم المستفيد بلصقها ويدفع ثمنها مساوياً لقيمة الرسم⁽³⁾.

¹ رانيا محمود عمارة، المرجع السابق، ص 84، 85.

² المادة 139 ف. 13 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق، ص 31.

³ محمد ساحلي، المالية العامة، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2017، ص 80، 81.

الفرع الثاني: الإيرادات غير السيادية

يقصد بها تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة دون الالتجاء إلى الأفراد، وإجبارهم على دفع مبلغ من المال، وإنما تعتمد الدولة على استغلال أملاكها لاسيما املاكها الخاصة واستعمال أموالها من خلال المساهمة في مختلف المؤسسات، قصد تحقيق عائدات مالية لتغطية نفقاتها، وقد نص المشرع الجزائري على أنه من بين موارد الميزانية العامة مداخيل الأملاك التابعة للدولة ومداخيل المساهمات المالية للدولة وكذا أصولها الأخرى، والفوائد والحواصل المتحصل عليها من القروض والتسبيقات وتوظيف أموال الدولة⁽¹⁾، فالدولة تستعمل ممتلكاتها وأموالها من أجل تحقيق عائدات مالية، وقد تلجأ الدولة إلى القرض أو الإصدار النقدي كإيرادات ائتمانية لتغطية نفقاتها، وعليه سيتم دراسة الإيرادات الاقتصادية وبعدها الإيرادات الائتمانية.

أولاً: عائدات أملاك الدولة

يقصد بها الموارد المالية التي تحصل عليها الدولة من خلال استغلال أملاكها العامة أو الخاصة العقارية أو المنقولة المادية أو المعنوية، ورغم أن الأملاك الوطنية العمومية لا تؤدي وظيفة مالية إلا أنه توجد ضمن الأملاك الوطنية العمومية أملاك ذات الطبيعة الاقتصادية تحقق إيرادات مالية هامة للدولة كالمناجم والغابات والموانئ والمطارات، أما الأملاك الوطنية الخاصة التي تؤدي وظيفة مالية يمكن التصرف فيها واستغلالها وتحقيق عائدات مالية، وهي بذلك تعتبر من أهم مصادر الإيرادات العامة، وقد تطرقنا لهذه الأملاك في المبحث الأول من الفصل الأول من هذا الباب، كما تتمثل هذه الإيرادات في الثمن العام، وفي مساهمات المالية للدولة.

1- الثمن العام: يقصد به ثمن السلع والخدمات التي تنتجها وتقدمها المشروعات العامة ذات الطبيعة الاقتصادية، وذلك مقارنة بينه وبين الثمن الخاص الذي يمثل ثمن منتجات المشروعات الخاصة⁽²⁾. إذ تملك الدولة كثيراً من المشروعات الصناعية والتجارية تمارس فيها الدولة نشاطاً شبيهاً بنشاط الأشخاص الخاصة،

¹ المادة 15 ف. 02، 03، 08 من القانون العضوي رقم 18-15، المصدر السابق، ص 10.

² رانيا محمود عمارة، المرجع السابق، ص 48.

بهدف تحقيق الريج أو تحقيق غرض اجتماعي كتوفير المياه والكهرباء والغاز، وتراعى الهيئة في تحديد الثمن إتاحة أعظم نفع عام للجماعة، وليس الحصول على أكبر ربح ممكن⁽¹⁾.

(أ) خصائص الثمن العام:

- **الصفة النقدية:** إذ يعدّ النقد هو الطابع المميز لجميع التعاملات التجارية، والدولة تحصل على الثمن العام جزاء ما تقدّمه من خدمات أو ما تقوم ببيعه من سلع، سواء كانت خدمات و سلع صناعية أو تجارية أو زراعية، مما يرسخ للصفة النقدية للصيقة بالثمن العام.

- **صفة النفع العام:** يظهر النفع العام في أثمان السلع والخدمات من ناحية تدخل الدولة لمنع احتكار السلع أو لتقديم سلع أو خدمات يعجز الافراد عن تقديمها، ومن ناحية أخرى في حجم الإيراد الناتج عن أثمان خدمات و سلع الدولة المقدمة للجمهور إذ يُعد أحد أهم موارد خزينة الدولة⁽²⁾، كما أن إشباع الحاجات الفردية يؤدي إلى إشباع الحاجات العامة، وبالتالي النفع العام للمجتمع.

- **صفة النفع الخاص:** إن الدولة وهي تقدم سلع وخدمات إلى الأفراد تحقق نفعاً عاماً، إلا أنّ النفع الخاص العائد على الأفراد أكبر من النفع العام الواقع على المجتمع، لذلك لا يتصور أن تستمر الدولة في تقديم الخدمة الاختيارية إلا مع استمرار الأفراد في دفع أثمان الخدمة⁽³⁾.

- **الصفة الاختيارية:** الثمن ليس مبلغاً يُفرض جبرياً على المواطن؛ بل هو مقابل انتفاعه بسلعة أو خدمة، ويتناسب طردياً مع معدل استهلاك الفرد وحاجته للخدمة والسلعة⁽⁴⁾، وتخضع المعاملات هنا لمبدأ العقد شريعة المتعاقدين، وفي حالة احتكار الدولة لإنتاج سلعة أو خدمة معينة فإن الفرد يكون مجبراً بصورة غير مباشرة على شرائها أو استئجارها منها وفي هذه الحالة يقترب الثمن العام من الرسم.

- **الصفة النهائية:** الثمن العام هو إيراد نهائي.

- **الصفة التبادلية:** الفرد لا يدفع المقابل إلا بعد حصوله على السلعة أو الخدمة من المؤسسة الصناعية أو التجارية.

¹ مصطفى السيد دبوس، تمشين خدمات الدولة في إطار ما تقدمه المرفق العام من خدمات، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2019، ص 119.

² للتفصيل أكثر يمكن الرجوع إلى مصطفى السيد دبوس، نفس المرجع، ص 120.

³ نفس المرجع، ص 121.

⁴ نفس المرجع، ص 121.

ب) **كيفية تقدير الثمن العام:** ليس هناك أسس موحدة لتحديد ثمن السلع والخدمات التي تقدمها الدولة للأفراد وإنما يتم تقديره على أساس الهدف الذي تسعى إلى تحقيقه. فإذا كان الغرض اجتماعيًا فتكون أثمان هذه البضائع والخدمات لا تتجاوز قيمة التكلفة الفعلية لإنتاجها، ويمكن أن يكون متواضعا بحيث تتكبد الدولة خسارة معينة بدلا من تحقيق الربح، ومن ذلك توفير الماء والغاز للمواطنين.

أما إذا كان هدف الدولة تحقيق أغراض اقتصادية ومالية يتوقف تحديد اثمانها على هدف المشروع في السوق، فإذا كان لدعم الإنتاج وتطوره دون تحقيق موارد مالية فإن الثمن يتحدد ضمن المساواة بين الإيرادات والنفقات⁽¹⁾ أما إذا كان الهدف تحقيق أغراض مالية فيمكن أن تعتمد أحد الأسلوبين الآتيين في تحديد الثمن العام:

- **المنافسة:** يتحدد الثمن العام وفقا للتنافس بين المشروعات العامة والخاصة، وذلك طبقا للقواعد الاقتصادية وقانون العرض والطلب في ظل سوق المنافسة والوصول لأقصى ربح ممكن⁽²⁾، من خلال تحسين النوعية لتقليل التكاليف.

- **الاحتكار:** عندما تستهدف الدولة الأفراد ببعض المشروعات الصناعية أو التجارية بغرض الحصول على مورد مالي أكبر، يكون تحديد الثمن على مستوى يزيد على التكلفة الإنتاجية.

ج- **الفرق بين الثمن العام والرسم:** رغم التشابه بين الرسم والثمن العام من حيث أنهما يشكلان إيرادًا عامًا، وحصول المطالب بهما على منفعة خاصة، وأن يكون هناك تناسب بينها وبين تكاليف الخدمة، إلا أنه يوجد بعض الفوارق بينهما تتلخص في النقاط التالية:

- الثمن العام إيرادًا شبيه بإيراد القطاع الخاص تحصل عليه الدولة من ممارسة نشاطات صناعية أو تجارية، أما الرسم فهو إيراد عام سيادي تحصل عليه الدولة من نشاطها مقابل تقديم خدمة خاصة مقترنة بالثمن العام⁽³⁾.

- الثمن العام يفرض بقرار من المؤسسة العامة التي تتولى إدارة المشروع التجاري أو الصناعي ويمكنها تعديله حسب العرض والطلب وتبعًا للظروف الاقتصادية والاجتماعية⁽⁴⁾، بينما يفرض الرسم استنادًا إلى قانون ولا يعدل إلا بموجب قانون.

¹ اعاد حمود القيسي، المرجع السابق، ص 63.

² رانيا محمود عمارة، المرجع السابق، ص 48.

³ اعاد حمود القيسي، المرجع السابق، ص 69.

⁴ درديوري لحسن، لقلبي الأخر، المرجع السابق، ص 123.

- دفع الثمن العام يكون اختياريًا إلا إذا كان هناك احتكار للسلعة أو الخدمة، أما الرسم يدفع جبرًا سواء إجبارًا قانونيًا أو معنويًا.

- تحديد الثمن العام يكون وفق قاعدة العرض والطلب في ظل المنافسة التامة، أما الرسم فتحدد قيمته بموجب قانون.

2- المساهمات المالية للدولة (الدومين المالي): يقصد به محفظة الدولة من الأوراق المالية كالأسهم والسندات المملوكة لها والتي تحصل منها على أرباح بفوائد تعد إيرادًا ماليًا⁽¹⁾ للخرينة العامة.

يعتبر هذا النوع من أحدث أنواع الدومين الخاص، وقد زادت أهميته في العصر الحديث وتطور تطورًا كبيرًا فلم يعد قاصرا على حق الدولة في إصدار النقود، ولكنه اتسع ليشمل الأسهم والتي تمثل مساهمة الدولة في المشروعات الاقتصادية العامة، أو عن طريق قيام الدولة باستثمار أموالها عن طريق شراء سندات ذات فائدة مرتفعة⁽²⁾. وتشمل مداخيل مساهمات الدولة في الجزائر نتاج أرباح البنوك والمؤسسات المالية والمؤسسات غير المالية، وكذا اقتطاعات وعوائد الأصول المالية الأخرى⁽³⁾.

ثانيا: الإيرادات الائتمانية

يقصد بها المصادر غير العادية التي تظهر في ميزانية الدولة بشكل غير منتظم تلجأ إليها الدولة لما تحتاج إلى إنفاق مبالغ مالية كبيرة في وجه من أوجه الإنفاق العام ولا تسمح إيراداتها العادية بتغطيتها، فتلجأ الدولة في مثل هذه الأحوال إلى اقتراض المبالغ التي تحتاجها، وبهذا تحصل على الموارد المالية اللازمة المطلوبة، وفي نفس الوقت لا يستقطع شيئا من الإيرادات العامة الذي تقوم فيه بهذه النفقات، وتعرف هذه العملية بالقرض العام الذي يعد مورداً من موارد الدولة الائتمانية، وإن كان لا يتصف بالدورية والانتظام⁽⁴⁾.

1- مفهوم القرض العام: يقصد بها مبالغ من المال تحصل عليها الدولة من الغير وتتعهد بردها ودفع فائدة عنها وفقاً لشروط معينة ينص عليها عقد القرض⁽⁵⁾. وهو من الإيرادات غير السيادية التي تلجأ إليها

¹ عادل أحمد حشيش، المرجع السابق، ص 144.

² رانيا محمود عمارة، المرجع السابق، ص 51.

³ المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 20-353، المرجع السابق، ص 05.

⁴ عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، الكتاب الثاني، بيروت، لبنان، 1992، ص 220.

⁵ نفس المرجع، ص 56.

الدولة قصد الحصول على الموارد المالية اللازمة لتمويل برامجها الاقتصادية، وخاصة المشاريع الإنتاجية الكبرى. ويتضح من هذا التعريف أن القروض العامة تتميز بالخصائص التالية:

- مبلغ من النقود وذلك تماشياً وطبيعة المعاملات الاقتصادية المعاصرة التي تعتمد على النقد.
- القرض العام تعقده الدولة.
- القرض يكون اختياري.
- القرض العام يتم بموجب عقد.
- القرض العام يسند إلى ترخيص من السلطة التشريعية.
- عائدات القروض ليست نهائية، إذ تلتزم الدولة برد قيمة القرض، ودفع الفوائد المترتبة عنه.

2- أنواع القروض: تقسم القروض العامة إلى عدة أنواع، وذلك تبعاً للجهة التي ينظر منها إليها، وذلك على النحو التالي:

(أ) من حيث حرية الاكتتاب تقسم إلى:

- قروض اختيارية: وهي القروض التي تحصل عليها الدولة من المقرضين طواعية،
- قروض إجبارية: وهي القروض التي تلزم فيها الدولة أفرادها على تقديم مبالغ مالية على شكل قروض، ولا تلجأ إليها الدولة إلا إذا كانت مضطرة.

(ب) من حيث المصدر تقسم إلى:

- قروض داخلية: وهي تلك القروض التي يتم الاكتتاب فيها بين الدولة والمواطنين المقيمين على أرضها بغض النظر على جنسيتهم.

- قروض خارجية: وهي القروض التي تحصل عليها الدولة من الأشخاص الطبيعيين والمعنويين المقيمين في الخارج أو من الهيئات الخارجية.

(ج) من حيث المدة تقسم إلى:

- قروض مؤبدة: وهي القروض التي لا تحدد الدولة مدة لتسديدها، فالدولة لها حرية اختيار الوقت المناسب لسداد القرض دون أن يكون للأفراد المكتتبين الحق في الاعتراض أو طلب استمرار القرض والحصول على فائدة⁽¹⁾.

¹ رانيا محمود عمارة، المرجع السابق، ص 60.

- قروض مؤقتة: وهي التي تلتزم الدولة بردها في الآجال والأوضاع الواردة في قانون إصدارها. وتأخذ هذا النوع من القروض صورة قروض قصيرة، أو متوسطة، أو طويلة الأجل، تبعا للمعطيات والظروف التي دفعت الدولة إلى الإقتراض⁽¹⁾.

3- إصدار القرض العام: ويقصد به العملية التي تحصل الدولة بمقتضاها على مبالغ مالية تعد من الإيرادات العامة عن طريق ما يطرح من سندات للقروض العامة، وتدعو الأفراد إلى الاكتتاب⁽²⁾، نظير تعهدها بردها ودفع فوائدها طبقا لشروط عقد القرض⁽³⁾. ويستلزم إصدار القرض العام صدور قانون من السلطة التشريعية⁽⁴⁾، من أجل إعطاء وتقديم مجموعة من الضمانات والمزايا للمكتتبين، ويعتبر سعر الفائدة أهم الامتيازات التي تشجع المقرضين على الاكتتاب، مما يقتضي بيان شروط القرض العام وطريقة الاكتتاب.

أ) شروط القرض العام⁽⁵⁾:

- مبلغ القرض العام: يمكن أن يصدر القرض العام بقيمة محددة، كما يمكن أن يكون القرض عند إصداره غير محدد القيمة.

- تتخذ القروض العامة شكل سندات حكومية تصدرها الدولة وتطرحها في عملية الاكتتاب العام، وقد تكون هذه السندات، إسمية أو لحاملها أو مختلطة.

- سعر الإصدار والفائدة المقررة للقروض، ويقصد بسعر الإصدار القيمة التي تصدر بها سندات القرض، أما الفائدة فهي نسبة مئوية من أصل القرض تدفعها الدولة لحاملي السند.

ب) طريقة الاكتتاب:

- الاكتتاب العام المباشر: يكون الاكتتاب عام مباشر عندما يتم عرض سندات القرض العام على الجمهور مباشرة⁽⁶⁾.

¹ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 79.

² رانيا محمود عمارة، المرجع السابق، ص 63.

³ عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، المرجع السابق، ص 233.

⁴ المادة 140 ف. 14 من القانون رقم 16-14، المرجع السابق، ص 27.

⁵ للتفصيل أكثر يمكن الرجوع إلى: عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، المرجع السابق، ص 233، 234، 235.

⁶ دردوري لحسن، لقلبي الأخضر، المرجع السابق، ص 136.

- **الاكتتاب عن طريق البنوك والمصاريف نظير عمولة معينة:** تقوم الدولة ببيع سندات القرض العام إلى عدّة بنوك ثم تصرفها بمعرفتها ولحسابها، وتقوم البنوك بهذا العملية نظير حصولها على مبلغ يمثل الفرق بين المبلغ الأسمى للقرض، والمبلغ الذي تدفعه الحكومة عند شرائها لسنداتها وهو أقل دائماً من مبلغ القرض الاسمي⁽¹⁾.

- **الإصدار في البورصة:** حيث تقوم الدولة بطرح سنداتها في الأسواق المالية من أجل الاكتتاب فيها، ومن أهم الحالات التي تلجأ الدولة إلى هذه الطريقة عندما يكون مبلغ القرض العام غير كبير⁽²⁾.

