



جَامِعَةُ عُزْرَايَةَ



كلية الحقوق والعلوم السياسية

مَجَلَّةُ شُعَاغُ لِلدِّرَاسَاتِ الْقَانُونِيَّةِ وَالسِّيَاسِيَّةِ

مجلة علمية دولية محكمة دورية نصف سنوية

تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية

بجامعة عزراية



الجلد 03

العدد 01

جوان 2024



ISSN 2992 -1627

**مجلة شعاع للدراسات القانونية والمياهيمية. مجلة علمية دولية
أكاديمية دورية نصف سنوية
تصدر عن كلية الحقوق والعلوم المياهيمية بجامعة غرداية**



ISSN: 2992-1627

المجلد 03 / العدد 01 – جوان 2024

المدير الشرفي للمجلة

الأستاذ الدكتور إلياس بن ساسي
مدير جامعة غرداية

مدير النشر

الدكتور مختار بن حمودة

رئيس التحرير

الدكتور عبد الرحيم لحرش

أمانة المجلة

الدكتورة جديد حنان
الدكتورة زروقي عاسية

الأمانة التقنية

الدكتور البرج محمد
الدكتور حكيم حميدات

المراسلات

توجه جميع المراسلات عن طريق:

البريد العادي

رئيس تحرير مجلة شعاع للدراسات

القانونية والسياسية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة غرداية

البريد الإلكتروني

chouaajournal@gmail.com

هاتف

0661624166 - 0671067140

الفاكس

029258121

الموقع الإلكتروني

<https://chouaa.univ-ghardaia.edu.dz>

هيئة تحرير المجلة

رئيس التحرير: لحرش عبد الرحيم

من خارج الوطن

أ.د محمد الصغير الزكراوي	جامعة تونس المنار- تونس	د. رامي متولي القاضي	جامعة القاهرة- مصر
أ.د توفيق الغناني	جامعة سوسة- تونس	د. اياه ولد أحمدو كوري	جامعة انواكشوط- موريتانيا
د. امهيدي محمد الشيباني	جامعة بنغازي - ليبيا	د. أمل يوسف مطلق الرفوع	جامعة العلوم الاسلامية - الاردن
د. فتحي أبو رزيزة	الجامعة الاسمرية- ليبيا	د. بوزراعت نصر الدين	جامعة تونس المنار- تونس

من جامعات الوطن

أ.د. بوحنيّة قوي	جامعة ورقلة	أ.د ابراهيم بن داود	جامعة الجلفة
أ.د بوقرين عبد الحليم	جامعة الاغواط	أ.د جمال عبد الكريم	جامعة الجلفة
أ.د رابحي لخضر	جامعة الاغواط	د. الازهر العبيدي	جامعة الوادي
د. شنوف معمر	جامعة الجلفة	د. محمد مهدي	جامعة المسيلة
د. محمد فؤاد بن ساسي	المركز الجامعي إليزي	د. براج السعيد	جامعة المسيلة
د. عبد العالي بشير	المركز الجامعي البيض	د. يحي مجيدي	جامعة الوادي
د. أحلام حراش	جامعة الوادي	د. بن فرديّة محمد	جامعة ورقلة
د. يعقوب بن ساحة	المركز الجامعي إليزي	د. فارس بله باسي	جامعة الوادي

من جامعة غرداية

أ.د عبد النبي مصطفى	أ.د كيجول بوزيد	أ.د سالم حوة	أ.د نهايلي رابح
أ.د عجيلة محمد	أ.د عبد المجيد خطوي	د. بن حمودة مختار	د. البرج احمد
د. الراعي العيد	د. البرج محمد	د. بوزكري سليمان	د. سويلم محمد
د. نسيل عمر	د. لشقر مبروك	د. خنان أنور	د. أولاد النوي مراد
د. البرج خديجة	د. زرباني عبد الله	د. آيت عوديّة بلخير	د. زرباني محمد مصطفى
د. مجدوب أمّنت	د. مولاي ابراهيم حكيم	د. عيساوي عبد القادر	د. بابا واسماعيل يوسف
د. بن رمضان عبد الكريم	د. سيد اعمر محمد	د. سويقات عبد الرزاق	د. الأخضري إيمان
د. بودينار بلقاسم	د. بوحميده عبد الكريم	د. خذير زينب	د. رابحي قويدر
د. جديد حنان	د. زروقي عاسية	د. زرباني سليمان	د. طواهرية أحلام
د. رامون فيصل	د. خالدي هاجر صفاء	د. بن أوزينة محمد	د. بوداحرة كمال
د. سكوتي خالد	د. أمينة جعني	د. دهمّة مروان	د. أحلام طواهرية
د. حيفري نسيمّة أمال	د. بن الصديق رمزي	د. بن عطالله العلمي	د. جلايلة دليّة
د. عبد الله زرباني	د. سكيريضة محمد الطيب	د. لغلام عزوز	د. عبد الحليم بن بادة
د. بوحفص بن أودينة	د. ركبي رابح	د. الاخضري فتيحة	د. حاج قويدر عبد الرحيم
د. شرع قدور	د. ماشوش مراد	د. أبصير طارق	د. زرباني عبد الله
د. حلابي عبد القادر	د. رسيوي مسعودة	د. بوراس رمضان	د. هاشم علي

شروط عامة للنشر



- أن يكون البحث أصيلاً، و تتوفر فيه شروط البحث العلمي المعتمدة في كتابه البحوث الأكاديمية؛
- الالتزام بمراجعة البحث من حيث المنهجية والأسلوب واللغة؛
- يجب أن ترسل الورقة البحثية حسب القالب المعتمد في المجلة، والذي تتوفر نسخته منه على موقع المجلة؛
- يجب أن لا يكون البحث قد سبق نشره أو يتم تقديمه للنشر إلى جهة أخرى؛
- ترسل الأوراق البحثية وجميع المراسلات المتعلقة بالمجلة إلى البريد الإلكتروني للمجلة دون غيرها؛
- تخضع كل الأوراق البحثية إلى التحكيم السري من قبل محكمين مختصين؛
- يستفيد أصحاب الأوراق البحث المقبولة للنشر من نسخة إلكترونية لكامل العدد، وإفادة بالنشر.

افتتاحية العدد



بسم الله الرحمن الرحيم

والصلاة والسلام على أشرف المرسلين سيدنا محمد

وعلى آله وصحبه أجمعين والحمد لله رب العالمين، أما بعد:

يسرنا ويسعدنا أن نصدر هذا العدد لأول مجلة في كلية الحقوق والعلوم السياسية

وهي: **مجلة شعاع للدراسات القانونية والسياسية** التي إن شاء الله ستشع في رحاب

القانون أكثر من خلال كوكبة من الأساتذة المتخصصين الذين يديرونها ويشرفون

عليها في أن تكون منتظمة تاريخا وعددا، لعل المتابع يجد ضالته من النقاشات

القانونية للتزود بمختلف المعارف الأكاديمية وحتى من خلال السهر على تنويع

المواضيع التي تكون بين القانون العام والقانون الخاص والعلوم السياسية.

وعليه وفي هذا الصدد من واجبنا إسداء عبارات الشكر والثناء التقدير لكل الأساتذة

الذين سهروا على إخراج هذا العدد في ظروف جيدة وكلنا أمل في أن يكون هذا العدد

مهمته للبحث العلمي والله الموفق والهادي لسواء السبيل.

رئيس التحرير

د. عبد الرحيم لحرش

ملاحظة

إن المقالات المنشورة في هذه المجلة تعبر عن أفكار وآراء مؤلفيها حصراً، ولا تعبر بأي شكل عن آراء المنتسبين إلى الهيئة الإدارية والعلمية للمجلة، كما أن فهرسة وترتيب نشر المقالات يخضع لاعتبارات تقنية.

محتويات العدد

الرقم	مؤلف المقال	الجهة	عنوان المقال	الصفحة
01	بن ساسي محمد فؤاد الطاهر عبدو علي	المركز الجامعي إيليزي المركز الجامعي إيليزي	دور الآليات المؤسسية في مكافحة الفساد الإداري والمالي	01
02	حاج قويدر عبد الرحيم يحي مجيدي	جامعة غرداية جامعة الوادي	آليات الرقابة على مالية الجماعات المحلية في الجزائر	11
03	جمال قرناش مكيديش أحلام غانية	جامعة الشلف جامعة بشار	التدخل القضائي لمحاربة الفساد الإداري في مجال تنفيذ أحكام القضاء ضد الإدارة - بين هشاشة النص القانوني ومعوقات الواقع العملي	27
04	مختار بن حمودة معمر شنوف	جامعة غرداية جامعة الجلفة	الآليات القانونية لحماية الطفل في خطر وفق التشريع الجزائري	44
05	رمازنية سفيان	جامعة سطيف2	فعالية آليات مكافحة الفساد على المستوى الوطني والدولي في الجزائر	58
06	أمنية مصطفى	جامعة الجزائر1	تقدير استقلالية الهيئة الوطنية للمواظبة من الفساد ومكافحته في القانون الجزائري	69



دور الآليات المؤسسية في مكافحة الفساد الإداري والمالي

The role of institutional mechanisms in combating administrative and financial corruption

الطاهر عبدو علي

المركز الجامعي إليزي

Abdouali.tahar@cuillizi.dz

بن ساسي محمد فؤاد *

المركز الجامعي إليزي

bensaci.fouad12@gmail.com

تاريخ النشر: 2024/06/30

تاريخ القبول: 2024/05/20

تاريخ الإيداع: 2024/03/15

ملخص:

من أجل مكافحة الفساد لا بد من تظافر الجهود الدولية والوطنية، وتبادل المعلومات وتطبيق سياسات وطنية رادعة واتخاذ كل التدابير الرامية لتجفيف منابع الفساد، ومن بين تلك التدابير المتخذة في هذا الشأن وضع تشريعات تحد من الظاهرة، إلا أن هذه القوانين غير كافية لوحدها من أجل مواجهة الفساد الإداري والمالي وبالأخص مع تطور الأنظمة الإدارية والمالية والتي أصبحت تعتمد على التكنولوجيا في معاملاتها. نظرا لعدم نجاعة التشريعات الوطنية المتعلقة بالفساد المالي والإداري ارتأينا أن نسلط الضوء على أهم الآليات المؤسسية وما أعدته من إجراءات إدارية ورقابية ومالية، من أجل الحد من الفساد، وعليه ركزنا مداخلتنا على الجوانب الإجرائية في مكافح الظاهرة من قبل كل من الهيئات الوطنية كالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، والديوان المركزي لقمع الفساد، إضافة إلى دور المؤسسات المالية في مراقبة انفاق المال العام كالمفتشية العامة للمالية، مجلس المحاسبة، وخلية الإعلام المالي. الكلمات المفتاحية: الفساد، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، الديوان المركزي لقمع الغش، مجلس المحاسبة.

Abstract:

In order to combat corruption, it is necessary to combine international and national efforts, exchange information, implement deterrent national policies, and take all measures aimed at drying up the sources of corruption. Administrative and financial corruption, especially with the development of administrative and financial systems, which have become dependent on technology in their transactions.

Due to the ineffectiveness of national legislation related to financial and administrative corruption, we decided to shed light on the most important institutional mechanisms and the administrative, supervisory and financial measures they have prepared, in order to reduce corruption, and accordingly we focused our intervention on the procedural aspects of combating the phenomenon by each of the national bodies such as the National Anti-Corruption Authority The Central Office for the Suppression of Corruption, in addition to the role of financial institutions in monitoring public money spending, such as the General Inspectorate of Finance, the Accounting Council, and the Financial Information Cell.

Keywords: corruption; the National Anti-Corruption Authority; the Central Bureau for the Suppression of Fraud; the Accountability Council.

* المؤلف المراسل.

مقدمة:

يجب على المؤلف أن يدرج في المقدمة تمهيدا مختصرا للموضوع، فضلا عن الإشكالية الرئيسية، و الفرضيات المراد فحصها، بما في ذلك الخطة، أو المحاور العامة للمقال وكافة الأطر المنهجية المتفق عليها أكاديميا في المقدمة. لقد صادقت الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وكذا اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومحاربه المعتمدة في 12 جويلية 2003 بمابوتو وهو الأمر الذي دفع بالمشروع الجزائري إلى استحداث قانون خاص بجرائم الفساد أطلق عليه تسمية قانون الوقاية من الفساد ومكافحته الصادر في 20 فيفري 2006⁽¹⁾، وقد جاء تعريف الفساد بأنه "كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون"، ونجد بأن المشروع الجزائري قد نص على تجريم مجموعة من الأفعال واعتبرها جرائم فساد وصلت إلى أكثر من 20 جريمة.

وقبل صدور قانون 01-06 كان يعاقب على جرائم الفساد بمقتضى القواعد العامة المتضمنة في القوانين العقابية، وقد استحدثت السلطات العمومية في الجزائر المنظومة القانونية بإصدار القانون 01 06، ضمن سياسة تشريعية تصبو إلى ملاحقة الجريمة المنظمة، ويمثل هذا الإطار القانوني القاعدي ثورة تشريعية لسد الفراغ القانوني في مجال مكافحة الفساد في الجزائر، وتضمن القانون 74 مادة تحتوي مختلف آليات الوقاية والتدابير الردعية ومبادئ الحوكمة والشفافية الحائلة دون تنامي هذه الظاهرة، بالإضافة إلى النص على مكونات مؤسسية خاصة لمكافحة الفساد.

■ أهداف المداخلة:

من خلال هذه المداخلة أردت تسليط الضوء على أهم الآليات القانونية التي ساهمت بها الهيئات والمؤسسات الفاعلة في مكافحة الفساد والتدابير المتخذة من قبلها في مواجهة الفساد الإداري والمالي خصوصا، كما أردت إبراز الجوانب الإجرائية التي قامت بها هذه الهيئات في مكافحة الفساد المالي خصوصا.

■ أهمية الموضوع:

لقد حظي موضوع الفساد الإداري باهتمام كبير على جميع الأصعدة المحلية والاقليمية والدولية، فلا تكاد تخلو برامج الحكومات المختلفة من التركيز على الإصلاح الإداري بغية مكافحته والحد منه، كما ان مواجهة الفساد لا تتم من خلال الشعارات والدعايات الإعلامية، بل الأمر يحتاج العديد من الإجراءات المناسبة لذلك. وبهذا فإن الآليات القانونية لمكافحة الفساد أضحت اليوم غير كافية لمكافحته بل لابد من آليات مؤسسية فعالة لمواجهة الظاهرة

■ الإشكالية:

وفي إطار مكافحة الفساد الإداري والمالي اتخذت الجزائر سلسلة من التدابير والإجراءات الهيكلية، وذلك بوضع آليات للحد من انتشار جرائم الفساد، وفقا لاستراتيجية مؤسسية واضحة المعالم، تهدف لوضع إجراءات وقائية وعقابية شفافة تنصدها أولوية وضع حد للفساد الإداري والفساد عامة، وعلى هذا الأساس يمكن التركيز على دور الهيئات في مواجهة هذا النوع من الفساد من خلال طرح اشكالية تتمحور حول:

ما مدى نجاعة الآليات المؤسسية والهيئات الرقابية الوطنية في التصدي لظاهرة الفساد المالي والإداري؟

(1)- القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بمكافحة الفساد، الجريدة الرسمية عدد 14 المؤرخة في 08 مارس 2006.

وللإجابة على هذه الإشكالية قسمت هذه المداخلة الى مبحثين المبحث الأول تناولت فيه الهيئات الوطنية المكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، اما المبحث الثاني فتم التطرق الى الهيئات المؤسسية المالية

1- المبحث الأول: دور الهيئات الوطنية في الوقاية من جرائم الفساد الإداري والمالي

من خلال هذا المبحث سيتم التطرق إلى أهم الآليات المؤسسية الكفيلة بمكافحة الفساد وبالتالي سيتم التركيز على هئتين: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته (مطلب أول) أما في المطلب الثاني سيتم تناول الديوان المركزي لقمع الفساد كسلطة مستقة لها صلاحية البحث والتحري في جرائم الفساد ومكافحته.

1-1. المطلب الأول: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد

1-1-1. الفرع الأول: تعريف الهيئة ومهامها:

لقد فرضت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب المادة السادسة منها على جميع الدول المنضوية تحت لوائها على ضرورة إنشاء هيئات لمنع الفساد ومكافحته⁽¹⁾، وتنفيذا لهذا الالتزام عمدت الجزائر إلى اصدار القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم، والذي نص بيانه على تنصيب الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك في بابه الرابع ابتداء من المواد 17 الى 24 منه، مبرزاً نظامها القانوني من حيث الهيكلية والتسيير والصلاحيات⁽²⁾.

وتعد الهيئة سلطة ادارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وقد وضع المشرع من خلال المادة 19 من القانون أعلاه مجموعة من الأحكام التي تضمن استقلالية هذه الهيئة، وهذا من خلال التدابير التالية:

- تزويد الهيئة بالوسائل البشرية والمادية اللازمة لتأدية مهامها.
- أداء اليمين وضممان التكوين المناسب والعالي المستوى لمستخدميها.
- ضمان أمن وحماية أعضاء وموظفي الهيئة من كل أشكال الضغط أو التهيب أو التهديد أو الإهانة والشتم أو الاعتداء مهما يكن نوعه، أثناء أو بمناسبة ممارستهم لمهامهم.
- لكن كيف يمكن لهذه الهيئة التصدي لمكافحة الفساد ؟

1-1-2. الفرع الثاني: دور الهيئة الوطنية في مكافحة الفساد

إن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تمارس مجموعة من المهام والصلاحيات تتميز في عمومها بأنها تدابير وقائية وتنوع هذه الأخيرة بدورها بين التدابير الاستشارية والتدابير الإدارية

أولاً: التدابير الاستشارية

من التدابير الاستشارية التي تقوم بها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في مواجهة جرائم الفساد ما يلي:

- اقتراح سياسية شاملة للوقاية من ظاهرة الفساد بشكل يعكس الشفافية والمسؤولية في تسيير الأموال العمومية.

(1)- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيورك يوم 31 أكتوبر 2003.

(2)- عثمانى فاطمة الديوان "المركزي لقمع الفساد لجنة جديدة لتعزيز مكافحة الفساد"، مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية،

جامعة تيزي وزو، العدد الخامس جوان 2018، ص 290.

- جمع ومركزة واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد لاسيما البحث في الأطر التشريعية والتنظيمية والإجرائية عن التغيرات القانونية التي تسهل عملية إفلات المتورطين في هذه الجرائم ومن ثم تقديم توصيات بإزالتها⁽¹⁾.

- السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات والتعاون مع الهيئات الأخرى المعنية بمكافحة أعمال الفساد.

ثانيا: التدابير الإدارية

لعل أهم التدابير الإدارية التي تقوم بها الهيئة في مواجهة أعمال الفساد تكمن في عملية تلقي التصريحات الخاصة بالممتلكات التي تعود إلى الموظفين، وإن كان هذا الإجراء يعد من أهم المهام التي تقوم بها الهيئة في سعيها للكشف عن أعمال الفساد كون هذه التصريحات تبين تطور عناصر الذمة المالية للموظف المعني في ظروف مطلقة، وهو ما يسمح بمقارنة البيانات الواردة في هذه التصريحات مع تطور الذمة المالية في الظروف العادية، إلا أن الملاحظ على موقف الشرع الجزائري بخصوص هذه النقطة في حصره على فئة محدودة من الموظفين الذين يتعين عليهم التصريح بممتلكاتهم أمام الهيئة، حيث تتمثل هذه الفئة في كل من رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، وبهذا قام المشرع الجزائري باقصاء الهيئة من تلقي التصريحات الخاصة بممتلكات كل من رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان ورئيس المجلس الدستوري وأعضائه ورئيس الحكومة وأعضائها، ورئيس مجلس المحاسبة ومحافظ بنك الجزائر والسفراء والقناصل والولاة، والقضاة وإحالتهم إلى الرئيس الأول للمحكمة العليا، وما يميز الهيئة هو أهليتها لدراسة واستغلال المعلومات الواردة في التصريحات بالممتلكات على خلاف الرئيس الأول للمحكمة العليا، حيث لا يتمتع بهذه الصلاحيات وإنما اقتصر دوره في تلقي التصريحات فقط دون دراسة واستغلال هذه الأخيرة.

وفي هذا الإطار يلاحظ أن المشرع الجزائري قد تراجع عن الأحكام الواردة في الأمر 04-97 المؤرخ في 11 جانفي 1997 والمتعلق بالتصريح بالممتلكات والذي أحدث لجنة خاصة مكلفة بتلقي التصريحات من قبل جميع الموظفين بما فيهم الذين تمت إحالتهم إلى الرئيس الأول للمحكمة العليا - المشار اليهم أعلاه - حيث تقرر هذه اللجنة في تقريرها السنوي ما قد تلاحظه من تطور عناصر النمة المالية التي لم يقدم الشخص المعني بخصوصها توضيحات.

وبعد الغاء الأمر 84-97 المذكور أعلاه أصبح الأشخاص المعنيون وبالاخص أعضاء الحكومة والبرلمان يتسمون بنوع من الحصانة بالنظر في عدم اختصاص الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بتلقي تصريحاتهم.

ويتضمن التصريح بالممتلكات الذي يقدم للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من طرف المعنيين على جرد لجميع الأملاك العقارية والمنقولة التي يملكها الموظف العمومي وأولاده القصر في الجزائر أو في الخارج، ويتم إعداد التصريح في الممتلكات في نسختين موقعتان من المكتب والهيئة وتسلم نسخة للمكتب.

وجدير بالتنويه هنا موقف المشرع الجزائري عندما قام بالتوسيع في دائرة الأشخاص الذين يتعين عليهم تقديم تصريح بممتلكاتهم إلى الهيئة فضلا عن الموظفين المعنيين لتشمل أيضا أبناءهم القصر، وذلك بالنظر إلى أن القصر وفقا لأحكام القانون المدني ليست لديهم أهلية إبرام التصرفات القانونية إلا ما كانت تعود عليهم بالنفع المحض، وهو ما يفسر عدم تطور عناصر ذمتهم المالية إلا عن طريق الهبة وهي ما تشكل موضوع دراسة للهيئة والبحث في أسبابها القانونية أي البحث عن مصدر هذه الهبة، فإذا توصلت الهيئة في دراستها للتصريحات الخاصة بالممتلكات إلى وجود

(1)- وليد شريط، الآليات "المؤسسية لمكافحة الفساد في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الحالة الجزائر، العدد

الأول، مارس 2020، ص 47.

وقائع ذات وصف جزائي يحول الملف إلى وزير العدل والذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء.

2-1. المطلب الثاني: الديوان المركزي لقمع الفساد

1-2-1. الفرع الأول: تعريف الديوان وصلاحياته

أنشأ المشرع الديوان بموجب الأمر رقم 10/05 ومنحه سلطة البحث والتحري عن جرائم الفساد بما فيها مختلف صور ومظاهر الفساد وهذا ما أكدته المادة 24 مكرر منه⁽¹⁾، وقد حدد المرسوم الرئاسي رقم 426/11 الطبيعة القانونية للديوان، وذلك بموجب المادة الثانية منه، والتي تنص على أن الديوان هو مصلحة عملياتية للشرطة القضائية تكلف بالبحث عن الجرائم ومعاينتها في إطار مكافحة الفساد⁽²⁾.

ولقد فصلت المادة 05 من المرسوم أعلاه، في صلاحيات الديوان بدقة وحددتها كما يلي:

- جمع كل معلومة تسمح بالكشف عن أفعال الفساد ومكافحتها
- جمع الأدلة والقيام بالتحقيقات في وقائع الفساد وإحالة مرتكبها للمثل أمام الجهة القضائية المختصة، وهذه النقطة من أهم عناصر الاختلاف بين الهيئة والديوان.

2-2-1. الفرع الثاني: دور الديوان في قمع الفساد

فالمشرع لم يمنح الهيئة سلطة تحريك الدعوى العمومية مباشرة وإنما ألزمها بإخطار وزير العدل الذي يعود له سلطة تحريك الدعوى العمومية من عدمها في حين أن الديوان دعمه المشرع بآلية تحريك الدعوى العمومية مباشرة تطوير التعاون مع هيئات مكافحة الفساد وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية.

- اقتراح كل إجراء من شأنه المحافظة على حسن سير التحريات التي يتولاها على السلطات المختصة.
- كما يعمل الديوان على تطوير التعاون مع هيئات مكافحة الفساد وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية، هذا ويقوم الديوان باقتراح كل إجراء من شأنه المحافظة على سير التحريات التي يتولاها على السلطات المختصة⁽³⁾.

وبناء على ما تقدم أعلاه، فإن المشرع دعم الديوان المركزي لقمع الفساد باختصاصات متعددة في مجملها ذات طابع قمعي، وهي صلاحيات ينهض بها ضباط الشرطة القضائية التابعين له، ولضمان فعالية ضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان في القيام بمهامهم، قام المشرع بتحديد الاختصاص المحلي لهم ليشمل كامل الإقليم الوطني في مجال مكافحة جرائم الفساد، وذلك بموجب المادة 24 مكرر 1 الفقرة 3 من الأمر رقم 10/05 المتمم للقانون رقم 06/01 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته. مهما كانت الجهة التي يتبعونها.

والملاحظ في هذا الشأن أيضا توسيع دائرة الاختصاص المحلي في جرائم الفساد لا يشمل كل ضباط الشرطة القضائية، بل فقط ضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان المركزي لقمع الفساد، إلا أن هذا التمييز لا يوجد ما

(1)- وليد شريط، الآليات المؤسسية لمكافحة الفساد في الجزائر، المرجع السابق، ص 42

(2)- المرسوم الرئاسي رقم 426/11، المؤرخ في 08 ديسمبر 2011، المحدد لتشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه، الجريدة الرسمية عدد 68 المؤرخة في 11 ديسمبر 2011.

(3)- عثمانى فاطمة الديوان المركزي لقمع الفساد، المرجع السابق، ص 292.

يبرره، كما لا يتماشى ومكافحة الفساد، لان الفعالية في تتبع مرتكبي جرائم الفساد تقتضي تبسيط وتسيير إجراءات المتابعة لجميع ضباط الشرطة القضائية.

كما تنص المادة 19 من المرسوم الرئاسي رقم 11/ 426، السالف الذكر، على: " يعمل ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعون للديوان، أثناء ممارسة مهامهم، طبقا للقواعد المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية، وأحكام القانون رقم 06/ 01 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 وبالرجوع إلى أحكام المرسوم الرئاسي أعلاه، نجد انه يجوز لضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعين للديوان استعمال كل الوسائل المنصوص عليها في التشريع الساري المفعول من أجل استجماع المعلومات المتصلة بمهامهم والاستعانة بمساهمة ضباط الشرطة القضائية وأعوان الشرطة القضائية التابعين لمصالح الشرطة القضائية الأخرى، كما يتبادلون الوسائل المشتركة الموضوعة تحت تصرفهم.

2- المبحث الثاني: دور الهيئات الرقابية المالية في مكافحة الفساد

من خلال هذا المبحث سيتم التطرق الى الهيئات المالية ودورها في التصدي لظاهرة الفساد المالي خصوصا من خلال رقيتها على حفظ المال العام، وعلى هذا الأساس سيتم التطرق إلى المفتشية العامة للمالية (مطلب أول) اما في المبحث الثاني سيتم التطرق إلى دور مجلس المحاسبة وخلية الاستعلام المالي في الوقاية من الفساد.

2-1. المطلب الأول: المفتشية العامة للمالية

2-1-1. الفرع الأول: تعريف المفتشية العامة للمالية

تم إحداث المفتشية العامة للمالية، الهيئة الرقابية الدائمة بمقتضى المرسوم رقم 53/80 المؤرخ في 1980/03/01 تحت السلطة المباشرة لوزير المالية وقد حدد اختصاصها في بداية الأمر المرسوم التنفيذي رقم 78/92 المؤرخ في 1992/02/22⁽¹⁾، وقد أعاد تنظيمها المشرع الجزائري في سنة 2009 و 2010. كما أنشأ المشرع بموجب المرسوم رقم 272/08 المؤرخ في 2008/09/06 المتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية ثلاث هيئات أسندت لها مهمة الرقابة وهي :

أولاً: الهياكل العملية للرقابة والتدقيق والتقييم: ويديرها مراقبون عامون للمالية وهذا وفق المادة 04 من المرسوم 273/08.

ثانياً: بعثة تفتيش: وهي وحدات عملية يديرها مديرو بعثات.

