المبحث الثاني
الهيئات المكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته

تتعدد الهيئات المكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر منها هيئات متخصصة كالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والديوان المركزي لقمع الفساد، ومنها غير المتخصص كمجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية والرقابة المالية والمحاسب العمومي وخلية معالجة الاستعلام المالي وغيرها من الهيئات ذات الصلة بمكافحة الفساد من قريب أو بعيد.

غير أننا سنقتصر في دراستنا هذه على الهيئات المتخصصة فقط وهما الهيئة والديوان.

المطلب الأول: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

أنشأت الهيئة بموجب المادة 17 من ق و ف م وهي سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية مكلفة أساسا بالوقاية من الفساد ومكافحته.

الفرع الأول: خصائص الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

أولا: الهيئة سلطة إدارية مستقلة: وهو ما توضحه المادة 18 من ق و ف م والمادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المعدل والمتمم.

وهذا يعني أن الهيئة تتمتع بنفس خصائص ومميزات السلطات الإدارية المستقلة متخصصة في الوقاية من الفساد ومكافحته، ومن ثم يجوز لها التدخل في كل ما له علاقة بهذه الظاهرة السلبية.

ثانيا: تمتع الهيئة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي: وهو ما يسهم في أداء عملها بكل حرية واستقلالية، غير أن نص المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم: 413/06 المعدل والمتمم أخل بالاستقلالية عندما نص على وضعها لدى رئاسة الجمهورية وهو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية التي وضعت هذه الهيئة لمراقبتها ومتابعة الفساد على مستواها.

وبالتالي فان الاستقلالية الحقيقية لهذه الهيئة يقتضى فصلها عن الرئاسة وعدم إلحاقها بإحدى الهيئات أو السلطات التي تتولى مراقبتها.

ولقد وضحت المادة 19 من القانون رقم 01/06 المعدل والمتمم عناصر استقلالية الهيئة بدقة.

الفرع الثاني: تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

حسب نص المادة 05 من المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتمم تضم الهيئة مجلس يقظة وتقييم يتشكل من رئيس وستة (6) أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس (5) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وتنهى مهامهم حسب الأشكال نفسها.

أولا: رئيس الهيئة: حسب المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المعدل والمتمم يكلف بما يأتي:

-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.

- كل عمل من أعمال التسيير يرتبط بموضوع الهيئة.

- تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل حافظ الأختام قصد تحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء.

-تمثيل الهيئة أمام القضاء وفي كل أعمال الحياة المدنية.

- ممارسة السلطة السلمية على جميع المستخدمين.

-تطوير التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على المستوى الدولي وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية.

كما يمكن رئيس الهيئة أن يسند إلى أعضاء مجلس اليقظة والتقييم مهمة تنشيط فرق عمل موضوعاتية في إطار تنفيذ برنامج عمل الهيئة وكذا المشاركة في التظاهرات الوطنية والدولية المرتبطة بالوقاية من الفساد ومكافحته والمساهمة في أعمالها.

ثانيا: مجلس اليقظة والتقييم: حسب المادّة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المعدل يبدي مجلس اليقظة والتقييم رأيه في:

- 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.

الفرع الثالث: مهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها

أولا: مهام الهيئة بصورة عامة: بينت المادة 20 من القانون رقم 01/06 المعدل والمتمم صلاحيات الهيئة بصورة عامة وهي كما يلي:

1- اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية.

2- تقديم توجيهات تخص 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 أخلاقيات المهنة

3- إعداد برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد.

4-جمع ومركزة واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها، لاسيما البحث في التشريع والتنظيم والإجراءات والممارسات الإدارية، عن عوامل الفساد لأجل تقديم توصيات لإزالتها.

5-التقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته، والنظر في مدى فعاليتها.

6-تلقي التصريحات بالممتلكات الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية ودراسة واستغلال المعلومات الواردة فيها والسهر على حفظها، وذلك مع مراعاة أحكام المادة 6 أعلاه في فقرتيها 1و3.

7- الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد.

8- ضمان تنسيق ومتابعة النشاطات والأعمال المباشرة ميدانيا، على أساس التقارير الدورية والمنتظمة المدعمة بإحصائيات وتحاليل متصلة بمجال الوقاية من الفساد ومكافحته، التي ترد إليها من القطاعات والمتدخلين المعنيين.

9- السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات، وعلى التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني والدولي.

10- الحث على كل نشاط يتعلق بالبحث عن الأعمال المباشرة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، وتقييمها.

ولأجل النهوض بهذه المهام الجسيمة سمح المشرع للهيئة بأن تطلب من الإدارات والمؤسسات العمومية والهيئات التابعة للقطاع العام والخاص أو من كل شخص طبيعي أو معنوي أية وثائق أو معلومات تراها مفيدة في الكشف عن أفعال الفساد، وكل رفض متعمد وغير مبرر لتزويد الهيئة بالمعلومات أو الوثائق المطلوبة يشكل جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة.

هذا ويجب التنبيه أن للهيئة بمناسبة أداء مهامها وفي حالة اكتشاف وقائع ذات وصف جزائي أن تحول الملف إلى وزير العدل الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية.

ويرى البعض أن عدم قدرة الهيئة على إحالة الملف أمام القضاء دون المرور على وزير العدل هو اكبر دليل على عدم استقلالية الهيئة من الناحية الوظيفية والموضوعية.

ثانيا: تنظيم الهيئة ومهامها بصورة خاصة: تتشكل الهيئة من الهياكل التالية:

1-أمانة عامة: يرأسها أمين عام يمارس تحت سلطة رئيس الهيئة على الخصوص بما يأتي:

-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.

2-قسم مكلف بالوثائق والتحاليل والتحسيس: وتتمثل مهامه فيما يلي:

-القيام بكل الدراسات والتحقيقات والتحاليل 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 يهما 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 تكنولوجيات 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 أخلاقيات المهنة والشفافية وتعميمها على مستوى الهيئات العمومية والخاصة بالتشاور مع المؤسسات المعنية .

-تكوين رصيد وثائقي ومكتبي في ميدان الوقاية من الفساد ومكافحته وضمان حفظه واستعماله.

-إعداد تقارير دورية لنشاطاته

3-قسم مكلف بمعالجة التصريحات بالممتلكات: وفقا للمادّة 13: يكلف قسم معالجة التصريحات بالممتلكات على الخصوص بما يأتي:

-تلقي التصريحات بالممتلكات للأعوان العموميين كما هو منصوص عليه في الفقرة 2 من المادّة 6 من القانون رقم 01- 06 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006 والمذكور أعلاه والنصوص المتخذة لتطبيقه.

-اقتراح شروط وكيفيات وإجراءات تجميع ومركزة وتحويل التصريحات بالممتلكات طبقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها وبالتشاور مع المؤسسات والإدارات المعنية .

-القيام بمعالجة التصريحات بالممتلكات وتصنيفها وحفظها .

-استغلال التصريحات المتضمنة تغييرا 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 لنشاطاته.

4-قسم مكلف بالتنسيق والتعاون الدولي: وضحت بدقة المادّة 13 مكرر من ق و ف م صلاحيات قسم التنسيق والتعاون الدولي والذي يقوم على الخصوص بما يأتي:

-تحديد واقتراح وتنفيذ الكيفيات والإجراءات المتعلقة بالعلاقات الواجب إقامتها مع المؤسسات العمومية والهيئات الوطنية الأخرى طبقا للمادة 21 من القانون رقم 01/06 والمذكور أعلاه ولاسيما 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 وممارساته.
-استغلال المعلومات الواردة إلى الهيئة بشأن حالات فساد يمكن أن تكون محل متابعات قضائية والسهر على إيلائها الحلول المناسبة طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.
- تطبيق الكيفيات والإجراءات المتعلقة بالتعاون مع المؤسسات ومنظمات المجتمع المدني والهيئات الوطنية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته وذلك قصد ضمان تبادل للمعلومات منتظم ومفيد في توحيد مقاييس الطرق المعتمدة في الوقاية من الفساد ومكافحته وتطوير الخبرة الوطنية في هذا الميدان.
-دراسة كل وضعية تتخللها عوامل بيّنة لمخاطر الفساد من شأنها أن تلحق أضرارا بمصالح البلاد بغرض تقديم التوصيات الملائمة بشأنها .
-المبادرة ببرامج ودورات تكوينية يتم إنجازها بمساعدة المؤسسات أو المنظمات والهيئات الوطنية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيم ذلك.
- إعداد تقارير دورية لنشاطاته.
والجدير بالملاحظة على اختصاصات الهيئة أن أغلبها ذات طابع وقائي تحسيسي ماعدا ما تعلق منها بالتصريح بالممتلكات، حيث في هذه الحالة وعندما يتم اكتشاف جريمة الإثراء غير مشروع فلها أن تحرك الدعوى العمومية ولكن للأسف بصفة غير مباشرة عن طريق إحالة الملف لوزير العدل وليس للنائب العام مباشرة.
وفي حقيقة الأمر فإن هذا الغموض في دور الهيئة وعدم وضوحه أخر عملية تنصيبها والذي تم عمليا في سنة 2011 فقط.
وهو ما جعل المشرع يتدخل سنة 2010 وينشأ هيئة ثانية ولكن ذات مهام ردعية وليس وقائية وهي الديوان المركزي لقمع الفساد، فأصبحت الهيئة متخصصة في الجانب الوقائي والديوان في المجال الردعي العلاجي.

المطلب الثاني: الديوان المركزي لقمع الفساد

أنشأ الديوان المركزي لقمع الفساد تنفيذا لتعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 لسنة 2009 والتي أكدت على وجوب تعزيز آليات مكافحة الفساد ودعمها وهذا على الصعيدين المؤسساتي والعملياتي وذلك بإحداث الديوان المركزي لقمع الفساد.
وتماشيا مع هذه التعليمة تم تعديل القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته سنة 2010 بموجب الأمر رقم 05/10 والذي استحدث الباب الثالث مكرر تحت عنوان: "الديوان المركزي لقمع الفساد".
كما صدر في هذا الإطار المرسوم الرئاسي رقم 426/11 المعدل والمتمم والذي يحدد تنظيم الديوان وتشكيلته وكيفيات سيره .

الفرع الأول: خصائص ومميزات الديوان المركزي لقمع الفساد

للديوان جملة من الخصائص والمميزات تجعلها يتميز عن باقي الهيئات والمؤسسات المعنية بالوقاية من الفساد ومكافحته نذكر منها:
أولا: الديوان مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية: وهذا ما تؤكده المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 426/11 المعدل وهو في هذا الإطار يكلف بالبحث والتحري عن الجرائم ومعاينتها في إطار مكافحة الفساد.
ثانيا: تبعية الديوان لوزير العدل: وهو ما تبينه المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 426/11 المعدلة سنة 2014، وقبل ذلك كان الديون يتبع وزير المالية، وهذا التعديل في محلة وهو أمر بديهي بأن يلحق بوزارة العدل باعتبار الديوان هو جهاز ردعي لمكافحة الفساد وهو شبيه بجهاز الشرطة والدرك الوطني التي تتولى وزارة العدل الإشراف عليها عندما تمارس الضبطية القضائية.

وللإشارة فان الديوان في سنة 2011 أي بداياته الأولى كان يتبع وزارة المالية وهو ما كان يتناقض وفكرة استقلاليته وأداء عمله، باعتباره جهازا ضبطيا فلا يجوز إلحاقه بهذه الوزارة التي لا يمت عملها بأي صلة لعمل الأجهزة الضبطية لا إشراف أو رقابة. لذلك فإلحاقها مؤخرا سنة 2014 بوزارة العدل هم عمل صائب.