المطلب الثاني: أخطار الفساد على الإيرادات العامة والأساليب التي تعتمد عليها

الهيئة لحمايتها

يشكّل الفساد خطراً كبيراً على الإيرادات العامة ويؤدي إلى التقليل منها بصورة مباشرة وذلك بالتعدي على هذا الأموال محل التحصيل أو بصورة غير مباشرة، باعتبار أن استفحال الفساد في الدولة يعتبر من أكبر العقبات التي تهدد الاستثمارات الوطنية والأجنبية وهو ما يقلل من حجم العائدات المالية للدولة لاسيما العائدات الضريبية، إلى جانب ذلك يساعد انتشار الفساد على التهرب الضريبي بحيث يلجأ المكلف بها إلى دفع رشاوى لتجنبها، كما يؤدي انخفاض الإيرادات العامة بفعل الفساد إلى التقليل من الإنفاق العام على المشاريع الاستثمارية والبنى التحتية، وهو ما ينعكس على التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

لما كان انتشار الفساد يؤدي إلى انخفاض إيرادات العامة، عملت الدول على إيجاد آليات قانونية تعمل على كبح الفساد وحماية عائدات الدولة المالية والمحافظة على هذه الأموال، وذلك بمعاينة الموظف العام الذي يقوم بإعفاء أو تخفيض غير قانوني للضريبة أو الرسم، وكلف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالبحث عن الثغرات التي يمكن أن تستغل من طرف بعض الفاسدين وتقديم اقتراحات وتوصيات لسدّها، ومكافحة الجرائم التي ترتكب بشأن تحصيل الإيرادات العامة. وعليه سوف يتم التطرق في الفرع الأول إلى أخطار الفساد على الإيرادات العامة وفي الفرع الثاني إلى الأدوات المعتمدة من طرف الهيئة لحماية مصادر الإيرادات العامة من الفساد.

¹ رانيا محمود عمارة، المرجع السابق، ص 68.

² درديوري لحسن، لقلبي الأخصر، المرجع السابق، ص 136.

الفرع الأول: آثار الفساد على مصادر الإيرادات العامة

يعتبر الفساد من أخطر الظواهر السلبية التي تعاني منها الدول خاصة وأنه يمسّ في كثير من الأحيان الأموال التي تعتمد عليها بشكل كبير في تغطية نفقاتها العامة من أجل سد الحاجيات العامة من جهة، وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية من جهة أخرى فهو يؤثر على تحصيل الإيرادات العامة وذلك بخفض مداخيل مصادرها المختلفة، حيث تكون مصادر الإيرادات العامة محل اعتداء من طرف بعض الموظفين الفاسدين، وذلك باختلاسها والتصرف فيها كلياً أو جزئياً أو العمل على تخفيضها مقابل منافع شخصية خاصة، كما هو عليه الحال بالنسبة للإعفاء أو التخفيض غير القانوني للضرائب والرسوم، أو تبديدها عمداً، فضلاً عن ذلك فإن أعمال الفساد التي يرتكبها الموظفين تؤدي في غالب الأحيان إلى التقليل من العائدات المالية للدولة، وهو ما يؤثر سلباً على التنمية الاقتصادية والاجتماعية والاستقرار السياسي للدولة، مما يقتضي التطرق إلى جرائم الفساد التي ترتكب على مصادر الإيرادات العامة، ثم التعرض إلى آثار الفساد على عائدات الدولة المالية.

أولاً: جرائم الفساد التي ترتكب على مصادر الإيرادات العامة

تعتبر الإيرادات العامة النافذة التي يسعى من خلالها الفاسدين الحصول على حصة منها، فهي تتعرض في كثير من الأحيان إلى الاعتداء من طرف الموظفين وخاصة المكلفين بتحصيلها، وتتمثل هذه الجرائم عموماً فيما يلي:

1- جريمة اختلاس الاموال العمومية: وهي جريمة ترتكب من طرف الموظف العمومي على العائدات المالية للدولة، وذلك بتبديدها أو اختلاسها أو إتلافها أو احتجازها، ويقصد بالأموال النقود سواء كانت ورقية أو معدنية⁽¹⁾، ويشترط لقيام هذا الجريمة توفر الأركان التالية:

(أ) **الركن المفترض:** يشترط لقيام جريمة الاختلاس أن ترتكب من طرف موظف عمومي ولا بد من توفر هذه الصفة وقت ارتكاب الجريمة.

(ب) **الركن المادي:** ويقصد به السلوك الإجرامي للموظف ويتمثل حسب نص المادة 29 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته⁽²⁾، فيما يلي:

¹ الحاج علي بد الدين، المرجع السابق، ص 200.

² القانون رقم 06-01، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 11-15، المصدر السابق، ص 04.

- **التبديد العمدي للأموال:** ويعني صرف الأموال المتحصل عليها من مختلف الإيرادات العامة على نحو كلي أو جزئي⁽¹⁾.

- **اختلاس الأموال:** وهي تغير من حيازة النقود من حيازة وقتية على سبيل الأمانة إلى حيازة نهائية على سبيل التمليك⁽²⁾.

- **اتلاف لأموال:** وذلك بإعدامها والقضاء عليها، كتمزيقها أو حرقها.

(ج) الركن المعنوي: جريمة الاختلاس هي جريمة عمدية يشترط توفر فيها القصد الجنائي، حيث يتعين أن يكون الجاني على علم مسبق بأن المال الذي في حيازته هو ملك للدولة، وتسلمه على سبيل مؤقت، وأن تنجته إرادته إلى تبديده أو تملكه أو إتلافه أو احتجازه دون وجه حق.

في حالة توفر الأركان السابقة تقوم جريمة اختلاس الأموال العمومية ويكون معرض الموظف المذنب إلى عقوبة الحبس من سنتين (2) إلى عشر (10) سنوات وبغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج.

2- جريمة الإعفاء أو التخفيض غير القانوني في الضريبة أو الرسم: تعتبر الرسوم والضرائب من أهم المصادر التي تعتمد عليها الدولة في تغطية نفقاتها، كما أن الضرائب أصبحت تعتمد عليها الدولة للتأثير على النشاط الاقتصادي إلى جانب الهدف النقدي المتمثل في محاربة التضخم وامتصاص الكتلة النقدية الفائضة المتداولة، ونظرا لهذه الأهمية اعتبر المشرع الجزائري الإعفاء أو التخفيض غير القانوني في الضريبة أو الرسم جريمة من جرائم الفساد، ذات العقوبة المشددة، ويظهر هذا التشديد من حيث مدة الحبس المقررة لها، ومن حيث الغرامة المالية إذ نجد أن الحد الأدنى لعقوبة الحبس بالنسبة لهذه الجريمة أكبر بكثير من تلك المقررة لأغلب جرائم الفساد الأخرى ونفس الشيء بالنسبة للحد الأدنى للغرامة التي تتجاوز الضعف، هذا إلى جانب تجريمه للتهرب والغش الضريبي ولكن دون أن يعتبر ذلك من صور الفساد، مما يقتضي تبيان موضوع هذه الجريمة وأركانها.

(أ) موضوع جريمة الإعفاء أو التخفيض غير القانوني في الضريبة أو الرسم: بالرجوع إلى نص المادة 31 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته⁽³⁾، التي جاء فيها: "يعاقب بالحبس من خمس (5) سنوات إلى

¹ رمسيس بهنام، قانون العقوبات - جرائم القانون الخاص - منشأة المعارف، الطبعة الأولى، مصر، 1999، ص 169.

² حمّاس عمر، جرائم الفساد المالي وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الجنائي للأعمال، جامعة تلمسان، الجزائر، 2016/2018، ص 50.

³ القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المرجع السابق، ص 09.

عشر (10) سنوات وبغرامة من 500.000 دج إلى 1.000.000 دج، كل موظف عمومي يمنح أو يأمر بالاستفادة، تحت أي شكل من الأشكال، ولأي سبب كان، ودون ترخيص من القانون، من إعفاءات أو تخفيضات في الضرائب أو الرسوم العمومية أو يسلم مجاناً محاصيل مؤسسات الدولة¹، يظهر لنا أن محل الجريمة يكمن في الإعفاء أو التخفيض في الضريبة، أو الإعفاء أو التخفيض في الرسم، أو تسليم محاصيل مؤسسات الدولة مجاناً، سواء محاصيل المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.

(ب) أركان جريمة الإعفاء أو التخفيض غير القانوني في الضريبة أو الرسم: تقوم هذه الجريمة وعلى غرار أغلبية جرائم الفساد على ثلاث أركان أساسية وهي: الركن المفترض، الركن المادي، الركن المعنوي بالإضافة إلى الركن الشرعي المتمثل في نص التجريم.

- **الركن المفترض:** يشترط لقيام جريمة الإعفاء أو التخفيض غير القانوني في الضريبة أو الرسم أو التسليم المجاني لمحاصيل المؤسسات العمومية، أن تكون مرتكبة من طرف موظف عمومي كما جاء في نص المادة 31 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته السالفة الذكر، ولا بد من توفر هذه الصفة وقت ارتكاب الجريمة.

- **الركن المادي:** يتمثل الركن المادي لهذه الجريمة في إقدام الموظف على الإعفاء أو التخفيض في الضريبة أو الرسم دون وجود ترخيص من القانون، أما في حالة وجود نص في القانون يتضمن تخفيض في الضريبة أو الإعفاء منها لا تقوم الجريمة، وإنما يعتبر ذلك فعلاً مباحاً، كما هو الحال بالنسبة للإعفاءات والتخفيضات التي تستفيد منها أصحاب المشاريع والاستثمارات سواء أثناء إنجاز المشروع كالإعفاء من الرسم على القيمة المضافة، فيما يخص السلع والخدمات المستوردة أو المقتناة محلياً التي تدخل مباشرة في إنجاز الاستثمار، أو تلك التي تكون أثناء مرحلة الاستغلال كالإعفاء لمدة ثلاث سنوات من الضريبة على الأرباح ومن الرسم على النشاط المهني⁽¹⁾.

أما جريمة تسليم محاصيل مؤسسات الدولة مجاناً، فيظهر الركن المادي فيها عند إقدام للموظف على تسليم الغير لمحاصيل المؤسسات العمومية بدون مقابل سواء كانت سلع أو خدمات.

¹ المادة 12 من القانون رقم 16-09 المؤرخ في 29 شوال 1437 الموافق 03 أوت 2016، المتعلق بترقية الاستثمار، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46 الصادرة في 29 شوال 1437 الموافق 03 أوت 2016، ص 20.

- **الركن المعنوي:** يشترط لقيام جريمة الإغفاء أو التخفيض غير القانوني في الضريبة أو الرسم أو التسليم المجاني لمحاصيل المؤسسات العمومية أن يكون المتهم عالمًا بأنه موظف مختص بمنح أو الأمر بمنح الامتيازات في مجال الضرائب والرسوم أو الحقوق، أو مختصًا بتسليم محاصيل مؤسسات الدولة، كما يجب أن يكون عالمًا بأن منح هذه الامتيازات أو التسليم المجاني للمحاصيل دون ترخيص هو مخالف للقانون⁽¹⁾، وأن تتجّه إرادة الموظف إلى ارتكاب الفعل المكون للجريمة، وفي حالة انتفاء العلم والإرادة تنتفي معه الجريمة، وتدخل ضمن جريمة الإغفاء أو التخفيض غير القانوني في الضريبة أو الرسم، الموظف الذي يمنح عمدًا محضر مخالف للقانون قصد تمكين المستثمر من الحصول على الاعفاءات وتخفيضات في الضريبة أو الرسم.

تجدر الإشارة إلى أن المكلفين بالضريبة يسعون إلى التخلص من الأعباء الضريبية المفروضة عليهم، وهو ما يسمى بالتهرب الضريبي والذي يعني التخلص الكلي أو الجزئي من الضريبة من طرف المكلف بدفعها سواء تهربًا مشروعًا (التجنب الضريبي) أو غير مشروع (غش ضريبي). ويجري ذلك بمحاولة المكلف إنكار وجود وعاء ضريبي أو الإفصاح عن مبلغ يقل عن المبلغ الحقيقي للوعاء مما يؤثر ذلك في حصيلة الدولة من الضريبة ويضيع عليها حقها⁽²⁾.

إذا كان التجنب الضريبي لا يعاقب عليه القانون باعتبار أن المكلف يستفيد من الثغرات القانونية، ويمتنع عن القيام بالتصرفات المنشئ للضريبة، فإن الغش الضريبي يقصد به التخلص غير المشروع من أداء الضريبة بمخالفة القوانين الجبائية، ويعتبر الغش الضريبي جريمة في منظور الدستور⁽³⁾ تعاقب عليها القوانين الجبائية⁽⁴⁾.

¹ أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجنائي الخاص - جرائم الفساد، جرائم المال والأعمال، جرائم التزوير - دار هومة، الجزء 02، الطبعة 07، الجزائر، 2007، ص 98.

² رمضان إسماعيل خليل إسماعيل، المحاسبة الضريبية، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، العراق، 2002، ص 55.

³ المادة 78 الفقرة الأخيرة من القانون رقم 16-01، المصدر السابق، ص 16.

⁴ المادة 303 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة والمعدلة بموجب المادة 13 من القانون رقم 11-16 المؤرخ في 03 صفر 1433 الموافق 28 ديسمبر 2011، المتضمن قانون المالية لسنة 2012، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 72 الصادرة في 03 صفر 1433 الموافق 28 ديسمبر 2011. والمادة 532 من قانون الضرائب غير المباشرة والمعدلة بموجب المادة 56 من القانون رقم 02-11 المؤرخ في 20 شوال 1423 الموافق 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 86 الصادرة في 20 شوال 1423 الموافق 24 ديسمبر 2002.

إلا أنه ورغم خطورة الغش الضريبي، والذي يؤدي إلى انخفاض حجم الإيرادات العامة، وكذا التأثير على السياسة المالية المنتهجة من طرف الدولة، نجد أن المشرع الجزائري لم يعتبر التهرب الضريبي من صور الفساد، وهذا يرجع بالأساس إلى كون المكلف الذي يسعى إلى التملص من التزاماته الضريبية ليس موظف عام، أما الموظف الذي يساعده على التهرب من الضريبة بغرض الحصول على رشاوى يدخل تصرفه في ضمن جرائم الفساد.

ثانياً: تأثير جرائم الفساد على الإيرادات العامة

يؤدي انتشار الفساد إلى التأثير على عائدات الدولة المالية، ومن المعلوم أن الإيرادات المالية للدولة تتركز على مداخيلها الجبائية وعائدات الاملاك الوطنية، وفي حالة استفحال الفساد داخل الدولة فإن ذلك سيؤدي إلى حصول اختلال كبير في حصيلة الإيرادات العامة، فعلى مستوى الاملاك الوطنية يؤدي إنتشار الفساد إلى ضياع مبالغ مالية كبيرة التي كان من المفترض تحصيلها من الدومين العقاري والصناعي والمالي، كما يؤدي إلى تخفيض حجم الإيرادات الضريبية.

1- تأثير الفساد على إيرادات الدولة الجبائية: يؤثر الفساد بشكل كبير على حصيلة مداخيل الدولة

الجبائية، حيث يساهم الفساد في التهرب الضريبي وفي التطبيق غير السليم للإعفاءات الضريبية. (أ) علاقة الفساد بالتهرب الضريبي: توجد علاقة كبيرة بين الفساد والتهرب الضريبي، إذ أن الموظفين الفاسدين الذين يسعون إلى تحقيق منافع شخصية، " يستخدمون أساليب ملتوية لمساعدة المتهربين على التهرب من دفع الضريبة وذلك بحكم وجودهم في السلطة الضريبية وتخصصهم في تنفيذ القوانين الضريبية وتطبيقها وتفسيرها، وتمتعهم بالصلاحيات المناسبة التي تجعلهم يضعون تقديراتهم لحجم الوعاء، وتقدير الضريبة عليه والإعفاءات مما يجعلهم يمتلكون سلطة تقديرية، يستخدمونها في زيادة دخولهم عن طريق التواطؤ مع المكلفين مقابل ثمن⁽¹⁾".

إن استفحال الفساد داخل القطاع الضريبي يؤدي إلى تقديم تصريحات ضريبية تظهر وعاءاً ضريبياً غير صحيح، بحيث يلجأ البعض المكلفين بدفع الضرائب إلى تقديم إقرارات ضريبية مزيفة، والتصريح بقيمة منخفضة لا تعكس قيمته الحقيقية. حيث جاء في تقرير مجلس المحاسبة أنه: " لا تزال الإيرادات المتأتية

¹ هشام مصطفى محمد سالم الجمل، الفساد الاقتصادي وأثره على التنمية في الدول النامية وآليات مكافحته من منظور الاقتصاد الإسلامي والوضعي، مقال منشور على شبكة الانترنت على الموقع، <http://journals.ekb.eg/>، ص. 580، آخر إطلاع يوم 14 ماي 2020، على الساعة 18:50.

من بعض الضرائب دون المستوى (الضريبة على أرباح الشركات، والإيرادات العادية والضريبة على الأملاك، وما إلى ذلك) وذلك على حساب مبدأ المساواة أمام الضريبة نظرًا للصعوبات، على وجه الخصوص، التي تواجهها مصالح الوعاء في تحديد المادة الخاضعة للضريبة بسبب نقص التدخلات لدى المدينين، ونقص إجراء الإحصاء الدوري، وتفشي ظاهرتي التهرب والغش الضريبيين⁽¹⁾.

(ب) **علاقة الفساد بالتهرب الجمركي:** يعرّف التهرب الجمركي على أنه: "إدخال البضائع إلى البلاد أو إخراجها منها بصورة مخالفة للتشريعات المعمول بها دون أداء الرسوم الجمركية والضرائب الأخرى كلياً أو جزئياً أو خلافاً لأحكام المنع والتقييد الوارد في القانون الجمركي أو في القوانين والأنظمة الأخرى⁽²⁾". وبعد التهرب الجمركي نوعاً من التهرب الضريبي إلا أنه يقتصر على الفئة التي تصدر أو تستورد السلع والبضائع من أو إلى الخارج، فقد يلجأ المكلفون بدفع الرسوم الجمركية إلى الاستعانة ببعض الموظفين الفاسدين وعن طريق التواطؤ بينهما إلى التهرب من دفع تلك الرسوم، ويكون التهرب الجمركي أسهل بكثير من التهرب الضريبي، وأقل خطورة قانونية منه. وعليه فإن أهم الآثار التي تترتب عن انتشار الفساد داخل القطاع الضريبي والجمركي هي المساهمة في التهرب الضريبي والتهرب الجمركي مما يترتب عنه ظهور اختلال كبير في حصيلة الإيرادات العامة وإهدار أموال كبيرة كان يجب أن تدخل الخزينة العامة، وتساهم في تحقيق التنمية الشاملة⁽³⁾.