ثالثاً: فرق تفتيش: فرق الرقابة ويديروها مكلفون بالتفتيش وعددهم وهذا يكون المفتشون ملزمون بما يلي أثناء اداء مهامهم. تجنب كل تدخل في تسيير الإدارات والهيئات التي تجري مراقبتها المحافظة في كل الظروف على السر المهني القيام بكل موضوعية وتأسيس طلباتهم على وقائع ثابتة تقديم تقرير كتابي عن معابنتهم مع الإشارة الى النواحي الإيجابية والسلبية للتسيير الذي تمت مراقبته⁽²⁾.

وبالرغم من كون ان المفتشية هيئة رقابية خارجية ولاحقة، إلا انها مجردة من أي وسيلة او آلية التأثير او الضغط أو احوالة الملف الى العدالة في حالة اكتشاف وقائع ذلت وصف جزائي كما في حالة جرائم الفساد لأن نتائج رقباتها لا تتجاوز إصدار التقارير التي تتضمن إقتراح التدابير والتوجيهات غير الملزمة للهيئات الخاضعة للرقابة.

(1)- المرسوم التنفيذي رقم 78/92، المؤرخ في 22 فيفري 1992، المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية، ج ر ع 15 المؤرخة في 1992/02/22.

(2)- وليد شريط، الآليات المؤسسية لمكافحة الفساد في الجزائر، المرجع السابق، ص 50

2-1-2. الفرع الثاني: دور المهام الرقابية للمفتشية في مكافحة الفساد

في مجال مكافحة الفساد تقوم المفتشية العامة للمالية بدور هام في مكافحة الفساد بواسطة مهامها الرقابية المذكورة في المواد 03,02 من المرسوم التنفيذي رقم 08/272⁽¹⁾، ويمكن إجمال الصلاحيات الرقابية فيما يلي :

أولاً: الرقابة على التسيير المالي والمحاسبي:

لقد بينت المادة 02 من المرسوم التنفيذي السابق الذكر مجال الرقابة والهيئات المعنية كما يلي: تمارس رقابة المفتشية العامة على التسيير المالي والمحاسبي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية وكذا الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية وتمارس الرقابة أيضاً على:

- المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري.
 - هيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام والإجباري.
 - وكذا كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي والثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة أو الهيئات العمومية.
 - كل مؤسسة عمومية مهما كان نظامها القانوني.
- والملاحظ ان المشرع وفقاً للمادة 02 لم يخضع المؤسسات العمومية الاقتصادية لرقابة المفتشية العامة، غير أن المشرع استدرك الوضع واخضع هذه المؤسسات لرقابة المفتشية العامة للمالية وهذا بإصدار المرسوم التنفيذي رقم 09/96 المؤرخ في 2009/02/22 والذي يحدد شروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الاقتصادية. .

ثانياً: الرقابة على استعمال الموارد

وهو ما وضحته المادة 03 من المرسوم رقم 08/272 حيث تراقب المفتشية العامة للمالية استعمال الموارد التي جمعتها الهيئات أو الجمعيات مهما كانت أنظمتها القانونية بمناسبة حملات تضامنية و التي تطلب الهيئة العمومية خصوصاً من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية والثقافية والرياضية.

ويمكن أن تمارس رقابتها على كل شخص معنوي آخر يستفيد من المساعدة المالية من الدولة أو جماعة محلية أو هيئة عمومية بصفة تساهمية او في شكل إعانة أو قرض أو تسبيق او ضمان، وتقوم المفتشية أيضاً بالتأكد من العناصر التالية:

- رقابة تسيير الصناديق وفحص الأموال والقيم والسندات والموجودات من أي نوع والتي يجوزها الميسرون أو المؤسسون، القيام في عين المكان بأي فحص بغرض التيقن من صحة وتمام القيد المحاسبي لأعمال التسيير ذات التأثير المالي.

- سير الرقابة الداخلية وفعالية هياكل التحقيق الداخلي

- التسيير المالي والمحاسبي وتسيير الأملاك

- إبرام الصفقات والطلبات العمومية وتنفيذها

- مستوى الإنجازات مقارنة مع الأهداف ... الخ

(1)- المرسوم التنفيذي رقم 08/272، المؤرخ في 06 سبتمبر 2006، المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، جريدة رسمية العدد 50، المؤرخة في 07 سبتمبر 2008.

2-2. المطلب الثاني: مجلس المحاسبة ودوره في مكافحة الفساد

2-2-1. الفرع الأول: التعريف بمجلس المحاسبة

يمثل مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة اللاحقة على مالية الدولة والسلطات المحلية والخدمات العامة مسئولة بشكل أساسي عن الحكم على انتظام الحسابات العامة، ومراقبة استخدام الأموال العامة من خلال الموظفين المرخصين أو المؤسسات العامة أو حتى المنظمات الخاصة المستفيدة من مساعدة الدولة، وإبلاغ البرلمان والحكومة والرأي العام بمطابقة الحسابات، ولذلك فهو يساعد كل من البرلمان والحكومة في الرقابة البعيدة أو اللاحقة لتنفيذ قوانين المالية والميزانيات المخصصة للهيئات العمومية.

وقد تطرق مجلس المحاسبة لتعريف المجلس في القانون رقم 90-32 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره في نص المادة الأولى بأنه: (هيئة وطنية مستقلة للرقابة المالية اللاحقة يعمل بتفويض من الدولة، طبقاً لأحكام الدستور)، وعرفه في المادة الثانية من الأمر 20-95 المتعلق بمجلس المحاسبة المعدل والمتمم بأنه: (المؤسسة العليا للرقابة البعيدة لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية). أما مشروع التعديل الدستوري لسنة 2020 فقد عرفه بأنه: "مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات والأموال العمومية، ومكلف بالرقابة البعيدة على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية، ورؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، وأناط به المساهمة في ترقية الحكم الراشد، والحكامة المالية القائمة على الشفافية في تسيير الأموال، وإيداع الحسابات

أولاً: الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة

تضمنت المواد من 7 إلى 12 من الأمر 20-95 المعدل والمتمم على الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس المحاسبة، وهي:

- مصالح الدولة والجماعات الإقليمية (الولايات، والبلديات)، والمؤسسات والمرافق والهيئات العمومية باختلاف أنواعها، والخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية
- الهيئات والمؤسسات والمرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمالي، والتي تكون أموالها أو مواردها أو رؤوس أموالها ذات طبيعة عمومية.
- الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات بغض النظر عن وضعها القانوني، والتي تمتلك الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق أو الهيئات العمومية الأخرى جزءاً من رأسمالها.
- الهيئات التي تقوم في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما، بتسيير النظم الإجبارية للتأمين والحماية الاجتماعيين.

- تقييم نتائج استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية أو كل هيئة أخرى خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة، لاسيما في شكل إعانات أو ضمانات أو رسوم شبه جبائية، مهما يكن المستفيد منها، وتقييمها .
- مراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات، مهما تكن وضعيتها القانونية، التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل القضايا الإنسانية والاجتماعية والعلمية والتربوية أو الثقافية خصوصاً في إطار دعم حملات التضامن الوطني.

2-2-2. الفرع الثاني : تقييم دور مجلس المحاسبة في حماية المال العام من الفساد المالي

بالرغم من أهمية دور مجلس المحاسبة والمتمثل في الرقابة البعدية لأموال الدولة والتي تهدف إلى إرساء العدالة من خلال تطبيق قوانين المالية، إلا أننا نجد الكثير من النقائص التي يجب تداركها على أرض الواقع، والتي تقف حاجزا أمام ممارسة المجلس لهذه الوظيفة الرقابية.

كما لم يرق لبلوغ التصور الذي يصبو إليه، والشفافية التي يسعى إلى تحقيقها في تسيير الأموال العمومية، فقد بقيت هذه التصورات والأهداف التي تبدو مجرد فكرة حاملة، وكذلك بالنسبة للفعالية التي يرمي إلى ترسيخها في سبيل ترشيد الإنفاق العمومي ما هي إلا تصور ذهني، ولعل قصور الرقابة التي يؤديها المجلس تكمن في جملة من الأسباب أهمها ما يلي:

- عدم الإكثار بالتقارير التي يعدها المجلس، وإهمال مضمونها من ملاحظات.
- تهميش الدور الاستشاري لمجلس المحاسبة، حيث لرئيس الجمهورية أو رئيس الهيئة التشريعية.. صلاحية إخطار المجلس لإبداء رأيه حول بعض المسائل والملفات ذات الأهمية الوطنية، لكن نادرا جدا ما يتم اللجوء إليه لإبداء رأيه حول هذه المسائل وحتى فيما يتعلق بالمشاريع التمهيدية لقانون المالية وضبط الميزانية التي أصبحت لا تعرض حتى على البيئة التشريعية.
- فقدان مجلس المحاسبة للإستقلالية الوظيفية والعضوية، وتأثير السلطة التنفيذية على قرارات المجلس والتقصير في متابعة القضايا التي يكشف عنها المجلس لوجود مصالح متبادلة بين المتهمين الذين يكشف عنهم المجلس.
- كما أن دور مجلس المحاسبة في مكافحة الفساد المالي يقتصر على تقديم تقرير مفصل، يحرره ويضعه بين يدي رئيس الجمهورية لإعلامه بالملفات والقضايا التي كشفتها تحريات المجلس، لأن أقصى ما يملكه المجلس هو طلب المخالفين للتحقيق الجنائي والإداري، وقراراته لا تحوز أية حجية ولا يملك إلا توصية.

3-2. المطلب الثالث: خلية الاستعلام المالي

جاء المرسوم التنفيذي رقم 127/02 المؤرخ في 07 أفريل سنة 2002 المعدل والمتمم بالمراسيم التنفيذية رقم 275-08 المؤرخ في 06 سبتمبر سنة 2008 والمرسوم التنفيذي رقم 10-237 المؤرخ في 10 أكتوبر سنة 2010 والمرسوم التنفيذي رقم 13-157 المؤرخ في 15 أفريل سنة 2013، لاستحداث وإنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيم عملها تنشأ لدي الوزير المكلف بالمالية وهي مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي مقرها الجزائر العاصمة.

تكلف الخلية بمكافحة تمويل الإرهاب وتبييض الأموال حسب المادة الثانية من المرسوم أعلاه وتتولى المهام الآتية: تضع الاجراءات الضرورية للوقاية من كل اشكال تمويل الارهاب وتبييض الاموال وكشفها، كما تؤهل الخلية لطلب كل وثيقة او معلومة ضرورية لإنجاز المهام المسندة إليها من الهيئات والاشخاص الذي يعينهم القانون، ويمكنها في إطار عملها ان تستعين بأي شخص تراه مؤهل لمساعدتها في انجاز مهامها.

يدير الخلية رئيس وتسييرها أمانة عامة حيث تتكون الخلية من مجلس وامانة عامة ومصالح .يتكون مجلس الخلية من سبعة اعضاء وفقا للمادة 10 من المرسوم السالف ذكره منهم:

- رئيس.

- أربعة أعضاء يتم اختيارهم نظرا لكفاءاتهم في المجالات البنكية والمالية والأمنية. - قاضيين اثنين يعينهما حافظ الأختام، بعد رأي المجلس الأعلى للقضاء.
- يعين رئيس وأعضاء المجلس بموجب مرسوم رئاسي لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة .

خاتمة

- من خلال ما تقدم ذكره يمكن القول أن الآليات القانونية لمكافحة الفساد وقمعه، سواء في الجوانب الإدارية أو المالية لا تكفي إلا إذا تم مواجهته عن طريق الآليات المؤسسية التي تملك سلطة الرقابة والتبليغ في مواجهته، كالديوان الوطني لمكافحة الفساد في رصدت تحركات الفساد في المؤسسات الوطنية، إضافة إلى منع هدر المال العام.
- ومن أجل قمع الفساد المالي والإداري ارتأينا وضع التوصيات التالية:
- توسيع صلاحيات الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وعدم اقتصر مهامها على الرقابة
 - على الإدارة الجزائرية مواكبة التكنولوجيا واستخدام الرقمنة في مواجهة كل أنواع الفساد كالرشوة والتزوير والإختلاس.

- تعديل قوانين مكافحة الفساد وفق التطورات الحديثة المواكبة لعصرنة الإدارة.
- تزويد الهيئات المكلفة بالوقاية من الفساد بكل الإمكانيات المادية والبشرية لمواجهة الفساد وقمعه.
- استقلالية الديوان المركزي لقمع الفساد استقلالية شكلية ما لم تصبح مستقلة عن السلطة التنفيذية حتى تعمل خارج وصية أي سلطة.

قائمة المراجع

1. المرسوم التنفيذي رقم 78/92، المؤرخ في 22 فيفري 1992، المحدد لاختصاصات المفتشية العامة للمالية، ج ر ع 15 المؤرخة في 1992/02/22.
2. المرسوم التنفيذي رقم 272/08، المؤرخ في 06 سبتمبر 2006، المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، جريدة رسمية العدد 50، المؤرخة في 07 سبتمبر 2008.
3. المرسوم الرئاسي رقم 426/11، المؤرخ في 08 ديسمبر 2011، المحدد لتشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه، الجريدة الرسمية عدد 68 المؤرخة في 11 ديسمبر 2011.
4. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003.
5. القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بمكافحة الفساد، الجريدة الرسمية عدد 14 المؤرخة في 08 مارس 2006.
6. عثمانى فاطمة، "الديوان المركزي لقمع الفساد لبنة جديدة لتعزيز مكافحة الفساد"، مجلة دائرة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة تيزي وزو، العدد الخامس، جوان 2018.
7. وليد شريط، "الآليات المؤسسية لمكافحة الفساد في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية"، جامعة زيان عاشور الحالة الجزائر، العدد الأول، مارس 2020.



آليات الرقابة على مالية الجماعات المحلية في الجزائر

Mechanisms of financial control over local authorities in Algeria

د. يحيى مجيدي

جامعة الوادي

yahia108@gmail.com

د. حاج قويدر عبد الرحيم*

جامعة غرداية

Hadjkouider.abderahim@univ-ghardaia.dz

تاريخ النشر: 2024/06/30

تاريخ القبول: 2024/04/04

تاريخ الإيداع: 2024/02/22

ملخص:

تلعب الرقابة المالية دورا مهما في ضمان حماية المال العام والوقاية من الأخطاء والانحرافات وكذا تصحيح الأداء، كما تساعد على محاربة أي انحراف وأي سلوك يمس المصلحة العامة، وتعتبر الجماعات المحلية النواة الرئيسية لبعث عملية التنمية المحلية الشاملة ومن خلالها الاقلاع الاقتصادي في مختلف المجالات على مستوى إقليمها، ولن يتأتى ذلك إلا من خلال موارد مالية ذاتية أو مخصصة من الحكومة، غير أنها تحتاج لحماية من جهات مختصة سواء من أجهزة إدارية أو هيكل دستورية لضمان الانفاق الأمثل لها وحمايتها من كل أشكال الجرائم المالية، وتتعدد هذه الأجهزة من دولة لأخرى، غير أن الاتفاق عليها يكون من خلال إجراءاتها سواء كانت قبلية أو بعدية. الكلمات المفتاحية: الجماعات المحلية، الرقابة المالية، التنمية المحلية، الاستقلالية المالية.

Abstract:

The Financial control plays an important role in ensuring the protection of public money and the prevention of errors and deviations, as well as correcting performance. It also helps to combat any deviation and any behavior that affects the public interest. Local groups are the main nucleus for reviving the process of comprehensive local development and through it economic take-off in various fields at the level of their territory. And this will only be achieved through self- or allocated financial resources from the government, but they need protection from competent authorities, whether administrative bodies or constitutional structures to ensure optimal spending and protect them from all forms of financial crimes, and these agencies are multiple from one country to another, but the agreement It must be through its procedures, whether before or after.

Keywords: Local authorities; financial control; local development; financial independence.

* المؤلف المراسل.

مقدمة:

أقرت المنظومة التشريعية للجماعات الإقليمية في الجزائر في نصوصها مبدأ عام متعلق أساسا بالاستقلالية الإدارية والمالية وسلطتها في اتخاذ القرارات من أجل التسيير الحسن لشؤونها المحلية بعيدا عن أشكال الضغط التي تفرضها السلطة المركزية عليها، إلا أن مهمة الرقابة المسموح بها ضرورية في حدود ما تعتمده ويعترف به النظام اللامركزي، إذ أن الوجه المقابل للاستقلالية هو الرقابة، وبالتالي فإن الرقابة على البلديات في الجزائر أضحت أكثر تعقيدا إذا ما قورنت بالرقابة على الولاية بسبب أن الجهاز المسير داخل هذه البلديات جهاز منتخب بما فيه المسؤول الأول للبلدية، على عكس ما نجده في الولاية التي يعين فيها المسؤول الأول من أعلى جهة في الدولة.

كما أن أشكال الرقابة التي خضعت لها الجماعات المحلية في الجزائر، جعل استقلاليتها مصابة بالغموض، وهو ما يعبر عن العلاقة العمودية بين الدولة والجماعات المحلية، التي جعلت من الدولة وصيا وليست فقط مجرد مطلع على أعمالها.

وقد تعددت مظاهر الرقابة على الجماعات المحلية وتنوعت صورها سواء كانت رقابة وصائية تمارسها السلطة المركزية أو رقابة مالية تمارسها الهيئات المختصة أو رقابة قضائية تمارسها السلطة القضائية أو حتى رقابة شعبية يمارسها المواطنون، بحكم أنهم الفئة المستهدفة الأولى في مجال التنمية.

وتعدّ ميزانية الجماعات المحلية الركيزة الأساسية لنشاطها وسياستها في إطار مخطط التنمية التي تظهر في جوانب الإنفاق، فإذا كانت الدساتير الجزائرية منحت للجماعات المحلية الاستقلالية المالية بتخصيصهما ميزانية ترصد فيها جميع النفقات والموارد من أجل تأدية وظائفهما حسب ما هو مخطط له، فإن الرقابة الممارسة عليهما تظل قائمة من خلال آليات وصور وهيئات أوكلها القانون لممارسة هذه الوظيفة ومعرفة المدى الحقيقي في إنفاقها بطريقة شرعية تارة وممارسة بعض التضييق عليها من طرف السلطة المركزية تارة أخرى.

هذه العملية أو النوع من الرقابة مهم جدا في السياسة المالية إذ يطلق عليها الفقهاء بالرقابة الوقائية، المتمثلة في عمليات المراجعة والرقابة قبل صرف الميزانية، ذلك أنه لا يجوز لأي سلطة تنفيذية الارتباط بالالتزام أو القيام بدفع أي مبلغ إلا بعد الحصول على تأشيرة الجهات المختصة المخول لها فرض الرقابة على نفقات الجماعات المحلية.

ومن أجل الحرص على سلامة هذه الإجراءات الخاصة بالإنفاق، ألحقت مهمة الرقابة الشرعية في الجزائر على عمليات الإنفاق برقابة قبلية إلى المراقبين الماليين، التي نشأت منذ الحقبة الاستعمارية يقوم بها مراقب مالي بمراقبة إجبارية على مشاريع الالتزام بالنفقات بالإضافة للأعمال ذات الأثر المالي، حيث تشمل هذه الرقابة عملية خروج الأموال من الخزينة العمومية التي يباشرها الرئيس برؤوسيه، والتي تتم عن طريق المراقب المالي، كما ألحقت الرقابة المالية برقابة بعدية من طرف جهات وهيئات خولت لها مهمة ذلك.

مشكلة البحث

بالرغم من تعدد أجهزة وآليات الرقابة على مالية الجماعات المحلية، تبقى خطوات وأداء فعاليتها تطرح عدة نقاط الأمر الذي يدفعنا إلى طرح الإشكالية الرئيسية: إلى حد عمل المشرع الجزائري في وضع نظام قانوني متكامل يضمن الرقابة الفعالة على مالية الجماعات المحلية؟

ومن خلال الإشكالية تتفرع إشكاليتين فرعيتين وهما:

- ماهي الآليات الكفيلة بمراقبة مالية الجماعات المحلية؟

- ما مدى تأثير الرقابة المالية على التنمية المحلية؟

أهداف البحث

تهدف الدراسة بشكل أساسي إلى تسليط الضوء عن واقع الرقابة المالية على الجماعات المحلية في التشريع الجزائري، من خلال تقديم رؤية واضحة عن العمليات الرقابية القبلية والبعدية في ظل تعدد الأجهزة الرقابية وتقييم أدائها ومدى انعكاساتها على التنمية المحلية من أجل التوصل إلى التسيير العقلاني للاعتمادات المالية وإعطاء مقارنة قانونية لمنظومة الرقابة المالية للجماعات المحلية وفق جدلية الفعالية والبحث عن الحكامة المالية.

فرضيات البحث

تتمحور فرضيات البحث فيما يلي:

- تلعب الرقابة المالية دورا مهما في تحسين الخدمات المقدمة للمواطن، كونها تقوم على الكثير من الاعتبارات.
- تساهم الرقابة في حماية المال العام وترشيد النفقات وتحسين أداء عمل الجماعات المحلية.
- تظل الهيئات الدستورية والمركزية المختصة التي سخرتها السلطات العامة في الجزائر في سبيل حماية ومتابعة المال العام.
- كلما زادت فعالية العمل الرقابي على مالية الجماعات المحلية كلما زادت الشفافية وتحسن التسيير.

منهجية البحث

سيتم الاعتماد في هذا البحث على المنهج الوصفي التحليلي، حيث يساعدنا المنهج الوصفي للحديث على الرقابتين الماليتين القبلية والبعدية وتحديد المفاهيم ودورهما في حماية المال العام ومراقبة حسابات الجماعات المحلية ومختلف العمليات والبرامج التنموية، أما المنهج التحليلي فهو يساعدنا على التحليل القانوني لهذه الأدوار والمهام ومختلف المراحل والخطوات التي تقوم بها هذه الجهات.

ومن خلال هذا تم تقسيم هذا البحث إلى ثلاث محاور:

1. الرقابة القبلية على مالية الجماعات المحلية
2. الرقابة البعدية على مالية الجماعات المحلية
3. تقييم الرقابة وتأثيرها على التنمية المحلية

1- الرقابة القبلية على مالية الجماعات المحلية:

تستهدف الرقابة السابقة أساسا بحث مشروعية التصرف المالي قبل تنفيذه،⁽¹⁾ لتفادي ارتكاب أخطاء ومخالفات مالية، كما تمارس الرقابة على مالية الجماعات المحلية من طرف وزير الداخلية والسلطات والأشخاص المفوض لهم القانون ذلك، كما تكمن أهمية الرقابة المالية القبلية أو مراقبة الالتزامات بالنفقات في كونها تمارس على قرارات الالتزام بالنفقات للأميرين بالصرف قبل إنتاج هذه القرارات لآثارها القانونية، أي قبل أن تترتب عنها ديون

(¹) - زهير شطاح، "رقابة التسيير على الجماعات المحلية"، ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية، مغرب المغرب العربي الاقتصاد والمجتمع، الجزائر،

يومي 9 و10 جانفي 2008.

تجاه الهيئات العمومية⁽¹⁾، فالرقابة المالية القبلية إذا تصبح هنا بمثابة إجراء وقائي يسمح بالتصدي للمخالفة المالية منذ بدايتها ومنع آثار ظهورها.⁽²⁾

وسنتناول في هذا المحور بعض الأجهزة المكلفة بالرقابة القبلية والمتمثلة أساسا في رقابة المحاسب العمومي في العنصر الأول ورقابة المراقب المالي في العنصر الثاني كما سنتناول إجراءات الرقابة القبلية في العنصر الثالث.

1-1. رقابة المحاسب العمومي:

يتميز مركز المحاسب العمومي بالازدواجية كونه يجمع بين وظيفة الصرف والتحصيل باعتباره أحد المسؤولين عن تنفيذ الميزانية، إلى جانب وظيفة الرقابة، فهو يمارس رقابة آنية على تنفيذ الميزانية من خلال التدقيق في قانونية العمليات بكل تفاصيلها.⁽³⁾

كما إنَّ الإطار القانوني للمكلفين بالرقابة من المحاسب العمومي باعتباره عون يختص برقابة مالية قبلية وقائية على مدى مشروعية العمليات المالية والمحاسبية التي تشمل نفقات وإيرادات الميزانية المحلية عبر مختلف مراحلها إلى غاية آخر إجراء، ذلك أن عمل المحاسب العمومي هو نفسه المعمول به مثل باقي الدول، فقبل تنفيذ إجراءات التحصيل وأوامر الصرف التي يصدرها رؤساء المجالس، تخضع وجوبا لرقابة المحاسب العمومي للتأكد من شرعيتها، وفي حالة وجود اختلالات يقوم وجوبا برفض تنفيذها وإرجاعها إلى مصدرها.

ففي الجزائر يعتبر أمين خزانة الولاية محاسب عمومي بالنسبة للولاية إذ يقوم بالعمليات المالية التالية:

أولاً: تركيز العمليات المحاسبية التي يجريها المحاسبون الثانويين والتابعون له.

ثانياً: تنفيذ الإيرادات والنفقات لميزانية الدولة على المستوى المحلي.

ثالثاً: يتكلف بتوزيع المعاشات على مستوى ولايته.

كما يعتبر المحاسب البلدي محاسباً عمومياً بالنسبة للبلدية يمارس مهامه كمحاسب عمومي طبقاً للتنظيم المعمول به، لتحصيل جميع مداخيل البلدية وجمع المبالغ التي ترجع إليها، وكذا الوفاء بالنفقات التي يصدرها الأمر بالصرف على مستوى البلدية، ويتمثل دوره أساساً في:

أولاً: القيام بكل الإجراءات الضرورية ضد المدينين المتأخرين عن التسديد.

ثانياً: تنبيه الأمرين بالصرف بانتهاء آجال الإيجارات.

ثالثاً: منع سقوط حقوق البلدية بالتقادم.

وتختتم مراقبة المحاسب العمومي لصحة النفقة إما بالدفع أو رفض الدفع على النحو التالي⁽⁴⁾:

(1) - محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 8.

(2) - محمد الطاهر قادري وعبد الكريم كاي، "دور الرقابة في ترشيد استهلاك اعتمادات ميزانية الجماعات المحلية"، مجلة دراسات جبائية، العدد 02، جوان 2013، ص 149.

(3) - محمد لخضر دلاج وعصام نجاح، "فعالية الرقابة المالية على الجماعات المحلية في التشريع الجزائري"، مجلة العلوم الانسانية، جامعة أم البواقي، المجلد 07، العدد 02، جوان 2020، ص 120.

(4) - محمد لخضر دلاج وعصام نجاح، مرجع سابق، ص 121.

1-1-1. الدفع:

وهو ما نصت عليه المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية بحيث وبعد التأكد من استيفاء النفقة لكافة الشروط والعناصر المنصوص عليها سابقا يقع هنا لزاما على عاتق المحاسب العمومي وضع التأشير القابلة للدفع ضمن الآجال المحددة عن طريق التنظيم على أن يتحمل المسؤولية املة عن قراره بذلك.

1-1-2. رفض الدفع:

في هذه الحالة إذا تم التأكد من عدم توافر الشروط والعناصر السابقة لصحة النفقة، يقع هنا لزاما على المحاسب العمومي رفض الدع واطلاع الأمر بالصرف على هذه الخطوة بواسطة مذكرة خطية يحدد فيها أسباب الرفض حتى يتم تسويتها من جديد.

1-2. رقابة المراقب المالي:

إنّ المراقب المالي في الجزائر يعد موظف عمومي تابع مباشرة لوزير المالية الذي يعينه بقرار من بين الموظفين الذين يمارسون نشاطهم على مستوى المديرية العامة للميزانية غالبا، مقرر هذا الأخير يكون إما بالوزارة المعين بها على المستوى المركزي أو على المستوى المحلي، ففي الجزائر أوردت المادة 11 من المرسوم رقم 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011 المتعلق بمصالح المراقبة المالية أصنافا من المترشحين الذين تتوافر فيهم القابلية للتعيين ويحوزون على الشروط المنصوص عليها في هذه المادة، كما أن من مهامه تنظيم العلاقة بينه وبين رئيس المجلس الشعبي البلدي كأمر بالصرف.⁽¹⁾

ففي فرنسا مثلا تسند الرقابة السابقة أو القبلية لوزير المالية عن طريق ممثله المراقب المالي، أما في إنجلترا فيقوم بهذه العملية المراقب المحاسب العام، وفي الولايات المتحدة الأمريكية يمارسها مكتب المراقب المحاسب العام، أما في لبنان فيمارسها ديوان المحاسبة، وبالنسبة للعراق يمارسها ديوان الرقابة المالية، وفي إيطاليا يتولى الرقابة مندوبون من محكمة الحسابات.⁽²⁾

كما أن مجال اختصاص المراقب المالي يبنى أساسا بتأشير القرارات والوثائق التي تتضمن التزامات النفقات العمومية من طرف الأمر بالصرف أو المحاسبون العموميون.⁽³⁾

وتنحصر أيضا تأشير المراقب المالي في:⁽⁴⁾

أولا: قرارات التعيين والتثبيت والقرارات التي تخص الحياة المهنية للموظفين ودفع مرتباتهم باستثناء الترقية في الدرجة.