ثالثا: تمتع الديوان بالاستقلال في عمله وتسييره: وهو ما ثابت من خلال الفقرة الثانية من المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 426/11 المعدل، والاستقلالية ضرورة عملية للقيام بمهامه على أكمل وجه. وبدونها لا يمكنه النهوض بأي من صلاحياتها في مجال مكافحة الفساد التي تتطلب قدرا كبيرا من الاستقلالية خاصة عن الإدارة والسلطة التنفيذية.

الفرع الثاني: مهام الديوان المركزي لقمع الفساد

بينت بدقة المادة 05 من المرسوم رقم 426/11 المعدل صلاحيات الديوان والتي تتمثل على الخصوص بما يأتي:

-جمع كل معلومة تسمح بالكشف عن أفعال الفساد ومكافحتها ومركزة ذلك واستغلاله.

-جمع الأدلة والقيام بتحقيقات في وقائع الفساد وإحالة مرتكبيها للمثول أمام الجهة القضائية المختصة.

-تطوير التعاون والتساند مع هيئات مكافحة الفساد وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية.

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

الفرع الثالث: تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وكيفية سيره

أولا: التركيبة البشرية للديوان المركزي لقمع الفساد: يضم الديوان وفقا للمادة 06 من المرسوم رقم 426/11 المعدل التشكيلات التالية:

-ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الدفاع الوطني،

-ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية،

-أعوان عموميين ذوي كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد.

وللديوان، زيادة على ذلك، مستخدمون للدعم التقني والإداري.

هذا ويظل ضباط وأعوان الشرطة القضائية والموظفون التابعون للوزارات المعنية الذين يمارسون مهامهم في الديوان، خاضعين للأحكام التشريعية والتنظيمية والقانونية الأساسية المطبقة عليهم.

وغلبة الضبطية القضائية على تشكيلة الديوان هو أمر طبيعي وبديهي بحكم طابعه الردعي الذي يقوم على أساس البحث والتحري والتحقيق في جرائم الفساد والذي يتطلب توافر عناصر لهم الخبرة والصفة القانونية التي تسمح لهم بتحرير مثل هذه المحاضر الرسمية التي تعتبر أدلة يستعين ويستأنس بها القضاء لإصدار أحكامه في هذه الجرائم.

كما أن المشرع وفق عندما نص دعم الديوان بأسلاك أمنية متعددة من شرطة ودرك ودائرة الاستعلام والأمن حتى يتم الاستفادة من كل الكفاءات والتجارب على مستوى وزارة الداخلية أو وزارة الدفاع.

ثانيا: كيفية سير عمل الديوان: نشير بداية أن الضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعون للديوان، يعملون أثناء ممارسة مهامهم، طبقا للقواعد المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية وأحكام قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

هذا ويلجأ ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعون للديوان، إلى استعمال كل الوسائل المنصوص عليها في التشريع الساري المفعول، من أجل استجماع المعلومات المتصلة بمهامهم.

ويؤهل الديوان للاستعانة، عند الضرورة، بمساهمة ضباط الشرطة القضائية أو أعوان الشرطة القضائية التابعين لمصالح الشرطة القضائية الأخرى.

كما يتعين، في كل الحالات، إعلام وكيل الجمهورية لدى المحكمة، مسبقا بعمليات الشرطة القضائية التي تجري في دائرة اختصاصه.

هذا وأكدت المادة 21 من المرسوم رقم 426/11 المعدل على ضرورة التعاون في مصلحة العدالة والتنسيق بين مختلف مصالح الشرطة القضائية التابعين للديوان ومصالح الشرطة القضائية الأخرى عندما يشاركون في نفس التحقيق، كما يتبادلون الوسائل المشتركة الموضوعة تحت تصرفهم.

وعليهم أن يشيروا في إجراءاتهم إلى المساهمة التي تلقاها كل منهم في سير التحقيق.

كما يجب الإشارة إلى انه يمكن للديوان، بعد إعلام وكيل الجمهورية المختص بذلك مسبقا، أن يوصي السلطة السلمية باتخاذ كل إجراء إداري تحفظي عندما يكون عون عمومي موضع شبهة في وقائع تتعلق بالفساد.