2- تأثير الفساد على عائدات الدولة من ممتلكاتها: يشكل انتشار الفساد خطراً كبيراً على حصيلة الدولة من ممتلكاتها خاصة التي تتعلق بعائداتها من الأملاك العقارية، أو من محاصيل الدولة من مؤسساتها الصناعية والتجارية.

(أ) **تأثير الفساد على الأملاك العقارية للدولة المنتجة للمداخيل:** تتولى الدولة استغلال أملاكها العقارية سواء تعلق الأمر بالأراضي والمباني أو من المناجم أي الدومين الاستخراجي، غير أن انتشار الفساد داخل الهيئات التي تتولى استغلالها يؤدي إلى التأثير بشكل كبير على حصيلة إيراداتها المالية، حيث يتم استغلال الأملاك العقارية عن طريق الإيجار أو الامتياز، إذ يؤدي الفساد إلى منح الاستغلال إلى الأشخاص بأثمان

¹ مجلس المحاسبة، التقرير السنوي لسنة 2019، منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 75 الصادرة في 7 ربيع الثاني 1414 الموافق 4 ديسمبر 2019، ص 11.

² نبيل صقر، الوسيط في شرح قانون العقوبات الخاص - الجريمة الضريبية والتهريب - دار الهدى، الجزائر، 2013، ص 69.

³ هشام مصطفى محمد سالم الجمل، المرجع السابق، ص 581.

لا تتناسب والقيمة الحقيقية للإيجار أو ترك استغلال العقار بعد نهايته ودون تمديد أو شغل العقارات من غير تسديد مستحققاتها، أو دون تحيين لأسعار الإيجار، وهذا يكون في الغالب بالتواطؤ بين المسؤول على استغلالها والمستغل.

وفي المجال المنجمي يؤثر الفساد على عائدات الدولة خاصة في مجال المحروقات التي تشكل المصدر الأول للإيرادات العامة في الجزائر، حيث يستغل بعض المسؤولين وظيفتهم ويمنحون صفقات مشبوهة وغير قانونية إلى شركات أجنبية، لأمر الذي يظهر في فضيحة الصفقات الفاسدة في شركة سوناطراك، أكبر شركة نفطية في البلد، حيث استفادت شركات أجنبية من صفقات مشبوهة وغير قانونية مقابل تسليم رشاوى لعدد من المسؤولين في الشركة العمومية على رأسها المدير العام والذين وجهت لهم تهمة إبرام صفقات عمومية مخالفة لأحكام القوانين والحصول على امتيازات غير مبررة عن طريق الرشوة وتبديد الأموال العمومية وإساءة استغلال الوظيفة وتعارض المصالح وتبييض الأموال⁽¹⁾.

ب) تأثير الفساد على المؤسسات الصناعية والتجارية العمومية: تؤثر جرائم الفساد التي يرتكبها مسير المؤسسة العمومية⁽²⁾ على حصيلة الإيرادات العامة، باعتبار أن الأرباح التي تحققها هذه المؤسسات تدخل ضمن محاصيل مساهمات الدولة، وتتمثل هذه الجرائم عموما في الرشوة واختلاس ممتلكات المؤسسة أو استعمالها على نحو غير شرعي، واستغلال النفوذ، استغلال الوظيفة، وتحقيق فوائد غير مشروعة، تلقي الهدايا، فهذه الجرائم تؤدي إلى التقليل من مردودية المؤسسة العمومية والذي يترتب عنه بالتبعية انخفاض حصيلة الدولة.

¹ صدور أحكام تتراوح بين 18 شهرا و6 سنوات حبس في حق المتهمين في قضية سوناطراك 1 والتي تتمثل في إبرام خمس صفقات مشبوهة ومنحها من طرف مسؤولين في شركة سوناطراك وعلى رأسهم المدير العام السابق (م.م) لشركات أجنبية، حيث تم متابعتهم بتهم منح صفقات عمومية مخالفة لأحكام القوانين والحصول على امتيازات غير مبررة عن طريق الرشوة وتبديد الأموال عمومية وإساءة استغلال الوظيفة وتعارض المصالح وتبييض الأموال، فتيحة زماموش، مفتاح فضائح الفساد في الجزائر، مقال منشور على شبكة الانترنت على الموقع، <https://ultraalgrai.ultrasawt.com/>، آخر إطلاع يوم 16 ماي 2020، على الساعة: 11:10 صباحا.

² يخضع مسير المؤسسة العمومية لأحكام قانون الوقاية من الفساد ومكافحته استنادا لنص المادة 2 ف.2 من القانون رقم 01-06، المرجع السابق، ص 05.

الفرع الثاني: الأدوات المعتمدة من طرف الهيئة لحماية مصادر الإيرادات العامة من الفساد

تسعى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إلى حماية الممتلكات والأموال العمومية من الفساد الذي يؤثر على مردوديتها، وذلك في حدود اختصاصاتها والسلطات التي تتمتع بها، وكما هو معروف فإن الفساد يؤدي إلى انخفاض حجم الإيرادات العامة التي تحصل عليها الدولة من مداخيلها الجبائية، وعائدات أملاكها، مما ينعكس سلبا على نفقاتها خاصة الاستثمارية منها، مما يترتب عنه عرقلة المشاريع التنموية للدولة ويؤثر على سياستها المالية، ويعتبر الإعفاء أو التخفيض غير القانوني في الضريبة أو الرسم أو التسليم المجاني لمحاصيل المؤسسات العمومية صورة من صور الفساد التي تعمل الهيئة على إيجاد أساليب تمكنها من التصدي له وحماية المداخل التي تجنيها من المكلفين بالضريبة، وعائدات مؤسساتها الاقتصادية، وذلك في حدود الصلاحيات المخولة لها قانوناً، وعليه سوف يتم تبيان الأدوات التي تعتمد عليها الهيئة في حماية الضرائب والرسم من الفساد وبعدها التطرق إلى الأساليب التي تعتمد عليها في عائدات الدولة من الدومين الصناعي والتجاري.

أولاً: الأساليب المعتمدة من الهيئة في حماية العائدات الضريبية

نظراً للآثار السلبية التي تترتب عن انتشار الفساد في القطاع الضريبي والجمركي والتي تؤدي إلى انخفاض مداخيلها الجبائية، وتسهيل التهرب الضريبي والغش الضريبي الذي يزيد في تقليص حجم العائدات الجبائية، تحرص الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته على ترسيخ مبدأ الشفافية الجبائية كآلية للوقاية من الفساد في القطاع الجبائي، إلى جانب البحث في التشريع الجبائي والممارسات الإدارية للكشف عن الثغرات التي تستغل من طرف الموظفين الفاسدين وتسهيل للمكلفين بالتهرب من دفع التزاماتهم الجبائية، وكذا البحث والتحري عن جريمة الإعفاء أو التخفيض غير القانوني في الضريبة أو الرسم.

1- إرساء الشفافية الضريبية: إن إرساء الشفافية في القطاع الضريبي من خلال تمكين المكلفين من الاطلاع على القوانين والأنظمة التي تسمح لهم من معرفة مقدار الضريبة المفروضة عليهم، وهو ما من شأنه الحد من الموظفين المكلفين بالتحصيل الضريبي من التلاعب بمقدار الضريبة، ويضمن احترام مبدأ المساواة في أداء الضريبة، الذي يعتبر من المبادئ التي كرسها الدستور، ويعتبر التحايل في المساواة في أداء الضريبة مساساً بمصالح المجموعة الوطنية ويقمعه القانون⁽¹⁾.

¹ المادة 82 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق، ص 19.

حيث تعمل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد على إرساء الشفافية الضريبية التي تساعد في تعزيز وتكريس التطبيقات العملية للقواعد الضريبية، إذ تتطلب الشفافية فرض نظام ضريبي عادل بعيداً عن التمييز، وأن تكون الضريبة مفروضة على أساس قوانين وتنظيمات واضحة ومعلومة لدى المكلفين، بعيدة عن العراقيل والتعقيدات في تحصيلها، وهذا ما يؤدي إلى زيادة الثقة بين المكلف والإدارة الضريبية، كما تساهم في مصداقية النظام الضريبي، إذ يتمكن المكلف من تحديد الالتزامات الضريبية المستقبلية بدقة، ويتأكد بأن المكلفين الآخرين يلتزمون بدفع الضريبة، ويتحملون عبئاً ضريبياً مماثلاً⁽¹⁾. وعليه فإن للشفافية الضريبة أهداف ومبادئ نبينها فيما يلي:

(أ) **أهداف الشفافية الضريبية:** تعمل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته على تعزيز الشفافية بتمكين المكلفين بالضريبة أو أي شخص آخر من الاطلاع على القوانين والتنظيمات الضريبية، قصد الحد من الفساد، لأن الموظف في الإدارة الضريبية لا يمكنه التلاعب بمقدار الضريبة إذا كان المكلفين بها على علم بأسس وقواعد تقديرها، خاصة وأنه يمكنهم في حالة عدم اقتناعهم بالضريبة المفروضة عليهم من الطعن في مقدارها، مما يجبر الأعوان على احترام تلك القوانين والتنظيمات لتجنب اعتراضات الملتزمين الإدارية والقضائية، وهي تساعد في تحقيق مبدأ المساواة في أداء الضريبة، وتحقيق العدالة الضريبية، كما تساهم الشفافية الضريبية في احترام قاعدة اليقين الضريبية، التي تتحقق من خلال إطلاع المكلفين بالضريبة أو أي شخص آخر على وعاء الضريبة وسعرها وطريقة تقديرها وحق الاعتراض على تقديرها وموعد دفعها وطريق جبايتها واضحة ومعروفة للجميع، ولاسيما المكلف، ومن ثم يمكن الرقابة على مدى اتفاق التطبيق مع النصوص المقررة لها⁽²⁾.

لكن ما يعدم الشفافية الضريبية هو كثرة التعديلات الضريبية، وتعدد أنواع الضرائب، الأمر الذي دفع الدول المتقدمة في ظل الخطط الإنمائية في الوقت الحالي، وضع سياسة ضريبية واضحة ومستقرة تلبي متطلبات السياسة المالية للدولة، ويدخل في إطار تلك السياسة الضريبية الواضحة إلغاء الاستثناءات والتعديلات غير الضرورية أو غير المهمة⁽³⁾.

¹ إبراهيم العدي، ضرورات تطبيق الشفافية الضريبية في هيئة الضرائب والرسوم المالية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، العدد الأول، المجلد 32، سوريا، 2016، ص 150، 151.

² رمضان إسماعيل خليل إسماعيل، المرجع السابق، ص 104.

³ عصام أحمد عجيلة، محمد رفعت عبد الوهاب، أحمد عبد الرحمن شرف الدين، مبادئ التشريع الضريبي، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، ب. ت. ن. ص 71.

ب) مبادئ تطبيق الشفافية الضريبية⁽¹⁾:

- مشاركة المواطنين في إعداد القوانين الضريبية.
- حماية حقوق المكلفين بالضريبة.
- تفعيل دور الرقابة الداخلية لدى الإدارة الضريبية، وذلك بغرض كشف المخالفات التي يرتكبها الأعوان المكلفون بالتحصيل الضريبي.
- تأمين التواصل بين الإدارة الضريبية والمكلف بالضريبة.
- الحصول على المعلومات الدقيقة وفي الوقت المناسب.

2- جمع واستغلال المعلومات التي تساهم في الكشف عن الفساد في المجال الضريبي: يمكن للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته أن تبحث في التشريعات والتنظيمات الخاصة بالنظام الجبائي، وكذا في الإجراءات والممارسات، للكشف عن عوامل انتشار الفساد الضريبي، والثغرات التي يمكن أن يستغلها الأعوان والموظفين المكلفين بالتحصيل الضريبي بهدف تحقيق منافع شخصية، مستعملين سلطتهم في تقدير الضرائب، أو في منح الإعفاءات من الضرائب والرسوم أو تخفيضها، خاصة للمستثمرين سواء الوطنيين أو الأجانب، والبحث عن العقبات التي تعترض تطبيق الشفافية الضريبية، والعمل على تقديم اقتراحات وتوصيات إلى الهيئات المختصة لسد تلك الثغرات التي يمكن استغلالها من طرف الموظفين الفاسدين قصد السماح للمكلفين من التخلص من دفع الضريبة أو تخفيضها.

3- إعداد برامج تحسيسية لتوعية المكلفين بالضريبة بمدى خطورة الفساد في القطاع الجبائي: في إطار المهام الموكلة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والخاصة بإعداد برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد⁽²⁾، يمكنها إعداد برامج تسمح بتوعية وتحسيس المكلفين بالضريبة بالآثار السلبية التي تتجم عن الفساد في القطاع الجبائي، لاسيما فقدان الثقة بين المكلف وإدارة الضرائب، مما يقتضي تحسيس كلاً منهما بمنافع تطبيق الشفافية الضريبية.

4- القيام أو العمل على القيام بتقييم أنظمة الرقابة الجبائية لتحديد مدى هشاشتها بالنسبة لممارسة الفساد في المجال الضريبي: إن الهدف الأساسي من فرض الرقابة الجبائية هو حماية الأموال العمومية من التهرب الضريبي، أو تخفيض العبء الضريبي باستعمال مختلف الطرق، لذلك تعمل هيئات الرقابة

¹ للتفصيل أكثر يمكن الرجوع إلى: إبراهيم العدي، المرجع السابق ص 152.

² المادة 20 ف. 3 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المصدر السابق، ص 8.

الجبائية على التأكد من صحة التصريحات وتشخيص المخاطر الضريبية التي تنشأ نتيجة عدم احترام التشريع الجبائي أو بسبب التعقيد والغموض في النظام الجبائي⁽¹⁾. وتعمل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته على تقييم مدى قيام أجهزة الرقابة من التحقق من شرعية الإعفاءات أو التخفيضات الممنوحة للمكلفين، وقدرتها على تشخيص حالات الفساد التي تصيب النظام الضريبي.

5- تحويل الملف الذي يتضمن إعفاء أو تخفيض غير قانوني في الضريبة أو الرسم إلى وزير العدل: بما أن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد لا تملك صفة الضبط القضائي لا يمكنها البحث والتحري عن الجرائم، وإنما تحول الملف الذي يتضمن وقائع ذات علاقة بالفساد إلى وزير العدل، حافظ الأختام الذي يملك سلطة إخطار النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية. في حين أن جريمة التهرب الضريبي التي ترتكب من طرف المكلفين دون مساعدة أو مساهمة من أعوان إدارة الضرائب لا تشكل جريمة فساد، وبالتالي لا يمكن للهيئة أن تحول الملف الذي يحتوي على وقائع تتضمن جريمة التهرب الضريبي إلى وزير العدل.

ثانيا: الأساليب المعتمدة من الهيئة لحماية الدومين الصناعي والتجاري

تقوم الدولة بممارسة نشاطات صناعية وتجارية تحقق لها عائدات مالية، ويتم إدارة هذه المشاريع إما مباشرة أو عن طريق التفويض، وقد تشترك بنسبة معينة مع الخواص وهي النسبة الأكبر في الغالب والتي تمكنها من الرقابة والإشراف عن طريق مجلس الإدارة وهو ما يعرف بالتنسيق المختلط، وذلك مقابل الحصول على ثمن من البضاعة أو الخدمة التي تقدمها، والذي يسمى بالثمن العام الذي قد يتعرض للفساد حيث تعمل الهيئة على حمايته من الاختلاس والتبديد والإتلاف وغيرها من صور الفساد وذلك في حدود صلاحياتها وقبل التطرق إلى الآليات المعتمدة من الهيئة في حماية المداخل الناتجة عن المشاريع الصناعية والتجارية، نتعرض أولاً إلى أساليب استغلال تلك المشاريع باعتبار أن العائدات المترتبة عنها تشكل الأثمان العامة التي تدخل في عائدات الخزينة العامة.

1- أساليب استغلال المشاريع الصناعية والتجارية: يتم استغلال المشاريع الصناعية والتجارية التابعة للدولة بأحد الأساليب التالية:

(أ) **الإدارة المباشرة:** يقصد بالإدارة المباشرة أن تتولى الدولة استغلال المشروع مباشرة أو عن طريق المؤسسة وغالباً ما تلجأ الدولة إلى أسلوب المؤسسة في استغلال مشاريعها الصناعية والتجارية باعتبار أن الإدارة

¹ Jaques Duhem, Michel Jammes, audit et gestion fiscale de l'entreprise, édition EFE, paris, France, 1996, p. 75.

المباشرة لا تتلاءم وإدارة المشاريع الصناعية والتجارية، مثل الجزائرية للمياه التي تعتبر مؤسسة عمومية وطنية ذات طابع صناعي وتجاري، تتكفل بضمان مياه الشرب لكامل التراب الوطني⁽¹⁾. والديوان الوطني للتطهير الذي هو مؤسسة عمومية وطنية ذات طابع صناعي وتجاري⁽²⁾.

ب) أسلوب التفويض: ويقصد به تفويض شخص معنوي عام المرفق العام الصناعي والتجاري إلى المفوض له، ويأخذ التفويض أحد الأشكال التالية⁽³⁾:

- **الامتياز:** وهو العقد الذي يتم فيه المفوض له باستغلال المرفق العام الصناعي أو التجاري باسمه وتحت مسؤوليته وتحت مراقبة السلطة المفوضة، ويتقاضى عن ذلك أتاوى من مستخدم المرفق العام.