ثانيا: الجداول الإسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية.

ثالثا: الالتزامات بنفقات التسيير والتجهيز والاستثمار.

(1) عبد الوهاب بن بوضياف، معالم لتسيير شؤون البلدية، دار الهدى عين مليلة، الجزائر، 2014، ص20.

(2) مزاني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، الجزائر، 2005، ص09.

(3) يمارس المراقب مجموعة من المهام حددتها المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر سنة 2011 المتعلق بمصالح المراقبة المالية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 64 لسنة 2011.

(4) المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة التي يلتزم بها المراقب المالي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 82، 1992.

رابعاً: كل التزام مدعم بسند طلب أو الفاتورة الشكلية عندما لا يتعدى المستوى المحدد لإبرام الصفقات العمومية، حيث يتم دراسة وفحص ملفات الالتزام المعروضة للرقابة في أجل 10 أيام، غير أنه يمكن أن تمتد هذه المدة إلى 20 يوماً عندما تتطلب الملفات دراسة معمقة⁽¹⁾.

يغلق تاريخ التزام نفقات التسيير يوم 10 ديسمبر ويمدد هذا التاريخ إلى 20 ديسمبر من نفس السنة للنفقات العمومية بالنسبة لنفقات التجهيز والاستثمار والنفقات التي تصرف بواسطة الإدارة المباشرة، وجدول الأجور للمستخدمين المؤقتين⁽²⁾.

ويرى عدد من المختصين أن هذه الرقابة تمثل حداً من حرية التصرف على خلاف الرقابة اللاحقة التي تمنح استقلالية أوسع للأمر بالصرف.

3-1. إجراءات الرقابة القبلية على مالية الجماعات المحلية

إن إجراءات الرقابة القبلية على الجماعات المحلية التي يقوم بها المراقب المالي تنحصر أساساً في مجموعة من الآليات، تهدف لتفادي الوقوع في أخطاء إدارية مخالفة للقانون، قد تترتب عليها مشاكل كبيرة تتسبب في إعاقة عملها، حيث تشمل هذه الإجراءات⁽³⁾:

أولاً: التصديق: وهذا الإجراء قد يكون صريحاً أو ضمنياً، وهو نتيجة لصحة العمليات التي تقوم بها البلدية والولاية من خلالها تعرف السلطة المركزية صحة أعمالها، وهذا التصديق على نوعين:

- تصديق صريح: وهو إجراء تصبح من خلاله أعمال البلدية والولاية نهائية بموجب تصديق السلطة الوصائية على قرارات الهيئات اللامركزية، وأن هذه القرارات تصبح نافذة مهما طالَّت فترتها الزمنية.
- تصديق ضمني: أن تكون هذه الإجراءات نافذة إذا مضت فترة زمنية دون إقرارها، فقد يكون رفض التصديق ضمنياً من طرف المراقب المالي إذا سمح القانون لأن يكون هناك صمت من طرف الجهة المختصة بعد فوات المدة القانونية.

ثانياً: الإيقاف: يعد وسيلة من وسائل السلطة الوصائية لإيقاف قرار صادر عن رئيس المجلس الشعبي البلدي حول النظام العام أو المصلحة العامة، بحيث يطلب مثلاً الوالي من البلدية إيقاف تنفيذ قرار صادر.

ثالثاً: الإذن المسبق: هو إجراء تتخذه السلطة المركزية تجاه المجالس المحلية، يهدف إلى تفادي الانطلاق في إصدار القرارات التي قد تكون محل توقيف، وبالتالي فإن الإذن المسبق يعني عدم المساس بالمصلحة العليا وعدم مخالفة القانون⁽⁴⁾.

رابعاً: التصريح: إجراء تقوم به السلطة المختصة في الرقابة بأن تصرح أن هذا القرار لا يخالف قاعدة قانونية، ولا يمس المصلحة العامة وعلى ذلك فإن التصريح يكون صريحاً وغالباً ما يكون بالقول.

(1) - المادة 14 من نفس المرسوم التنفيذي 414-92.

(2) - المادة 16 من نفس المرسوم التنفيذي 414-92.

(3) - حمادو دحمان، الوسائل غير القضائية لرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2011/2010، ص 53.

(4) - الملاحظ أن المشرع الجزائري لم ينص في القانون 10-11 والقانون 12-07 المتعلق بقانوني البلدية والولاية على مسألة الإذن المسبق، حيث ترك إتخاذ المبادرة مفتوحاً، أي الحرية في إتخاذ القرار يدخل ضمن إختصاص الجهة المحلية.

كما تخضع وجوبا الصفقات التي تبرمها الجماعات المحلية مع مزوديها للموافقة المسبقة لإحدى اللجان المختصة حسب كل حالة سواء على مستوى اللجنة البلدية، الجهوية، الوزارية أو العليا، كما توافق اللجان المختلفة على مشاريع الملحقات التعديلية ومشاريع الأختام النهائية.

2- الرقابة البعدية على مالية الجماعات المحلية

تقوم هذه الرقابة البعدية على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، وعلى فكرة التوازن بين مبدأ استقلالية الهيئة وتمتعها بالشخصية المعنوية ومبدأ التبعية للدولة وما يتطلبه من ضرورة⁽¹⁾ تبدأ مباشرة بعد إنتهاء السنة المالية واستخراج الحساب الإداري للولاية والبلدية، ونجد هذه الرقابة على غرار الرقابة السابقة تكون بعدية لمعرفة مدى قيام الجماعات المحلية بتحصيل جميع مواردها وأن كل ما تم القيام به قانوني، وهذا بغية مواكبته ومحاولة تصويبه حتى نهاية أثره، ومن أهم إجراءاتها التفتيش الذي يعيد فحص ودراسة التصرفات القانونية، أو العمل المادي للإدارة المركزية بمراجعة المستندات والوثائق، ومراجعة الحسابات، ومدى تطابقها للقواعد المعمول بها في مجال المحاسبة العامة.

وتسعى الجزائر جاهدة لتحقيق التنمية بما يتطلع له المواطن، غير أن هذه الخطوة لا تتم إلا بصرف مالية الجماعات المحلية من خلال تحصيل الإيرادات وتنفيذ النفقات بطريقة سليمة وفق التشريع المعمول به وقواعد المحاسبة والرقابة المالية بمختلف أشكالها طبقا للقانون، من خلال التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها الأموال العامة وكذا التحقق من صحة الدفاتر والسجلات والمستندات، إضافة إلى التأكد من عدم تجاوز الوحدات النقدية في الإنفاق وحدود الاعتمادات المقررة مع ما يستلزم من مراجعة المستندات المؤدية للصرف، إلى جانب التأكد من صحة توقيع الموكل لهم بسلطة الأمر بالصرف مرفوعة برقابة سابقة وأخرى لاحقة، لتبين آثار تنفيذ الميزانية وما يتخلله من إنفاق ونتائج مترتبة، ومدى التزام الإدارة في تنفيذها وفقا للسياسة المعتمدة⁽²⁾.

هذا ويحتل النظام الرقابي البعدي في الجزائر أهمية بالغة، حيث يترجم ذلك حرصا من المشرع الجزائري على المحافظة على المالي حيث تقوم به بعض المؤسسات الدستورية وهو ما سنتطرق له في هذه الورقة البحثية من خلال رقابة المفتشية العامة للمالية في العنصر الأول، رقابة مجلس المحاسبة في العنصر الثاني ورقابة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في العنصر الثالث.

2-1. المفتشية العامة للمالية:

أقر القانون المتعلق بالمحاسبة في الجزائر أن الجماعات المحلية تخضع للمراقبة في تنفيذ ميزانيتها لمجالسها المنتخبة، وبالتالي فإن هذه الرقابة اللاحقة تقوم بها المفتشية العامة للمالية.

(¹)- علي الجنابي، الرقابة على الموازنة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، بيروت، لبنان، 2015، ص51.

(²)- عبد المالك طيبي، الميزانية المحلية في التشريع الجزائري على ضوء القانون 10-11 المتعلق بالبلدية والقانون 12-07 المتعلق بالولاية، مجلة منازعات الأعمال، الجزائر، عدد 21، فبراير 2017، الجزائر، ص120.

أنشأت المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم رقم 80-53 المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية سنة 1980 والتي تعد جهاز رقابي دائم تراقب الميزانية عند تنفيذها.⁽¹⁾

وقد أوكلت لها مهام مراقبة التسيير المالي والحسابي في مصالح الدولة والجماعات العمومية اللامركزية والهيئات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.

كما تمارس المفتشية العامة الرقابة بواسطة مفتشين عامين يكونون محلفين، أين يؤدون اليمين قبل مباشرة مهامهم الفعلية، ويحدد وزير المالية كل سنة برنامج عمل لهذه المفتشية يشمل:

— تفتيش كل حسابات الآمرين بالصرف والمحاسبين العموميين وذلك من خلال تنقلهم إلى عين المكان إعلامهم أي بزيارات تفتيشية فجائية.

— زيارات عادية بعدما يعلم المفتش العام المرفق أو المؤسسة العامة التي ينبغي مراقبتها، محددا التاريخ الذي ستم فيه الزيارة.

— والأصل العام أن تتم عملية التفتيش بالانتقال إلى البلديات والولايات في ثلاث حالات وهي:

— بناء على وثائق أين يقوم هؤلاء بعين المكان للتحقق من ذلك.

— تجرى المراجعات والتحقيقات بصورة فجائية، أي دون إعلام للبلدية والولاية.

— بعد الإخطار وتبليغ مسبق عند المهام المتعلقة بالدراسة أو الخبرات المحتملة من أجل تحضير نفسيهما.

وعليه فإن مسؤولي الجماعات المحلية والهيئات التابعة لها ملزمون بأن يقوموا بالتدخل لتوفير الظروف اللازمة لعمل أداء المفتشين، من خلال تقديم الأموال والقيم التي يحوزونها ومدهم بكل السجلات والأوراق والإثباتات أو الوثائق الخاصة بذلك، وأيضا الإجابة على المطالب المقدمة من معلومات مباشرة.

بعد إنتهاء المفتشين مباشرة من مهامهم التفتيشية على ميزانية الجماعات المحلية، يحرر تقرير تسجل فيه ملاحظاتهم والمعاينات التي قاموا بها أثناء مهامهم، في مقررات البلديات والولايات، يحتوي التقرير على إقتراح تدابير من شأنها أن تحسن تنظيم المصالح والهيئات، كما يمكن أن يحتوي على إقتراح من طبيعته أن يحسن الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تطبق عليها بعدما يبلغ التقرير إلى مسيري المصالح والهيئات المعنية بالأمر، الذين يقومون بالإجابة عليه خلال مدة أقصاها شهرين مع إمكانية تمديد هذه المدة من طرف الوزير المكلف بالمالية.⁽²⁾

2-2. مجلس المحاسبة:

نص الدستور الجزائري لسنة 1976 على ضرورة تأسيس مجلس المحاسبة بموجب المادة 190 مه، كفكرة مستوحاة من المشرع الفرنسي رغم أن اختبار الجزائر في تلك الفترة كان اشتراكي.⁽³⁾

إنّ مجلس المحاسبة في الجزائر هيئة عليا يتمتع بالاستقلالية، يقوم بالرقابة البعديّة لأموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية، وكذا رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة.

(1) - أنشأت المفتشية العامة للمالية بموجب المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 01 مارس 1980 المتضمن إحداث مفتشية عامة للمالية، حيث صدر المرسوم في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 10، ما أعيد النظر في صلاحيتها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-8 المؤرخ في 22 فيفري 1992، حيث يؤهل المفتشية العامة للتقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية لاقتصادية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 15.

(2) - المواد 16 و 17 و 18 من المرسوم التنفيذي 92-78 المؤرخ في 22 فيفري 1992 المتعلق باختصاصات المفتشية العامة للمالية.

(3) - محمد الصغير بعلي وأبو العلا يسري، المالية العامة، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2003، ص 117.

يساهم مجلس المحاسبة في تطوير الحكم الراشد والشفافية في تسيير الأموال⁽¹⁾. حيث يدقق في شروط استعمال الهيئات للموارد والوسائل المادية للأموال العامة التي تدخل ضمن نطاق اختصاصه.

كما يضم المجلس هيئة ذات كفاءة قضائية وإدارية، تعمل تحت سلطة رئيس الجمهورية باعتباره يعد تقريراً سنوياً يرفعه لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول⁽²⁾. وتمثل أهداف رقابة مجلس المحاسبة في⁽³⁾:

- أولاً: تشجيع الاستعمال المنظم والصارم للموارد والوسائل المادية والأموال العمومية.
 - ثانياً: ترقية إجبارية تقديم الحسابات وتطوير شفافية تسيير الأموال العمومية.
 - ثالثاً: تعزيز الوقاية والمكافحة من جميع أشكال الغش والممارسات غير القانونية أو غير الشرعية التي تشكل تقصيراً في الأخلاقيات وفي واجب النزاهة، أو الضارة بالأموال العمومية.
- 2-2-1. إجراءات الرقابة الممارسة من طرف مجلس المحاسبة على الميزانية:⁽⁴⁾

لقد حدد القانون الخاص بإنشاء مجلس المحاسبة أشكالاً للرقابة على مالية الجماعات المحلية حصرتها في مجموعة من الخطوات:

- أولاً: حق الاطلاع وسلطة التحري: يحق للمجلس أن يطلب كل الوثائق التي من شأنها أن تسهل رقابة العمليات المالية والمحاسبة اللازمة لتقييم تسيير المصالح والهيئات الخاضعة لرقابته.
- ثانياً: رقابة نوعية التسيير: يخضع كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي لرقابة التسيير من طرف مجلس المحاسبة، حيث يراقب المجلس نوعية تسيير الجماعات المحلية، إذ يقوم بتقييم شروط استعمال الجماعات المحلية بالوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها على مستوى الفعالية والنجاعة والاقتصاد بالرجوع إلى المهام والأهداف والوسائل المستعملة.

ثالثاً: مراجعة حسابات المحاسبين العموميين: يراجع مجلس المحاسبة حسابات المحاسبين العموميين ويصدر أحكاماً بشأنها، من خلال صحة العمليات المادية الموصوفة فيها ومدى مطابقتها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها.

2-2-2. رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية المالية:

نعني هنا برقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية أن يتولى مجلس المحاسبة الرقابة على الموظفين الإداريين، وتشمل أيضاً كل من يقوم بإدارة الأموال العمومية أو يتدخل فيها دون أن تكون له الصفة القانونية⁽⁵⁾، كما يسهر المجلس على مراقبة احترام قواعد الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية بالنسبة للولاية والبلدية، من خلال

(1)- المادة 199 من دستور الجزائر لسنة 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 54 الصادر بتاريخ 16 سبتمبر 2020.

(2)- تأسيس مجلس المحاسبة في الجزائر بموجب الأمر 76-57 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976.

(3)- فاطمة بن الدين، مجلس المحاسبة كآلية رقابة للحد من الفساد في الجزائر، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، المركز الجامعي البويض، العدد 04، ديسمبر 2017، ص 5.

(4)- عبد الرحيم لحرش، البلديات والتنمية المحلية، دار فواصل للنشر والاعلام، غرداية، الجزائر، 2021، ص 73.

(5)- عبد العزيز عزة، "اختصاص مجلس المحاسبة في ممارسة رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في الجزائر"، مجلة التواصل في العلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة عنابة، العدد 32، ديسمبر 2012، ص 159.

مراقبة الأخطاء أو المخالفات التي تكون خرقا صريحا للأحكام التشريعية والتنظيمية التي تسري على أموال الجماعات المحلية أو الوسائل المادية الأخرى، وتلحق أضرارا بخزينة الجماعة.⁽¹⁾

وبالرجوع إلى النصوص التي تحكم مجلس المحاسبة في الجزائر تنظيما واختصاصا يتبين ما يلي⁽²⁾:

أولاً: أن المشرع نص صراحة أن لمجلس اختصاص قضائي، ونظم لممارسة اختصاصاته الرقابية في غرف ذات اختصاص وطني وغرف ذات اختصاص اقليمي ويمكن أن تنقسم الغرف إلى فروع.

ثانياً: أن عمل مجلس المحاسبة يقوم على إجراءات قضائية تحاكي الاجراءات على مستوى الأجهزة القضائية الإدارية، حيث يصدر قرارات مثل الغرامات ضد المحاسبين العموميين أو الأمرين بالصرف عند تأخر إيداع حساباتهم، أو بسبب عدم إرسالهم للمستندات الثبوتية التي تطلب منهم.

ثالثاً: تخضع قرارات مجلس المحاسبة مثلها القرارات القضائية الأخرى لإجراءات الطعن.

2-3. الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد:

يعدّ الفساد جانبا من الجوانب المعيقة للتنمية، ظلت قائمة منذ حقب ماضية، لهذا سعت الجزائر على غرار بقية الدول بإنشاء هيئات متخصصة لمعالجة الفساد المحلي المرتبط بعدم الكفاءة وعدم الحرص على حماية المال العام،⁽³⁾ خاصة من قبل الأمرين بالصرف لدى الجماعة المحلية، إذ تعاني أغلب البلديات اليوم من مشاكل في التسيير، مما نتج عنه فساد إداري ومالي أعاق التنمية باعتبار أن الأمر بالصرف هو المسؤول الأول لقيادة قاطرة التنمية المحلية.⁽⁴⁾

اتخذت الجزائر في هذا الشأن مجموعة من التدابير والإجراءات لمكافحة الفساد على المال العام بما فيه التوزيع داخل الهيئات المحلية، تماشياً مع الاتفاقيات الدولية والإفريقية والعربية المتعلقة بمكافحة الفساد لا سيما اتفاقية الأمم المتحدة الموقعة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003 واتفاقية الاتحاد الإفريقي الموقعة بمابوتو بتاريخ 11 يوليو 2003، وقد صادقت الجزائر على الاتفاقيات الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد الصادرة من هيئة الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي وجامعة الدول العربية⁽⁵⁾، وتعتبر الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد هيئة حكومية مختصة في قضايا الفساد وممارسته،⁽⁶⁾ أين حددت مهامها في:⁽⁷⁾

أولاً: اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد وتقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد.

(1) - موقع مجلس المحاسبة في الجزائر: <http://www.ccomptes.org.dz>.

(2) - رمزي جوحو، "ضمانات وآليات حماية المال العام من الفساد في الجزائر"، مجلة الحقوق والحريات، جامعة بسكرة، العدد الثاني، مارس 2016، ص 447.

(3) - نسرين مشقة وبشير سليم، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في ظل القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 08، العدد 02، أبريل 2021، ص 570.

(4) - العياشي عجلان، "حوكمة الجباية المحلية كآلية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة حالة ولاية المسيلة 2008-2011"، مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، العدد 14 لسنة 2014، ص 174.

(5) - جمال دوبي، "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كآلية دستورية لمكافحة الفساد في الجزائر"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 12، جوان 2019، ص 30.

(6) - أنشئت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بموجب القانون رقم 01-06 المؤرخ في 20 نوفمبر 2006، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 14 المؤرخة في 8 مارس 2006.

(7) - حددت المادة 20 من القانون 01-06 الصادر بتاريخ 20 فيفري 2006 مهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

ثانيا: تلقي التصريحات الخاصة بالممتلكات الخاصة بالمنتخبين المحليين وكذا التصريحات الخاصة ببعض الأعراف العموميين الذين يشغلون مناصب حساسة في الدولة.

ثالثا: جمع ومركزة واستغلال كل معلومة يمكن أن تساعد على الكشف والوقاية من وقائع الفساد.

رابعا: التقييم الدوري للآليات القانونية والإجراءات الإدارية ووضع برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين.

خامسا: الإستعانة بالنيابة العامة بهدف جمع الأدلة ومباشرة تحريات حول وقائع الفساد.

3- تقييم الرقابة وتأثيرها على التنمية المحلية:

إن تمتع الجماعات المحلية بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري يوجب الاعتراف لها بخاصية الاستقلال المالي أو الذمة المالية المستقلة، وهذا يعني توفر موارد مالية خاصة للجماعات المحلية تمكنها من أداء الاختصاصات الموكلة إليها وإشباع حاجات المواطنين،⁽¹⁾ كما إنّ الصور المتعددة للرقابة في الجزائر على البلديات على مستوى المنتخبين أو على مستوى المجالس المحلية كهيئات أو على مستوى أعمالها تجعلها مقيدة، ويظهر ذلك جليا في خضوع هذه الهيئات للسلطة المركزية في عدة مجالات وهو ما يؤدي إلى فقدان الإبداع والتنوع في المجالات التنموية.⁽²⁾

ذلك أن المشرع في الجزائر أدخل بمبدأ الاستقلال للهيئات اللامركزية باعتماده على تطبيق الرقابة الإدارية المشددة على غرار النموذج الرقابي الفرنسي التقليدي، فنجد أغلب أساليب الرقابة الموجودة في هذا النموذج تم تطبيقها على البلديات والولايات في الجزائر وهو ما أدى إلى تعطيل عمل هذه الجماعات وعدم تنفيذ برامجها المحلية.⁽³⁾

وعليه فإن للرقابة الخارجية دورا مهما في عمليات التنمية التي تنعكس نتائجها على الاقتصاد الوطني من خلال:

أولاً: تقييم مدى حرص الإدارة المحلية في تحقيق المصلحة العامة.

ثانيا: تقييم مدى مساهمتها في تنفيذ البرامج التنموية المخطط لها.

ثالثا: العمل على تحقيق النتائج بكفاءة عالية وفعالية تامة.

رابعا: إدارة الموارد المتاحة محل الرقابة بكفاءة واقتصادية.

خامسا: التثبت من مدى النجاح في تطبيق الخطط الموضوعة.

هذا وتعرض الرقابة المالية التي يمارسها المراقب المالي باعتباره خبيرا في المجال المالي وفي التسيير عدة عراقيل وصعوبات ومن جملتها تأخر إيداع المدونات ما يعقد من مهام الرقابة المالية القبلية التي تركز لديها أغلب مهام الرقابة خلال فترات ضيقة للغاية تقترب من نهاية إغلاق السنة المالية سواء تعلق الأمر بالاعتمادات الأولية أو الاضافية، كما يواجه المراقب المالي صعوبات عديدة تتعلق أساسا بمدى احترام مبدأ المنافسة عندما يتم اللجوء إلى ابرام اتفاقيات عبر الاستشارات التي تجري بين الممولين والموردين ولا تقوم على اسس قانونية من حيث اختيار احسن عرض أو أقل سعر بل تتضمن أغلب الاحيان عرضا واحدا وهو ما يتنافى مع مبدأ المنافسة في الصفقات العمومية.⁽⁴⁾

(1)- محمد الطاهر قادري وعبد الكريم كاي، "دور الرقابة في ترشيد استهلاك اعتمادات ميزانية الجماعات المحلية"، مجلة دراسات جبائية، العدد 02، الجزائر، جوان 2013، ص 143.

(2)- مسعود شهبوب، "المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة"، مجلة مجلس الدولة، عدد 3، الجزائر، 3 جوان 2003، ص 20.

(3)- عبد الحليم بن مشري، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2010، ص 116.

(4)- محمد أمين يزيد، الرقابة السابقة على النفقات الملزم بها في الجزائر (المراقب المالي نموذجاً)، دار بلقيس الدار البيضاء، الجزائر، 2015، ص 130.

كما تبرز أهمية أجهزة الرقابة المالية في القيام بدورها في التنمية الإدارية، عن طريق تطوير أعمالها في ممارسة اختصاصاتها الرقابية المناط بها والتأكد من صحة العمليات المالية ومعرفة مدى التزامها بتطبيق المنظومة القانونية ومختلف التعليمات السارية، لهذا تتطلب هذه الخطوات وجود نظام رقابي فعال على المشاريع والبرامج التي تتضمنها مخططات التنمية ومستوى تحقيقها لأهدافها بكفاءة وفعالية.

3-1. مدى تأثير الرقابة على استقلالية الجماعات المحلية:

إذا سلمنا بهذه المقومات في الجزائر، فإننا ننظر للرقابة بمنظور أركان الحكم المحلي التي تقوم على أسس قائمة تتمثل في⁽¹⁾:

أولاً: تأكيد وحدة الدولة السياسية والإدارية عن طريق وضع بعض القيود على استقلال السلطات المحلية خوفاً من أن يؤدي استقلالها المطلق إلى تفكيك وحدة الدولة.

ثانياً: تأكيد مشروعية أفعال السلطات المحلية التي تقع على عاتقها عملية جباية الرسوم المحلية ووضع اللوائح والأوامر المحلية والتي قد تتدخل غالباً في حريات الأفراد مما يقتضي قوانين وضوابط تنظم عملها، ومنه تخضع للرقابة المركزية التي تنظر ما إذا كانت هذه الجماعات المحلية تطبق وتحترم القانون أم لا.

ثالثاً: تأمين أدنى حد من الخدمات التي تؤديها الجماعات المحلية على صعيد الدولة، حتى لا يتفاوت مستوى المعيشة بين وحدة محلية وأخرى.

وعليه فإن مضمون الاستقلالية والرقابة المالية يعتبر بدرجة أولى مسألة دستورية تتعلق في نهاية المطاف بنظام الدولة المتأثر بعدة عوامل على غرار تلك التقنية التي تتأثر بمدى تطور وانتشار وسائل الاتصال بين السلطتين المركزية واللامركزية.

كما أن الرقابة القضائية لا تتحرك من تلقاء نفسها إلا بعد تحريكها من طرف من له مصلحة، وعادة ما تكون الرقابة القضائية موضوعية وفعالة ذات طابع عام، كما تطال هذه الأخيرة جميع أعمال الإدارة المركزية منها واللامركزية، عكس الرقابة التشريعية المحدودة التي عادة ما تصب على أعمال ونشاط الحكومة، لهذا تتأثر الرقابة الإدارية في كثير من الأحيان مع مثيلاتها بالأخذ للاعتبارات السياسية.

كما يتطلب تدعيم الاستقلالية المالية حتماً، رقابة مالية فعالة في أرض الواقع بعدما تجسدت هيكلياً وتدرجياً رغم النقائص الكبيرة في وسائل التسيير المادية والبشرية، كما أن تعيين المراقب المالي من طرف وزير المالية وخضوعه لسلطة رقابته الرئاسية، يحد بنسبة كبيرة من استقلاليته الوظيفية.

3-2. انعكاسات الرقابة على التنمية المحلية:

أصبح للرقابة على الجماعات المحلية عموماً تأثيرات كبيرة انعكست بصورة بارزة على مقارنة الدولة للمسألة التنموية، إذ تأرجحت السياسة العامة للدولة في مجال اللامركزية بين مبدئي الاستقلالية والرقابة مع تغليب الثاني عن الأول للأهداف المذكورة، ولعل الفجوة العميقة والمفارقة الواضحة التي ظلت دائماً قائمة بين الخطاب والقانون والممارسة بخصوص سياسة اللامركزية الإقليمية خير دليل على ذلك.

(1) - فاروق خلف، "مستقبل الجماعات المحلية في ظل الآليات المستحدثة للرقابة"، الملتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، جامعة الوادي، الجزائر، يومي 01 و02 ديسمبر 2015.