- **الإيجار:** وهو العقد الذي تعهد بمقتضاه السلطة المفوضة للمفوض له تسيير مرفق عام وصيانته، مقابل إتاوة سنوية يدفعها لها. ويتصرف المفوض حينئذ لحسابه وعلى مسؤوليته.

- **الوكالة المحفزة:** تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير أو بتسيير وصيانة المرفق العام. ويقوم المفوض له باستغلال المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها إقامة المرفق العام وتحتفظ بإدارته. ويدفع أجر المفوض له مباشرة من السلطة المفوضة بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال، تضاف إليه منحة إنتاجية وحصاة من الأرباح، عند الاقتضاء.

- **التسيير:** تعهد السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير أو بتسيير وصيانة المرفق العام. ويستغل المفوض له المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها المرفق العام وتحتفظ بإدارته. ويدفع أجر المفوض له مباشرة من السلطة المفوضة بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال، تضاف إليه منحة إنتاجية.

ج) الاستغلال المختلط: وتسمى بشركة الاقتصاد المختلط وتعني أن تشارك الدولة والإفراد في إنشاء شركة مساهمة، بهدف إدارة مرفق عام اقتصادي أي تجاري وصناعي⁽⁴⁾، وتملك الدولة أغلبية الأسهم.

¹ المادة الاولى والمادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 01-101 المؤرخ في 27 محرم 1422 الموافق 21 أبريل 2001، المتضمن إنشاء الجزائرية للمياه، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 24 الصادرة في 28 محرم 1422 الموافق 22 أبريل 2001، ص 5.

² المادة الاولى من المرسوم التنفيذي رقم 01-102 المؤرخ في 27 محرم 1422 الموافق 21 أبريل 2001، المتضمن إنشاء الجزائرية للمياه، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 24 الصادرة في 28 محرم 1422 الموافق 22 أبريل 2001، ص 12.

³ المادة 210 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق، ص 46، 47.

⁴ محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 332.

2- الآليات المعتمدة من الهيئة في حماية الثمن العام: إن العائدات التي تحصل عليها الدولة من استغلال مشروعاتها الصناعية والتجارية مهما كانت طريقة الاستغلال تسمى بالأثمان العامة، وتعمل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وفي إطار السلطات المخولة لها على إيجاد أساليب لوقايتها وحمايتها من مختلف صور الفساد، وتتمثل أهم الآليات عموماً فيما يلي:

- جمع واستغلال المعلومات التي تساهم في الكشف عن الفساد وتقديم توصيات لإزالتها: هناك عدة ثغرات يمكن أن يستفيد منها الموظفون الفاسدين، حيث يمكن للهيئة تقييم مردودية استغلال المشاريع الصناعية والتجارية، والاطلاع على التدابير والإجراءات المعتمدة في تحصيل الأثمان العامة، ودراسة مدى كفايتها لمواجهة مختلف أشكال الفساد المحتمل أن تتعرض له، والاطلاع على السندات التي يعدها الأمرين بالصرف والتحقق من مطابقتها للحقوق المثبتة والمكتسبة.

- الاطلاع على الوثائق والإجراءات المعتمدة في عملية الاستغلال: يمكن للهيئة الاطلاع على عقود استغلال المشروعات الاقتصادية للدولة لمعرفة مدى احترام الشروط والإجراءات القانونية في عملية الاستغلال واقتراح تدابير لسد تلك الثغرات.

- تحويل الملف الى وزير العدل إذا توصلت الهيئة أن هناك وقائع ذات وصف جزائي ارتكبت على المحاصيل الإنتاجية للمشاريع الصناعية والتجارية: لما تكتشف الهيئة عند ممارسة اختصاصاتها أن هناك وقائع تشكل جريمة التسليم المجاني محاصيل مؤسسات الدولة، أو جرائم فساد ارتكبتها المسير للمشاريع الصناعية والتجارية، تحول الملف إلى وزير العدل حافظ الأختام، الذي له سلطة إخطار النائب العام المختص من أجل تحريك الدعوى العمومية.

الخاتمة

إن المشرع الجزائري وفي ظل انتشار ظاهرة الفساد على المستوى الوطني والدولي وبعد انضمام الجزائر إلى اتفاقية الأمم لمكافحة الفساد واتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، نص على إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وهي هيئة استشارية تعمل في الأساس على الوقاية من الفساد، في مختلف القطاعات، وخاصة في القطاع العام وذلك بغرض حماية الممتلكات والأموال العمومية، وقد تم ترقيتها إلى هيئة دستورية، ومنحها الاستقلالية المالية والإدارية للقيام بالدور المنوط بها على أحسن وجه بعيداً عن العراقيل وزودها بأجهزة إدارية وتقنية تمكّنها من مباشرة وظائفها.

لما كان الفساد يعتبر ظاهرة اجتماعية أدّى ذلك إلى تعدّد التعريفات الفقهية بشأنه وذلك بحسب الزاوية التي ينظر له إليها، ولكن لما كانت هذه الظاهرة تهدّد المجتمع وبالتالي المصلحة العامة كان من الضروري تجريم صورته، وهذا يقتضي تحيد صورته بدقة تماشياً وشرعية الجريمة والعقوبة وهو ما فعله المشرع الجزائري، إلا أنه حصرها في الجرائم المحددة في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، خلاف لبعض التشريعات العربية.

إن الممتلكات والأموال العمومية هي الأداة والوسائل الأساسية التي تعتمد عليها الدولة في ممارسة وظائفها الأساسية والثانوية، مما يستلزم عليها حمايتها من مختلف صور الفساد التي قد تطالها، وهذا ما اتجهت إليه أغلب التشريعات الوطنية والإقليمية والدولية، وذلك من خلال تحديد صور الفساد، مع النص على إنشاء هيئات وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

تعتبر الممتلكات والأموال العمومية وبفعل وظيفتها وطبيعتها هي الأكثر عرضة للفساد من طرف بعض الموظفين الفاسدين الذين يستغلون وظائفهم ومراكزهم للتعدي على الممتلكات والأموال العمومية، فإن الهيئة تعمل في إطار السلطات المخولة لها قانوناً على تقديم اقتراحات وتوجيهات وتوصيات إلى الهيئات المعنية من أجل القيام بإصلاحات وتعديلات للنصوص القانونية والتنظيمية التي تحتوي على ثغرات يمكن أن تستغل من طرف الموظفين الفاسدين الذين يعتبرون الوظائف العامة وسيلة للثراء وتحقيق المنافع الخاصة، والعمل على تحسيس وتوعية المواطنين وخاصة الموظفين بخطر الفساد على التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والمساهمة مع الهيئات الإدارية على إعداد مدونة أخلاقية المهنة، كل ذلك بهدف لوقاية الأملاك والأموال العمومية من الفساد.

لا يقتصر دور الهيئة على وقاية الاموال والممتلكات العمومية من الفساد وإنما يمتد إلى مكافحة حتى وإن الوقاية التي تكون بعد استفحال الفساد في حد ذاتها تعتبر مكافحة، وتتمثل مكافحة في تلقي التصريحات بالممتلكات ومقارنة التغيرات التي حصلت في الذمة المالية للموظف والتحقق من مصدر الزيادة

في الذمة إذا كان هناك زيادة ملحوظة تثير شكوكًا في نزاهة الموظف، وكذا في تحويل الملفات التي تحتوي على وقائع ذات وصف جزائي إلى وزير العدل، حافظ الأختام، الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى عند الاقتضاء بل الأبعد من ذلك حول قانون الوقاية من الفساد ومكافحته الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد سلطة الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد على الرغم من أن الهيئة لا تملك سلطة الضبط القضائي.

لما كانت الوقاية هي أفضل وسيلة لحماية الممتلكات والأموال العمومية من مختلف أشكال الفساد التي قد ترتكب عليها من طرف الموظفين الفاسدين، تم تركيز مهام الهيئة على الجانب الوقائي، مع منحها الاستقلالية المالية والإدارية التي تمكّنها من أداء وظائفها بعيداً عن التأثيرات والضغوطات خاصة من طرف السلطة التنفيذية التي هي مكلفة بإدارة وتسيير الممتلكات الوطنية، وصرف النفقات العمومية وتحصيل الإيرادات العامة، وذلك في ظل عجز الهيئات الرقابة الإدارية الداخلية والخارجية، بل حتى هيئات الرقابة المستقلة أثبتت عدم قدرتها في التصدي أو على الأقل التقليل من الفساد الذي ينخر الممتلكات والأموال العمومية.

إنّ دور الهيئة في حماية الممتلكات والأموال العمومية لا يقتصر على الجانب الوقائي الذي يتمثل في تقديم الاقتراحات والآراء والتوصيات للتصدي للفساد قبل حدوثه أو الحد منه في حالة استفحالته، وإنما يمتد إلى الجانب الرقابي الذي يظهر في تلقي التصريحات بالممتلكات خاصة من الأشخاص المؤتمنين على الممتلكات والأموال العمومية، إلى جانب سلطة تحويل الملفات التي تكتشف فيها عند مباشرة مهامها وقائع ذات وصف جزائي إلى وزير العدل، الذي له سلطة إخطار النائب العام المختص من أجل تحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء.

نظرًا للدور الرقابي الذي تمارسه الهيئة والذي يمكنها من تحويل الملفات التي تتضمن وقائع ذات وصف جزائي إلى وزير العدل؛ عمل المشرع الدستوري على تكريس استقلالية الهيئة بما يضمن لأعضائها الحماية من كل أشكال الضغوط أو التهيب أو التهديد أو الإهانة أو الشتم أو التهجم أيًا كانت طبيعته، التي قد يتعرضون لها خلال ممارسة مهامهم، وهذه الحماية التي يتمتع بها أعضاء الهيئة تحفزهم من أجل التصدي للفساد مهما كانت صفة الشخص.

لقد تمّ التوصل في هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج وهي كالآتي:

- أن المشرع الجزائري حصر الفساد الذي يمكن أن يلحق بالممتلكات والأموال العمومية في الجرائم المنصوص عليها في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته والتي ترتكب من طرف الموظفين أو الأشخاص المكلفين بأداء

خدمة عامة، رغم أن الفساد أوسع حيث يمكن أن يشمل جرائم منصوص عليها في قوانين أخرى، وكذا أعمال الموظفين المخالفة للقوانين والتنظيمات والتي تضر أو من شأنها الإضرار بالمصلحة.

- إن مفهوم الموظف العمومي في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته واسع يشمل حتى الأعوان المتعاقدين والموظفين في المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والذين يعتبرون عمالاً ويخضعون إلى قانون العمل، وهذا بخلاف مفهوم الموظف في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية فهو مفهوم ضيق الذي يقتصر على الموظفين المرسمين في رتبة في السلم الإداري في المؤسسات والإدارات العمومية، وعليه فإن الركن المفترض في جرائم الفساد يتحقق سواء كان الموظف مرسماً أو غير مرسم، دائماً أو مؤقتاً يعمل في مؤسسة عمومية ذات طابع إداري أو مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري.

- إن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته هي سلطة إدارية مستقلة تدرج ضمن المؤسسات الدستورية الاستشارية للدولة، مهمتها اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد وتكريس مبدأ دولة الحق والقانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الممتلكات والأموال العمومية.

- إن الدور الأساسي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته يتمثل في الوقاية من الفساد، وهو أفضل وسيلة لحماية الممتلكات والأموال العمومية خاصة في ظل صعوبة استرداد الأموال المتحصل عليها من الفساد، وبالأخص تلك المهربة إلى الخارج والتي تحتاج إلى إبرام اتفاقيات دولية.

- الصلاحيات الموكلة للهيئة لا تسمح لها بالتصدي للفساد، وقد اثبت عجزها انتشار الفساد الرهيب الذي طال الممتلكات والأموال العمومية في الجزائر رغم دسترة استقلالية الهيئة ومنح أعضائها الضمانات الدستورية في ممارسة اختصاصهم.

- إن مهمة البحث والتحري الممنوحة للهيئة لا تتسجم وطبيعة الهيئة، باعتبارها هيئة إدارية استشارية لا يملك أعضاؤها سلطة الضبط القضائي، ولا يمكنها إخطار النيابة العامة أو تحريك الدعوى العمومية أو مباشرتها.

- دور الهيئة يقتصر في حالة اكتشاف وقائع ذات صلة بالفساد على تحويل الملف إلى وزير العدل، حافظ الأختام الذي يملك سلطة إخطار النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء دون أن يكون لها سلطة متابعة الملف أو الاعتراض على امتناع الوزير عن إخطار النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية وهو ما من شأنه أن ينقص من فعالية الهيئة في حماية الممتلكات والأموال العمومية.

- إن التوصيات التي تقدمها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إلى الهيئات والمؤسسات العمومية لا تتمتع بالصفة الإلزامية، وهو ما من شأنه أن يقلل من أهميتها.

- إن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، لا تملك جهازًا خاصًا يمكنها من البحث والتحري عن جرائم الفساد، الأمر الذي دفع بالمشروع إلى إنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد، ومنحه صفة الضبطية القضائية وإحاقه بوزارة العدل.
- محدودية الاستقلالية العضوية للهيئة التي تظهر في احتكار رئيس الجمهورية لسلطة تعيين أعضاء الهيئة، وفي قابلية عزلهم في أي وقت وقبل انتهاء مدة عضويتهم، وعدم تبيين أسباب الإنهاء.
- قصد ضمان كفاءة وفعالية الهيئة في التصدي للفساد لابد من تقييد السلطة التي لها صلاحيات التعيين بشروط معينة ينبغي توفرها في الأشخاص الذين يتم اختيارهم للعضوية فيها، كالمستوى التعليمي والخبرة المهنية والتخصص العلمي.
- إن سلطة رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته هي سلطة مقيدة من جهة وتقديرية من جهة أخرى، فهي مقيدة من حيث ضرورة توفر الكفاءة والنزاهة في الأعضاء الذين يتم تعيينهم، وكذا من حيث استقلالية الأشخاص، وتقديرية من حيث عدم اشتراط تخصص علمي معين والمستوى التعليمي أو اشتراط مدة معينة من الخبرة المهنية فيمن يتم تعيينهم في الهيئة.
- اعتماد الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بصورة كاملة على الإعانات الممنوحة من الدولة لا يتعارض مع استقلاليتها المالية، مادامت تُناقش نصيبها من ميزانية الدولة سواء مع الحكومة. لكن تعديل السلطة التنفيذية للإعانات الممنوحة لها ينقص من تلك الاستقلالية.
- خضوع ميزانية الهيئة إلى رقابة السلطة التنفيذية ممثلة في المراقب المالي، وهو ما قد يمس باستقلاليتها.
- إن تحديد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها تم بموجب مرسوم رئاسي وهذا يشكل اعتداء من طرف رئيس الجمهورية على اختصاص الوزير الأول، ومخالفة لأحكام الدستور الذي ينص على أن تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية هي من اختصاص الوزير الأول، أي اعتداء سلطة عليا على سلطة دنيا.
- إن استثناء بعض الفئات من تقديم التصريحات بممتلكاتهم أمام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وإسناده إلى رئيس المحكمة العليا يحد من دورها في مراقبة أعمالهم، ويقال من شأنها، خاصة وأن هذا الاستثناء يخص ذوي المناصب التنفيذية أو المناصب السياسية، وكذا المناصب القضائية وأعضاء السلطة التشريعية.

- عدم إلزام العسكريين بالتصريح بممتلكاتهم سواء أمام الهيئة أو أمام رئيس المحكمة العليا يفتح الباب أمام بعض القادة الفاسدين للعبث بالممتلكات والأموال العمومية، مثلما حدث مع بعض الضباط السامين في الجزائر مؤخرًا.

- عدم الالتزام بالمدّة المحددة في قانون الوقاية من الفساد لنشر التصريحات بالممتلكات في الجريدة الرسمية، أو عدم نشرها أصلاً، إلى جانب أن القانون لم ينص صراحة على نشر التصريح بالممتلكات التي تتم بعد انتهاء المهام ولا على المدّة التي يجب تقدمه فيها، كل ذلك من شأنه أن يقلل من حماية الممتلكات والأموال العمومية من الفساد.

- الأملاك الوطنية بنوعها العامة والخاصة هي محل اعتداء من طرف بعض الموظفين الفاسدين الذين يريدون جعل وظيفتهم مصدرًا للثراء وتحقيق المنافع الشخصية، وتعتبر الأملاك الوطنية الخاصة الأكثر عرضة للفساد وذلك بفعل طبيعتها ووظيفتها المالية.

- استغلال الأملاك الوطنية يختلف بحسب نوع الملك وطبيعته، حيث يتم استغلال الأملاك الوطنية الخاصة بناء على عقد ثنائي، بينما الأملاك الوطنية العمومية ذات طبيعة اقتصادية تستغل بناء على ترخيص يصطبغ بصيغة العقد الإداري.

- إن استغلال الأملاك الوطنية العامة أو الخاصة سواء كان عن طريق المزيدة أو المناقصة أو التراضي، لا تدخل في مجال الصفقات العمومية، التي حصرها المشرع في العقود التي تتضمن نفقات عامة للدولة، وبالتالي لا يمكن تطبيق جريمة الامتيازات غير المبررة الخاصة بالصفقات العمومية.

- ضعف نشاط الهيئة الذي يظهر في عجزها وعدم قدرتها على وضع نظامها الداخلي، وانتشار الفساد بشكل كبير لدى بعض المسؤولين الذين عبثوا بالممتلكات والأموال العمومية، إضافة إلى ضعف أعمالها التوعوية والتحسيسية، وعدم نشر أعمالها يتعارض مع مبدأ الشفافية التي تسعى إلى تكريسها، على خلاف نظيرتها في الدول العربية، التي تنتشر أعمالها.

- تعمل الهيئة على إرساء الشفافية في جميع تصرفات الإدارة بغرض حماية الأموال العمومية من مختلف صور الفساد، سواء عند صرفها أو تحصيلها، خاصة وأن هناك علاقة عكسية بين الشفافية والفساد، فكلما قلّ تطبيق الشفافية في العمل الإداري زاد الفساد، وكلما زاد تطبيقها قلّ الفساد.

- تعتبر الشفافية في مجال المالية العامة بشقيها النفقات العامة والإيرادات العامة من المحاور الأساسية لسلامة تسيير مالية الدولة وتنفيذ البرامج التنموية.

- يمكن للهيئة الوطنية أن تطلع على العقود والرخص التي يتم بموجبها السماح للأفراد من الانتفاع الخاص بالأموال الوطنية، بهدف حمايتها من مختلف صور الفساد.
- إن جرد الاملاك الوطنية يساهم بشكل كبير في حماية الاملاك الوطنية، ويمكن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد من الكشف عن أعمال الفساد التي تهددها وتحسن مردوديتها.
- إن السياسة المتبعة من طرف المشرع الجزائري في التصدي للفساد الذي يلحق بالأموال العمومية تركز على عملية الإنفاق أكثر منها من عملية التحصيل، في حين المطلوب هو التصدي للفساد في جميع العمليات المالية.
- إن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لا تملك سلطات وآليات قانونية كافية لحماية الممتلكات والأموال العمومية من كل أشكال الفساد، وهذا راجع في الأساس إلى طبيعتها الاستشارية.
- لم ينص قانون الوقاية من الفساد ومكافحته على صلاحية الهيئة في تلقي الشكاوى والبلاغات من المواطنين ولا من الموظفين.
- يؤدي انتشار الفساد في الدولة إلى خفض الإيرادات العامة، وزيادة حجم الإنفاق العام ويقلل من فعاليته، فيحقق الإنفاق أقل نفع ممكن بدل أكبر نفع ممكن، مما تترتب عنه إهدار الأموال العمومية. لكن زيادة حجم الإنفاق العام في الدولة لا يعني بالضرورة انتشار الفساد فيها.
- تشكل المشاريع الاستثمارية والمناقصات العامة أكثر المجالات إهداراً للمال العام من طرف بعض المسؤولين الفاسدين.
- توجد علاقة قوية بين نسبة الإنفاق العسكري والفساد، وذلك بسبب انعدام الرقابة على هذا النوع من الإنفاق حيث يتسم بالسرية التامة من ناحية وضخامة المدفوعات من ناحية أخرى.
- الإيرادات العامة هي النافذة التي يعتمد عليها الموظفين الفاسدين للحصول على حصة منها، وهو ما يؤدي إلى انخفاض حجم الإيرادات العامة، مما يترتب عنه عرقلة المشاريع التنموية للدولة ويؤثر على سياستها المالية.
- بناءً على النتائج المتوصل إليها من خلال هذه الدراسة، والتي أظهرت عجز الهيئة في حماية الممتلكات والأموال العامة، وبعد تغيير تسمية الهيئة إلى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وترقيتها إلى مؤسسة رقابية، يمكن تقديم توصيات لسد النقائص التي كانت موجودة في الهيئة، وتعزيز دور السلطة العليا للشفافية في القضاء على الفساد أو على الأقل التقليل منه، لذلك يمكن تقديم الاقتراحات التالية:

- إن حصر صور الفساد بالجرائم المنصوص عليها في قانون الفساد يحد من صلاحيات الهيئة، الأمر الذي يقتضي توسيع مفهومه إلى كل التصرفات التي يقوم بها الموظف وتضرر أو من شأنها الإضرار بالصالح العام.
- إن تغيير طبيعة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من هيئة استشارية إلى هيئة رقابية، غير كافي إذا لم تكن سلطة التأثير المادي قوية.
- ضم الديوان المركزي لمنع الفساد إلى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، مع الإبقاء على نفس الصلاحيات التي يتمتع بها، حتى تتمكن من ممارسة مهام البحث والتحري عن جرائم الفساد، أو تعديل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته وذلك بإبعاد سلطة البحث والتحري عن الجرائم من اختصاص السلطة العليا للشفافية، أو منحها صفة الضبط القضائي، في القانون المرتقب صدوره، الذي يتكفل بتحديد القواعد الخاصة بتنظيمها وتشكيلها وصلاحياتها.
- إحداث فروع جهوية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته حتى تتمكن من الإلمام بكل أعمال الفساد المنتشرة على التراب الوطني وتقديم توصيات واقتراحات للحد منه.
- إعطاء الصفة الإلزامية للتوصيات التي تقدمها السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، للمؤسسات والهيئات الإدارية.
- استشارة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في مشاريع واقتراحات القوانين الخاصة بالفساد والتنظيمات المتعلقة به.
- ينبغي أن تكون كل التصريحات بالامتلاك أمام السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد، مع ضرورة إلزام القيادات العسكرية ذات المسؤوليات من التصريح بامتلاكاتهم أمامها.
- لا بد أن يشمل التصريح بالامتلاكات من المكلفين إلى جانب التصريح بامتلاكاتهم وممتلكات أولادهم القصر التصريح بامتلاكات أزواجهم.
- تمكين السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد، وحجز أموالهم وممتلكاتهم، ومنعهم من السفر باللجوء إلى القضاء وطلب استصدار أمر بذلك.
- تمكين السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد من المساهمة في استرداد أموال الفساد المهربة، بالتنسيق مع الهيئات المعنية الوطنية والدولية.
- تمكين الموظفين من التبليغ على الفساد مع ضرورة حماية المبلغين من مختلف أشكال الضغط والترهيب، وعدم الإفصاح على هويتهم.

- قصد ضمن استقلالية أعضاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، من المستحسن الاعتماد على أسلوب التعيين المختلط بين السلطات الثلاثة، مع ضرورة تبيين الحالات التي تؤدي إلى إنهاء مهامهم قبل نهاية العهدة.
- ينبغي أن تضم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته أعضاء متخصصين في الجانب المالي والقانوني، للتعرف عن الثغرات القانونية والمالية، التي يمكن أن تستغل من طرف الموظفين الفاسدين.
- إذا كان التعديل الدستوري الجديد، ينص على أن تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتحديد هيكلها يتم بموجب قانون صادر عن البرلمان، فإنه ينبغي ترك التنظيم الإداري للهيئة التي تعده في نظامها الداخلي.
- تمكين السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من مناقشة ميزانيتها مع السلطة التنفيذية التي يمنع عليها تعديلها إلا إذا كانت مبررة، مع إخضاعها للرقابة المالية التي تمارسها الهيئات المستقلة، واستبعادها من الرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية.
- إبرام اتفاقيات بين السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ومختلف القطاعات الوزارية لاسيما في مجال حماية الممتلكات والأموال العمومية المتواجدة على مستوى مختلف الإدارات والمؤسسات العمومية لكل قطاع.
- القيام بدورات تكوينية لصالح الموظفين والأعوان العموميين، للتعريف بمخاطر الفساد وتنمية ثقافتهم القانونية والفنية التي تمكنهم من الوقاية من الفساد.
- تحويل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته أثناء مباشرة مهمة البحث والتحري تكليف أيًا من الأشخاص أو الجهات المتخصصة للقيام بأعمال التدقيق الفني والمالي والإداري على الجهات الخاضعة لرقابتها، للتحقق من صحة بياناتها المالية وقيودها وحساباتها وجميع تصرفاتها المالية.
- تحويل رئيس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وأعضاء مجلس اليقظة في حالة الاحتفاظ بنفس الهياكل صفة الضبط القضائي للحد من جرائم الفساد، وهذا ما فعله المشرع الأردني، حينما منح هذه الصفة لكل من الرئيس وأعضاء مجلس الهيئة.
- منع كل عضو من أعضاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من المشاركة في مداولاتها إذا كانت له مصلحة شخصية أو قرابة عائلية فيها وخاصة تلك التي تتعلق بتحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل.

- استبعاد الرقابة المالية التي تقوم بها السلطة التنفيذية على نفقات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وإخضاعها فقط لرقابة المؤسسات المستقلة والممثلة في مجلس المحاسبة.
- لابد من إلزام السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بنشر التقرير السنوي الذي تعده على موقعها الإلكتروني أو في الجريدة الرسمية قصد إضفاء الشفافية والمصداقية عليه.
- كان من الأجدر أن يعمم المشرع جرائم الفساد التي تتعلق بالصفقات العمومية على العقود التي تتعلق باستغلال الاملاك الوطنية، لاسيما تفويضات المرفق العام.
- توعية الموظفين وحثهم على ضرورة الاستخدام الرشيد والعقلاني للممتلكات والأموال العمومية وتقديم الاقتراحات الكفيلة على ذلك، من خلال عقد ندوات وأيام دراسية ومؤتمرات وطنية.
- إصدار منشورات ودوريات تبين فيها مخاطر الفساد على الممتلكات والأموال العمومية، وتوعية الموظفين بأنها مخصصة لأداء العمل وإشباع الحاجات العامة ولا يجوز استعمالها لتحقيق مكاسب خاصة.
- ندعو المشرع إلى تعديل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، والنص صراحة على صلاحية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في تلقي الشكاوى والبلاغات من المواطنين والموظفين على حد سواء، مع ضرورة توفير الحماية للمبلغين.
- تعزيز التعاون بين السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وسلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، من اجل التصدي للفساد في مجال الصفقات العمومية.
- تمكين السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، من طلب فسخ أو إلغاء الصفقة العمومية أو الملحق أمام الجهة القضائية الادارية المختصة، إذا ارتكبت جرائم فساد بمناسبة التحضير لها أو إتمامها، أو أثناء الرقابة على تنفيذها.
- العمل على تكريس مبدأ الشفافية الجبائية للوقاية من الفساد في القطاع الجبائي، وكذا البحث في التشريع الجبائي والممارسات الإدارية للكشف عن الثغرات التي يمكن أن تستغل من طرف الموظفين الفاسدين وتسهل للمكلفين بالتهرب من دفع التزاماتهم الجبائية.
- إدراج جرائم التهرب الضريبي والتهرب الجمركي ضمن جرائم الفساد، التي تعمل الهيئة على الوقاية منها ومكافحتها، لمساسها بالمصلحة المالية للدولة باعتبارها تخفض من حجم الإيرادات العامة.
- في الأخير يمكننا القول أنه رغم تنوع آليات الرقابة والاعتماد على الأسلوب الوقائي والأسلوب الردعي لحماية الممتلكات والأموال العمومية، إلا أنّ ذلك لم يساهم في تخفيف من حجم الاعتداءات التي تتعرض لها، ورغم إنشاء هيئة للوقاية من الفساد ومكافحته وترقيتها إلى المؤسسات الدستورية، إلا أنها لم تتمكن من

الحد من الفساد أو التقليل منه، بل الأبعد من ذلك زادت جرائم الفساد التي تطال الممتلكات والأموال العمومية بشكل رهيب رغم إنشاء الهيئة، ولم تتمكن من تحقيق الغاية من إنشائها بسبب طبيعتها الاستشارية، وعدم إلزامية الاقتراحات والتوصيات التي تقدمها، ومحدودية استقلالها العضوي والوظيفي اتجاه السلطة التنفيذية، لذا ينبغي سد النقص في القانون الذي يصدر لتحديد القواعد الخاصة بتنظيم وتشكيل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وتحديد صلاحيتها.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر

1- المصادر الوطنية:

I- الدساتر:

01- دستور 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 30 ذي القعدة عام 1396 الموافق 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 94، الصادرة 02 ذو الحجة عام 1396 الموافق 24 فبراير 1976.

02- التعديل الدستوري لسنة 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 22 راجب 1409 الموافق 28 فبراير 1989، المتعلق بنشر نص تعديل دستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 09، الصادرة في 23 راجب 1409 الموافق أول مارس 1989.

03- التعديل الدستوري لسنة 1996، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 27 راجب 1417 الموافق 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 76، الصادرة في 28 راجب 1417 الموافق 08 ديسمبر 1996.

04- التعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 26 جمادي الأولى عام 1437 الموافق 06 مارس 2016، المتضمن تعديل الدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، الصادرة في 27 جمادي الأولى عام 1437 الموافق 07 مارس 2016.

05- التعديل الدستوري لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 15 جمادى الأولى الموافق 30 ديسمبر 2020، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82، الصادرة في في 15 جمادى الأولى الموافق 30 ديسمبر 2020.

II - المعاهدات:

01- المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المصادق عليها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 29 صفر 1425 الموافق 19 أبريل 2004، المتضمن المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 26، الصادرة في 05 ربيع الأول 1425 الموافق 25 أبريل 2004.

02- اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المصادق عليها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-137 المؤرخ في 11 ربيع الأول 1427 الموافق 10 أبريل 2006، المتضمن المصادقة على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المؤرخة في 11 جويلية 2003، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 24 الصادرة 17 ربيع الأول 1427 الموافق 16 أبريل 2006.

III- القوانين العضوية:

01- القانون العضوي رقم 84-17، المؤرخ في 08 شوال 1404 الموافق 07 جويلية 1984، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 28 الصادرة في 11 شوال 1404 الموافق 10 جويلية، 1984.

02- القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 21 رجب 1425 الموافق 06 سبتمبر 2004، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 57، الصادرة في 23 رجب 1425 الموافق 08 سبتمبر 2004.

03- القانون العضوي رقم 11-13 مؤرخ في 24 شعبان 1432 الموافق 26 جويلية 2011، المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 04 صفر 1419 الموافق 30 ماي 1998، والمتعلقة باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية، العدد 43، المؤرخة في 30 رمضان 1432 الموافق 03 أوت 2011.

04- القانون العضوي رقم 12-05 المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق 12 جانفي 2012، المتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 02، الصادرة في 21 صفر 1433 الموافق 15 جانفي 2012.

05- القانون العضوي رقم 16-11 المؤرخ في 22 ذي القعدة 1437 الموافق 25 أوت 2016، المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادر في 25 ذي القعدة 1437 الموافق 28 أوت 2016.

06- القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 22 ذي الحجة 1439 الموافق 02 سبتمبر 2018، المتعلق بقوانين المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 53 الصادرة في 22 ذي الحجة 1439 الموافق 02 سبتمبر 2018.

IV- القوانين العادية:

- 01- القانون رقم 90-10 المؤرخ في 19 رمضان 1410، الموافق 14 أبريل 1990، المتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 16، الصادرة في 23 رمضان 1410، الموافق 18 أبريل 1990.
- 02- القانون رقم 90-21 المؤرخ في 24 محرم 1411 الموافق 11 أوت 1991، المتعلق بالمحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 35، الصادرة في 24 محرم 1411 الموافق 11 أوت 1991.
- 03- القانون رقم 90-30 المؤرخ في 14 جمادي الأولى 1411 الموافق أول ديسمبر 1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 52، الصادرة في 15 جمادي الأولى 1411 الموافق 02 ديسمبر 1990.
- 04- القانون رقم 91-11، المؤرخ في 20 شوال 1411 الموافق 27 أفريل 1991، المحدد لقواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 21 الصادرة في 23 شوال 1411 الموافق 08 ماي 1991.
- 05- القانون رقم 02-01 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1422 الموافق 05 فبراير 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 08، الصادرة في 23 ذي القعدة عام 1422 الموافق 06 فبراير 2002.
- 06- القانون رقم 02-11 المؤرخ في 20 شوال 1423 الموافق 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 86، الصادرة في 20 شوال 1423 الموافق 24 ديسمبر 2002.
- 07- القانون رقم 03-02 المؤرخ في 16 ذي الحجة 1423 الموافق 17 فبراير 2003، المحدد للقواعد العامة للاستعمال والاستغلال السياحيين للشواطئ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 11 الصادرة في 18 ذي الحجة 1423 الموافق 19 فبراير 2003.
- 08- القانون رقم 04-14 المؤرخ في 27 رمضان 1425 الموافق 10 نوفمبر 2004، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 صفر 1386 الموافق 08 جوان 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 71، الصادرة في 27 رمضان 1425 الموافق 10 نوفمبر 2004.

- 09- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14 الصادرة في 08 صفر 1427 الموافق 08 مارس 2006.
- 10- القانون رقم 06-22 المؤرخ في 29 ذي القعدة عام 1427 الموافق 20 ديسمبر 2006، المتضمن تعديل الأمر رقم 66-155-18 صفر عام 1386 الموافق 05 جوان 1966، والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 84 الصادرة في 04 ذو الحجة عام 1427 الموافق 24 ديسمبر 2006.
- 11- القانون رقم 08-09، المؤرخ في 18 صفر 1429 الموافق 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 21 الصادرة في 17 ربيع الثاني 1429 الموافق 23 أبريل 2008.
- 12- القانون رقم 08-12 المؤرخ في 21 جمادى الثانية عام 1429 الموافق 25 جوان 2008 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 جويلية 2003 المتضمن قانون المنافسة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 36 الصادرة في 28 جمادى الثانية عام 1429 الموافق 02 جويلية 2008.
- 13- القانون رقم 08-14، المؤرخ في 17 رجب 1429 الموافق 20 جويلية 2008، المعدل والمتمم للقانون رقم 90-30 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 44 الصادرة في أول شعبان 1429 الموافق 03 أوت 2008.
- 14- القانون رقم 09-04 المؤرخ في 14 شعبان عام 1430 الموافق 05 أوت 2009، المتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجية الإعلام والاتصال ومكافحتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 47، الصادرة بتاريخ 25 شعبان عام 1430 الموافق 16 أوت 2009.
- 15- القانون رقم 10-03 المؤرخ في 05 رمضان 1432 الموافق 15 أوت 2010، المحدد لشروط وكيفيات استغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأملاك الخاصة للدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46 الصادرة في 05 رمضان 1432 الموافق 18 أوت 2010.
- 16- القانون رقم 10-13، المؤرخ في 23 محرم 1432 الموافق 29 ديسمبر 2010، المتضمن قانون المالية لسنة 2011، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 80 الصادرة في 24 محرم 1432 الموافق 30 ديسمبر 2010.