بالإضافة إلى ذلك فإن الاستقلالية المالية للجماعات المحلية تسمح لها بإدارة ميزانيتها بحرية في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة، حتى لا يكون لذلك تأثير على مجرى نمو النشاط الاقتصادي، غير أن الاستقلالية الممنوحة للجماعات المحلية ليست لها هذه الصفة من جهة حدود الميزانية، ومن جهة المراقبة التي تقوم بها السلطات المركزية.⁽¹⁾

ففي الجزائر أدت مثلا الرقابة الوصائية المشددة والمبالغ فيها عمليا وتطبيقيا، لضعف المنتخب على المستوى السياسي والتعليمي والأخلاقي، ولعله من الغريب أن يصل التشديد في الرقابة نحو محاصرة الخصوصية المحلية إلى إخضاع مداوات المجلس البلدي للمصادقة المسبقة من قبل سلطة الإشراف، لدرجة إتباع هذه الإجراءات حتى في المسائل التي تعتبر ذات خصوصية للشؤون المحلية البحتة كتنظيم الأسواق أو تسمية الأنهج والساحات العمومية⁽²⁾. لذلك غيرت الأساليب الحديثة بعنوان آليات الرقابة، من صفتها التحليلية على مستوى تنفيذ المشاريع وتحقيق الأهداف، مانحة لها أبعادا متطورة تهتم بالجانب التنموي عوض الاقتصار على رقابة التنفيذ الإجرائي الجامد، لأن ما تطمح له هذه الجماعات، يعد دعامة أساسية في التنمية المحلية المستدامة، لهذا يتوجب أن يكون المنتخب مؤطر بتوجيهات فكرية وعلمية محددة، يضمن من خلالها مؤسساته استمراريته ونجاحاتها الاجتماعية والتاريخية، حتى يستطيع أن يساهم بفعالية في مسيرة تنمية منتجة ومستدامة على المستوى المحلي والوطني، لأن النمو السريع لنفقات الجماعات المحلية الذي يقابله بطئ في الإيرادات، أدى إلى وجود اختلالات في الميزانية، لذلك فإن اعتماد منهجية متطورة في تتبع وتصحيح الأداء، ستسمح بتطوير رقابة لاحقة وقوية متعلقة بجهة تقييم التنفيذ وتدقيق العمليات ومراقبة تحقيق الأهداف.

3-3. إعادة النظر في الرقابة المفروضة:

إن إرساء نظام حقيقي للامركزية أصبح ضرورة كبرى، إلا أن ذلك يتطلب مراجعة العديد من الآليات التشريعية المتعلقة بنظام الوصاية، ذلك أن ضعف وسائل ممارسة البلديات لاختصاصها وسوء التسيير الذي تشهده، فتح مجالا واسعا لرقابة السلطة المركزية التي اعتبرها المشرع الأداة الأنسب للتحكم فيها وفرض سيطرتها عليها، وهو ما تجلّى بوضوح في النصوص القانونية من خلال الممارسة، الأمر الذي يجعل من الطبيعي أن يكون الإشراف المركزي في الدول التي لا تزال في عداد النمو بصورة مركزة أكثر شمولاً منه في الدول المتقدمة التي اكتسبت خبرة طويلة في نظام الإدارة المحلية، دون المساس بروح الابتكار والتنمية لهذه الوحدات المحلية.

يقتضي إصلاح الرقابة في الجزائر على البلديات خضوعها لمختلف أشكال الرقابة في حدود عدم التشديد المبالغ أو التدخل في الصلاحيات على أن يكون جهاز القضاء الفاصل في مختلف القضايا التي يكون فيها النزاع، تتبعها رقابة شعبية من طرف المواطنين والمجتمع المدني، التي تنتهجها مختلف الدول المتبينة لمفهوم الديمقراطية التشاركية. وقد أثبت واقع الجماعات المحلية في الدول العربية عموما ودول المغرب العربي خصوصا في الجزائر، أن الرقابة على أداء عمل الجماعات المحلية تعيش وضعاً مغايراً عن الأهداف المرجوة من إتباع النظام اللامركزي، لهذا وجب تفعيل أنظمة الرقابة بكفاءة عالية في الأداء ومنها:

(1) - قادري محمد الطاهر وعبد الكريم كاي، مرجع سابق، ص 143.

(2) - محمد العجي، "موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي: مستقبل الماضي؟"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2009، ص 166.

أولاً: أن تكون هذه الرقابة بسيطة وواضحة المعالم وأن تعتمد على معايير من ناحية السهولة والمرونة حتى يكون لها القدرة على التكيف مع جميع الظروف بما فيها الطارئة منها.

ثانياً: أن تتضمن الرقابة في حالة وجود خلل بدائل سريعة وأنية من حلول وقرارات وإجراءات حتى تبين سبل تجاوز الانحرافات التي قد تعطل المسارات التنموية للمدن.⁽¹⁾

ثالثاً: أن تراعى التكاليف التي تستهلكها وسائل الرقابة حتى لا تثقل ميزانية الجماعات المحلية ولا سلطة الوصاية.

رابعاً: أن تكون هناك نصوص وتشريعات قانونية واضحة ومباشرة لخطوات الرقابة وأن تتحلّى الجهات المعنية بالرقابة بالنزاهة والشفافية والثقة للفصل في مختلف القرارات.

خامساً: أن تتواءم الرقابة مع أنظمة متطورة في استخدام وسائل وتكنولوجيات الإعلام والاتصال المتطورة حتى تسهل من عملية الرقابة بإدخال أنظمة المعلوماتية للقائمين على أجهزة الرقابة والاستفادة من تجارب الدول الناجحة والمتطورة.

خاتمة:

من خلال ما سبق ذكره يتبين أن الرقابة على مالية الجماعات المحلية تتعدد بتعدد المعايير والمقاييس التي تحكمها، تبعاً لمعيار الجهة التي تقوم بالمراقبة، فيمكن تقسيمها إلى رقابة داخلية ورقابة خارجية وإلى رقابة سابقة ورقابة لاحقة وإلى رقابة عادية ورقابة إدارية وإلى رقابة وقائية ورقابة علاجية كل هذا بناء على معايير الزمن والجهة ومدى درجة الشمول فيها، فمثلاً في الجزائر الرقابة الإدارية تتولاها وزارة المالية سواء كانت قبلية من خلال المراقب المالي أو بعدية من خلال المفتشية العامة للمالية، أما الرقابة القضائية فيتولاها مجلس المحاسبة والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، بالإضافة إلى رقابة سياسية يتولاها البرلمان ورقابة شعبية للمواطنين والمجتمع المدني والرأي العام. وقد بدى واضحاً من خلال سياسة السلطة في الجزائر أن حجم الدوامة التي تتخطى فيها الجماعات المحلية كبير جداً من مشاكل غير قارة، وأن الوصول إلى تنمية حقيقية لا يتم إلا بدور حقيقي واسع الصلاحيات مع استقلالية إدارية ومالية، لذلك باشرت الجزائر سلسلة من الإصلاحات الشاملة التي تجعل من هذه الجماعات منطلقاً أساسياً ودور كبير في العمليات التنموية، من خلال إشراكها في مختلف المجالات باعتبارها محركاً أساسياً للنهوض بالمجتمع والوحدات المحلية.

وعلى الرغم من تعدد أنواع الرقابة والأجهزة الرقابية في الجزائر إلا أنها تواجه صعوبات وتحديات تحد من فعاليتها وتعيق عملها، وكنتيجة للتحديات التي تواجه الإدارة المحلية، يتوجب على السلطة المركزية في الجزائر، إتخاذ بعض الإجراءات بآليات عصرية للحد من ظاهرة الفساد الإداري والمالي والعمل على تطوير أنظمة الرقابة التي من شأنها تحقيق الأهداف المرجوة والتي لا تكون مقيدة لعمل هذه الجماعات مع تبني استراتيجية معتمدة على الوسائل والإمكانات التنفيذية لمعالجة مختلف العوائق، يتبعها إشراك المواطن والمجتمع المدني في كل متطلبات الحياة المحلية.

ولعل مما يجب القيام به كنتيجة لهذه الدراسة:

(1) - بوطيب بن ناصر، رقابة السلطة المركزية على البلديات دراسة حالة الجزائر، دار الراجعية للنشر والتوزيع، الأردن، 2015، ص 47.

- توفير المناخ العام الملائم لتطبيق الإصلاحات في مجال الرقابة، الأمر الذي يستلزم إعادة النظر في بناء وأداء الجهاز الإداري حتى يواكب التحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية العميقة، ذلك أن أي محاولة لإصلاح الجهاز الإداري المحلي تتم بمعزل عن هذه التحولات والتأثيرات البيئية محكوم عليها بالفشل.
- تفعيل أداء أجهزة الرقابة بمنها آليات وقائية مستقلة عن السلطة وردعية فعالة تقاس بفاعلية الأداء للمحافظة على المال العام لأن القياس يكون بفعالية الأجهزة وليس بكثرتها.
- ضرورة تعزيز مكانة المراقب المالي بكل الوسائل باعتباره الضامن الأول للسلطة لمختلف العمليات الحسابية بما يليق مع المهام المنوطة به.
- الرفع من كفاءة أداء مجلس المحاسبة واستقلاليته استقلالية تامة عن السلطة التنفيذية لأداء مهامه الرقابية بكل شفافية ونزاهة وموضوعية ودعمه بالكفاءات البشرية والوسائل المادية والتكنولوجيات لرقمية الحديثة.
- تعزيز مكانة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بمنحها صلاحيات هامة في هذا السياق باعتبارها حاليا تعتبر رقابتها تحليلية تفتقد لأي اجراءات ردعية أو عقابية في مواجهة الفاسدين.
- ضرورة استبدال الرقابة الوصائية برقابة قضائية وتحديد التدخل الرقابي بدقة للسلطة المركزية حتى تتمكن الجماعات المحلية من تنفيذ صلاحياتها في التنمية بكل أريحية ودون أي ضغوطات.

قائمة المراجع

الكتب

1. بوطيب بن ناصر، رقابة السلطة المركزية على البلديات دراسة حالة الجزائر، دارالراية للنشر والتوزيع، الأردن، 2015.
2. عبد الرحيم لحرش، البلديات والتنمية المحلية، دار فواصل للنشر والاعلام، غرداية، الجزائر، 2021.
3. عبد الوهاب بن بوضياف، معالم لتسيير شؤون البلدية، دار الهدى عين مليلة، الجزائر، 2014.
4. علي الجنابي، الرقابة على الموازنة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، بيروت، لبنان، 2015.
5. محمد الصغير بعلي وأبو العلا يسري، المالية العامة، دارالعلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2003.
6. محمد أمين يزيد، الرقابة السابقة على النفقات الملتزم بها في الجزائر (المراقب المالي نموذجاً)، دار بلقيس الدار البيضاء، الجزائر، 2015.
7. محمد مسعي، المحاسبة العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2003.

المقالات

8. جمال دوبي، "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كآلية دستورية لمكافحة الفساد في الجزائر"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، العدد 12، جوان 2019.
9. رمزي حوحو، "ضمانات وآليات حماية المال العام من الفساد في الجزائر"، مجلة الحقوق والحريات، جامعة بسكرة، العدد الثاني، مارس 2016.
10. عبد الحليم بن مشري، "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2010.

11. عبد العزيز عزة، "اختصاص مجلس المحاسبة في ممارسة رقابة الانضباط في مجال تسيير الميزانية والمالية في الجزائر"، مجلة التواصل في العلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة عنابة، العدد 32، ديسمبر 2012.
12. عبد المالك طيبي، "الميزانية المحلية في التشريع الجزائري على ضوء القانون 10-11 المتعلق بالبلدية والقانون 07-12 المتعلق بالولاية"، مجلة منازعات الأعمال، الجزائر، عدد 21، فبراير 2017، الجزائر.
13. العياشي عجلان، "حوكمة الجباية المحلية كآلية لتحقيق التنمية المحلية المستدامة حالة ولاية المسيلة 2008-2011"، مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، العدد 14 لسنة 2014.
14. فاطمة بن الدين، "مجلس المحاسبة كآلية رقابة للحد من الفساد في الجزائر"، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، المركز الجامعي البيض، العدد 04، ديسمبر 2017.
15. محمد الطاهر قادري وعبد الكريم كاي، "دور الرقابة في ترشيد استهلاك اعتمادات ميزانية الجماعات المحلية"، مجلة دراسات جبائية، العدد 02، جوان 2013.
16. محمد العجيجي، "موانع إصلاح الجماعات العمومية المحلية في المغرب العربي: مستقبل الماضي؟"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2009.
17. محمد لخضر دلاج وعصام نجاح، "فعالية الرقابة المالية على الجماعات المحلية في التشريع الجزائري"، مجلة العلوم الانسانية، جامعة أم البواقي، المجلد 07، العدد 02، جوان 2020.
18. مسعود شهبوب، "المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة"، عدد 3، الجزائر، جوان 2003.
19. نسرین مشتة وبشير سليم، "الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في ظل القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 08، العدد 02، أبريل 2021.

المداخلات

20. زهير شطاح، رقابة التسيير على الجماعات المحلية، ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية، مخبر المغرب العربي الاقتصاد والمجتمع، الجزائر، يومي 9 و 10 جانفي 2008.
21. فاروق خلف، مستقبل الجماعات المحلية في ظل الآليات المستحدثة للرقابة، الملتقى الدولي الثالث حول: الجماعات المحلية في الدول المغاربية في ظل التشريعات الجديدة والمنتظرة، جامعة الوادي، الجزائر، يومي 01 و 02 ديسمبر 2015.

المذكرات والرسائل

22. مادود دحمان، الوسائل غير القضائية لرقابة على أعمال الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2010/2011.
23. مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، بحث لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، الجزائر، 2005.

مواقع الانترنت

24. موقع مجلس المحاسبة في الجزائر: <http://www.ccomptes.org.dz>



التدخل القضائي لمحاربة الفساد الإداري في مجال تنفيذ أحكام القضاء ضد الإدارة
- بين هشاشة النص القانوني ومعوقات الواقع العملي

Judicial intervention to combat administrative corruption in the implementation of
judicial rulings against the administration.

-Between the fragility of the legal text and obstacles in practice

مكيديش أحلام غانية

جامعة طاهري محمد، بشار

Mekidiche.ahlem@univ-bechar.dz

جمال قرناش*

جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف

j.karnache@univ-chlef.dz

تاريخ النشر: 2024/06/30

تاريخ القبول: 2024/04/20

تاريخ الإيداع: 2024/03/12

ملخص:

نتناول في هذه الدراسة التدخل القضائي في مجال تنفيذ أحكام القضاء الصادرة ضد الإدارة العامة ، ومدى
إسهام ذلك في محاربة الفساد الإداري. وذلك بتسليط الضوء على السلطات الممنوحة للقاضي الإداري في سبيل
إجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الصادرة من طرفه ضدها.

توصلنا إلى أنه وتفاديا لمختلف المبررات التي قد تستعملها الإدارة للحيلولة دون تنفيذ أحكام القضاء، فإن
المشرع منح للقاضي الإداري سلطات وآليات معينة بغية محاربة ذلك، كآلية توجيه أوامر للإدارة والغرامة التهديدية.
إلا أن الواقع العملي أثبت أن عملية إجبار الإدارة على تنفيذ أحكام القضاء ومنه محاربة الفساد الإداري، عملية
تعترضها عدة تعثرات وتشوهات عدة عقبات، بعضها يعود إلى قصور النص القانوني الناظم للعملية، والبعض الآخر مرده
الممارسات التي يظهرها الواقع العملي.

الكلمات المفتاحية: الفساد الإداري؛ القاضي الإداري؛ السلطات؛ القانون؛ الواقع.

Abstract:

In this study, we discuss judicial intervention in the implementation of judicial rulings issued against the public administration, and the extent to which this contributes to combating administrative corruption. By highlighting the powers granted to the administrative judge in order to compel the administration to implement the judgments issued by him against it.

We concluded that in order to avoid the various justifications that the administration may use to prevent the implementation of judicial rulings, the legislator granted the administrative judge certain powers and mechanisms in order to combat this, such as a mechanism for directing orders to the administration and threatening fines. However, the practical reality has proven that the process of forcing the administration to implement the rulings of the judiciary, including the fight against administrative corruption, is a process that suffers from several stumbling blocks and is tainted by several obstacles, some of which are due to the shortcomings of the legal text regulating the process, and others are due to the practices shown by the practical reality.

Keywords: Administrative corruption; administrative judge; the power; law; reality.

* المؤلف المراسل.

مقدمة:

تعتبر ظاهرة الفساد من أخطر الظواهر التي باتت تهدد الدول والمجتمعات، خصوصا إذا علمنا أن هذه الظاهرة لم تعد حكرًا على قطاع دون آخر. فقد أخذ الفساد يتغلغل داخل جل القطاعات.

وهو ما ينطبق على المؤسسات والهيئات الإدارية، التي من خصائصها تمتعها بامتيازات السلطة العامة، كما أن أموالها أموال عامة. وهو الوضع الذي استغل من قبل شاغلي الوظائف والمناصب الإدارية من أجل التعسف في استعمال السلطة. والنتيجة فساد إداري ومالي.

ويعرف الفساد بأنه: "كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة، أي أن يستغل المسؤول منصبه من أجل تحقيق منفعة شخصية ذاتية لنفسه أو لجماعته"⁽¹⁾.

ولما كانت ظاهرة الفساد وبالأخص في الشق الإداري بدأت تأخذ أبعادا خطيرة بما فيها أنماطا إجرامية، فقد حاول مشرعو سن قوانين⁽²⁾ وأحداث هيئات خاصة للوقاية من الفساد ومكافحته⁽³⁾.

وعلاوة على ذلك، عمل المشرع على مد سلطات خاصة للقاضي الإداري من أجل اجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية، على أمل القضاء على الفساد الذي قد ينجم عن التماطل أو عدم تنفيذ الأحكام القضائية.

ونظرا لما يمثله تدخل القاضي الإداري بمقتضى تلك السلطات في سبيل مكافحة الفساد الإداري والمالي، خصوصا وأن تنفيذ أحكام القضاء مبدأ دستوري⁽⁴⁾ تراءى لنا من خلال هذه الورقة البحثية الخوض والبحث في هذا الدور المنوط به في إطار مكافحة ظاهرة الفساد، سواء في الشق النظري أو ما هو متاح في الواقع العملي، وذلك في سياق الإشكالية المبورة في التساؤل التالي:

ما مدى نجاعة السلطات الممنوحة للقاضي الإداري من أجل اجبار الإدارة على تنفيذ أحكامه في منع ومحاربة الفساد الإداري والمالي؟

وبغية الإجابة على التساؤل المطروح، سنحاول التطرق إلى العقوبات التي تعترض تنفيذ أحكام القضاء الإداري من قبل الإدارة، ثم يلي ذلك السلطات الممنوحة للقاضي الإداري في سبيل تنفيذ الإدارة لأحكام القضاء، ومن ثمة تقدير دور هذه السلطات.

1- المحور الأول: عقوبات تنفيذ الإدارة لأحكام القضاء

إذا كانت الأحكام القضائية في المادة الإدارية قد رسم لها المشرع آليات يتعين مراعاتها من أجل تنفيذ أحكام القضاء، إلا أن الوضع الملاحظ في الواقع العملي تسوده العديد من المشكلات، والتي تلعب فيها امتيازات السلطة

⁽¹⁾ أشارت إلى هذا التعريف، فائزة ميموني، "السياسة الجنائية للمشرع الجزائري في مواجهة ظاهرة الفساد"، مجلة الاجتهاد القضائي،

2009 العدد 05، ص 226

⁽²⁾ في هذا الإطار أصدر المشرع الجزائري القانون رقم 01-06، المؤرخ في 20/02/2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته،

ج.ر.ج.ج، عدد 14، مؤرخة في 2006/03/08، المعدل والمتمم.

⁽³⁾ من بين الأجهزة الإدارية المتخصصة نذكر: الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد: مجلس المحاسبة؛ المفتشية العامة للمالية...

⁽⁴⁾ حيث تنص المادة 178 من الدستور الجزائري على ما يلي: "كل أجهزة الدولة المختصة مطالبة في كل وقت وفي كل مكان، وفي جميع الظروف

بالسهر على تنفيذ أحكام القضاء..." - الدستور الجزائري، الصادر في 1996/11/28، ج.ر.ج.ج، عدد 76، مؤرخة في 1996/12/28 المعدل والمتمم.

العامّة الدور الأبرز. وتتباين مشكلات تنفيذ أحكام القضاء من قبل الإدارة العامة بين مشكلات ترجع إلى الإدارة (أولاً)، إضافة إلى بعض مشكلات التنفيذ المرتبطة بالمبررات القانونية والمادية (ثانياً).

1-1. مشكلات التنفيذ التي ترجع إلى الإدارة

يوجد اعتبارات قد تتمسك بها الإدارة، فتدفعها إلى عرقلة تنفيذ الحكم القضائي الإداري، ومن ثم فإن الإدارة تختلق الأعذار والمبررات⁽¹⁾، ومن أهم تلك الاعتبارات الامتناع عن التنفيذ (أولاً)، التراخي في التنفيذ (ثانياً)، التنفيذ الناقص (ثالثاً)، إضافة إلى منع التنفيذ بإجراء تشريعي (رابعاً).

1-1-1. الامتناع عن التنفيذ الإرادي:

إن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي الإداري يعد من أخطر الأساليب التي تلجأ إليها هذه الأخيرة، ولا يعني الامتناع الإرادي عن التنفيذ مجرد رفض الإدارة تنفيذ القرار، بل هو يعكس إصرارها على عدم تنفيذه، وهذا المقصد الأثم يصف تصرفها الذي قامت به بعدم المشروعية ولا يدرأ عنها الجزاء بأنها قد استهدفت بالامتناع المقصود تحقيق مصلحة عامة⁽²⁾.

وإن الامتناع المقصود من تنفيذ القرار القضائي الإداري لا يخرج عن صورتين هما الامتناع الصريح والامتناع الضمني.

أ. الامتناع الصريح:

هو كشف الإدارة بوضوح عن رفضها لتنفيذ الحكم القضائي. ويكون ذلك بإصدار قرار يتضمن رفض تنفيذ الحكم القضائي الإداري، مما لا يدع مجالاً للشك على مخالفتها لحجية الشيء المقضي فيه⁽³⁾.

ب. الامتناع الضمني:

يعتبر الامتناع الضمني عن التنفيذ من طرف الإدارة عند سكوتها إزاء الحكم القضائي الإداري، فلا يصدر قرار صريح بالرفض، ويظهر هذا الأخير على شكل موقفين إما أن تستمر الإدارة في تنفيذ القرار الإداري الملغى، وإما أن تقوم بإعادة اختيار قرار إداري مماثل للذي ألغى⁽⁴⁾.

1-1-2. التراخي في التنفيذ:

إذا كان بوسع الإدارة اختيار الوقت المناسب لتنفيذ الحكم في ضوء الظروف والتعقيدات الإدارية إلا أن مسؤوليتها تنعقد عن عدم التنفيذ إذا تجاوز تأخرها في ذلك المدة المعقولة، والتي بمضيها يفقد الحكم قيمته، والتي يترك تقديرها لرقابة القضاء في ضوء كل حالة على حده⁽⁵⁾.

(1) أحمد عباس مشعل، تنفيذ الأحكام الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ب، ط، 2018، ص 90.

(2) المرجع نفسه، ص 91.

(3) نبيلة بن عائشة، تنفيذ المقررات القضائية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ص 63.

(4) مليكة حجاج، "اشكالات تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية في مواجهة الإدارة، مجلة الفكر القانوني والسياسي"، المجلد 06، العدد 01، 2022، ص 1007.

(5) حكم المحكمة الإدارية العليا، 1967/05/25، طعن رقم 1474، لسنة 12 ق، أشار إليه، عبد العزيز عبد المنعم خليفة، تنفيذ الأحكام الإدارية،

تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة 01، 2008، ص 31.

ومع ذلك فإن مسؤولية الإدارة عن عدم تنفيذ الحكم ولا يعد سلوكها تراخيا فيه، إذا كان لتأخرها ما يبرره من ضرورة اتخاذها لتدابير خاصة تقتضي منحها مهلة لهيئة السبل لتنفيذ الحكم على نحو لا يؤدي إلى إرباك إداري، كما لو كان من شأن الحكم المساس بأوضاع إدارية مستقرة، كما يكون تأخير الإدارة في تنفيذ الحكم مبررا إذا أدت إليه ظروف طارئة ينتفي معها سوء نيتها.⁽¹⁾

3-1-1. التنفيذ الناقص للحكم القضائي الإداري:

تقوم الإدارة أحيانا بتنفيذ حكم قضائي إداري، ولكنها لا ترتب على هذا الحكم جميع الآثار القانونية التي يتعين إعمالها نفاذا له، وبذلك يكون تنفيذها للحكم قاصرا ومبتورا، فالتنفيذ الناقص للحكم هو التنفيذ الجزئي الذي لا ترتب عليه جميع آثاره القانونية، وهو بذلك لا يقل خطورة عن عدم التنفيذ، نظرا لما يترتب عليه من عدم استقرار المراكز القانونية، حيث أنه وبالرغم من قيام الإدارة بتطبيق جزء من الحكم، إلا أنها تقوم بعدم تطبيق جزء آخر، وبالنسبة لهذا الجزء تعتبر الإدارة ممتنعة عن تنفيذ الحكم، ونصل لنفس النتيجة وهي عدم احترام أحكام القضاء من قبل الإدارة، وذلك بعدم تنفيذها لأحكامه.⁽²⁾

4-1-1. منع التنفيذ بإجراء تشريعي:

قد تعاون السلطة التشريعية السلطة التنفيذية في التهرب من تنفيذ الأحكام القضائية، وذلك بأن تصدر تشريعا يعيد القرار الإداري المفترض إعدامه إلى الحياة الإدارية، بحيث يكون بمقدوره في ظل التشريع الجديد ترتيب كامل آثاره⁽³⁾. ويعد هذا المظهر من أخطر المظاهر التي تسلكها الإدارة في سبيل التنصل من التزاماتها بتنفيذ الأحكام القضائية، نظرا لانطوائه على تجاهل لحجية الأحكام القضائية.

ويعرف التدخل التشريعي بأنه: "تدخل المشرع بقانون يقرر بموجبه سريان قرار إداري غير مشروع أو جزء منه، ويكون من نتيجة هذا التدخل منع القاضي من ممارسة رقابته على هذا القرار، أو إعادة القرار إلى النظام القانوني إذا كان قد ألغي قضائيا".⁽⁴⁾

وعليه، يتضح أن الإجازة التشريعية هي التي تستهدف وضع حد لآثار أو نتائج القرار القضائي، وتتخذ في ذلك صورتين: إما بإصدارها- السلطة التشريعية- تشريعات جديدة تضيف على الحالات والمراكز غير المشروعة أو القرارات الإدارية الملغاة ضفة المشروعية، أو بتعديل القواعد والقوانين التي بني عليها القرار الملغى بالنسبة إلى المستقبل، والوسائل التي تم على أساسها الإلغاء، أو يقتصر القانون على النص على تصحيح القرار الملغى، أو إعطاء اللائحة الملغاة قوة القانون منذ صدورها.⁽⁵⁾

(1)- المرجع نفسه، ص 315.

(2)- أماني فوزي السيد حمودة، أماني فوزي السيد حمودة، ضمانات تنفيذ الأحكام الصادرة في المنازعات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ب، ط، 2015، ص 111.

(3)- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 42.

(4)- أحمد عباس مشعل، المرجع السابق، ص 110.

(5)- المرجع نفسه، ص 111.

ويحدث ذلك عندما تكون الأغلبية البرلمانية لصالح الحزب الحاكم، والذي شكل الحكومة، وهذا هو السائد في البلدان حديثة العهد بالديمقراطية، والتي تسير بها الانتخابات بصورة خاطئة حيث تديرها الحكومة القائمة، والتي تعمل على إنجاح مرشحها بكل السبل غير المشروعة.⁽¹⁾

وقد اعتبر بعض الفقه⁽²⁾ أن مثل هذا التشريع باطلا، لكونه مشوبا بالانحراف في استعمال السلطة التشريعية، وينسحب هذا البطلان بطبيعة الحال إلى القرار الإداري الذي صدر استنادا إليه.

كما ينتقد هذا السلوك التشريعي على أساس أن القاضي الإداري لم يفعل سوى الحكم بإلغاء قرار إداري غير مطابق للقانون الذي وضعه البرلمان، فكيف يأتي البرلمان ويهدر قيمة هذا الحكم الذي استند إلى القوانين الصادرة عنه.

وعليه، وبعد استعراض مشكلات التنفيذ التي ترجع إلى الإدارة، يلاحظ أن تلك المشكلات تخلقها الإدارة، وتسهم من ورائها عرقلة تنفيذ الحكم القضائي الإداري، وأيا كانت المبررات والأعذار التي تأتي تحت مظلتها هذه العرقلة، فإنها تعد ظاهرة غير سليمة، تؤدي إلى مخالفة ما يفرضه عليها القضاء من أحكام حائزة لقوة الشيء المقضي به.