- 17- القانون رقم 11-15 المؤرخ في 02 رمضان 1432 الموافق 02 أوت 2011، المعدل والمتم للقانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 44، الصادرة في 10 رمضان 1432 الموافق 10 أوت 2011.
- 18- القانون رقم 11-16 المؤرخ في 03 صفر 1433 الموافق 28 ديسمبر 2011، المتضمن قانون المالية لسنة 2012، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 72 الصادرة في 03 صفر 1433 الموافق 28 ديسمبر 2011.
- 19- القانون رقم 14-04 المؤرخ في 24 ربيع الثاني 1435 الموافق 24 فبراير 2014، المتعلق بالنشاط السمعي البصري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 16، الصادرة في 21 جمادى الأولى 1435 الموافق 23 مارس 2014.
- 20- القانون رقم 15-18 المؤرخ في 18 ربيع الأول 1437 الموافق 30 ديسمبر 2015، المتضمن قانون المالية لسنة 2016، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 72، الصادرة في 19 ربيع الأول 1437 الموافق 31 ديسمبر 2015.
- 21- القانون رقم 16-09 المؤرخ في 29 شوال 1437 الموافق 03 أوت 2016، المتعلق بترقية الاستثمار، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46 الصادرة في 29 شوال 1437 الموافق 03 أوت 2016.
- 22- القانون رقم 18-04 المؤرخ في 24 شعبان 1439 الموافق 10 ماي 2018، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 27 الصادرة في 27 شعبان 1439 الموافق 13 ماي 2018.
- 23- القانون رقم 18-18 المؤرخ في 19 ربيع الثاني 1440 الموافق 27 ديسمبر 2018، المتضمن قانون المالية لسنة 2019، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 79، الصادرة في 22 ربيع الثاني 1440 الموافق 30 ديسمبر 2018.
- 24- القانون رقم 20-07 المؤرخ في 12 شوال 1441 الموافق 04 جوان 2020، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 33 الصادرة في 12 شوال 1441 الموافق 04 جوان 2020.

V- الأوامر:

01- الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 صفر 1386 الموافق 08 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 48 الصادرة في 20 صفر 1386 الموافق 10 جوان 1966.

02- الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان 1395 الموافق 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 78 الصادرة في 24 رمضان 1395 الموافق 30 سبتمبر 1975.

03- الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 23 شعبان عام 1415 الموافق 25 جانفي 1995 المتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 09 الصادرة في 22 رمضان عام 1415 الموافق 22 فبراير 1995.

04- الأمر رقم 95-20، المؤرخ في 19 صفر عام 1416 الموافق 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 39، الصادرة في 19 صفر عام 1416 الموافق 23 جويلية 1995.

05- الأمر رقم 95-23، المؤرخ في 29 ربيع الأول عام 1416 الموافق 26 أوت 1995، المتضمن القانون الأساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 48، الصادرة في 08 ربيع الثاني عام 1416 الموافق 03 سبتمبر 1995.

06- الأمر رقم 01-01 المؤرخ في 04 ذي الحجة 1421 الموافق 27 فبراير 2001 المعدل والمتمم - القانون رقم 90-10 المؤرخ في 19 رمضان 1410، الموافق 14 أبريل 1990، المتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 14، الصادرة في 04 ذي الحجة 1421 الموافق 27 فبراير 2001.

07- أمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جمادى الأول 1424 الموافق 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 43، الصادرة في 20 جمادى الأول 1424 لموافق 20 جويلية 2003.

- 08- الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 19 جمادي الثانية عام 1427 الموافق 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 46 الصادرة في 20 جمادي الثانية عام 1427 الموافق 16 جويلية 2006.
- 09- الأمر رقم 07-01 المؤرخ في 11 صفر 1428 الموافق أول مارس 2007، المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 16، الصادرة بتاريخ 17 صفر 1428 الموافق 07 مارس 2007.
- 10- الأمر رقم 08-04 المؤرخ في أول رمضان 1429 الموافق أول سبتمبر 2008، المحدد لشروط وكيفيات منح الامتياز على الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة والموجهة لإنجاز مشاريع استثمارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 49 الصادرة في 03 رمضان 1429 الموافق 03 سبتمبر 2008.
- 11- الأمر رقم 10-02، المؤرخ في 16 رمضان عام 1431 الموافق 26 أوت 2010، المعدل والمتمم للأمر رقم 95-20 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادرة في 22 رمضان عام 1431 الموافق أول سبتمبر 2010.
- 12- الأمر رقم 10-05 المؤرخ في 16 رمضان عام 1431 الموافق 26 أوت 2010، المعدل والمتمم للقانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير 2006، والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادرة في 22 رمضان عام 1431 الموافق أول سبتمبر 2010.
- 13- الأمر رقم 15-02، المؤرخ في 07 شوال عام 1436 الموافق 23 جويلية 2015، يعدل ويتمم الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 صفر 1386 الموافق 08 جوان 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 40، الصادرة في 07 شوال عام 1436 الموافق 23 جويلية 2015.
- 14- الأمر رقم 20-04، المؤرخ في 11 محرم 1442 الموافق 30 أوت 2020، المعدل والمتمم للأمر رقم 66-155 المؤرخ في 18 صفر 1386 الموافق 08 جوان 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 51، الصادرة في 11 محرم 1442 الموافق 30 أوت 2020.

VI - المراسيم:

- 01- المرسوم الرئاسي رقم 89-19، المؤرخ في 22 رجب 1409 الموافق 28 فبراير 1989، المتضمن نشر التعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1984، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 09، الصادرة في 23 رجب 1409 الموافق أول مارس 1989.
- 02- المرسوم الرئاسي رقم 95-377 المؤرخ في 27 جمادي الثانية عام 1416 الموافق 20 نوفمبر 1995، المحدد لنظام الداخلي لمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 72، الصادرة في 03 رجب عام 1416 الموافق 26 نوفمبر 1995.
- 03- المرسوم الرئاسي رقم 96-44 المؤرخ في 26 شعبان 1416 الموافق 17 جانفي 1996، المحدد للنظام الداخلي لمجلس المنافسة الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 05، الصادرة في أول رمضان 1416 الموافق 21 جانفي 1996.
- 04- المرسوم الرئاسي رقم 96-233 المؤرخ في 16 صفر عام 1417 الموافق 02 جويلية 1996، المتضمن إنشاء المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، الجريدة الرسمية العدد 41، الصادرة بتاريخ 17 صفر عام 1417 الموافق 03 جويلية 1996.
- 05- المرسوم الرئاسي رقم 2000-114 المؤرخ في 07 صفر عام 1421 الموافق 11 ماي 2000، المتضمن إلغاء المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 28، الصادرة بتاريخ 10 صفر عام 1421 الموافق 14 ماي 2000.
- 06- المرسوم الرئاسي رقم 04-128، المؤرخ في 29 صفر عام 1425 الموافق 19 أبريل 2004، المتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر سنة 2003، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 26، الصادرة في 05 ربيع الأول عام 1425 الموافق 25 أبريل 2004.
- 07- المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في أول ذي القعدة عام 1427 الموافق 22 نوفمبر 2006، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 74 الصادرة في أول ذي القعدة عام 1427 الموافق 22 نوفمبر 2006.
- 08- المرسوم الرئاسي رقم 06-414 المؤرخ في أول ذي القعدة 1427 الموافق 22 نوفمبر 2006، المحدد لنموذج التصريح بالممتلكات، الجريدة الرسمية، العدد 74 الصادرة بتاريخ أول ذي القعدة 1427 الموافق 22 نوفمبر 2006.

- 09- المرسوم الرئاسي رقم 06-415 المؤرخ في أول ذي القعدة 1427 الموافق 22 نوفمبر 2006، المحدد لكيفيات التصريح بالممتلكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 06 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 74، الصادرة بتاريخ أول ذي القعدة 1427 الموافق 22 نوفمبر 2006.
- 10- المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المؤرخ في 13 محرم عام 1433 الموافق 08 ديسمبر 2011، المحدد لتشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 68، الصادرة في 19 محرم عام 1433 الموافق 14 ديسمبر 2011.
- 11- المرسوم الرئاسي رقم 12-64، المؤرخ في 14 ربيع الأول عام 1433 الموافق 07 فبراير 2012، المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 06-413، المؤرخ في أول ذي القعدة عام 1427 الموافق 22 نوفمبر 2006، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 08، الصادرة في 22 ربيع الأول عام 1433 الموافق 15 فبراير 2012.
- 12- المرسوم الرئاسي رقم 14-209 المؤرخ في 25 رمضان عام 1435 الموافق 23 جويلية 2014، المعدل للمرسوم الرئاسي رقم 11-426، المؤرخ في 13 محرم عام 1433 الموافق 08 ديسمبر 2011، المحدد لتشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفية سيره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 46، الصادرة في 04 شوال عام 1435 الموافق 31 جويلية، 2014.
- 13- المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 02 ذي الحجة 1436 الموافق 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 35، الصادرة في 06 ذي الحجة 1436 الموافق 20 سبتمبر 2015.
- 14- المرسوم الرئاسي رقم 15-261 المؤرخ في 24 ذي الحجة 1436 الموافق 08 أكتوبر 2015، المتضمن تحديد تشكيلة وتنظيم وكيفيات سير الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجية الإعلام والاتصال ومكافحتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 53، الصادرة في 24 ذي الحجة 1436 الموافق 08 أكتوبر 2015.
- 15- المرسوم الرئاسي رقم 19-172 المؤرخ في 03 شوال 1440 الموافق 06 جوان 2019، المتضمن تحديد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجية الإعلام والاتصال ومكافحتها وتنظيمها

- وكيفيات سيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، الصادرة بتاريخ في 03 شوال 1440 الموافق 06 جوان 2019.
- 16- المرسوم الرئاسي رقم 20-78، المؤرخ في 04 شعبان 1441 الموافق 29 مارس 2020، المتضمن تحديد لكيفيات المتعلقة بتخصيص وقيمة الهدايا التي تقدم عادة في اطار التشريفات، لأعضاء الوفود في مهمة في الخارج وأعضاء الوفود في مهمة إلى الجزائر، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 18 الصادرة في 04 شعبان 1441 الموافق 29 مارس 2020.
- 17- المرسوم الرئاسي المؤرخ في أول ذي الحجة عام 1431 الموافق 07 نوفمبر 2010، المتضمن تعيين رئيس وأعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 69، الصادرة في 08 ذي الحجة عام 1431 الموافق 14 نوفمبر 2010.
- 18- المرسوم الرئاسي مؤرخ في أول ذي الحجة عام 1431 الموافق 07 نوفمبر 2010، المتضمن تعيين رئيس وأعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 69، الصادرة في 08 ذي الحجة عام 1431 الموافق 14 نوفمبر 2010.
- 19- المرسوم الرئاسي مؤرخ في 12 ذي الحجة عام 1437 الموافق 14 سبتمبر 2016، المتضمن تعيين رئيس وأعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 55، الصادرة في 19 ذي الحجة عام 1437 الموافق 21 سبتمبر 2016.
- 20- المرسوم الرئاسي مؤرخ في أول رمضان 1440، الموافق 06 مايو 2019، يتضمن إنهاء مهام رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 31، الصادرة في 07 رمضان 1440، الموافق 12 مايو 2019.
- 21- المرسوم التنفيذي رقم 91-455، المؤرخ في 16 جمادي الأولى 1412 الموافق 23 نوفمبر 1991، المتعلق بجرد الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 60، الصادرة في 17 جمادي الأولى 1412 الموافق 24 نوفمبر 1991.
- 22- المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 19 جمادي الأولى 1413 الموافق 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82 الصادرة في 20 جمادي الأولى 1413 الموافق 15 نوفمبر 1992.

- 23- المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 18 شعبان 1412 الموافق 22 فبراير 1992، المحدد لاختصاص المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 15، الصادرة في 22 شعبان 1412 الموافق 26 فبراير 1992.
- 24- المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المؤرخ في 15 رمضان 1415 الموافق 15 فبراير 1995، المحدد لصلاحيات وزير المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 15، الصادرة في 18 شوال 1415 الموافق 19 مارس 1995.
- 25- المرسوم التنفيذي رقم 96-56 المؤرخ في 02 رمضان 1416 الموافق 22 جانفي 1996، المحدد انتقاليا الأحكام المتعلقة بتقديم الحسابات إلى مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 06، الصادرة في 04 رمضان 1416 الموافق 24 جانفي 1996.
- 26- المرسوم التنفيذي رقم 01-101 المؤرخ في 27 محرم 1422 الموافق 21 أبريل 2001، المتضمن إنشاء الجزائرية للمياه، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 24 الصادرة في 28 محرم 1422 الموافق 22 أبريل 2001.
- 27- المرسوم التنفيذي رقم 01-102 المؤرخ في 27 محرم 1422 الموافق 21 أبريل 2001، المتضمن إنشاء الجزائرية للمياه، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 24 الصادرة في 28 محرم 1422 الموافق 22 أبريل 2001.
- 28- المرسوم التنفيذي رقم 04-196 المؤرخ في 27 جمادي الأولى 1425 الموافق 15 جويلية 2004، المتعلق باستغلال المياه المعدنية الطبيعية ومياه المنبع وحمايتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 45، الصادرة في 30 جمادي الأولى 1425 الموافق 18 جويلية 2004.
- 29- المرسوم التنفيذي رقم 08-142 المؤرخ في 05 جمادى الأولى 1429 الموافق 11 ماي 2008، المحدد لقواعد منح السكن العمومي الأيجاري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 05، 24 جمادى الأولى 1429 الموافق 11 ماي 2008.
- 30- المرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06 رمضان 1429 الموافق 06 سبتمبر 2008، المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 50، الصادرة في 07 رمضان 1429 الموافق 07 سبتمبر 2008.
- 31- المرسوم التنفيذي رقم 09-374 المؤرخ في 28 ذي القعدة 1430 الموافق 16 نوفمبر 2009، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 19 جمادى الأولى 1413 الموافق 14 نوفمبر

- 1992، والمتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 67، الصادرة في 02 ذو الحجة 1430 الموافق 19 نوفمبر 2009.
- 32- المرسوم التنفيذي رقم 10-326 المؤرخ في 17 محرم 1432 الموافق 23 ديسمبر 2010، المحدد كليات تطبيق حق الامتياز لاستغلال الأراضي الفلاحية التابعة للأحكام الخاصة للدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 79 الصادرة في 23 محرم 1432 الموافق 29 ديسمبر 2010.
- 33- المرسوم التنفيذي رقم 11-241 المؤرخ في 08 شعبان 1432، الموافق 10 جويلية 2011، المحدد تنظيم مجلس المنافسة وسييره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 39، الصادرة في 11 شعبان 1432، الموافق 13 جويلية 2011.
- 34- المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 25 ذي الحجة 1432 الموافق 21 نوفمبر 2011، المتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 64، الصادرة في 02 محرم 1432 الموافق 27 نوفمبر 2011.
- 35- المرسوم التنفيذي رقم 12-427، المؤرخ في 02 صفر 1434 الموافق 16 ديسمبر 2012، المحدد لشروط وكليات وإدارة وتسيير الأملاك العمومية والخاصة التابعة للدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 69 الصادرة في 05 صفر 1434 الموافق 19 ديسمبر 2012.
- 36- المرسوم التنفيذي رقم 15-79 المؤرخ في 17 جمادى الأولى 1436 الموافق 08 مارس 2015، الذي يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 11-241 المؤرخ في 08 شعبان 1432، الموافق 10 جويلية 2011، الذي يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسييره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 13 الصادرة في 20 جمادى الأولى 1436 الموافق 11 مارس 2015.
- 37- المرسوم التنفيذي رقم 20-353 المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1442 الموافق 30 نوفمبر 2020، المحدد للعناصر المكونة لتصنيف إيرادات الدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 73، الصادرة في 14 ربيع الثاني 1442 الموافق 06 ديسمبر 2020.
- 38- المرسوم التنفيذي رقم 20-354 المؤرخ في 14 ربيع الثاني 1442 الموافق 30 نوفمبر 2020، المحدد للعناصر المكونة لتصنيفات أعباء ميزانية الدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 73، الصادرة في 14 ربيع الثاني 1442 الموافق 06 ديسمبر 2020.

- 39- مشروع تعديل الدستور المرفق بالمرسوم رقم 20-251، المؤرخ في 27 محرم 1442 الموافق 15 سبتمبر 2020، المتضمن استدعاء الهيئة الانتخابية للاستفتاء المتعلق بمشروع التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 54 الصادرة في 28 محرم 1442 الموافق 16 سبتمبر 2020.
- 40- مشروع تعديل الدستور المرفق بالمرسوم رقم 20-251، المؤرخ في 27 محرم 1442 الموافق 15 سبتمبر 2020(استدراك)، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 79 الصادرة في 13 جماد الأولى 1442 الموافق 28 ديسمبر 2020.

VII - القرارات

- 01- القرار المؤرخ في 27 رجب 1412 الموافق أول فبراير 1992، يحدد مبلغ قيمة الشراء للأشياء غير القابلة للاستهلاك بالاستعمال الأولى ولا للجرد الأملاك الوطنية، ويحدد كفيات إعدادها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 26، الصادرة في 05 شوال 1412 الموافق 08 أبريل 1992.
- 02- القرار المؤرخ في 30 رجب 1412 الموافق 04 فبراير 1992، يحدد نموذج بطاقة التعريف لعقارات الأملاك الوطنية، ويحدد كفيات إعدادها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 26، الصادرة في 05 شوال 1412 الموافق 08 أبريل 1992.
- 03- قرار مؤرخ في 14 ربيع الأول 1428 الموافق 02 أبريل 2007 يحدد قائمة الأعوان العموميين الملزمين بالتصريح بالامتلاكات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 25، الصادرة بتاريخ 14 ربيع الأول 1428 الموافق 02 أبريل 2007.
- 04- دفتر شروط إيجار العقارات التابعة للأملاك الوطنية الخاصة بالدولة عن طريق المزاد بالمزايدات الشفوية أو التعهدات المختومة، منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد الأول، الصادرة في 08 جانفي 1995.
- 05- قرار رقم 131618/ م ع و ع إ/ م ت ق أ و ع/ م ن ت و م/ ب م/ ع ن، صادر بتاريخ 25 فيفري 2016 عن المديرية العامة للتوظيف العمومية والإصلاح الإداري، يتعلق بتفسير العقوبات التأديبية ومسألة رد الإعتبار والترقية.
- 06- مذكرة رقم 69 صادرة عن وزير الداخلية والجماعات المحلية بتاريخ 10 مارس 2016، موجهة إلى الولاية والولاية المنتدبين، تتعلق بنتمين أملاك الجماعات المحلية.

- 07- مقرر صادر عن رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مؤرخ في 14 رمضان 1440 الموافق 16 ماي 2019، يتضمن تفويض الإمضاء نائب المدير المكلف بالميزانية والمحاسبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، الصادرة في 18 ذو القعدة 1440 الموافق 21 جويلية 2019.
- 08- القرار المؤرخ في 02 ذي الحجة 1441 الموافق 23 جويلية 2020، المعدل للقرار المؤرخ في 27 رجب 1412 الموافق أول فبراير 1992، الذي يحدد مبلغ قيمة الشراء للأشياء غير القابلة للاستهلاك بالاستعمال الأولي ولا للجرد، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 49، الصادرة في 02 ذي الحجة 1441 الموافق 19 أوت 2020.

VIII- الأنظمة الداخلية:

- 01- النظام الداخلي للمجلس الدستوري، منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 42، الصادرة في 27 شوال 1440 الموافق 30 جوان 2019.
- 02- النظام الداخلي للهيئة العليا المستقلة لمراقبة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 13، الصادرة في 29 جمادي الأول 1438 الموافق 26 فبراير 2017.

IX- التصريحات بالامتلاكات:

- تصريح بامتلاكاته بتاريخ 28 جويلية 2008، وتم نشرها بتاريخ 27 جانفي 2010. التصريح بالامتلاكات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 07، الصادرة في 11 صفر 1431 الموافق 27 جانفي 2010.

X- التقارير:

- التقرير السنوي لسنة 2019، منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 75 الصادرة في 7 ربيع الثاني 1414 الموافق 4 ديسمبر 2019.

2- المصادر الاجنبية:

- 01- الدستور التونسي، المؤرخ في 26 ربيع الأول 1435 الموافق 27 جانفي 2014، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد خاص، الصادر في 10 ربيع الثاني 1435 الموافق 10 فبراير 2014.
- 02- الدستور المغربي، الصادر بتاريخ 27 شعبان 1432 الموافق 29 جويلية 2011 الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، العدد 5964 مكرر، الصادر في 28 شعبان 1432 الموافق 30 جويلية 2011.
- 03- ظهير شريف رقم 1.15.65 الصادر في 21 شعبان 1436 الموافق 09 جوان 2015، المتضمن تنفيذ القانون رقم 12.113 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، العدد 6374 الصادرة في 15 رمضان 1436 الموافق 02 جويلية 2015.

- 04- القانون رقم 13 لسنة 2016، المتضمن قانون النزاهة ومكافحة الفساد، الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية، العدد 2578، الصادرة في 03 رجب 1437 الموافق 11 أبريل 2016.
- 05- القانون رقم 30 سنة 2011 الصادر بتاريخ 28 أكتوبر 2011 المتضمن هيئة النزاهة، الجريدة الرسمية لجمهورية العراق، العدد 4217 الصادرة في 17 ذو الحجة 1432 الموافق 14 تشرين الثاني (نوفمبر) 2011.
- 06- القانون رقم 62 لسنة 2006، المتضمن قانون هيئة مكافحة الفساد الجريدة الرسمية للمملكة الأردنية الهاشمية، العدد 4534، الصادرة في 09 ذو القعدة 1427 الموافق 30 نوفمبر 2006.
- 07- قانون عدد 46 لسنة 2018 مؤرخ في 01 أوت 2018، يتعلق بالتصريح بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، العدد 65، الصادرة في 14 أوت 2018.
- 08- القانون الأساسي رقم 10 لسنة 2017 المؤرخ في 08 جمادي الثانية 1438 الموافق 07 مارس 2017، المتعلق بالإبلاغ عن الفساد وحماية المبلغين الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، العدد 20 الصادرة في 11 جمادي الثانية 1438 الموافق 10 مارس 2017.
- 09- المرسوم الإطاري عدد 120 لسنة 2011 مؤرخ في 14 نوفمبر 2011، يتعلق بمكافحة الفساد، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، العدد 88 الصادر في 18 نوفمبر 2011.

*** Textes Juridiques:**

- loi n° 2016-1691 du 09 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (1), journal officiel de la république française n°287 du 09 décembre 2016.

ثانيا: المراجع

1- المراجع باللغة العربية

I- الكتب

01- إبراهيم أحمد الشرقاوي، الأموال العام وحمايتها مدنيا وجنائيا، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2010.

02- إبراهيم العدي، ضرورات تطبيق الشفافية الضريبية في هيئة الضرائب والرسوم المالية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، العدد الأول، المجلد 32، سوريا، 2016.

- 03- إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول القانون الإداري - أموال الإدارة العامة وامتيازاتها دراسة مقارنة- منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ب. ت. ن.
- 04- إبراهيم عبد العزيز شيحا، الأموال العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2002.
- 05- أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجنائي الخاص - جرائم الفساد، جرائم المال والأعمال، جرائم التزوير - دار هومة، الجزء 02، الطبعة 07، الجزائر، 2007.
- 06- أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجنائي الخاص، - جرائم الفساد، جرائم المال والأعمال، جرائم التزوير، دار هومة، الجزء الثاني، الطبعة 07، الجزائر، 2007.
- 07- أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجنائي الخاص، دار هومة، الجزء الثاني، الجزائر، 2003.
- 08- أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
- 09- أحمد حويطي، دور البحث العلمي في الوقاية من الجريمة والانحراف، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية، أعمال الندوة العلمية البحث العلمي في الوقاية من الجريمة والانحراف، الطبعة الأولى، الرياض، 2001.
- 10- أحمد فنييس، منازعات الضرائب المباشرة في الجزائر، المكتبة المصرية للنشر والتوزيع، مصر، 2014.
- 11- أخوار رشيدة، عالية خالف، المساواة والفعالية في الإدارة التربوية، دار الحامد للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الأردن، 2006.
- 12- أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة التاسعة، عمان، الأردن، 2015.
- 13- أعاد حمود القيسي، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الثقافة، عمان، الأردن، 2010.
- 14- امير يحياوي، مساهمة في دراسة المالية العامة، النظرية العامة وفقا للتطورات الراهنة، دار هومة، الجزائر، 2005.
- 15- أمير يحياوي، منازعات أملاك الدولة، دار هومة، الجزائر، 2005.
- 16- الجريش سليمان بن محمد، الفساد الإداري وجرائم إساءة استعمال السلطة الوظيفية، مطابع الشرق الأوسط، السعودية، 2003.
- 17- الهام متوكل، واقع الرقابة المالية في الأقطار العربية، مركز الدراسات للوحدة العربية، لبنان، 2009.
- 18- بدره عبد الوهاب، جرائم الأمن الاقتصادي، (بدون ناشر)، الطبعة الأولى، دمشق، 1998.

- 19- بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري، دار العلوم الجزائر، 2004.
- 20- بعلي محمد الصغير، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
- 21- بن داود إبراهيم، الرقابة المالية على النفقات العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2010.
- 22- حسن النمر، التعدي على المال العام (دراسة مقارنة بين المفاهيم الشرعية وبعض القوانين للدول العربية) مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، الإسكندرية، مصر، 2018.
- 23- حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2010.
- 24- خالد خليل الظاهر، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار المسيرة، الأردن، 1997.
- 25- خالد عيادة عليجات، الفساد وانعكاساته على التنمية الاقتصادية، دار الخليج للنشر والتوزيع، الاردن، 2020.
- 26- دردوري لحسن، لقلطي الأخضر، أساسيات المالية العامة، دار حميراث للنشر والترجمة، الطبعة الأولى، القاهرة، مصر، 2019.
- 27- رانيا محمود عمارة، المالية العامة - الإيرادات العامة - مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، مصر، 2015.
- 28- رفاة فافة، الفساد والحوكمة - دراسة مسحية للتقارير الدولية- (دراسة حالة الجزائر)، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، مصر 2016.
- 29- رمسيس بهنام، قانون العقوبات - جرائم القانون الخاص - منشأة المعارف، الطبعة الأولى، مصر، 1999.
- 30- رمضان إسماعيل خليل إسماعيل، المحاسبة الضريبية، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، العراق، 2002.
- 31- صلاح عبد الحميد محمود الأحول، صور مكافحة الفساد للمال العام، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، مصر، 2018.
- 32- عادل أحمد حشيش، أساسيات المالية العامة، دار النهضة العربية، الكتاب الثاني، بيروت، لبنان، 1992.
- 33- عادل أحمد حشيش، أصول المالية العامة، مؤسسة الثقافة الجامعية، الاسكندرية، مصر، ب. ت. ن.
- 34- عادل عبد العالي إبراهيم خراشي، مكافحة جرائم الفساد على ضوء اتفاقية الأمم المتحدة، دار الجامعة الجديد، مصر، 2016.

- 35- عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني " حق الملكية"، دار إحياء التراث العربي، الجزء الثامن، لبنان، ب. ت. ن.
- 36- عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، دار الجامعية، مصر، 2005.
- 37- عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، لبنان، 1971.
- 38- عبير أصلح، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، (ب. ن)، الطبعة الثالثة، فلسطين، 2013.
- 39- عصام أحمد عجيلة، محمد رفعت عبد الوهاب، أحمد عبد الرحمن شرف الدين، مبادئ التشريع الضريبي، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، ب. ت. ن.
- 40- علي الشتا، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، المكتبة المصرية، الطبعة الأولى، مصر، 1999.
- 41- علي محمد بدير، عصام عبد الوهاب البرزنجي، مهدي ياسين سلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، مصر، 2011.
- 42- عمرني مصطفى، جريمة استغلال النفوذ في مجال الصفقات العمومية، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، مصر، 2017.
- 43- فوزي أوصديق، النظام الدستوري الجزائري ووسائل التعبير المؤسساتي، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 2008.
- 44- لباد ناصر، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة الإدارة، العدد الأول، سنة 2001.
- 45- لعمارة جمال، أساسيات الموازنة العامة للدولة، دار الفجر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، القاهرة، مصر، 2004.
- 46- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2000.
- 47- مازن زاير جاسم اللامي، الفساد بين الشفافية والاستبداد، مقالات المنظمة الوطنية لمكافحة الفساد وحماية المال العام، اليمن، 2012.
- 48- مجدي شهاب، اصول الاقتصاد العام المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2004.
- 49- محرز محمد عباس، اقتصاديات الجباية والضرائب، دار هومة، الطبعة الأولى، الجزائر، 2003.
- 50- محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السادسة، الجزائر، 2015.

- 51- محمد الصغير بعلي، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.
- 52- محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2012.
- 53- محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2012.
- 54- محمد ساحلي، المالية العامة، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2017.
- 55- محمد عمر أبو دوح، ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية، الاسكندرية، مصر، 2006.
- 56- محمد فاروق عبد الحميد، التطور المعاصر للأموال العامة في القانون الجزائري (دراسة مقارنة في ظل قانون أملاك الدولة)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
- 57- محمد فاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1984.
- 58- محمود إبراهيم الوالي، المالية العامة، دوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983.
- 59- محمود رياض عطية، موجز في المالية العامة، دار المعارف، مصر 1969.
- 60- مصطفى السيد دبوس، تامين خدمات الدولة في إطار ما تقدمه المرفق العام من خدمات، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، مصر، 2019.
- 61- موسى بودهان، النظام القانوني لمكافحة الرشوة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2010.
- 62- نبيل صقر، الوسيط في شرح قانون العقوبات الخاص - الجريمة الضريبية والتهريب - دار الهدى، الجزائر، 2013.
- 63- نوزاد عبد الرحمن الهيتي، منجد عبد اللطيف الخشالي، المدخل الحديث في المالية العامة، دار المناهج، الطبعة الأولى عمان، 2005.
- 64- الطوخي سامي محمود، الإدارة بالشفافية: الطريق للتنمية والإصلاح الإداري من السرية وتدني الأداء والفساد إلى الشفافية والتسبيب وتطوير الأداء البشري والمؤسسي: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر 2006.

- 01- الحاج علي بدر الدين، جرائم الفساد وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في الحقوق، تخصص قانون خاص، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، الجزائر، السنة الجامعية 2016/2015.
- 02- النوعي أحمد، النظام القانوني للأحكام الوطنية العمومية في تشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عقاري، جامعة بسكرة، الجزائر، 2018/2017.
- 03- بن زيان سعادة، مراقبة مجلس المحاسبة على النفقات العمومية دراسة مقارنة، أطروحة مقدمة للحصول على شهادة الدكتوراه في العلوم في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة وهران 02، الجزائر، 2019/2018.
- 03- بن غماري ميلود، الرقابة الجبائية كوسيلة لحماية أموال الخزينة العمومية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة تلمسان، الجزائر، 2018/2017.
- 04- تافرونت عبد الكريم، القواعد المنظمة لمبادئ الصفقات العمومية في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد الخامس، جامعة خنشلة، الجزائر، 2016.
- 05- تبون عبد الكريم، الحماية الجنائية للمال العام في مجال الصفقات العمومية -دراسة مقارنة-، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2018/2017.
- 06- تريعة نورة، تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في دول المغرب العربي (دراسة مقارنة) أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2011-2012.
- 07- تياب نادية، آليات مواجهة الفساد في الصفقات العمومية، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي، الجزائر، 2013.
- 08- حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2013/2012.
- 09- حمادة عبد الرزاق، عقد التزام المرفق العام، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، تخصص قانون عام، جامعة الاسكندرية مصر، 2011.
- 10- حمّاس عمر، جرائم الفساد المالي وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الجنائي للأعمال، جامعة تلمسان، الجزائر، 2018/2016.

- 11- خضري حمزة، آليات حماية المال العام في إطار الصفقات العمومية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في الحقوق تخصص القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، الجزائر، السنة الجامعية 2015/2014.
- 12- خليفة موارد، جهود منظمة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون دولي وعلاقات دورية، جامعة باتنة 1، الجزائر، السنة الجامعية 2017/2016.
- 13- دغو لخضر، القانون في مواجهة ظاهرة الفساد والاعتداء على المال العام، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم القانونية، تخصص قانون الأعمال، جامعة باتنة 1، الجزائر، السنة الجامعية 2016/2015.
- 14- زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر، رسالة دكتوراه علوم تخصص قانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2011.
- 15- شمون علفية، مركز سلطات الضبط المستقلة بين أشخاص القانون العام في القانون الجزائري. أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام تخصص إدارة ومالية، جامعة بومرداس، الجزائر، 2018.
- 16- شيبوتي راضية، الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر " دراسة مقارنة"، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، تخصص المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2015/2014.
- 17- عزاوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر، 2007.
- 18- علة كريمة، جرائم الفساد في الصفقات العمومية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام فرع القانون الجنائي والعلوم الجنائية، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2013/2012.
- 19- محمد الفاروق عبد الحميد، المركز القانوني للمال العام في مصر في ظل التطبيق الاشتراكي، رسالة مقدمة للحصول على دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، مصر، 1983.
- 20- مساوي حنان، آليات حماية الأملاك الوطنية، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان الجزائر، 2015/2014.
- 21- نجار الويزة التصدي المؤسسي والجزائي لظاهرة الفساد في التشريع الجزائري-دراسة مقارنة- أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون الجنائي والعلوم الجنائية، كلية الحقوق جامعة قسنطينة، الجزائر، 2014/2013.

22- يامة إبراهيم لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، السنة الجامعية 2014/2015.

III- المقالات:

01- أحمد عاشور، الفساد الإداري في القطاع العام مفهومه وأنواعه وأسبابه ونتائجه، (مداخلة قدمت إلى المؤتمر السنوي العام الحادي عشر بعنوان "نحو إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد" المنعقد في الفترة ما بين 03 و 05 جويلية 2010، القاهرة) منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2010.

02- بن سالم خيرة، نحو ترشيد النفقات وتعزيز مبادئ عقود الصفقات - قراءة في مرسوم 15-247، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، مجلة صوت القانون، المجلد الخامس، العدد الأول، الجزائر، أبريل 2018.

03- راضية مسعود، الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد المالي في الجزائر واستراتيجيات مكافحته، مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة، العدد 29، الجزائر، ديسمبر 2018.