2-1. مشكلات التنفيذ المرتبطة بالمبررات القانونية والمادية

يمثل تعطيل تنفيذ الأحكام القضائية مظهر حيا للصراع بين سلطة إدارية تجنح بطبيعتها نحو توسيع اختصاصها ما أمكنها ذلك، ولو خلافا للقانون. وقاض همه تطبيق نصوص قانونية مجردة وتوكيد احترامها بما يصدره من أحكام، وهو صراع تقليدي لا يقتصر على عصر أو مكان بعينه، بل هو وليد ظروف خاصة سياسية واقتصادية واجتماعية تعمل على ظهوره، كما تتحكم بعد ذلك في مدى قوته وعنقوانه.⁽³⁾

وامتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية في هذا الصدد يأخذ صورا عديدة، حيث تستند الإدارة في ذلك إلى جملة من الذرائع، منها استحالة استعمال طرق التنفيذ العادية ضد الإدارة امتناع الإدارة عن التنفيذ لدواعي المصلحة العامة، الامتناع عن التنفيذ للحفاظ على النظام العام، الامتناع عن الخضوع لمبدأ المشروعية لوجود صعوبة في التنفيذ، وكذا التذرع بأسباب حقيقية لامتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري.

1-2-1. استحالة استعمال طرق التنفيذ العادية ضد الإدارة:

تتضمن الأحكام القضائية الصادرة ضد الفرد الذي يرفض التنفيذ طوعا، وسائل فورية لاقتضاء الحقوق، تتمثل في الحجز التحفظي، وحجز ما للمدين لدى الغير والحجز على العقار والمنقول، إلا أن هذه الوسائل لا تطبق ضد أو إحدى الهيئات الإدارية عند التزامها بدفع مبلغ من المال. ومن ثمة افلات أشخاص القانون العام من طرق التنفيذ الجبري. وهو ما يكشف التباين الموجود بين مركز الإدارة ومركز الأفراد في نطاق الإلزام على تنفيذ ما رفض تنفيذه في الأحكام القضائية المتضمنة التزاما ماليا.⁽⁴⁾

(1)- عبد العزيز عند المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 42-43.

(2)- المرجع نفسه، ص 43.

(3)- أحمد عباس مشعل، المرجع السابق، ص 118.

(4)- حسين كمون، ظاهرة عدم تنفيذ الإدارة للأحكام القضائية الصادرة ضدها، مذكرة ماجستير في القانون، تخصص فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، ص 10-10.

ومن ثمة يمنع استخدام طرق التنفيذ الجبرية على الأملاك العمومية، ومنع كل ما يمكن أن يؤدي إلى الحجز⁽¹⁾ أي لا يجوز ترتيب حقوق عينية تبعية على الأملاك العمومية كالرهن الرسمي والحيازي، أو ترتيب حق امتياز أو اختصاص على الملك العمومي.

وان عدم جواز الحجز على الأملاك العامة لا يعني التضحية بحقوق الأفراد في دعوى التعويض، فلقد عمد المشرع⁽²⁾ إلى البحث عن الأسلوب الذي يهدف إلى فرض احترام الأحكام القضائية الصادرة في قضايا التعويض وتأمين تنفيذها ضد الإدارة، دون المساس بأموالها المحصنة، حيث بإمكان المتقاضين المستفيدين من أحكام القضاء المتضمنة إدانة مالية للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري أن يحصلوا على مبلغ الديون لدى الخزينة العمومية التي يقع فيها موطئهم⁽³⁾.

1-2-2. امتناع الإدارة عن التنفيذ لدواعي المصلحة العامة:

المصلحة العامة عبارة واسعة المدلول غير منضبطة التحديد، ومع ذلك فإن الإدارة كثيرا ما تتذرع بها متخذة من احترامها ستارا تخفي في طياته رغبتها الحقيقية في عدم تنفيذ الحكم الصادر ضدها كلية أو تنفيذه بصورة مبسّطة لا تتحقق معها الغاية من إصداره، متجاهلة أن في احترام أحكام القضاء الإداري تحقيق لتلك المصلحة، حيث تتضمن تلك الأحكام تصويبا لسلوك الإدارة الخاطئ الذي يشكل إضرارا سافرا بالمصلحة العامة، المتمثلة في ثقة الأفراد في جهاز القضاء كأحد المرافق الهامة في الدولة، حيث تنعدم تلك الثقة عندما تكون أحكام ذلك القضاء خالية من صيغة الالتزام في تنفيذها، والتي بموجبها تكون الإدارة مدفوعة إلى التنفيذ كرها إذا لم تقم به طوعا.⁽⁴⁾

إلا أن مساس الحكم وإضراره بالمصلحة العامة، لا ينبغي أن يكون مسوغا للامتناع عن تنفيذه، فالحكم هو بمثابة الحلقة الأخيرة والنهائية في مجال الجدل القانوني بين الإدارة والمدعي، وأن المحكمة حين أصدرت هذا الحكم قدرت أنه لا يمس المصلحة العامة، أما أن يتم إثارة ذلك بعد صدور الحكم، فالأمر لا يعدو أن يكون وسيلة للتهرب من التنفيذ والمماطلة فيه من قبل الإدارة.⁽⁵⁾

وعليه، وإن كان الحفاظ على المصلحة العامة، هو المبتغى والهدف التي تسعى إليه الإدارة في جل أعمالها، بما في ذلك مجال تنفيذ حكم القضاء الإداري الصادر ضدها. إلا أن مسألة الحفاظ على المصلحة العامة، لا ينبغي أن تكون ذريعة تستغلها جهة الإدارة للتهرب من تنفيذ ذات الحكم، على اعتبار أن القضاء الإداري وبالمركز الذي يحتله، لورأى أن هناك إضرارا بالمصلحة العامة جراء الحكم الذي أصدره، ما كان ليصدره.

1-2-3. الامتناع عن التنفيذ للحفاظ على النظام العام:

(1)- تنص المادة 689 من القانون المدني على مايلي: "لا يجوز التصرف في أملا الدولة أو حجزها أو تملكها بالتقادم..."

الأمرقم 75-58، المؤرخ في 1975/09/26، المتضمن القانون المدني، ج.ج.ج، عدد 78، مؤرخة في 1975/09/30 معدل ومتمم.

(2)- أنظر في ذلك، القانون رقم 91-02، المؤرخ في 1991/01/08، يحدد القواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء، ج.ج.ج، عدد 02، مؤرخة في 1991/01/09.

(3)- حسين كون، المرجع السابق، ص 22.

(4)- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 35.

(5)- عبد المجيد محجوب جوهر، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر إلى الإدارة لتنفيذ أحكامه، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ب ط، 2017.

ص 179.

الحفاظ على النظام العام بمدلولاته الثلاثة من أمن وصحة وسكينة عامة بمثابة غاية سامية، وقد تتخذ الإدارة من تحقيق هذا الهدف ذريعة للامتناع عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها.⁽¹⁾ خصوصا إذا طرأت على حياة الدولة ظروف ما يوجب إعلاء سلامتها على كل الاعتبارات الأخرى، وعلى ذلك تكون الإجراءات التي تستهدف تحقيق تلك السلامة مشروعة في حالة الحرب والاضطرابات والأزمات، لذلك فإن تنفيذ الحكم من شأنه أن يعرض النظام العام للاضطراب بصورة حقيقية، فإن للسلطة التنفيذية أن تؤخر تنفيذه، بل ولجهة الإدارة في هذه الحالة أن تمتنع عن تنفيذ حكم واجب النفاذ إذا كان يترتب على تنفيذه إخلال بالأمن والنظام، فيكون عذرله قوام في الواقع، إلا أن المحافظة على النظام العام لا يمنع من المحافظة على حقوق المحكوم له، بحيث إذا استمر الامتناع عن التنفيذ لمدة طويلة أو لم ينفذ أصلا، فإنه من حقه حينئذ المطالبة بالتعويض.⁽²⁾ وقد لوحظ أن القضاء الإداري الجزائري قد وظف في بعض أحكامه عبارة "النظام العام" كسبب يسمح بوقف تنفيذ أحكام القضاء.⁽³⁾

وعليه، فإنه يبدو جليا أن الحفاظ النظام داخل الدولة يشكل أحد المرتكزات الهامة، التي تسمح للإدارة بعدم تنفيذ أحكام القضاء الإداري. وإن كنا نرى أنه من الواجب حقا إعلاء سلامة الدولة فوق كل الاعتبارات، إلا أن البت في مسألة وجود ما يهدد النظام العام من عدمه تسند إلى القضاء الإداري، حتى لا تكون ذريعة في يد الإدارة مما يوسع من سلطاتها في هذا الشأن.

1-2-4. الامتناع عن التنفيذ لوجود صعوبة في التنفيذ:

توجد صعوبات تمنع من تنفيذ الأحكام تصل إلى حد استحالة تنفيذ الإدارة لالتزاماتها على حسن نيتها في ذلك، ولا تكون هي من أوجدت هذه الصعوبات لاتخاذها مبررا لعدم التنفيذ لاحقا إذا كان القانون يلزمها بالتنفيذ أو صدور حكم ضدها، ويكون ذلك بوجود صعوبات أو عوائق قانونية أو مادية، كوجود عوائق تتعلق بالقانون أو بالحكم القضائي نفسه، وذلك عندما تكون النصوص القانونية أو منطوق الحكم القضائي - مثلا - غامضة أو مشوبة باللبس والعمومية.⁽⁴⁾

وفي الجزائر فإن لجوء جهات القضاء الإداري إلى مجلس الدولة وطلب الرأي الاستشاري لا يزال محل البحث والدراسة، فالوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة غير معروفة لدى عموم الناس مقارنة مع الوظيفة القضائية⁽⁵⁾، بالرغم من أنها المهمة المميزة المسندة له من القانون.⁽⁶⁾

(1)- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 37.

(2)- أحمد عباس مشعل، المرجع السابق، ص 125.

(3)- مجلس قضاء الجزائر، 1982/01/27 " قضية م.م"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، عدد 02، 1984 ص 419، أنظر التعليق عليه، مسعود شهبوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الهيئات والإجراءات، الجزء 01، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ب.ط، ب.س.ط، ص 66 وما يليها.

(4)- أحمد عباس مشعل، المرجع السابق، ص 128.

(5)- المرجع نفسه، ص 72.

(6)- راجع، القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وعمله وتنظيمه، ج.ر.ج.ج، عدد 37، مؤرخة في 01/06/1998، المعدل والمتمم.

إلا أنه يلاحظ في هذا الصدد بعض بوادر عمل مجلس الدولة الجزائري في جانبه الاستشاري، وكمثال على ذلك لجوء أمين خزينة ولاية بسكرة إلى محافظ مجلس الدولة بطلب استشارة حول تنفيذ قرار قضائي تعذر عليه فهم التفسير الواضح لمنطوق قرار مجلس الدولة القاضي بتخفيض مبلغ التعويض بعد أن تم تنفيذ القرار الصادر عن مجلس قضاء قسنطينة بإلغاء القرار المطعون فيه الصادر عن المدعى عليه، وبإعادة إدماجه في منصب عمله كمدير عام مع دفع مرتباته الشهرية، ومبلغ 200.000 دج لما لحقه من أضرار مادية ومعنوية، وقد جاء رد محافظ الدولة واضحا في تحديد كيفية تنفيذ القرار القضائي.⁽¹⁾

1-2-5. وقف تنفيذ القرار القضائي:

قد تلجأ الإدارة إلى طلب وقف تنفيذ القرار القضائي بغية تحقيق الأهداف الموكلة لها في حالة حدوث ظرف استثنائي يحول دون تنفيذه، لكن ذلك لا يعني أن الإدارة بل تقوم بالتنفيذ وإنما عند زوال الظرف الاستثنائي فإنها تقوم بتنفيذ الحكم القضائي.⁽²⁾

وان وقف تنفيذ الحكم القضائي يتم من قبل مجلس الدولة بعد رفع دعوى طلب الوقف التنفيذ من قبل الإدارة ضد حكم صادر عن المحكمة الإدارية، وذلك بالموازاة مع دعوى استئناف في الموضوع.

وعلاوة على ما سلف بيانه، فإن البعض يرى⁽³⁾ أن الإدارة تتحدث عن المصلحة العامة وتتعلل بالنظام العام، وتتذرع بصعوبة التنفيذ، ولكن الحقيقة أن غالبا ما يكون وراء عدم التنفيذ أسباب أخرى، لا يمكن أن تتمسك بها الإدارة صراحة، والأسباب الحقيقية التي تكون وراء عدم تنفيذ الإدارة للأحكام كثيرة ومتنوعة، ولعل أهمها الأسباب الإقليمية حيث أن أكثر الجهات امتناعا عن تنفيذ الأحكام هي الهيئات المحلية، وخاصة الصغيرة حيث يكون الاهتمام بالشرعية أقل، والالتزام نحو القانون أضعف، ومن ذلك أيضا البيروقراطية والروتين، إضافة إلى الأسباب السياسية فكثيرا ما لعبت السياسة دورا كبيرا في عدم تنفيذ الأحكام الإدارية، حيث كثيرا ما تتدخل السياسة، وبشكل صارخ في عدم تنفيذ الأحكام الإدارية.

لذا كان من الضروري إيجاد الضمانات اللازمة والكفيلة، التي من شأنها تحميل الإدارة تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها. بغية محاربة مختلف صور الفساد في شقه الإداري والمالي التي قد تكون من تداعيات عدم تنفيذ الإدارة للأحكام الصادرة ضدها.

2- المحور الثاني: سلطات القاضي الإداري في اجبار الإدارة على تنفيذ أحكامه

نظرا لكون تنفيذ أحكام القضاء يعد تحقيقا للعدالة من جهة، وكذا كون الأفراد المخاضمين للإدارة لا يملكون من وسائل يواجهون بها خصمهم المتمتع بامتيازات السلطة العامة سوى القضاء. كان من الواجب البحث عن نظم وإجراءات قانونية تعمل على تجاوز عراقيل التنفيذ من طرف الإدارة، وبالنسبة لحماية حقوق الفرد وتجنب ما قد ينتج من جراء تعنت الإدارة من فساد. وتظهر السلطات الممنوحة للقاضي في هذا الشأن فيما يلي:

(1) أشارت إلى ذلك، حسينة شارون، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، دراسة في القانون الإداري والجنائي، دار الجامعة الجديدة، مصر، ب. ط، 2010، ص 72.

(2) نبيلة بن عائشة، المرجع السابق، ص 71.

(3) أحمد عباس مشعل، المرجع السابق، ص 131. عبد المجيد محجوب جوهر، المرجع السابق، ص 185-186.

2-1. سلطات القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة

لقد كرس القضاء الإداري الجزائري منذ فترة طويلة حظر توجيه أوامر للإدارة مبدأ حظر توجيه أوامر للإدارة من قبل القاضي الإداري، ولهذا السبب كان القضاء يرفض الطلبات المتضمنة توجيه مثل هذه الأوامر.⁽¹⁾ إلا في حالات استثنائية⁽²⁾.

إلا أن تدخل المشرع بمقتضى قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008⁽³⁾ أصبح بمقدور القاضي الإداري توجيه أوامر للإدارة من أجل تنفيذ أحكام القضاء، وقد حدد الإطار القانوني لهذه الأوامر في الباب السادس من قانون الإجراءات المدنية والإدارية تحت عنوان "في تنفيذ أحكام الجهات القضائية الإدارية". إن المادتين 978 و 979 هما التي استحدثتا سلطة توجيه الأوامر، فالقاضي الإداري (مجلس الدولة أو المحكمة الإدارية) يستطيع عندما يفصل في نزاع في الموضوع النطق بالقانون، ولكن كذلك أمر الهيئات العمومية، فالأمر يعد سلاحا جديدا في يد القاضي الإداري.⁽⁴⁾

وعموما ترتبط سلطة توجيه الأوامر من أجل اتخاذ تدابير للتنفيذ مسألتين هما:

أ. الأمر بالتدبير المطلوب:

ويصدر هذا الأمر ضمن الحكم القضائي بناء على طلب الضحية، حيث تنص المادة 978 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على ما يلي: "عندما يتطلب الأمر أو الحكم أو القرار إلزام الأشخاص المعنوية العامة أو هيئة تخضع منازعاتها لاختصاص الجهات القضائية الإدارية باتخاذ تدابير تنفيذ معينة، تأمر الجهة القضائية الإدارية المطلوب منها ذلك، في نفس الحكم القضائي بالتدبير المطلوب، مع تحديد أجل للتنفيذ عند الاقتضاء".

ب. الأمر بإصدار قرار جديد:

يتعلق هذا الأمر بالضرر الناتج عن عيب في مشروعية قرار إداري، أين يمكن للقاضي بالإضافة إلى إلغاء هذا القرار القيام بتوجيه أمر للإدارة من أجل إصدار قرار جديد لاتخاذ تدابير التنفيذ العيني، ويكون ذلك بناء على طلب الضحية بعد صدور الحكم بالإلغاء.⁽⁵⁾

ويشترط لقبول هذا الطلب أن يكون الحكم نهائيا وممهورا بالصيغة التنفيذية، وترفض الإدارة التنفيذ، وأن تنقضي مدة 03 أشهر من تاريخ التبليغ الرسمي للحكم، غير أنه في حالة تحديد أجل للتنفيذ في الحكم فلا يجوز تقديم الطلب إلا بعد انقضاء هذا الأجل.⁽¹⁾

(1)- أنظر في ذلك، قرار مجلس الدولة، 2002/01/14، ملف رقم 003812، غير منشور، أشار إليه، عبيد القادر عدو، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 157؛ قرار مجلس الدولة، 2002/07/15، ملف رقم 5638، مجلة مجلس الدولة، عدد 03، 2003، ص 161

(2)- حيث أن القضاء الإداري الجزائري، ورغم عدم وجود نص صريح في هذه الفترة يجيز له سلطة الأمر على الإدارة، إلا أنه أوجد بعض الاستثناءات التي بموجبها يحق له توجيه أوامر للإدارة، كما هو الحال بالاستثناءات المتعلقة بإجراءات الاستعجال كحالات الاعتداء والاستيلاء، وكذا حالة الغلق الإداري، على اعتبار أن القاضي الإداري حامي الحريات والحاجز المنيع ضد تعسف الإدارة- نقلا غنائي رمضان، عن موقف مجلس الدولة من الغرامة التهديدية، تعليق على قرار مجلس الدولة الصادر في 2003/04/08، ملف رقم 014989، مجلة مجلس الدولة، عدد 04، 2003، ص 156-157.

(3)- القانون رقم 08-09، المؤرخ في 2008/02/25، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.ج، عدد 21، مؤرخة في 2008/04/23.

(4)- يوسف بن ناصر، السلطات الجديدة للقاضي الإداري في تنفيذ قراراته، أشغال الملتقى الوطني حول التطورات والمستجدات في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، 20 و 21 جانفي 2009، جامعة وهران، كلية الحقوق، ص 51.

(5)- أنظر، المادة 979 ق.إ.م.إ.

2-2. الغرامة التهديدية

إن الغرامة التهديدية⁽²⁾ تعد هي الأخرى وسيلة لضمان تنفيذ الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري، كآلية يمكن بمقتضاها الضغط على الإدارة لحملها على تنفيذ حكم القضاء الإداري.

ولقد أرسى قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁽³⁾ نظام الغرامة التهديدية في المادة الإدارية، وتضمنت بعض نصوصه آليات تطبيقها. وباستقراء تلك النصوص يتضح أن الغرامة التهديدية تتنوع إلى نوعين: غرامة سابقة على مرحلة التنفيذ أي في الحكم الأصيل، وهو ما يفهم من المادة 980 بقولها: "يجوز للجهة القضائية الإدارية المطلوب منها اتخاذ أمر بالتنفيذ وفقا للمادتين 978 و 979 أعلاه أن تأمر بغرامة تهديدية مع تحديد تاريخ سريان مفعولها". وغرامة لاحقة على الحكم الأصيل، أي بعد امتناع الإدارة عن التنفيذ، حيث أشارت إلى ذلك المادة 981 بقولها: "في حالة عدم تنفيذ أمر أو حكم أو قرار قضائي، ولم تحدد تدابير التنفيذ، تقوم الجهة القضائية المطلوب منها ذلك بتحديدتها، ويجوز لها تحديد أجل التنفيذ والأمر بغرامة تهديدية".

وعليه، فإنه يشترط لتوقيع الغرامة التهديدية، أن تكون ثمة تدابير معينة يتطلبها تنفيذ الأمر أو الحكم أو القرار القضائي، وهذا معناه أنه لا محل لتوقيع الغرامة التهديدية إذا لم تأمر الجهة القضائية بأية تدابير تنفيذية.⁽⁴⁾ أما عن سلطات القاضي الإداري في اللجوء إلى الغرامة التهديدية، فإن المشرع الجزائري أقر بالسلطة الواسعة للقاضي عند الحكم بها، وتتمثل هذه السلطة في تقدير الحكم بالغرامة التهديدية، وسلطة في تحديد بدأ سريانها ونهايتها، إضافة إلى سلطة في تحديد مقدارها⁽⁵⁾، وللقاضي سلطة تخفيض الغرامة أو إلغائها⁽⁶⁾، كما يقرر عدم دفع جزء منها إلى المدعي إذا تجاوزت قيمة الضرر، ويأمر بدفعها إلى الخزينة العمومية.⁽⁷⁾

2-3. المسؤولية الجزائية للموظف الممتنع عن تنفيذ حكم القضاء

يقصد بجريمة الامتناع عن التنفيذ: "إحجام الموظف عن القيام بأي إجراء من إجراءات تنفيذ الأحكام القضائية"⁽⁸⁾.

(1)- أنظر، المادة 987 ق.إ.م.إ.

(2) تعرف بأنها: "إلزام المدين بتنفيذ التزامه عينا خلال مدة معينة، فإذا تأخر في التنفيذ كان ملزما بدفع غرامة تهديدية عن هذا التأخير كميلغ معين عن كل يوم أو كل أسبوع أو كل شهر أو أية وحدة من الزمن، أو عن كل مرة يأتي عملا يخل بالتزامه"- نقلا صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر العربي، القاهرة، ب، ط، 2008، ص 404.

(3)- قبل صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية لسنة 2008، يلاحظ أن المشرع الجزائري قد كرس الغرامة التهديدية في بعض النصوص القانونية، وبالأخص قانون الإجراءات المدنية، وذلك في مادتيه 340، 471. أما موقف القضاء الإداري الجزائري في هذه المرحلة، يستشف أنه عرف تذبذبا في مواقفه خصوصا قبل إنشاء مجلس الدولة، أما بعد إنشاء هذا الأخير فقد حسم موقفه لصالح عدم جواز تسليط الغرامة التهديدية على الإدارة-أنظر في ذلك، قرار مجلس الدولة 2002/04/02، ملف رقم 00555، غير منشور، أشار إليه، عبد القادر عدو، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية، المرجع السابق، ص 208.

(4)- عبد القادر عدو، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، دار هومة، الجزائر، الطبعة 02، 2017، ص 215.

(5)- فايزة براهيم، الأثر المالي لعدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، دار الهدى، الجزائر، ب. ط، 2013، ص 149.

(6)- راجع، المادة 984 ق.إ.م.إ.

(7)- راجع، المادة 985 ق.إ.م.إ.

(8)- الامتناع هو إحجام عن إتيان فعل إيجابي، واجب قانونا بشرط أن يكون باستطاعة الممتنع القيام به- أشارت إلى ذلك، حسينة شارون، المرجع السابق، ص 108.

ونتمثل هذه الجريمة في وقف تنفيذ الأحكام أو الامتناع العمدي عن تنفيذها، والمقصود بهذه الأحكام تلك الصادرة ضد الجهات الإدارية، كون الأحكام الصادرة ضد الأفراد العاديين لصالح أفراد عاديين آخرين، فإن الأصل أن دور السلطة الإدارية باعتبارها تحوز القوة اللازمة لتنفيذ الأحكام يقتصر على المؤازرة والمعاونة لهذا التنفيذ بواسطة موظفيها من محضرين ورجال السلطة العامة الذين يستعين بهم صاحب الشأن في إجراء التنفيذ الجبري.⁽¹⁾ إن تجريم عرقلة تنفيذ الحكم القضائي يعد مبدءاً دستورياً، إذ جاء في أحكام المادة 178 من الدستور الجزائري ما يلي: "كل أجهزة الدولة المختصة مطالبة في كل وقت وفي كل مكان، وفي جميع الظروف بالسهر على تنفيذ أحكام القضاء"، ويعدد هذا النص نص توافقي لما هو مكرس ضمن أحكام قانون العقوبات الجزائري وللتنويه، فقد رفع تعديل قانون العقوبات لسنة 2021⁽²⁾ العقوبة المسلطة على الموظف الممتنع على تنفيذ أحكام القضاء، حيث نصت المادة 138 مكرر من قانون العقوبات على ما يلي: "يعاقب بالحبس من سنتين إلى خمس سنوات وبغرامة من 200.000 دج إلى 500.000 دج". كل موظف عمومي استعمل السلطة التي نخوله إياها وظيفته لوقف تنفيذ حكم قضائي أو امتنع أو اعترض أو عرقل عمداً تنفيذه.

3- المحور الثالث: تقدير فعالية سلطات القاضي الاداري في اجبار الادارة على تنفيذ أحكام

القضاء في محاربة الفساد الاداري والمالي

إذا كان النص القانوني قد مد للقاضي عدة سلطات من أجل حمل الادارة على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، وهي سلطات ووسائل من شأنها الاسهام في مكافحة الفساد الاداري والمالي، إلا أن الواقع العملي ما يزال يشهد قصور في تطبيق تلك السلطات، وذلك لعدة عوامل واعتبارات، وفق الآتي:

3-1. غياب استقلالية حقيقية للسلطة القضائية عن السلطة التنفيذية:⁽³⁾

لا يمكن تحقيق الاستقلال المنشود للسلطة القضائية إلا إذا كان تنظيم الشؤون الإدارية يتم بعيداً عن دواليب السلطة التنفيذية، فتعيين القضاة وعزلهم ونقلهم وترقيتهم ومسؤولتهم تأديبياً يجب أن تنظمها السلطة القضائية بعيداً عن تدخل السلطة التنفيذية.

وبالرجوع إلى الدستور الجزائري، وما حمله التعديل الدستوري لسنة 2020، يلاحظ امتلاك رئيس الجمهورية الاختصاص الحصري في تعيين القضاة⁽⁴⁾، كما يختص أيضاً بتعيين رؤساء الهيئات القضائية، فهو من يعين الرئيس الأول للمحكمة العليا ورئيس مجلس الدولة.

وعلاوة على ذلك، فإن رئيس الجمهورية هو من يرأس المجلس الأعلى للقضاء⁽¹⁾، وهذا المجلس هو المسؤول على تعيين القضاة ونقلهم، وسير سلمهم الوظيفي، وكذا رقابة انضباطهم، والمجلس يرأسه ممثل السلطة التنفيذية، وهو

(1) - محمود سعيد عبد المجيد، المرجع السابق، ص 205-206.

(2) - القانون رقم 14-21، المؤرخ في 2021/12/28، المعدل والمتمم لقانون العقوبات، ج.ج.ج، عدد 99، مؤرخة في 2021/12/29.

(3) - لتفاصيل أكثر حول ذلك، أنظر، برايج السعيد، بركات مولود، مدى استقلالية القضاء في التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة ايليزا للبحوث والدراسات، المجلد 06، العدد 02، 2021؛ باسود عبد المالك، مدى تحقق استقلالية المؤسسة القضائية في ظل التعديل الدستوري الأخير 2020/12/30 مع الاستدلال بالنموذج الأمريكي في مجال استقلالية القضاء، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 07، العدد 01، 2022.

(4) - ولو أن التعيين وفق أحكام المادة 181 يكون بعد رأي مطابق للمجلس الأعلى للقضاء.

رئيس الجمهورية، الأمر الذي يتعارض مع على نحو كامل مع نصوص دستورية أخرى أهمها نص المادة 148 التي تنص على أن القاضي محمي من كل أشكال الضغوط والتدخلات والمناورات التي قد تضر بأداء مهمته أو تمس نزاهة حكمه.