04- عثمانى فاطمة، بورماني نبيل، استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته: بين الرؤية الدستورية والواقع، مجلة التراث، المجلد الثاني، العدد 26، جامعة زيان عشور الجلفة، الجزائر، 2017.

05- معمر قوادري محمد، تطور مفهوم الأملك الوطنية في الجزائر، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جامعة الشلف، العدد 05، الجزائر، 2011.

06- مفتاح فاطمة، المبادرة الدولية لقياس أداء الميزانية العامة، مجلة الدراسات والأبحاث، المجلة العربية في العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد 09، العدد 26، جامعة زيان عشور، الجزائر، مارس 2017.

07- هبة عبد الزهرة عباس، السلطة الإدارية، مجلة الخليج العربي، المجلد 36، العدد (1-2) جامعة البصرة، العراق، سنة 2008.

IV- الدوريات:

01- مجلة المحكمة العليا، العدد الثاني 2014.

02- مجلة المحكمة العليا، العدد الأول 2017.

V- الصحف:

01- نوار باشوش، إلهام بوتلجي، أحكام ثقيلة ضد المتورطين في الفساد والدفاع يستأنف، مقال منشور في جريدة الشروق، يوم الخميس 02 جويلية 2020 الموافق 10 ذي القعدة 1441، العدد 6526، الجزائر.

02- بيان صحفي رقم 14284 / م ع / ن ع / 2019، صادر عن النائب العام بالمحكمة العليا في الجزائر بتاريخ 21 جويلية 2019.

03- بيان صحفي رقم 2019/014 صادر عن وكيل الجمهورية بمحكمة سيدي محمد بمجلس قضاء الجزائر، بتاريخ 23 جويلية 2019.

2- المرجع باللغة الأجنبية:

I- Ouvrages:

01- COLIN Frédéric, Droit public économique, L'extenso éditions, Paris, France, 2008.

02- GAETAN GUERLIN, « regard sur la dépendance fonctionnelle des autorités administratives indépendantes », in DECOOPMAN N, s/dir, le désordre des autorités administratives indépendantes l'exemple du secteur économique et financier, PUF, coll. CEPRISCA, Paris, France, 2002.

03- GENTOT Michel, Les autorités administratives indépendantes, collection celegs politiques, 2e édition, Montchrestien, Paris, France, 1994.

04- GUEDON Marie – José, Les autorités administrative indépendantes, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, (L.G.D.J.) paris, France, 1992.

05- Jaques Duhem, Michel Jammes, audit et gestion fiscale de l'entreprise, édition EFE, paris, France, 1996.

06- Jean Claude SOYER, Droit pénal et procédure pénal ,12ème édition, L. G. D.J, Paris, France. 1995.

07- KUTY Franklin, Droit de la concurrence, larcier, Paris, France. 2006.

08- Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan, et Pierre-Jean Lassale, Finances Publiques, L.G.D.J. Paris, France, 2008.

09- Michel VERON, Droit pénal des affaires, 10^{ème} édition, DALLOZ , Paris, France, 2013.

10- Raymond Guillien et Jean Vincent, le lexique des termes juridiques, 14^{ème} édition, DALLOZ, Paris, France, 2003.

11- ROUQUETTE Rémi, Dictionnaire du droit administratif, édition du moniteur, Paris, France, 2002.

12- VALERIE Dufau, Les Sujétions exorbitantes du droit commun en droit administratif , L'harmattan , Paris, France, 1999.

13- ZOUAIMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, éditions Houma, Alger, 2005.

II- Thèses:

01- Clara Delavallade. Corruption publique: facteurs institutionnels et effets sur les dépenses publiques. Economies et finances. Thèse de doctorat en sciences économiques, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, France, 2007.

02- Vincent Delval, recherche sur un modèle d'autorité de régulation dans l'union européenne les secteurs économiques et financiers. Thèse introduction au doctorat an Droit, Droit et Santé, Université Lille 2, France, 2016.

III- Articles:

01- Georges Decaudin et Jean- Paul Milot, Les Dépenses publiques selon leur fonction, revue Economie et statistique, N° 136, presée, 1981.

02- KHELLOUFI Rachid, Les institutions de régulation en droit algérien, Revue Idara, Alger, N°28, 2004.

03- ZOUAIMIA Rachid, Les autorités administrative indépendantes et la régulation économique, Revue Idara, Alger, N° 26, Vol 13, 2003.

3 المواقع الإلكترونية:

<http://journals.ekb.eg/>

<https://ultraalgrai.ultrasawt.com/>

www.onplc.org.dz

www.conseil-concurrence.dz

الفهرس

الصفحة	الموضوع
01	مقدمة
11	الباب الأول: الإطار القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
13	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد
14	المبحث الأول: ماهية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
14	المطلب الأول: مفهوم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
15	الفرع الأول: المدلول القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
16	أولاً: تعريف الهيئة
17	ثانياً: تعريف الفساد
21	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
21	أولاً: التكليف القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد
25	ثانياً: خصائص الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
30	المطلب الثاني: تمييز الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته عن غيرها من الهيئات المشابهة له
31	الفرع الأول: التمييز بين الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ومجلس المحاسبة
31	أولاً: من حيث الطبيعة القانونية
36	ثانياً: من حيث الصلاحيات
39	الفرع الثاني: التمييز بين الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والديوان المركزي لقمع الفساد
40	أولاً: من حيث الطبيعة القانونية
44	ثانياً: من حيث سلطات وصلاحيات الديوان
48	المبحث الثاني: النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
48	المطلب الأول: صلاحيات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
49	الفرع الأول: الاختصاصات ذات الطابع الاستشاري
50	أولاً: اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد

54	ثانيا: تقديم توجيهات واقتراح تدابير أو توصيات تخصّ الوقاية من الفساد
55	ثالثا: إعداد برامج تحسيسية
56	رابعا: العمل باستمرار على تفعيل الأدوات الخاصة بالوقاية من الفساد ومكافحته
57	الفرع الثاني: الاختصاصات ذات الطابع الرقابي
57	أولا: تلقي التصريحات الخاصة بممتلكات الموظفين العموميين
61	ثانيا: جمع واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفسا
62	ثالثا: الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد
65	المطلب الثاني: آليات ممارسة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لاختصاصها
66	الفرع الأول: المصالح الإدارية والمالية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
66	أولا: مجلس اليقظة والتقييم
71	ثانيا: الأمانة العامة للهيئة
71	الفرع الثاني: هياكل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
72	أولا: قسم الوثائق والتحليل والتحسيس
73	ثانيا: قسم معالجة التصريحات بالممتلكات
73	ثالثا: قسم التعاون والتنسيق الدولي
76	الفصل الثاني: مدى استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
75	المبحث الأول: الاستقلال العضوي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
76	المطلب الأول: مظاهر الاستقلال العضوي
77	الفرع الأول: من حيث تشكيل الهيئة
77	أولا: الطابع الجماعي للهيئة
80	ثانيا: التشكيل المختلط للهيئة
82	الفرع الثاني: تعيين أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ومدة عضويتهم
82	أولا: طريقة تعيين أعضاء الهيئة
86	ثانيا: نظام العهدة على مستوى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحت
89	المطلب الثاني: حدود الاستقلال العضوي
89	الفرع الأول: حدود الاستقلالية من حيث تشكيل الهيئة
90	أولا: احتكار رئيس الجمهورية لسلطة تعيين أعضاء الهيئة

92	ثانيا: من حيث تعيين مسؤولي الجهاز الإداري للهيئة وهيكلها
94	الفرع الثاني: حدود الاستقلالية من حيث مدة العضوية وقابلية العضو للعزل
95	أولا: مدة العضوية داخل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
96	ثانيا: مدى إمكانية إنهاء مهام أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
99	ثالثا: غياب إجراء الامتناع
101	المبحث الثاني: الاستقلال الوظيفي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
101	المطلب الأول: مظاهر الاستقلال الوظيفي
102	الفرع الأول: تزويد الهيئة بالوسائل القانونية
102	أولا: التمتع بالشخصية المعنوية
105	ثانيا: وضع الهيئة لنظام داخلي
110	الفرع الثاني: الاستقلال المالي والإداري للهيئة
110	أولا: الاستقلال المالي للهيئة
114	ثانيا: الاستقلال الإداري للهيئة
115	المطلب الثاني: حدود الاستقلال الوظيفي
115	الفرع الأول: نسبية الاستقلال المالي والإداري
116	أولا: نسبية الاستقلال المالي
120	ثانيا: نسبية الاستقلال الإداري
124	الفرع الثاني: من حيث القيود التي تقع على الهيئة أثناء ممارسة مهامها
124	أولا: السلطة التنظيمية غير المباشرة
126	ثانيا: من حيث الاستعانة بالنيابة العامة
128	ثالثا: من حيث إعداد التقرير السنوي
131	الباب الثاني: دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في حماية الممتلكات والأموال العمومية
133	الفصل الأول: دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في حماية الأملاك الوطنية
134	المبحث الأول: أعمال الفساد التي تلحق بالأملاك الوطنية
134	المطلب الأول: مفهوم الأملاك الوطنية
135	الفرع الأول: المعيار المعتمد للتمييز بين الأملاك الوطنية العمومية والخاصة

136	أولاً: معايير التمييز بين الأموال العامة والخاصة في فرنسا
140	ثانياً: المعيار الذي اعتمده المشرع الجزائري للتمييز بين الأملاك الوطنية
144	الفرع الثاني: تكوين الأملاك الوطنية
145	أولاً: مشتملات الأملاك الوطنية
149	ثانياً: طرق تكوين الأملاك الوطنية
153	المطلب الثاني: مظاهر الفساد التي تتعرض لها الأملاك الوطنية
153	الفرع الأول: المبادئ المقررة في القانون لحماية الأملاك الوطنية من اعتداءات
154	أولاً: حماية الأملاك الوطنية من تعديلات الإدارة
157	ثانياً: حماية الأملاك الوطنية من اعتداءات الأفراد
159	الفرع الثاني: الحماية الجزائية للأملاك الوطنية من الفساد
160	أولاً: جرائم الفساد التي تطال الأملاك الوطنية
162	ثانياً: العقوبات المقررة لجرائم الفساد التي تطال الأملاك الوطنية
164	المبحث الثاني: الآليات المعتمدة من طرف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في حماية لأملاك الوطنية
165	المطلب الأول: طرق تسيير الأملاك الوطنية
166	الفرع الأول: طرق تسيير الأملاك الوطنية العمومية
166	أولاً: الاستعمال العام للأملاك الوطنية العمومية
170	ثانياً: استعمال الأملاك العمومية من المصالح العمومية
174	الفرع الثاني: طرق استغلال الأملاك الوطنية الخاصة
175	أولاً: التصرفات غير الناقلة للملكية
178	ثانياً: التصرفات الناقلة للملكية
180	المطلب الأول: الأساليب المعتمدة من طرف الهيئة في حماية الاملاك الوطنية
181	الفرع الأول: الإطلاع على الجرد
181	أولاً: جرد الأملاك الوطنية العقارية
185	ثانياً: جرد الأملاك الوطنية المنقولة
187	الفرع الثاني: الإطلاع على عقود استغلال الممتلكات الوطنية
188	أولاً: العمل على إرساء المبادئ الأساسية للتعاقد
191	ثانياً: البحث عن جرائم الفساد المتعلقة بعقود استغلال الممتلكات الوطنية
193	الفصل الثاني: دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في حماية الأموال العمومية

194	المبحث الأول: دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في مجال الإنفاق العام
194	المطلب الأول: مفهوم الإنفاق العام
195	الفرع الأول: تقسيمات النفقات العمومية
196	أولاً: التقسيمات العلمية
198	ثانياً: التقسيمات الوضعية
200	ثالثاً: تقسيم النفقات العمومية في الجزائر
202	الفرع الثاني: ضوابط وإجراءات الإنفاق العام
202	أولاً: قواعد الإنفاق العام
205	ثانياً: إجراءات عقد النفقة
209	المطلب الثاني: آليات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في الحد من آثار الفساد على الإنفاق العام
210	الفرع الأول: أثر الفساد على النفقات العامة
210	أولاً: جرائم الفساد التي ترتكب على الاموال العامة عند صرفها
214	ثانياً: زيادة الإنفاق العام الناتج عن انتشار الفساد وتأثير الفساد على نفقات الميزانية
217	الفرع الثاني: الأساليب المعتمدة من قبل الهيئة لحماية النفقات العامة من الفساد
217	أولاً: أسلوب الوقاية
220	ثانياً: أسلوب مكافحة
223	المبحث الثاني: دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في حماية الإيرادات العامة من الفساد
223	المطلب الأول: مفهوم الإيرادات العامة
224	الفرع الأول: الإيرادات السيادية
225	أولاً: الضريبة
228	ثانياً: الرسم
232	الفرع الثاني: الإيرادات غير السيادية
232	أولاً: عائدات أملاك الدولة
235	ثانياً: الإيرادات الائتمانية
238	المطلب الثاني: أخطار الفساد على الإيرادات العامة والأساليب التي تعمدتها الهيئة لحمايتها
239	الفرع الأول: آثار الفساد على مصادر الإيرادات العامة
239	أولاً: جرائم الفساد التي ترتكب على مصادر الإيرادات العامة

243	ثانيا: تأثير جرائم الفساد على الإيرادات العامة
246	الفرع الثاني: الأدوات المعتمدة من طرف الهيئة لحماية مصادر الإيرادات العامة من الفساد
246	أولاً: الأساليب المعتمدة من الهيئة في حماية العائدات الضريبية
249	ثانيا: الأساليب المعتمدة من الهيئة لحماية الدومين الصناعي والتجاري
252	الخاتمة
263	قائمة المراجع
288	الفهرس

الملخص

العنوان: " الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وحماية الممتلكات والأموال العمومية"

الملخص:

يعتبر الفساد من الظواهر السلبية التي تستهدف الممتلكات والأموال العمومية وتهدد الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي للدول، وللحد من هذه الآفة، نص المشرع الجزائري على إنشاء هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، والتي تم ترقيتها إلى مصاف المؤسسات الدستورية التي تتمتع بالاستقلالية الوظيفية والعضوية، وحماية أعضائها من مختلف التهديدات والضغوط التي تعترض مهامهم، ويرتكز دور الهيئة في الوقاية من الفساد الذي يظهر من خلال الصلاحيات المنوطة بها، إلى جانب بعض الاختصاصات التي تدرج في إطار المكافحة، وذلك بهدف حماية الممتلكات الوطنية سواء العامة أو الخاصة من الفساد، وحمايتها من مختلف الاعتداءات والانتهاكات في ظل تنامي ظاهرة الفساد، بهدف الحفاظ على وظيفتها وتأمين مردوديتها الاقتصادية، إلى جانب حماية الأموال العمومية من مختلف الاعتداءات التي ترتكب عليها من بعض الموظفين الفاسدين، وذلك بإرساء قواعد تعزز الشفافية والمساءلة في إدارتها وتسيرها سواء عند الإنفاق أو عند تحصيل الإيرادات، خاصة وأن الفساد يزيد من حجم الإنفاق العام ويقلل من فعاليته ويخفض من حصيلته الإيرادات العامة.

كلمات مفتاحية: الهيئة، الأملاك الوطنية، الأموال العمومية، الفساد، الحماية.

Title: « The National Organization for Preventing and Combating Corruption and Protecting Public Property and Funds»

Abstract:

Corruption is a negative phenomenon that targets public property and funds and threatens the economic and social stability of countries. To reduce this scourge, the Algerian legislator established the national body for the prevention and fight Organization corruption, and was promoted to constitutional institutions that enjoy functional and organic independence, and protect their members from the various threats and pressures they are exposed to, and the organ works to prevent corruption through the various authorities entrusted to it, which are primarily preventive. In addition to some tasks that fall within the framework of oversight to protect national property, whether public or private, and protect it from various attacks and violations in light of the growing phenomenon of corruption, in order to preserve its function The is in addition valorisation of its economic profitability of national domains, and protecting public funds from the attacks they are exposed to by some corrupt employees by setting rules to enhance transparency and accountability in managing funds, whether when spending or when collecting revenues, especially since corruption increases the volume of public spending, reduces its effectiveness, and reduces the outcome of public revenues.

Keywords: Organization ; National domains; public funds; Corruption; Protection.

Intitulé: « L'organ nationale pour la prévention et le contrôle de la corruption et la protection des biens et fonds publics»

Résumé:

La corruption est considérée comme l'un des phénomènes négatifs qui ciblent les biens et les fonds publics, et menacent la stabilité économique et sociale des pays. Et pour maitre fin à ce fléau, le législateur algérien a prévu la mise en place d'un organe national de prévention et de lutte contre la corruption. Ce dernier était promu au rang des institutions constitutionnelles jouissant d'une indépendance fonctionnelle et organique, ainsi de protéger ses membres des diverses menaces et pressions pesant sur leur mission.

Le rôle de l'autorité repose sur la prévention de la corruption qui apparaît à travers les pouvoirs qui lui sont confiés, en plus de certaines compétences qui s'inscrivent dans la lutte contre la corruption dans le but de protéger les biens de l'Etat aussi bien publics que privés de la corruption, et de la protéger contre diverses attaques au vu du phénomène croissant de la corruption dans le but de préserver sa fonction et de valoriser sa rentabilité économique. en plus de protéger les fonds publics des différentes attaques commises à son encontre par certains salariés corrompus en instaurant des règles qui renforcent la transparence et la responsabilité dans sa gestion et son administration, que ce soit lors des dépenses publiques ou lors de la collecte de recettes, d'autant plus que la corruption augmente le volume des dépenses publiques et réduire son efficacité et réduire le résultat des recettes publiques.

Mots-clés: Organ; Domaines nationaux; fonds publics; corruption; protection