ومن ناحية أخرى فإن تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء، فالتعديل الدستوري الأخير أبقى على وجود التمثيل الخاص بالسلطة التنفيذية داخل المجلس، ولو أنه خفض حصة رئيس الجمهورية إلى ثلاثة أعضاء بدل ستة أعضاء، وكذلك تم منح المؤسسة التشريعية أربعة أعضاء مناصفة بين الغرفتين.

كما ضم المجلس في تشكيلته رئيس المجلس الوطني لحقوق الانسان، وهو هيئة استشارية تتبع رئاسة الجمهورية، وهو توجه كما ذهب البعض⁽²⁾ غرضه الهيمنة على المجلس بإدخال أعضاء لا علاقة لهم بالمؤسسة القضائية، ويدينون بالولاء لرئيس الجمهورية من أجل التأثير على القرارات المتخذة داخل هذا الأخير.

2-3. العراقيل التي تثيرها عملية تنفيذ الأحكام المتضمنة إدانة مالية ضد الإدارة:

إن الأحكام الصادرة ضد الادارة متضمنة إدانة مالية، فإن تحصيل ذلك التعويض قانونا يتم على مستوى الخزينة العمومية، حيث يتولى أمين الخزينة على مستوى الولاية تنفيذ حكم التعويض المحكوم عليه إزاء الادارة، على أن يتم خصم المبلغ المدفوع من قبل الخزينة من ميزانية الهيئة المدينة لاحقا.

وان حاول النص القانوني⁽³⁾ السعي لتنفيذ أحكام القضاء في الشق المتعلق بالتعويض بمقتضى هذه الآلية، إلا أن ذات التنفيذ تشوبه عدة شوائب، من شأنها الإسهام في وقوع فساد اداري ومالي.

من ذلك طول الإجراءات المتبعة من قبل المستفيد لتحصيل ديونه، فبعد الانتهاء من عملية اعداد السند التنفيذي ومهره بالصيغة التنفيذية، فإن المستفيد يتعين عليه تبليغ الادارة⁽⁴⁾ بهذا الحكم بمعرفة الحكم القضائي المختص محليا، مع إلزامها بدفع المبلغ المحدد قضاء، وبانتهاء مهلة الشهرين بعد التبليغ يحضر محضر امتناع الادارة عن التنفيذ يسلم للمحكوم له، وبعدها يتقدم هذا الأخير لأمين الخزينة⁽⁵⁾.

ومن سلبيات هذا القانون هو انتظار المستفيد المحكوم له مدة شهرين لتنفيذ الادارة، والذي يعد مضيعة للوقت، لأنه لا يوجد ما يلزم الادارة بالتنفيذ خلال تلك المهلة، فالتنفيذ دائما يكون طواعية من قبل الادارة. ولو أن هناك تناقض بين ما جاء به القانون 02-91 وقانون الإجراءات المدنية والادارية، فالأول يمنح للإدارة مهلة شهرين للتنفيذ، في حين الثاني ووفق ما أشارت إليه المادة 612 منه فإن المهلة الممنوحة للإدارة هي 15 يوم.

(1)- ولو أنه يمكن لرئيس الجمهورية وفق أحكام المادة 180 في فقرتها الثالثة من التعديل الدستوري لسنة 2020 تكليف الرئيس الأول للمحكمة العليا برئاسة المجلس.

(2)- باسود عبد المالك، المرجع السابق، ص 1674.

(3)- القانون رقم 02-91، المؤرخ في 02/01/1991، المحدد للقواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء، ج.ر.ج. ج. ، عدد 02، مؤرخة في 02/01/1991.

(4)- التبليغ في الواقع العملي تحيط به عدة مشاكل، فإذا كان القانون يجبر الادارة على أن يكون لها ممثل قانوني من مهامه استلام التبليغات وكل ما يتعلق بالتنفيذ، إلا أن الواقع يثبت أن بعض الادارات ليس لها هذا الممثل، وأحيانا لا يجد المحضر من يستلم السند التنفيذي، ويتم الاستلام من قبل المسؤول الاداري، وفي الغالب يضع الختم بالوصول، ومن ثمة يكون اشعار الوصول بدل اشعار بالاستلام، مما يدخل القضية في مشكل حساب الأجل.

(5)- حسين كمون، المرجع السابق، ص 29.

وهو الأمر الذي يستدعي توحيد النصوص القانونية من أجل ضبط وتيسير عملية تنفيذ الحكم القضائي ضد الإدارة العامة.

ومن ناحية أخرى فإن تسديد الخزينة العمومية للمبلغ المالي يتم خلال 03 أشهر من تاريخ تسجيل العريضة⁽¹⁾، ويسوغ لأمين الخزينة في إطار ذلك، ومن أجل التأكد من صحة الوثائق المقدمة له أن يطلب كل طلب مفيد لأجل التحقيق للنائب العام أو مساعديه لدى الجهة القضائية التي أصدرت الحكم. وهي مدة طويلة، خصوصاً إذا علمنا أن تسديد المبالغ المالية في الأحكام الصادرة بين أشخاص القانون العام تكون في مهلة لا تتجاوز الشهرين⁽²⁾.

ومن مظاهر تباطؤ الخزينة العمومية في التسديد عندما يكون المبلغ المالي المحكوم به يتجاوز قيمة رصيد البلدية المدينة مثلاً، فأمين الخزينة في هذه الحالة يسدد المبلغ بأجزاء مما يؤدي إلى تأخير عملية تنفيذ بعض الأحكام، لأن الخزينة تسترد المبلغ المدفوع عن طريق السحب الكلي أو الجزئي من حسابات أو ميزانيات الهيئات المعنية بالأمر. بالإضافة إلى احتمال تعسف أمين الخزينة في الامتناع أو التراخي عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة في جانبها المالي علماً أن الحكم الصادر بالتعويض لا يتضمن أمراً للخزينة بدفع المبلغ المضرور. وإنما يتضمن تقرير أحقيته بهذا التعويض⁽³⁾.

وكذلك من الأمور المطروحة في الواقع العملي وإن كانت المادة 611 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية تجعل كل إجراءات التنفيذ على عاتق المحضرين القضائيين بناء على طلب المستفيد من السند التنفيذي. فإنه وفق القانون رقم 91-02 وبعد تحرير محضر الامتناع عن التنفيذ من قبل المحضر القضائي فإنه يسلم الملف للمستفيد.

وأمين الخزينة وبدل من استلام الملف مباشرة من طرف المستفيد ووضع ختم الاستلام، يطلب منه إرساله عن طريق البريد المضمون، وهناك ملفات عديدة ضاعت، وبعد ضياع الملف الأصلي المواطن مجبر على الذهاب إلى تحقيق وإجراءات أخرى معقدة من أجل استلام نسخة أخرى⁽⁴⁾.

وفي تعدد المحكومين لهم، فإن أمين الخزينة يشترط أن المبلغ المحكوم به لصالحهم يجب أن يدخل في حساب واحد منهم، وفي أحيان ليست بالقليلة يتمتع هؤلاء تحريراً وكالة لأحدهم، ومن ثمة تبقى القضية معلقة لسنوات⁽⁵⁾.

ومن الأمور التي نراها تؤثر بشدة في الواقع العملي على مسألة تنفيذ أحكام القضاء المتضمن إدانة مالية ضد الإدارة، هو الإجراء المعمول به في المادة الإدارية⁽⁶⁾ – الاستئناف غير موقف للتنفيذ⁽⁷⁾. وما يترتب عليه من آثار سلبية خصوصاً إذا ما سحب المحكوم له مبلغ التعويض، وصدر بعد ذلك قرار من الهيئة المستأنف أمامها في غير صالحه.

(1)- أنظر، المادة 08 من القانون 91-02.

(2)- أنظر، المادة 03 من القانون 91-02.

(3)- حسين كمون، المرجع السابق، ص 30-31.

(4)- مأخوذ من الموقع الإلكتروني: <https://elmouhami.com>، شوهده بتاريخ: 2022/05/24.

(5)- المرجع نفسه.

(6)- وهذا على خلاف الأحكام القضائية الصادرة في المواد المدنية التي لا يجوز تنفيذها إلا بعد استنفاد كل طرق الطعن العادية أو فوات ميعاد

الطعن فيها- المادة 232 من القانون رقم 08-09.

(7)- راجع، المادتين، 913، 914 ق.إ.م.إ.

وهذا الإشكال مطروح في الواقع العملي¹، خصوصا في ظل قصور بعض الإجراءات الموازية كدعوى وقف تنفيذ الحكم القضائي، وهو الأمر الذي يشكل خسائر قد لا يمكن تداركها مستقبلا.

خصوصا إذا كان المبلغ المسحوب قيمته كبيرة، وهو ما يؤدي إلى إهدار المال العام، ومن ناحية أخرى إثقال كاهل المواطن، فكيف نمنحه صيغة تنفيذية لسحب المبلغ وبعد ذلك نأمره برده؟
ومن ثمة يستحسن لتجنب مختلف صور الفساد في هذا الشأن أن يكون الاستئناف موقف للتنفيذ.

3-3. قصور آلية توجيه أوامر للإدارة من قبل القاضي الإداري:

إذا كان المشرع الجزائري قد قام بتنظيم مسألة سلطة الأمر على الإدارة على نحو ما سلف بيانه، إلا أنه في الواقع العملي ما زال موقف القضاء الإداري غير مقنع في هذا الشق.

حيث لوحظ أنه وإن كان يلزم الإدارة بالقيام بالعمل في بعض الحالات⁽²⁾.

إلا أنه في حالات أخرى يكتفي بإلغاء القرار الإداري دون توجيه أمر للإدارة رغم أن طلبات المدعي ترمي إلى ذلك⁽³⁾.
كما أنه لا يزال يصح ضمن أحكامه أنه ليس بإمكانه توجيه أوامر للإدارة، حيث جاء في أحد أحكامه⁽⁴⁾: "...وأن القاضي الإداري ليس من اختصاصه أن يأمر بإعادة إبرام عقد توظيف مع المستأنف لمدة معينة، وأن الإدارة هي التي تقدر ما إذا كانت في حاجة إلى الموظف".

ومن ثمة يلاحظ أن القاضي الإداري في بعض أحكامه مازال إيمانه متواصل بمبدأ عدم تدخله في شؤون الإدارة، رغم أن المسألة حكم فيها النص القانوني. وهذا من شأنه إهدار حقوق الأفراد مما ينتج عنه فساد إداري، خصوصا إذا علمنا أن الإدارة تملك امتيازات السلطة العامة وفي مركز أقوى من الفرد، لذا كان يتوجب على القاضي الإداري إعادة التوازن لتلك العلاقة، وتفعيل كل السلطات الممنوحة له قانونا.

3-4. عدم تجسيد الآليات الردعية في سبيل تنفيذ الإدارة لأحكام القضاء:

رغم الحماية الدستورية وكذا الجزائية لتنفيذ أحكام القضاء، إلا أن تجسيد تلك العقوبات وكما يقول الدكتور عمار بوضياف⁽⁵⁾ لا يجد له تطبيقا واسعا على المستوى العملي رغم ثبوت فعل الامتناع وانتشاره هذه الظاهرة، ذلك أن الامتناع تسبب فيه إدارات مركزية ومحلية وإدارات مرفقية، ومع ذلك لم تتم مشاهدة متابعة جزائية لمسؤول إداري على رأس وزارة أو ولاية أو حتى مرفق إداري، بسبب الامتناع عن تنفيذ أحكام القضاء، وهو الأمر الذي من شأنه

(¹) - وهو ما حدث في قضية كان أطرافها "والي ولاية الشلف ضد ك، ص" - لتفاصيل أكثر حول هذه القضية وحيثياتها، أنظر، جمال قرناش، ما فائدة الاستئناف إذا لم يوقف التنفيذ في قضاء التعويض الإداري-قضية والي ولاية الشلف ضد ك.ص نموذجًا، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، المجلد 11، العدد 02، 2018.

(²) - قرار مجلس الدولة، 2020/12/10، ملف رقم 180800، فهرس رقم 20/01499. منشور؛ حكم المحكمة الإدارية لشلف، 2014/02/18، قضية رقم 13/ 01280، فهرس رقم 00292، غير منشور.

(³) - حكم المحكمة الإدارية لشلف، 2018/02/14، قضية رقم 17/01928، فهرس رقم 00176، غير منشور؛ حكم المحكمة الإدارية لشلف، 2018/02/14، قضية رقم 17/02034، فهرس رقم 00174/18، غير منشور.

(⁴) - قرار مجلس الدولة، الغرفة الثانية، 2010/11/11، ملف رقم 058921، غير منشور.

(⁵) - عمار بوضياف، تنفيذ قرارات الإلغاء القضائية في القانون الجزائري، برنامج القضاء الإداري "الإلغاء والتعويض"، المملكة العربية السعودية، 11-2008/10/22، ص 13.

المساهمة في البعد عن الهدف المراد تحقيقه من خلال تجريم هذا الفعل ومحاولة رد الاعتبار للأحكام القضائية وتنفيذ قرارات العدالة.

خاتمة:

بعد الانتهاء من هذه الدراسة، نخلص إلى أن الفساد في الشق الإداري يعتبر من أهم الظواهر الخطيرة التي باتت تأخذ منحنيات تصاعدية، خصوصا وأن جهة الإدارة العامة لها من الامتيازات ما لها، والتي قد تستغل بطريقة تجانب الصواب، وبالأخص أثناء تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها. لذا عمد المشرع الجزائري إلى مد القاضي الإداري بسلطات معينة من أجل الاسهام في تنفيذ أحكام القضاء الصادرة ضد الإدارة، بهدف الوصول إلى حماية حقوق الأفراد من تبعات تعنت جهة الإدارة من مختلف المبررات التي تضعها كغطاء للتنصل من تنفيذ أحكام القضاء، وهو سبيل مؤدي إلى الفساد في شقه الإداري وحتى المالي. إلا أنه، ورغم السعي التشريعي الهادف إلى ضبط عملية تنفيذ أحكام القضاء ضد الإدارة العامة، إلا أن الواقع العملي أثبت أن تلك العملية تعثرها عدة تعثرات وتشوبها عدة عقبات، بعضها يعود إلى قصور النص القانوني الناظم للعملية، والبعض الآخر مرده الممارسات التي يظهرها الواقع العملي. وفي الختام يمكن إدراج بعض الاقتراحات، التي يمكن أن تكون مكملة لبعض النقائص المستوحاة من هذه الدراسة في مجال محاربة الفساد الإداري الذي قد ينجم عن مختلف الصور التي تحيط بعملية واجراءات تنفيذ أحكام القضاء ضد الإدارة العامة، وهي على النحو التالي:

- ضرورة ترسيخ الوعي لدى الأفراد من إمكانية مخاصمة الإدارة، ومتابعة اجراءات التنفيذ ضدها.
- ضرورة تعديل القانون 91-02 بما يضمن تنفيذ أحكام التعويض الإداري بطريقة أكثر يسر ووضوح.
- ضرورة وضع قانون خاص بالتنفيذ.
- ضرورة جعل اجراء الاستئناف موقف للتنفيذ في القضاء الإداري.
- ضرورة تفعيل آلية توجيه أوامر للإدارة من قبل القاضي الإداري.
- ضرورة اقرار عقوبات ردعية وتفعيلها ضد المخالفين لتنفيذ أحكام القضاء.
- ضرورة تكوين قضاة متخصصين في النزاع الإداري، بما يتماشى وخصوصية النزاع الإداري، مما يساعد على تنفيذ أحكام القضاء ضد الإدارة العامة.

قائمة المصادر المراجع:

أولا: الكتب:

1. أحمد عباس مشعل، تنفيذ الأحكام الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ب، ط، 2018.
2. أماني فوزي السيد حمودة، أماني فوزي السيد حمودة، ضمانات تنفيذ الأحكام الصادرة في المنازعات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ب، ط، 2015.

3. حسينة شارون، امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها، دراسة في القانون الإداري والجنائي، دار الجامعة الجديدة، مصر، ب. ط، 2010.
4. صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر العربي، القاهرة، ب، ط، 2008.
5. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، تنفيذ الأحكام الإدارية، تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة 01، 2008.
6. عبد القادر عدو، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، دار هومه، الطبعة 02، 2017.
7. عبد المجيد محجوب جوهر، سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر إلى الإدارة لتنفيذ أحكامه، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ب ط، 2017.
8. فايزة براهيمي، الأثر المالي لعدم تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، دار الهدى، الجزائر، ب. ط، 2013.
9. مسعود شهبوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الهيئات والإجراءات، الجزء 01، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ب. ط، ب. س. ط.
10. نبيلة بن عائشة، تنفيذ المقررات القضائية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013.

ثانيا: المقالات والمدخلات:

— المقالات:

11. السعيد برايج ، بركات مولود، "مدى استقلالية القضاء في التعديل الدستوري لسنة 2020"، مجلة ايليزا للبحوث والدراسات، المجلد 06، العدد 02، 2021.
12. جمال قرناش، "ما فائدة الاستئناف إذا لم يوقف التنفيذ في قضاء التعويض الإداري-قضية والي ولاية الشلف ضد ك.ص نموذجاً"، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، المجلد 11، العدد 02، 2018.
13. عبد المالك باسود، "مدى تحقق استقلالية المؤسسة القضائية في ظل التعديل الدستوري الأخير 2020/12/30 مع الاستدلال بالنموذج الأمريكي في مجال استقلالية القضاء"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 07، العدد 01، 2022.
14. غناي رمضان، "عن موقف مجلس الدولة من الغرامة التهديدية، تعليق على قرار مجلس الدولة الصادر في 2003/04/08، ملف رقم 014989"، مجلة مجلس الدولة، عدد 04، 2003.
15. فايزة ميموني، "السياسة الجنائية للمشرع الجزائري في مواجهة ظاهرة الفساد"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 05، 2009.
16. مليكة حجاج، "اشكالات تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية في مواجهة الإدارة"، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد 06، العدد 01، 2022.

— المدخلات:

17. عمار بوضياف، "تنفيذ قرارات الإلغاء القضائية في القانون الجزائري، برنامج القضاء الإداري "الإلغاء والتعويض"، المملكة العربية السعودية، 11- 2008/10/22

18. يوسف بن ناصر، "السلطات الجديدة للقاضي الإداري في تنفيذ قراراته"، أشغال الملتقى الوطني حول التطورات والمستجدات في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، 20 و 21 جانفي 2009، جامعة وهران، كلية الحقوق

ثالثا: الرسائل الجامعية والمذكرات:

19. حسين كمون، ظاهرة عدم تنفيذ الإدارة للأحكام القضائية الصادرة ضدها، مذكرة ماجستير في القانون، تخصص فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو.

رابعا: النصوص القانونية:

— الدساتير:

20. الدستور الجزائري، الصادر في 1996/11/28، ج.ر.ج.ج، عدد 76، مؤرخة في 1996/12/28، المعدل والمتمم.

— القوانين:

21. القانون رقم 91-02، المؤرخ في 1991/01/08، المحدد للقواعد الخاصة المطبقة على بعض أحكام القضاء، ج.ر.ج.ج، عدد 02، مؤرخة في 1991/01/09.

22. القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وعمله وتنظيمه، ج.ر.ج.ج، عدد 37، مؤرخة في 1998/06/01، المعدل والمتمم.

23. القانون رقم 06-01، المؤرخ في 2006/02/20، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.ج، عدد 14، مؤرخة في 2006/03/08، المعدل والمتمم.

24. القانون رقم 08-09، المؤرخ في 2008/02/25، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج.ج، عدد 21، مؤرخة في 2008/04/23.

25. القانون رقم 21-14، المؤرخ في 2021/12/28، المعدل والمتمم لقانون العقوبات، ج.ر.ج.ج، عدد 99، مؤرخة في 2021/12/29.

— الأوامر:

26. الأمر رقم 75-58، المؤرخ في 1975/09/26، المتضمن القانون المدني، ج.ر.ج.ج، عدد 78، مؤرخة في 1975/09/30، المعدل والمتمم.

خامسا: المواقع الإلكترونية:

27. <https://elmouhami.com>



الآليات القانونية لحماية الطفل في خطر وفق التشريع الجزائري

Legal mechanisms to protect children at risk according to Algerian legislation

معمرشنوف

جامعة الجلفة

chenoufmaamar@gmail.com

د. بن حمودة مختار*

جامعة غرداية

Benhammuoda.mokhtar@univ-ghardaia.dz

تاريخ النشر: 2024/06/30

تاريخ القبول: 2024/05/18

تاريخ الإيداع: 2024/04/07

ملخص:

إن الطفل (الحدث) كان ولا يزال محور إهتمام الدول، وهو أولوية مهمة في التشريعات الدولية، وكذا التشريعات الداخلية للدول، وهذا الإهتمام أساسه أن هذه الفئة تمثل البراءة والصفاء في المجتمع، وأن هذه المرحلة من حياة الطفل يغيب عنه فيها التمييز بين الشر والخير، ويسهل إستمالته له، لذلك أولت هذه التشريعات حماية خاصة تضمن لهم فيها حياة هنيئة في هذه المرحلة المهمة من حياتهم، في حالة جنوحهم، وكُرست لذلك قوانين مُلزمة لقضاة الأحداث وكذا فرق الشرطة والدرك وغيرهم ممن لهم علاقة مباشرة بالحدث، ورسمت لهم مناهج يتبعونها للتعامل مع الحدث الجانح، حتى يتم إنتشاله من مستنقع الجنوح والعودة به إلى جادة الصواب.

الكلمات المفتاحية: جنوح الأحداث، حماية الطفل، الآليات القانونية

Abstract:

The child (juvenile) has been and still is the focus of attention of states, and it is an important priority in international legislation, as well as the internal legislation of states, and this interest is based on the fact that this category represents innocence and serenity in society, and that this stage of a child's life is one in which he loses the distinction between evil and good. It is easy to win him over, so these legislations gave them special protection to guarantee them a happy life at this important stage of their lives, in the event of their delinquency. Binding laws were devoted to this for juvenile judges, as well as police and gendarmerie teams, and others who have a direct relationship with the juvenile, and methods were drawn up for them to follow in dealing with the juvenile. The delinquent, until he is lifted from the swamp of delinquency and returned to the path of righteousness.

Keywords : Juvenile Delinquency, Child protection, Legal mechanisms

* المؤلف المراسل.

مقدمة:

تعد الطفولة نبت الحياة والغد المشرق الذي تبنى عليه الآمال وتعتد عليه الاحلام وهي البذرة الاساسية التي بصلاحتها تصلح الامم وتبنى الشعوب ولما كان الطفل كائنًا ضعيفاً غير قادر على العناية بنفسه والحصول على حقوقه بسبب تكوينه الخاص لذا كان لابد من رعايته والعناية به حتى يصل إلى السن التي تمكنه من الاستغناء عن غيره والاعتماد على نفسه في كل اموره، لذا نجد أن الشريعة الاسلامية، ومثلها التشريعات الوضعية قد أحاطت الطفل بالعناية اللازمة التي تضمن له الحصول على حقوقه كاملة لينمو النمو الصحيح وينشأ النشأة الصحيحة بوصفه عنصراً فعالاً في بناء المجتمع الذي يعيش فيه⁽¹⁾.

ولعل ابرز مظاهر الحماية القانونية تلك التي حظي بها الطفل في اطار القانون الدولي ويتضح ذلك من خلال المبادئ التي جاء بها الاعلان العالمي لحقوق الانسان لسنة 1948م والتي منها أن جميع الناس يولدون احراراً متساوين في الحقوق والحريات وانه لا يجوز استرقاق أو استعباد أي شخص لأي سبب.

الاعلان العالمي لحقوق الطفل لسنة 1959م والذي أخذ بعداً دولياً وتتضح مظاهر الحماية الدولية لحقوق الطفل كذلك في ظل وأصبح من المهمة لما يحتويه من مبادئ تركز حماية مناسبة لحقوق الطفل في التمتع باسم وجنسية ورعاية صحية واجتماعية والوقاية من الاهمال والقسوة والاستغلال التجاري والحق في التعليم الالزامي والمجاني وغيرها من الحقوق الأخرى.

وقد بلغت الحماية القانونية لحقوق الطفل ذروتها وشموليتها في ظل اتفاقية الامم لحقوق الطفل لسنة 1989م، حيث تضمنت هذه الاتفاقية اقرار مجموعة كبيرة من حقوق الطفل منها حقوق شخصية كالحق في الاسم والجنسية والسلامة الجسدية، والحق في الحياة، ومنها حقوق اجتماعية كحق المساواة بين جميع الاطفال والحق في الرعاية الاجتماعية والصحية⁽²⁾.

1- المحاولات: مفاهيم اساسية حول الطفل

1-1. تعريف الطفل

لغةً: هو الرخصُ الناعم الدقيق من كل شيء، وهو المولود ما دام ناعماً رخصاً – الولد حتى البلوغ – وقد يستوي فيه المذكر، والمؤنث، والجمع أطفال – ويطلق الطفل على الصغير من كل شيء⁽³⁾.
من الناحية القانونية: هو الصغير الذي لم يبلغ السن الذي تحدده قوانين كل دولة.
ومن الناحية الفقهية: الصبي من حين الولادة إلى البلوغ⁽⁴⁾.
وأيضاً الطفل لغة كما جاء في لسان العرب لابن منظور هو المولود حتى البلوغ أو هو الصغير في كل شيء وأصل لفظ الطفل من الطفالة أو النعومة فالوليد به طفالة ونعومة حتى قيل الطفل هو الوليد مادام غضاً أي ناعماً.

(1)- حميد سلطان علي الخالدي، الحقوق للصيقة بشخصية الطفل (دراسة مقارنة بين الشريعة الاسلامية وقوانين الاحوال الشخصية)، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت-لبنان، سنة 2013م، ص 17.

(2)- المرجع نفسه، ص 28.

(3)- علي بن هادية، لحسن البليش، الجيلاني بن الحاج يحيى، القاموس الجديد للطلاب معجم عربي مدرسي ألفبائي، ط7، تقديم محمود المسعدي، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1991م، ص 611.

(4)- <https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/%D8%A7%D9%84%D8%B7%D9%81%D9%84/>

وكلمة طفل تطلق على الذكر والأنثى والمفرد والجمع والمصدر طفولة. كما يوجد فرق بين مصطلحي الطفولة، والأطفال، فالطفولة تعبير مطلق مجرد يشير إلى مرحلة عمومية معينة من مراحل النمو. والأطفال هو تعبير يشير إلى وجود ملموس لأفراد يجمع بينهم بحكم أعمارهم ينتمون لهذه المرحلة من مراحل النمو⁽¹⁾.

2-1. تعريف الحدث

لغةً: حدث، يحدث، حادثة الشيء صار جديداً ضد قدم فهو حديث.
الحدث من الامرهي أوله وابتدأه – وحادثة السن كناية عن الشباب، وأول العمر⁽²⁾.
من الناحية القانونية: كل شخص لم يكمل سن الرشد المقرر قانوناً. والحدث: الصَّغِيرُ⁽³⁾
وتعريف الحدث أو الحادثة عند بعض رجال القانون رجال القانون بأنها الفترة العمرية للفرد المحددة من الصغر وتبدء بسن التمييز التي تنعدم قبلها المسؤولية الجنائية وتنتهي ببلوغ السن المحددة في القانون للرشد. كما عرفه القانون بأنه كل من يرتكب في سن معينه فعلاً لو أتاه البالغ لوقع تحت طائلة القانون والعقاب، وكذلك يعرف فقهاء القانون المنحرف بأنه الشخص الذي يعتدي على حرمة القانون ويرتكب فعلاً نهى عنه في سن معينة ولو أتاه البالغ لوقع تحت طائلة العقاب سواء كان هذا الفعل مخالفة أو جنحة أو جناية.
فالحدث في القانون ليس صغير السن بشكل عام وإنما يعتبر حدثاً أمام القانون من هو في فترة محددة من الصغر، تبدء بسن التمييز وهو سبع سنوات وتنتهي ببلوغ السن التي يحددها القانون للرشد.
ولقد اختلفت القوانين الوضعية في تحديد من الحدث فمنها من ترفع الحد الأدنى إلى ثمان سنوات مثل القوانين الإنجلوسكسونية، وفي بعض القوانين تخفض الحد الأقصى إلى ستة عشر سنة ومنها من ترفعه إلى إحدى وعشرين سنة كالقانون السويدي، وأسباب هذا الاختلاف من قانون لآخر في تحديد من الحدث ترجع إلى عوامل طبيعية واجتماعية وثقافية حيث تختلف درجات النمو وحصول البلوغ الجسدي من مجتمع لآخر، وبذلك يعد حدثاً الصغير الذي لم يبلغ سن الرشد الجنائي، وسن الرشد الجنائي يختلف تحديده طبقاً لاختلاف التشريعات.
فالحدث كما عرفه مكتب الشئون الاجتماعية التابع للأمم المتحدة من الناحية القانونية، هو شخص في حدود سن معينة يمثل أمام هيئة قضائية أو أية سلطة أخرى مختصة، بسبب ارتكابه جريمة جنائية ليتلقى رعاية من شأنها أن تيسر إعادة تكييفه الاجتماعي⁽⁴⁾.

3-1. تعريف الطفل (أو الحدث) في بعض التشريعات والشرائع والمواثيق الدولية

توجد بعض التشريعات التي لم تفرق بين المصطلحين – الطفل – والحدث – نذكر منها تعريف المشرع الجزائري الطفل، أنه كل شخص لم يبلغ الثامنة عشر (18) سنة كاملة ويفيد مصطلح الحدث نفس المعنى⁽⁵⁾. وهذا على غرار الكثير من التشريعات العربية وكذا الاجنبية، ومنها نذكر التشريع المصري حيث عرف قانون الطفل المصري

(¹) - محمد يحيى قاسم النجار، حقوق الطفل بين النص القانوني والواقع وأثرها على جنوح الاحداث، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، بيروت- لبنان، سنة 2013م، ص 50.

(²) - علي بن هادية، لحسن البليش، الجيلاني بن الحاج يحيى، مرجع سابق، ص 273.

(³) - <https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/%D8%A7%D9%84%D8%AD%D8%AF%D8%AB/>

(⁴) - محمد يحيى قاسم النجار، حقوق الطفل بين النص القانوني والواقع وأثرها على جنوح الاحداث، مرجع سابق، ص 59 و 60.

(⁵) - المادة 02 من القانون رقم 12-15 المتعلق بحماية الطفل مؤرخ في 28 رمضان عام 1436 وافق 15 يوليو سنة 2015، ج.ر العدد 39.

رقم (12) لسنة 1996م الطفل سواء كان جاني أو مجني عليه كل من لم يبلغ 18 سنة ميلادية كاملة، ولم يفرق القانون المصري بين الطفل والحدث إذ لهما نفس المعنى⁽¹⁾.

كما عرفت المواثيق الدولية الطفل منها اتفاقية حقوق الطفل كذلك بأنه كل شخص لم يبلغ سنة الثامنة عشر كاملة، وتركت لتشريعات الداخلية تحديد السن حسب ما تراه إما أن ترفعه أو يكون أقل من ما حددته⁽²⁾.

4-1. تعريف الطفل في الشريعة الإسلامية

يعرف الفقه الإسلامي الطفل بأنه كل من لم يصل إلى سن البلوغ. ويمر الطفل⁽³⁾، بالإضافة إلى لفظ الطفل تستخدم الفاظاً أخرى كالصغير والصبي والحدث للدلالة على الشخص الذي لم يصل حد البلوغ⁽⁴⁾، وفي الفقه الإسلامي مرحلة الطفولة هي تلك المرحلة التي تبدأ بتكوين الجنين في بطن أمه وتنتهي بالبلوغ، والبلوغ قد يكون بالعلامة وقد يكون بالسن وعلامة البلوغ عند الذكر الاحتلام وعند الأنثى الحيض والحبل، فأن لم يوجد شيء من هذه العلامات الطبيعية كان البلوغ بالسن وقد اختلف الفقهاء في تقدير من الطفل، فقدرة أبو حنيفة في المشهور عنه بثمانين عشر سنة للفتى وسبعة عشر سنة للفتاة، وقدرة الجمهور بخمس عشر سنة لكل من الفتى والفتاة في حين يذهب ابن حزم الظاهري إلى تقديره بتسع عشر سنة⁽⁵⁾.

5-1. مفهوم الجنوح

الجنوح هو الفعل أو السلوك الجانح والجانح هو الحدث، أي الطفل أو المراهق) الذي يتصرف تصرفاً مخالفاً لمعايير وقيم المجتمع، ويسلك ملوكاً خاطئاً وغير سوي يخرج عما يريده القانون والمجتمع. وقد سنت الدول قواعد قانونية تتلاءم مع سن الطفل الجانح⁽⁶⁾، ومفهوم الجنوح يعتبر من المفاهيم المعقدة، فمصدر الجنوح في اللغة العربية (جنح) أي مال فيقال الشمس مالت للمغيب وتأتي بمعنى حاد فيقال فلان حاد عن الطريق السوي ويقال (جنح تارة إلى هذا الجانب وتارة إلى الآخر).

وعرف الجنوح في الفقه الإسلامية بأنه المحظورات الشرعية التي يرتكبها الأحداث في سن حدائهم الشرعية، والتي إذا اقترفها البالغون عدت جرائم يعاقبون عليها بالحدود، والقصاص والتعزير⁽⁷⁾.

6-1. مفهوم الحدث الجانح

الطفل الذي يرتكب فعلاً مجرمًا والذي لا يقل عمره عن عشر (10) سنوات. وتكون العبرة في تحديد سنه بيوم ارتكاب الجريمة⁽⁸⁾.

(1) - إيمان محمد الجابري، الحماية الجنائية لحقوق الطفل، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية - مصر، 2014، ص 25.

(2) - المادة 01 من اتفاقية حقوق الطفل 1989م.

(3) - نهلة سعد عبد العزيز، المسؤولية الجنائية للطفل، ط 1، دار الفكر والقانون، المنصورة- مصر، سنة 2013م، ص 34.

(4) - حميد سلطان علي الخالدي، الحقوق للصبيقة بشخصية الطفل، مرجع سابق، ص 31.

(5) - محمد يحيى قاسم النجار، حقوق الطفل بين النص القانوني والواقع وأثرها على جنوح الأحداث، مرجع سابق، ص 51.

(6) - العربي بخي، حقوق الطفل في الشريعة الإسلامية والاتفاقيات الدولية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون- الجزائر، سنة 2013م، ص 177.

(7) - محمد يحيى قاسم النجار، حقوق الطفل بين النص القانوني والواقع وأثرها على جنوح الأحداث، مرجع سابق، ص 62.

(8) - المادة 02 من قانون الطفل 12-15.

إن مفهوم الحدث الجانح يثير اختلافات بين المهتمين بظاهرة الانحراف الاجتماعي لذلك نجد أن هناك مفاهيم مختلفة للحدث الجانح بعضها يركز على الناحية القانونية وبعضها يركز على الناحية النفسية والبعض الآخر يركز على الناحية الاجتماعية وذلك حسب تخصص كل علم.

فمن الناحية النفسية: يعرف علماء النفس الحدث الجانح بأنه ذلك الشخص الذي يعاني من اضطرابا في السلوك ويرجع هذا الاضطراب إلى عوامل مختلفة أدت إلى نقص بعض النواحي النفسية. وعرفه آخر بأنه الذي يأتي أفعالا تخالف أنماط السلوك المتفق عليه للأسوياء في مثل سنه.

وإما من الناحية الاجتماعية فيرى بعض علماء الاجتماع أن الحدث الجانح هو ذلك الشخص الذي يقوم بأفعال اجتماعية ينظر إليها على أنها منحرفة أو غير اجتماعية بناءً على المعايير الاجتماعية والقانون السائد ويشترط أن تكون هذه الأفعال مكتسبة من المجتمع⁽¹⁾.

7-1. مفهوم الطفل المعرض للخطر

يقصد في التشريع الجزائري بالطفل في خطر، الذي تكون صحته أو أخلاقه أو تربيته أو أمنه في خطر أو عرضة له، أو تكون ظروفه المعيشية أو سلوكه من شأنهما أن يعرضاه للخطر المحتمل أو المضر بمستقبله، أو يكون في بيئة تعرض سلامته البدنية والنفسية أو التربوية للخطر.

تعتبر من بين الحالات التي تعرض الطفل للخطر:

- فقدان الطفل لوالديه وبقائه دون سند عائلي،
- تعريض الطفل للإهمال أو التشرّد،
- المساس بحقه في التعليم،
- التسول بالطفل أو تعريضه للتسول،
- عجز الأبوين أو من يقوم برعاية الطفل عن التحكم في تصرفاته التي من شأنها أن تؤثر على سلامته البدنية أو النفسية أو التربوية،
- التقصير بين والمتواصل في التربية و الرعاية،
- سوء معاملة الطفل، لاسيما بتعريضه للتعذيب والاعتداء على سلامته البدنية أو احتجازه أو منع الطعام عنه أو إتيان أي عمل ينطوي على القساوة من شأنه التأثير على توازن الطفل العاطفي أو النفسي،
- إذا كان الطفل ضحية جريمة من ممثله الشرعي،
- إذا كان الطفل ضحية جريمة من أي شخص آخر إذا اقتضت مصلحة الطفل حمايته،
- الاستغلال الجنسي للطفل بمختلف أشكاله، من خلال استغلاله لاسيما في المواد الإباحية و في البغاء وإشراكه في عروض جنسية،
- الاستغلال الاقتصادي للطفل، لاسيما بتشغيله أو تكليفه بعمل يحرمه من متابعة دراسته أو يكون ضارا بصحته أو بسلامته البدنية و/أو المعنوية،
- وقوع الطفل ضحية نزاعات مسلحة وغيرها من حالات الاضطراب و عدم الاستقرار،

(1) - محمد يحيى قاسم النجار، حقوق الطفل بين النص القانوني والواقع وأثرها على جنوح الأحداث، مرجع سابق، ص 58.

– الطفل اللاجئ⁽¹⁾.

وفي التشريع المصري يقصد بالطفل المعرض للخطر ذلك الصغير الذي لم يرتكب جريمة ، ولكنه يشكل خطورة اجتماعية لوجوده في إحدى الحالات التي يحتمل معها انزلاقه إلى طريق الجريمة ، وقد وردت هذه الحالات على سبيل الحصر بالمادة (96) من قانون الطفل⁽²⁾ ، وهي تكاد تكون نفس الحالات التي اوردها المشرع الجزائري في المادة 02 من قانون 12-15 المتعلق بحماية الطفل، حيث تنص المادة المذكورة على أنه " يعد الطفل معرضا للخطر، إذا وجد في حالة تهدد سلامة التنشئة الواجب توافرها له، وذلك في أي من الأحوال الآتية:

- إذا تعرض أمنه أو أخلاقه أو صحته أو حياته للخطر.
- إذا كانت ظروف تربيته في الأسرة أو المدرسة أو مؤسسات الرعاية أو غيرها من شأنها أن تعرضه للخطر أو كان معرضاً للإهمال أو للإساءة أو للعنف أو الاستغلال أو التشرّد.
- إذا حرم الطفل بغير مسوغ من حقه ولو بصفة جزئية في حضانه أو رؤية أحد والديه أو من له الحق في ذلك.
- إذا تخلى عنه الملتزم بالإنفاق عليه أو تعرض لفقد والديه أو أحدهما أو تخليهما أو متولي أمره عن المسؤولية قبله.
- إذا حرم الطفل من التعليم الأساسي أو تعرض مستقبله التعليمي للخطر.
- إذا تعرض داخل الأسرة أو المدرسة أو مؤسسات الرعاية أو غيرها للتحرّض على العنف أو الأعمال المنافية للأداب أو الأعمال الإباحية أو الاستغلال التجاري أو التحرش أو الاستغلال الجنسي أو الاستعمال غير القيام بألعاب بهلوانيه وغير ذلك مما لا يصلح مورداً جدياً للعيش.
- إذا مارس جمع المشروع للكحوليات أو المواد المخدرة المؤثرة على الحالة العقلية. إذا وجد متسولاً، ويعد من أعمال التسول عرض سلع أو خدمات تافهة أو أعقاب السجائر أو غيرها من الفضلات والمهمات.
- إذا لم يكن له محل إقامة مستقر أو كان يبيت عادة في الطرقات أو في أماكن أخرى غير معدة للإقامة أو المبيت.
- إذا خالط المنحرفين أو المشتبه فيهم أو الذين اشتهر عنهم سوء السيرة.
- إذا كان سيئ من أبيه أو وليه أو وصيه أو متولي أمره، أو من سلطة أمه في حالة وفاة وليه أو غيابه أو عدم أهليته.
- إذا لم يكن للطفل وسيلة مشروعة للتعيش ولا عائل مؤتمن.
- إذا كان مصاباً بمرض بدني أو عقلي أو نفسي أو ضعف عقلي وذلك على نحو يؤثر على قدرته على الإدراك أو الاختيار بحيث يخشى من هذا المرض أو الضعف على سلامته أو سلامة الغير.

(1)- المادة 02 من القانون 12-15 المتعلق بحماية الطفل.

(2)- أشرف عبد العزيز يوسف، قواعد الاجراءات الجنائية بشأن الاطفال، ط1، القاهرة – مصر، سنة 2012م، ص 07.

— إذا كان الطفل دون السابعة وصدرت منه واقعة تشكل جناية أو جنحة⁽¹⁾.

2- المحور الثاني: آليات حماية الطفل في خطر في التشريع الجزائري.

2-1. مصالح الملاحظة والتربية في الوسط المفتوح

إلى جانب المراكز التخصصية للحماية والمكلفة بإستقبال الأحداث الذين هم في خطر معنوي، توجد مصالح أخرى لها دور هام وفعال في متابعة وضعية هؤلاء الأطفال والمتمثلة في مصالح الملاحظة والتربية في الوسط المفتوح SOEMO وهو ما سوف نتطرق كما يلي:

أسست هذه المصالح كمؤسسات إجتماعية في سنة 1966م بمقتضى القرار الوزاري الصادر عن وزارة الشباب والرياضة المؤرخ في 21-12-1966م، وكان يطلق عليها في سنة 1963م إسم مصلحة حماية الطفولة بإعتبارها هيئة تربية تنتهي إلى مصلحة الإستشارة التوجيهية التربوية بالعاصمة، موكول إليها مهام التكفل بالأحداث الذين هم في خطر معنوي وإعداد البحوث الإجتماعية المتعلقة بهم⁽²⁾. تشمل هذه المصالح على أقسام تختلف حسب طبيعة عملها، فقسم الإستقبال والفرز يهتم بإيواء الأحداث وحمايتهم وتوجيههم لمدة لا تتعدى 03 أشهر والذين عهد بهم من قاضي الأحداث، أما قسم المشورة التوجيهية والتربوية فمهمته تتمثل في القيام بمختلف الفحوصات والتحقيقات قصد معرفة شخصية الحدث وبالتالي كيفية معاملته، وإعادة تربيته.

وتجدر الإشارة إلى أن مصالح الملاحظة والتربية في الوسط المفتوح يشرف عليها مدراء يساعدونهم موظفون إداريون وأطباء نفسانيون وكذا مساعدون إجتماعيون، أو بالأحرى مندوبو الحرية المراقبة، ولتسهيل عملها تم ضم وتجميع المراكز التخصصية لإعادة التربية والمراكز التخصصية للحماية ومصالح الملاحظة والتربية في الوسط المفتوح ضمن مؤسسة وحيدة⁽³⁾.

2-2. التعريف بالهيئة الوطنية لحماية وترقية الطفولة

2-2-1. الهيئة الوطنية لحماية وترقية الطفولة (الفعالية والمعوقات)

أكد أن تنمية الطفولة ليست مجرد مشروعات اجتماعية أو اقتصادية جزئية، أو استحداث لبعض المؤسسات أو التشريعات لكنها في نظرنا كل متكامل تتداخل فيه كل العوامل بنوعها الناعمة السياسات الوقائية والعوامل الصلبة (القوانين الرادعة)، كما أن مسألة حماية حقوق الطفل لا تتوقف على الهيئات الرسمية بل لا بد من إشراك مختلف أجهزة الدولة ومؤسسات المجتمع المدني التي لها صلة من قريب أو بعيد بهذا المجال المعقد⁽⁴⁾.

جاء القانون 12-15 المتعلق بحماية الطفل في الجزائر المستوحى في جل نصوصه من بنود اتفاقية حقوق الطفل لسنة 1989 والتي صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي 92-461 المؤرخ في 19 ديسمبر 1992، مكرسا

(1) - أشرف عبد العزيز يوسف، قواعد الاجراءات الجنائية بشأن الأطفال، مرجع سابق، ص 8 و 9. ينظر: حمدي رجب عطية، المسؤولية الجنائية للطفل في تشريعات الدول العربية والشريعة الاسلامية، ط2، مطابع جامعة المنوفية، مصر، 2010م، ص 38 و 39.

(2) - هشام بخوش، "السياسة الجنائية لحماية الطفولة في خطر معنوي"، مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد الشريف مساعدي، سوق أهراس -الجزائر، المجلد 10، العدد 01، 2022م ص 1347.

(3) - مرجع نفسه، ص 1349.

(4) - الحاج علي بدر الدين، "الهيئة الوطنية لحماية وترقية الطفولة - رؤية في الوظائف والمعوقات"، مجلة دفاتر الحقوق والعلوم السياسية -المجلد - 10 العدد2 السنة 2021، ص 16.

مسؤولية الجميع في تنشئة الطفل وحمايته، حيث تم استحداث هيئة وطنية لحماية وترقية الطفولة، محددا شروط وكيفيات تنظيمها وسيرها عن طريق المرسوم التنفيذي 16-334 المؤرخ في 19 ديسمبر 2016، وبموجب هذا الأخير تعد الهيئة الوطنية لحماية وترقية الطفولة مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية ولها ذمة مالية مستقلة تابعة للوزير الأول مقرها بالجزائر العاصمة يتولى سيرها هيكل إداري محدد الاختصاصات أوجدت هذه الهيئة من أجل تحقيق المصلحة الفضلى للطفل، فهي تعمل كجهاز وقائي حمائي للطفل من خلال الاهتمام بهذه الفئة الهشة التي قد تكون عرضة لخطر فالدور الوقائي لها يكون من خلال الاهتمام بالطفل الذي تكون صحته أو أخلاقه أو تربيته أو أمنه في خطر أو عرضة له، أو يكون الوسط الذي ينتمي إليه من شأنه المساس بسلامته الجسدية أو المعنوية.

وقد تم تسخير كافة الوسائل البشرية والمادية اللازمة للقيام بمهامها فأوكلت لرئيسها مجموعة من المهام من خلال اتخاذه مجموعة من التدابير الوقائية لحماية الأطفال المعرضين للخطر والتي نصت عليها المواد من (13) إلى (20) من القانون أعلاه وكما فصلت في هذه التدابير في المواد من 9 إلى (18) من المرسوم 16-334 وأسندت لكل هيكل من هيكلها إجراءات جاءت على سبيل الحصر لحماية الطفولة وبالإضافة إلى كل ذلك بينت طريقة سير هذه الهيئة في المواد من (19 إلى 25) من نفس المرسوم، والمشرع الجزائري علاوة على تبيان الحماية المكفولة للطفل والتدابير المقررة له أورد في المواد من (26 إلى 30) عن طريق التنظيم المقرر في ذات المرسوم أحكام مالية تتعلق بميزانية الهيئة⁽¹⁾.

أ.صلاحيات الهيئة الوطنية لحماية وترقية الطفولة:

من خلال تفحص نصوص قانون حماية الطفل وكذا المرسوم التنفيذي 16/334 يمكن أن نقسم هذه الصلاحيات إلى 03 طوائف: ترقية حقوق الطفل، حماية حقوق الطفل. التعاون مع الفاعلين الآخرين.

• صلاحيات الهيئة في مجال ترقية حقوق الطفل حيث تتولى الهيئة بهذا الخصوص ما يلي:

- وضع برامج وطنية ومحلية لترقية حقوق الطفل بالتنسيق مع مختلف الإدارات والهيئات والمؤسسات
- -العمومية والأشخاص المكلفين برعاية الطفولة وتقييمها الدوري،
- القيام بكل عمل للتوعية والإعلام والاتصال،
- -تشجيع البحث والتعليم في مجال حقوق الطفل،
- ترقية مشاركة المجتمع المدني في متابعة حقوق الطفل وترقيتها،
- وضع نظام معلوماتي وطفلي عن وضعية الأطفال في الجزائر، بالتنسيق مع الإدارات والبيئات المعنية.

• صلاحيات الهيئة في مجال حماية حقوق الطفل عدتها المادة 06 من النظام الداخلي للبيئة وهي على

النحو التالي:

- متابعة الأعمال المباشرة ميدانيا في مجال حماية الطفل وهذا لا يتأتى الاكما أشرنا سابقا إلى كثرة الخرجات الميدانية للوقوف حقيقة على ما تقرره الحياة الاجتماعية من انتهاكات خطيرة لهذه الفئة العمرية.

(1) - شرون حسينة و ط. د قفاف فاطمة، "الدور الحمائي للهيئة الوطنية لحماية وترقية الطفولة"، حوليات جامعة الجزائر 1، العدد 32 الجزء الثاني جوان 2018، ص 543.

- تطوير السياسات الوطنية المناسبة لحماية الطفولة: وهنا يأتي دور البحث العلمي الذي يجمل هذه السياسات وتعطي لها البعد الحقيقي لها، فلأسف الدراسات موجودة وبكثرة في هذا المجال لكن يبقى مكانها الطبيعي رفوف المكتبات. فإلى متى لا تستغل الاستغلال الأمثل لها وتبقى حبيسة الرفوف؟.

- تقديم أي اقتراح كفيل بتحسين سير المصالح الطفولة وتنظيمها.

- فحص كل وضعية مساس بحقوق الطفل: ونلاحظ هنا أن النص جاء على طلاقته بمعنى يتوجب على الهيئة أن تفحص وتحقق في كل الحالات التي يكون فيها الطفل ضحية مساس بأحد من حقوقه، وهنا تلاحظ أنه يستحيل ذلك عمليا نظرا لمركزية تسييرها وعدم وجود فروع لها على المستوى المحلي.

وتبقى أهم آلية لتفعيل هذه الصلاحية هي تلقي الإخطارات وذلك يكون على مستوى خلية، إما الرقم الأخضر المجاني 1111 أو عن طريق الموقع الإلكتروني للهيئة أو عن طريق البريد العادي أو استقبال الأشخاص بمقر الهيئة، وذلك من طرف: الطفل نفسه الممثل الشرعي للطفل كل شخص طبيعي أو معنوي حيث يقوم المفوض الوطني بتحويل هذه الإخطارات حسب كل حالة إما إلى:

مصالح الوسط المفتوح للتحقيق فيها واتخاذ الاجراء المناسبة، وفي حالة التأكد من هذا الخطر وتثبت مصالح الوسط المفتوح، عن طريق القيام بالأبحاث الاجتماعية والانتقال إلى مكان تواجد الطفل والاستماع إليها والمثلة الشرعي حول الوقائع محل الإخطار، تقوم بإجراء اتفاق مع الممثل الشرعي للطفل من أجل الوصول إلى اتخاذ التدابير الأكثر ملائمة لإحتياجات الطفل ووضعيته. وهذا من أجل إبعاد كل خطر قد يلحق بالطفل وهنا يتعين على مصالح الوسط المفتوح تبليغ المفوض الوطني عن مآل الإخطارات التي حولت إليها في أجل أقصاه شهر من تاريخ تحويل الإخطار.

إلى قضاة الأحداث في حالة الخطر الحال الذي يمس الطفل و/أو الذي يقتضي الأمر إبعاده عن أسرته وبما أن النص جاء عاما فهو يشمل جميع الحالات التي يكون فيها الطفل عرضة لأي خطر والتي هي حسب مفهوم المادة 02 من القانون 12/15 المتعلق بالطفل الذي تكون صحته أو أخلاقه أو تربيته أو أمنه في خطر أو عرضة له أو تكون ظروفه المعيشية أو سلوكه من شأنهما أن يعرضاه للخطر المحتمل أو المضر بمستقبله، أو يكون في بيئة تعرض سلامته البدنية أو النفسية أو التربوية للخطر. إلى وزير العدل: بالنسبة للإخطارات التي يمكن أن تحمل الوصف الجزائي كحالة أن يكون الطفل ضحية جريمة اعتداء أو اختطاف أو سوء استغلال، وهنا لنا أن نتساءل لماذا لم يخول النظام الداخلي للهيئة صلاحية تحويل الملف مباشرة أمام القضاء؟ بالرغم من تمتع الهيئة بالشخصية المعنوية وأهلية التقاضي⁽¹⁾.

ب. معيقات أمام عمل الهيئة

إن المتتبع لنشاط الهيئة الوطنية لحماية وترقية الطفولة يبقى مندهشاً من السلبية التي تغطي على نشاطها. فبالرغم من الصلاحيات الموسعة التي منحت لها والتي تم التطرق إليها إلا أننا لا نمس لها نشاطاً على الساحة العملية أو على الأقل مثلما هو متوقع منها. فرغم مرور حوالي 07 سنوات على نشاطها إلا أنها لم تقم برفع تقريرها عن وضعية

(1)- الحاج علي بدر الدين، الهيئة الوطنية لحماية وترقية الطفولة - رؤية في الوظائف والمعيقات، مرجع سابق، ص 17 و 18.

الأطفال والأمر الذي يجعلنا نتساءل عن أسباب هذا التأخر، ناهيك عن وجود نقائص ومعوقات قد تنقص من فاعليتها يمكن أن نلخصها في :

— معوقات قانونية:

لتمثل في تداخل الوظائف الموكلة إلى مديرياتها الأمر الذي يجعل مسألة التنسيق بينها صعبة.

— معوقات إجرائية:

خاصة في مسألة تحويل الاخطارات التي تحمل أوصاف جزائية أين لا تملك صلاحية طرحها أمام الجهات القضائية.

— معوقات إدارية:

وتقنية سيما تلك المتعلقة بالخبرة الضرورية والكفاءة المطلوبة في أعضاء هذه المؤسسة الهامة، فالمشرع أشار إلى الخبرة لكن دون تحديد شروطها، ضف إلى ذلك قلة نشاطاتها على المستوى المحلي نظرا لمركزية قراراتها والتي تبقى في الأخير مجرد توصيات وآراء حول الوضعية العامة والخاصة للطفل⁽¹⁾.

2-3. الجهة المختصة بالتحقيق مع الحدث.

يُعتبر قاضي الأحداث العمود الفقري في قضاء الأحداث بإعتباره يجمع تارة بين التحقيق وبين الحكم تارة أخرى، وعليه فإنه يقوم بتحقيق ويحيل إلى قسم الأحداث، في حالة تم تكييف الوقائع على أنها مخالفة أو جنحة، أو قاضي التحقيق المكلف بالأحداث في حالة ما إذا كان تكييف الواقعة على أنها جنائية، فهو يحقق في قضايا الحدث المعرض لخطر ويتخذ في حقه تدابير الحماية والتربية، وإذا كان المشرع أعطاه صلاحية التحقيق والحكم بالتدابير فيما يتعلق بالأحداث المعرضين لخطر رغم أن سلوكياتهم لا تعد جرائم فإن الغرض الأساسي من ذلك هو حماية الحريات الأساسية لتلك الفئة من الأفراد، أما بالنسبة للأحداث الجانحين، فإن المشرع قد أجاز لقاضي الأحداث أن يصدر تدابير مؤقتة إلى غاية الإنتهاء من التحقيق، وبعد ذلك يحيل الحدث إلى المحكمة المختصة.

وعليه فقد حثت المواثيق الدولية على ضرورة تعيين قضاة مختصين للتحقيق مع فئة الأحداث، سواء كانوا أحداث جانحين أو في خطر، وأن يكون تكوينهم جيدا في مختلف العلوم ذات الصلة بالأحداث، وذلك لما لهذه التخصص والتكوين الجيد من فائدة ترجع على الحدث، وذلك أن القاضي المختص بالأحداث يعرف حق المعرفة كيفية التعامل مع هذه الفئة، وبالتالي يُحسن اختيار التدابير الملائم والذي يصب في مصلحة الحدث، وبالتالي يساعد في إصلاحه وتهذيبه، سواء كان هذا التدبير مؤقت أو نهائي الذي سوف يصدره في حق الحدث⁽²⁾.

2-3-1. التأكيد على تخصيص قاضي للأحداث:

إن توظيف الطلبة القضاة حسب المادة 36 من القانون الأساسي للقضاء يتم عن طريق إجراء مسابقة وطنية، وهذا كمرحلة أولى تهدف إلى إختيار أحسن المترشحين لهذه الوظيفة التي توجب على من إختيار لها أن يكون ذا صفات خلقية وإنسانية وعلمية (كيف يتم ذلك وهو أمر صعب وغير موجود في الواقع). فإنه بعد النجاح في المسابقة تأتي

(¹)- الحاج علي بدر الدين، الهيئة الوطنية لحماية وترقية الطفولة - رؤية في الوظائف والمعوقات، مرجع سابق، ص 19 و 20.

(²)- بن حمودة مختار، حقوق الأحداث من خلال المواثيق الدولية والقانون الجزائري، أطروحة دكتوراه تخصص قانون جنائي وعلوم جنائية (قانون عام)، جامعة الجزائر 1 سعيد حمدين، 2019م، ص 130 و 131.

مرحلة ثانية وهي إخضاع الطلبة القضاة إلى تكوين في المدرسة العليا للقضاء وفي حالة اجتيازهم مرحلة التكوين القاعدي بنجاح تأتي مرحلة التعيين ومباشرة مهامهم حسب الاختصاص.

توجب أغلبية التشريعات أن يكون القاضي الذي يجلس للفصل في قضايا الأحداث قاضياً متخصصاً، وقد أبرز المؤتمر القومي لشؤون الأحداث الذي انعقد في مدينة واشنطن عام 1955م دور وأهمية تخصيص قاضي الأحداث، وأوصت الحلقة الأولى لمكافحة الجريمة المنعقدة في القاهرة من 02 إلى 05 جانفي 1961م بأنه يجب الإعتراف بتخصص قضاة الأحداث ووكلاء نيابة الأحداث والحد من نقلهم كما أنه لم تخلو التقارير المقدمة للحلقة الدراسية الدولية الثالثة عشرة لعلم الجريمة المنعقدة بالقاهرة من 22 يونيو إلى 10 يوليو سنة 1963م من المطالبة بإصدار توصيات تقضي بوضع نظام قضائي خاص بالأحداث يقوم على أساس مبدأ تخصص القضاة ونفس النهج سار عليه التقرير النهائي المقدم للمؤتمر العربي التاسع للدفاع الاجتماعي المنعقد في 03 إلى 06 يوليو سنة 1978م تحضيراً لمؤتمر الأمم المتحدة السادس لمنع الجريمة. كما أوصت اللجنة المنبثقة عن الملتقى الدولي الأول للجمعية المصرية للقانون الجنائي المنعقد بالقاهرة من 13 إلى 17 مارس 1987م بضرورة الإلتزام بتنفيذ نظام تخصص القضاة وإذا كانت الغاية من المناداة بتخصص قاضي الأحداث هو توفير حماية الأحداث عند مباشرة دعوى الحماية أو للدعوى الجزائية ضدهم، التحقيق سمة العصر في مختلف المجالات، والقاضي المتخصص يكون قادراً على الوصول إلى الحكم الصحيح في أسرع وقت وإذا كان مفهوم التخصص في ميدان الأحداث يعني أن يكون القاضي ملماً بالمبادئ القانونية والنصوص التي تطبق على الأحداث سواء تعلق الأمر بالتجريم أو العقاب أو الإجراءات، وكل النصوص التي لها إرتباط بقضايا القصر الذي قد ينظر فيها القاضي عند الفصل في قضايا الأحداث المنحرفين والمعرضين للانحراف كالحضانة أو النفقة وأن قاضي الأحداث، وهو يتعامل مع القصر يقتضي أن يكون ملماً بالمبادئ العامة لعلم الإجرام والعقاب وعلم النفس وعلم الاجتماع وعلوم التربية، ومن الصعب أن يكون جميع القضاة على هذا المستوى من التكوين والتخصص وتماشياً مع السياسة الجنائية الحديثة في مجال إيجاد قضاء متخصص للفصل في قضايا الأحداث، فإن المشرع الجزائري حدده في نص⁽¹⁾.

تعيين كل القضاة يتم أساساً بموجب مرسوم رئاسي، ويتم ذلك وفقاً لصلاحيات التي منحه إياها الدستور⁽²⁾. ثم جاء قانون حماية الطفل الجزائري ليحدد كيفية تعيينهم داخل المحاكم والكيفية هي كالآتي :

- يعين في محكمة مقر المجلس قاضي أو أكثر وذلك بموجب قرار صادر عن وزير العدل حافظ الأختام لمدة 03 سنوات.
- يعين في المحاكم الأخرى قاضي أحداث وذلك بموجب أمر من رئيس المجلس القضائي لمدة 03 سنوات.
- يعين في محكمة مقر المجلس أو المحاكم الأخرى قاضي تحقيق أو أكثر يكلفون بالتحقيق في الجنايات المرتكبة من الأحداث بموجب أمر من رئيس المجلس القضائي ونلاحظ هنا أن المشرع قد سكت عن مدة تعيين قاضي التحقيق المكلف بالتحقيق في جنايات الأحداث.

(1) - بن حمودة مختار، مرجع نفسه، ص ص 131 و 132 .

(2) - أنظر المادة 08/92 من المرسوم الرئاسي 442-20 مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 هـ الموافق 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020. ج. رقم 82.

ولقد أشار المشرع إلى أنه يُختار هؤلاء (أي قضاة الأحداث) من بين القضاة الذين لهم رتبة نائب رئيس محكمة على الأقل⁽¹⁾. وهذا شيء جميل بحيث أننا نضمن أن هذا القاضي الذي عين كقاضي أحداث، لديه خبرة بحكم أنه نائب رئيس محكمة أو رئيس محكمة لأنه للوصول إلى هذه الرتبة يتطلب ذلك خبرة زمنية لا بأس بها وتدرج في المناصب داخل المحكمة. أن مهمة المدرسة العليا للقضاء تتمثل في التكوين القاعدي للطلبة القضاة الذين اجتازوا المسابقة بنجاح من جهة، ومن جهة أخرى التكوين المستمر للقضاة الممارسين.

كما أن المدرسة العليا للقضاء تتكفل في إطار مهامها بإعداد برنامج بيداغوجي فعلي لتحسين المستوى بالنسبة للقضاة، يتمثل في دورات قصيرة المدى وحلقات تأهيلية من 03 إلى 12 شهر ومن ضمن موضوعات تلك الدورات موضوع الأحداث إلا أنه بالرجوع إلى المدة المخصصة لتكوين القاضي في مجال الأحداث، وكذا في جميع المواضيع يتبين لنا أن المدة قصيرة جداً إلى حد لا يمكن تصوره وهي خمسة أيام في السنة فقط، وحتى إقبال القضاة ضعيف لأنه لا توجد شهادة تسلم لهم، وكذا لا يوجد تحفيز ولا يوجد عنصر إجبار القضاة على حضور هذه الدورات.... الخ. وبعد تعديل القانون الأساسي للقضاء بمقتضى القانون العضوي رقم 11-04، الذي يهدف إلى ترقية القاضي في رأينا لم تأخذ بعين الاعتبار تخصص قضاة الأحداث، لا في مرحلة التكوين القاعدي ولا في إطار التكوين المستمر للمجهودات المبذولة في دورات التكوين المستمر، وبالتالي بقي ما ورد في التقرير النهائي للجنة إصلاح العدالة سائداً.

نستخلص مما سبق أنه لا يوجد في الجزائر قضاء متخصص في مجال الأحداث، وأن المعارف التكوينية التي يكتسبها القاضي قبل تعيينه كقاضي أحداث لا تتعدى حصوله على شهادة ليسانس في الحقوق وشهادة من المدرسة العليا للقضاء، وأن التكوين الميداني أثناء ممارسة العمل يبقى هو الشيء الوحيد الملموس، بل أن تلك الخبرة قد لا يستفيد منها الحدث لأن مدة بقاء القاضي في منصبه لا تتعدى ثلاث سنوات، وهي فترة قصيرة جداً لإكتساب خبرة وافية، مما يجعلنا نقول بأنه على المشرع أن يسارع إلى نص يجعل قاضي الأحداث يبقى في منصبه مدة أطول، كما أنه عند نقل قاضي الأحداث يجب أن يراعى تعيينه في نفس المنصب، مع إعطاء أهمية التكوين القضاة في مجال الأحداث، كأن يُكلف طلبة القضاء الراغبين في العمل في قضاء الأحداث بإحتياز مدة مقبولة في المراكز والمؤسسات المختلفة المختصة بالأحداث المنحرفين والمعرضين للانحراف وأن يتم تقديم مذكرة منفصلة عن عمله، لأن الحماية تكون من خلال تكريس الحق المتمثل في المثل أمام قاضي مختص فعلاً، وما دام الحق لم يكرس فإن الحدث في هذا المجال لم يُمكن من إستعمال حقه.

هذا وبعد أن أوضحت أنه لا يوجد هناك تخصص بالنسبة لقضاة الأحداث، وأن ذلك يفقد الأحداث أحد الحقوق الهامة، وهي متولهم أمام قاضي حكم له دراية في أصول علم النفس للطفل وعلوم التربية وعلم الاجتماع، بالإضافة إلى تكوينه الأساسي في مجال القانون، وكيف يُختار قاضي الأحداث في الجزائر وبينت أن المعيار المعتمد من ونسبي⁽²⁾.

الخاتمة:

وفي الأخير ومن خلال التطواف في مختلف الآليات التي وضعها المشرع الجزائري لحماية الحدث الجانح على وجه الخصوص، والحدث على وجه العموم، نجد أنه قد وفق إلى حد كبير، نجد أنه خصص هيئات تعنى بالاهتمام

(1)- أنظر المادة 61 من ق.ح.ط.

(2)- بن حمودة مختار، حقوق الأحداث من خلال المواثيق الدولية والقانون الجزائري، ص ص 133 و134.

والتكفل بالطفل الجانح، ومحاولة إصلاحه من خلال التدابير التي تتخذ لصالحه، والتي يتوجب أن تكون متناسبة وحالة الحدث الجانح، كما أن المشرع من خلال سنه لقانون الطفل، واستحداث هيئة وطنية خاصة به ترعى شؤونه، وتسهر على عدم المساس بأي حق من حقوقه، وغيره من الإجراءات والتدابير، إلا أننا لمسنا بعض النقائص، منها عدم تخصيص إجراءات متابعة خاصة بالأحداث الجانحين، وكذا تكوين شرطة وقضاة خاصين بهم، يكون تكوينهم جيد، وعملهم فقط مع الأحداث.

التوصيات:

- التكوين والتدريب الجيد للجهات والهيئات التي تتكفل بالأطفال على العموم، والأطفال في الجانحين على الخصوص.
- نشر الوعي على أوسع نطاق بضرورة الإخطار بحالات وجد الطفل في خطر، ولهذا بتفادي وقوع الطفل في مستنقع الانحراف، والجريمة، وغيرها من صور الاستغلال.
- تمكين الهيئة الوطنية لترقية حقوق الطفل من لعب دور أكبر، وكذا تمكينها من تحويل الإخطارات للجهات القضائية مباشرة، وكذا إعطاؤها إمكانات أكبر وتمكينها من لعب دور أوسع على المستوى المحلي.
- تكوين خاص وجيد لشرطة وقضاة خاصة بالأحداث.

قائمة المصادر والمراجع:

المصادر:

1. المرسوم الرئاسي 20-442 مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 هـ الموافق 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020. ج.ر. رقم 82.
2. القانون رقم 15-12 المتعلق بحماية الطفل مؤرخ في 28 رمضان عام 1436 وافق 15 يوليو سنة 2015، ج.ر. العدد 39.
3. اتفاقية حقوق الطفل 1989م.

المراجع:

4. حميد سلطان علي الخالدي، الحقوق للصيقة بشخصية الطفل (دراسة مقارنة بين الشريعة الإسلامية وقوانين الأحوال الشخصية)، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت-لبنان، سنة 2013م.
5. علي بن هادية، لحسن البليش، الجيلاني بن الحاج يحيى، القاموس الجديد للطلاب معجم عربي مدرسي ألفبائي، ط7، تقديم محمود المسعدي، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1991م.
6. محمد يحيى قاسم النجار، حقوق الطفل بين النص القانوني والواقع وأثرها على جنوح الأحداث، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت-لبنان، سنة 2013م.
7. ايمان محمد الجابري، الحماية الجنائية لحقوق الطفل، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية-مصر، 2014.
8. نهلة سعد عبد العزيز، المسؤولية الجنائية للطفل، ط1، دار الفكر والقانون، المنصورة-مصر، سنة 2013م.

9. العربي بختي، حقوق الطفل في الشريعة الإسلامية والاتفاقيات الدولية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون-الجزائر، سنة 2013م.
10. أشرف عبد العزيز يوسف، قواعد الاجراءات الجنائية بشأن الاطفال، ط1، القاهرة –مصر، سنة 2012م.
11. حمدي رجب عطية، المسؤولية الجنائية للطفل في تشريعات الدول العربية والشريعة الإسلامية، ط2، مطابع جامعة المنوفية، مصر، 2010م.
12. هشام بخوش، "السياسة الجنائية لحماية الطفولة في خطر معنوي"، مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد الشريف مساعدي، سوق أهراس –الجزائر، المجلد 10، العدد 01 ، 2022م.
13. الحاج علي بدر الدين، "الهيئة الوطنية لحماية وترقية الطفولة - رؤية في الوظائف والمعوقات"، مجلة دفاتر الحقوق والعلوم السياسية -المجلد 10 العدد2 السنة 2021م.
14. شرون حسينة و ط. د قفاف فاطمة، "الدور الحمائي للهيئة الوطنية لحماية وترقية الطفولة"، حوليات جامعة الجزائر 1، العدد 32 الجزء الثاني جوان 2018م
15. بن حمودة مختار، حقوق الأحداث خلال الموائيق الدولية والقانون الجزائري، أطروحة دكتوراه تخصص قانون جنائي وعلوم جنائية (قانون عام)، جامعة الجزائر 1 سعيد حمدين، 2019م.
16. <https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar>



فعالية آليات مكافحة الفساد على المستوى الوطني والدولي في الجزائر

The effectiveness of anti-corruption mechanisms at the national and international levels in Algeria

رمازنية سفيان*

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف 2

sofiane1986@gmail.com

تاريخ النشر: 2024/06/30

تاريخ القبول: 2024/05/20

تاريخ الإيداع: 2024/03/23

ملخص:

لا يعرف الفساد حدودا سياسية أو جغرافية أو إقتصادية، فلم ينحصر في الدولة ذاتها بل تعدّاها إلى ما وراء حدودها، والجزائر بوصفها أحد أشخاص المجتمع الدولي قامت بمبادرات وجهود جبارة لمكافحة هذه الظاهرة، فعلى الصعيد الدولي إنضمت الجزائر إلى جميع الاتفاقيات الدولية، الإفريقية والعربية المتعلقة بمكافحة الفساد، أما على المستوى الوطني تمّ اتخاذ العديد من التدابير والإجراءات وإصدار قوانين حديثة قصد تكريس تلك المعاهدات خاصة إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وتبييض الأموال، لهذا نهدف إلى معرفة ما مدى فعالية آليات مكافحة الفساد على المستوى الوطني والدولي في الجزائر؟، ووصلنا في نهاية المداخلة إلى أن الجزائر على غرار باقي الدول كانت السبّاقة للتصدي لمثل هذه الظاهرة داخليا ودوليا.

الكلمات المفتاحية: جرائم الفساد، الدعوى العمومية، الضبطية القضائية، الحجز والمصادرة، التعاون الدولي.

Abstract:

Corruption knows no political, geographical or economic boundaries, not confined to the state itself but beyond its borders, and Algeria as a person of the international community has taken great initiatives and efforts to combat this phenomenon. To know how effective the anti-corruption mechanisms are at the national and international level in Algeria?, and we reached the end of the intervention that Algeria, like other countries, was the first to address such a phenomenon internally and internationally.

Keywords: Corruption offences; public prosecution; judicial control; detention and confiscation; international cooperation.

* المؤلف المراسل.

مقدمة:

يعدّ الفساد من أقدم الظواهر التي برزت ، فقد إرتبط وجوده بوجود الانظمة السياسية، ومما لا شك فيه أنّ هذا الوباء بشتى أنواعه وصوره ومختلف أشكاله قد عمّ وإنتشر في كافة دول العالم فهو لا يقتصر على شعب واحد دون الآخر، بل أصبح ظاهرة عالمية خطيرة تهدّد إقتصاديات الدول وتعمل على إضعافها وإنهيارها كما تحبط أنظمتها المالية وبنيتها السياسي، وهذا ما ينعكس سلبا على القيم الاخلاقية والعدالة والمساواة ويؤدّي إلى زعزعة الثقة العامة وتهديد الامن الاجتماعي والاستقرار السياسي والرخاء الاقتصادي وغيرها من الاثار السلبية الوخيمة.

وبالرجوع إلى الدراسات والاحصائيات التي أجريت حول ظاهرة الفساد في مختلف دول العالم، نجد أنّ معظم الدول والمجتمعات التي تعاني من هذه الظاهرة هي عربية مسلمة، بالرغم من أنّ الدين الاسلامي ثري بالقيم والمبادئ التي تسعى إلى محاربة هذه الظاهرة، كما لا نستبعد وجود العديد من القوانين والانظمة التي تعمل بدورها على مقاومة الفساد والحدّ منه، ويعتبر الفساد بمثابة خطر على الانظمة الديمقراطية، حيث أنّه يقوّض مؤسسات الديمقراطية وقيمها والقيّم الاخلاقية والعدالة ويعرّض التنمية المستدامة وسيادة القانون للخطر، هذا حسب مقدّمة إتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد والمعتمدة بنيويورك والتي صادقت عليها الجزائر بتاريخ 04/19/2004، كما تعترف إتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته بالاثار المدمّرة للفساد على الاستقرار السياسي والاقتصادي، والاجتماعي والثقافي للدول الافريقية، كما أشار البنك الدولي أنّ الفساد يضعف شرعية الدولة، ولا تتمثل خطورة الفساد في كونه نشاطا يسبب كسبا غير مشروع فحسب، بل أكثر من ذلك تكمن خطورته في إعتباره صورة من صور الجريمة المنظمة، فالعلاقة بين الجريمة المنظمة والفساد هي علاقة تبادلية ، بحيث نجد كلا منهما يشكل سببا ونتيجة للآخر، فالجرائم التي صنفّت كأنماط من جرائم الفساد هي جرائم منظمة، كما أنّ التنظيم الهيكلي للجريمة المنظمة يقوم على جرائم الفساد، وكذا بناء قنوات تنظيمية للتواصل مع المفسدين وإفساد ضعاف النفوس.

فمن أهمّ أسباب تفشي ظاهرة الفساد نجد إنتشار ظاهرة الفقر والتوزيع غير العادل للثروة بين الافراد بحيث أنّ الفرد يسعى لكسب جزء من الثروة المحروم منها بكل الطرق والوسائل حتى ولو كانت غير مشروعة، بالإضافة إلى إنتشار البيروقراطية في الادارة التي تمتاز بالتعقيد والتشديد والتمسك الاعى بحرفية القانون والخوف من اتخاذ القرارات والتهرب من المسؤولية، أضف إلى ذلك سوء صياغة القوانين واللوائح المنظمة للعمل وذلك نتيجة لغموض مواد القوانين أو تضاربها في بعض الاحيان الامر الذي يعطي فرصة للتهرب من تنفيذ القانون أو الذهاب إلى تفسيره بطريقته الخاصة التي قد تتعارض مع مصالح القوانين وغيرها من الاسباب العديدة التي تساعد على نمو الفساد وتزايد في المجتمع.

وباعتبار أنّ الفساد لا يعرف حدودا سياسية أو جغرافية أو إقتصادية، أي لم ينحصر في الدولة ذاتها بل تعدّاها إلى ما وراء حدودها فأصبح عابرا للقارات، والجزائر بوصفها أحد عناصر المجتمع الدولي ومكوناته قامت بمبادرات وجهود جبارة سواء على المستوى الدولي أو على الصعيد الوطني، فعلى الصعيد الدولي إنضمت الجزائر إلى جميع الاتفاقيات الدولية، الافريقية و العربية المتعلقة بمكافحة الفساد، أمّا على المستوى الوطني تمّ إتخاذ العديد من التدابير والاجراءات وإصدار قوانين حديثة قصد تكريس تلك المعاهدات خاصة إتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، وتبييض الاموال.

وارتأينا طرح الاشكالية التالية:

- ما مدى فعالية آليات مكافحة الفساد على المستوى الوطني والدولي في الجزائر؟

و للإجابة عن هذه الاشكالية سوف نتناول في المطلب الاول مراحل متابعة جرائم الفساد على المستوى الوطني وندرس مظاهر التعاون الدولي في مجال الكشف عن جرائم الفساد التعاون الدولي في مجال الحد من الفساد بصفة عامة وما جاءت به اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد في المطلب الثاني.

من خلال الخطة التالية:

المطلب الأول مراحل متابعة جرائم الفساد على المستوى الوطني.

الفرع الاول: مرحلة التحريات الاولى للكشف عن جرائم الفساد.

الفرع الثاني: مرحلة المتابعة عن طريق تحريك الدعوى العمومية.

الفرع الثالث: مرحلة تحريات الضبطية القضائية للكشف عن جرائم الفساد.

الفرع الرابع: مرحلة المحاكمة.

المطلب الثاني: مظاهر التعاون الدولي في مجال الكشف عن جرائم الفساد.

الفرع الاول : التعاون الدولي في المجال الاجرائي.

الفرع الثاني: التعاون الدولي في مجال القضائي.

الفرع الثالث: تجميد وحجز الاموال واسترداد الممتلكات عن طريق إجراء المصادرة الدولية.

1- المطلب الاول: مراحل متابعة جرائم الفساد على المستوى الوطني

تشكل جرائم الفساد خطر مباشر على الاستقرار الاقتصادي والامني للدولة ، وهذا ما جعل المشرع الجزائري ملزما على وضع تنظيمات واتخاذ قرارات للتصدي للجرائم التي تشكل تهديدا كبيرا على الوطن ولذلك فإن مسألة متابعة الجرائم المتعلقة بالفساد تمر بمجموعة من الاجراءات والمراحل ومنها : مرحلة التحريات الاولى للكشف عن جرائم الفساد، ثم تأتي مرحلة مرحلة المتابعة عن طريق تحريك الدعوى العمومية، ضف مرحلة تحريات الضبطية القضائية للكشف عن الجرائم ، ثم تلها مرحلة المحاكمة.

1-1. الفرع الاول: مرحلة التحريات الاولى للكشف عن جرائم الفساد

التحقيق هو إجراء من أهم الاجراءات التي تتخذ بعد وقوع الجريمة، لما له من أهمية في التثبيت من حقيقة الجريمة وأدلتها، واقامة الاسناد المادي على مرتكب الفعل بأدلة الاثبات على إختلاف أنواعها⁽¹⁾، ومرحلة التحريات الاولى تتمثل في جمع الاستدلالات، وهي مرحلة تسبق مرحلة التحقيق وتعتبر أولية تتمثل في إجراءات تمهيدية تكون بعد وقوع الفعل الاجرامي، ويكون الهدف منها البحث والتحري عن وقائع الجريمة اللازمة لتحضير التحقيق، وهناك تحقيقا قضائيا تقوم به المحكمة يشبه تماما التحقيق الابتدائي، ولكنه يفترق عنه من ناحية كونه لا يتم إجراؤه الا من قبل محكمة الموضوع في مرحلة المحاكمة، وكذلك يتميز عنه أنه يعد تدقيقا وتمحيصا و استزادة في الادلة والاجراءات التي باشرتها سلطات التحقيق الابتدائي.

(1)- زبير كاظم عبود، التحقيق الابتدائي ، الدراسات العليا، كلية القانون و العلوم السياسية، قسم القانون، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك 2007. ص11.

2-1. الفرع الثاني: مرحلة المتابعة عن طريق تحريك الدعوى العمومية

الدعوى العمومية الجزائرية لم يعرفها المشرع الجزائري بل ذكرها في بعض المواد وهي: إجراء تقوم به النيابة العامة تدعو فيه القضاء التحق من وجود حق الدولة في العقاب أو لا، والنيابة العامة لا تعاقب بل تتخذ مجموعة من الاجراءات وتطلب من القضاء هل أن للدولة حق في العقاب، لأن القاضي لو لم يأت الملف لا يحقق فالنيابة عند تحريكها للدعوى تقدمها للقضاء، وتنشأ الدعوى العمومية مع ارتكاب الجريمة لتنتهي عادة بتوقيع الجزاء على مقترف الجريمة من قبل الجهة القضائية الجزائية أو الحكم ببراءته، ولكن حتى مع ارتكاب الجريمة، فإن حق النيابة العامة في تحريك الدعوى العمومية ليس حقًا مطلقًا بل يخضع لقيود في بعض الحالات المحددة قانونًا مثل اشتراط تقديم شكوى من الضحية، الطلب، الاذن⁽¹⁾.

فيعهد للمحكمة الفصل في الدعوى الجنائية بمجرد دخولها حوزتها عن طريق القانون، فالجرح يتم دخولها حوزة المحكمة إما عن طريق تكليف المتهم مباشرة بالحضور أمام محكمة الجرح والمخالفات من قبل النيابة العامة، أو من المدعي بالحق المدني، أو بناء على أمر من قاضي التحقيق أو من محكمة الجرح المستأنفة منعقدة في غرفة المشورة على حسب الاحوال، ويجوز الاستغناء عن تكليف المتهم بالحضور إذا حضر الجلسة، ووجهت إليه التهمة من النيابة العامة وقبل المحكمة⁽²⁾، وعلى ذلك فإن تحريك الدعوى العمومية بخصوص جرائم الفساد تتوقف على ما تتوصل إليه الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد من وقائع ذات وصف جزائي، بعد أن تحول الملف إلى وزير العدل الذي بدوره يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية إذا كانت الوقائع تشكل جريمة من جرائم الفساد أم لا⁽³⁾.

3-1. الفرع الثالث: مرحلة تحريات الضبطية القضائية للكشف عن جرائم الفساد

ينشأ حق الدولة في العقاب مباشرة بعد وقوع الجريمة، ولا يمكن للدولة توقيع هذا العقاب الا عن طريق الدعوى العمومية طبقا لقاعدة "لا عقوبة بغير دعوى"، الا أنه يجب القول قبل مباشرة هذه الدعوى لا بد من وجود مرحلة تسبقها وهي مرحلة تمهيدية يتم فيها ضبط المجرم والتحري عن الجريمة وجمع الادلة، ويسيطر على هذه المرحلة جهاز يعرف في قانون الاجراءات الجزائية بالضبطية القضائية⁽⁴⁾.

قام المشرع الجزائري في قانون الاجراءات الجزائية بتحديد أحكام الضبطية القضائية في المواد 12 إلى 28 و42 إلى 55 و63 إلى 65⁽⁵⁾، منه وتشمل الضبطية القضائية طبقا لهذه المواد ضباط الشرطة القضائية وأعوانهم، وبعض الموظفين المخولة لهم بعض مهام الشرطة القضائية ويقوم بمهمة الضبط القضائي أيضا الولاة الذين خول لهم المشرع بعض الصلاحيات في مجال الضبط القضائي بصفة استثنائية.

(1)- طاشور عبد الحفيظ، دروس في الإجراءات الجزائية، تخصص علوم جنائية، جامعة قسنطينة، ص 1.

(2)- محمود أحمد طو، محاضرات الفصل في الدعوى الجنائية، الجزء الثالث، القانون الجنائي، جامعة طنطا، 2010، ص5.

(3)- زوليخة زوزو، جرائم الصفقات العمومية وآليات مكافحتها في ظل القانون المتعلق بالفساد، مذكرة ماجستير جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012.

(4)- عبد الرحمان خلفي، محاضرات في قانون الإجراءات الجزائية، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص46.

(5)- أنظر المواد 12 إلى 28 و42 إلى 55 و63 إلى 65 من الأمر رقم 155-66، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم، السالف الذكر.

أولاً: أسلوب اعتراض المراسلات وتسجيل الاصوات والتقاط الاصوات

أ. أسلوب اعتراض المراسلات:

وهي مراقبة سرية المراسلات السلوكية واللاسلكية في إطار البحث والتحري عن الجريمة وجمع الأدلة والمعلومات حول الأشخاص المشتبه في ارتكابهم أو في مشاركتهم في ارتكاب الجريمة ويعتبر أسلوب اعتراض المراسلات أسلوب يمس بحرية الافراد حيث أنه يكون دون علم ورضا المعني ، وتكون على شكل مراقبة التسجيلات ونسخ المراسلات.

ب. أسلوب تسجيل الاصوات والتقاط الصور:

تسجل الاصوات والمحادثات الشفوية التي تكون بين الاشخاص بصفة سرية خاصة في مكان عام ونقصد به "مكان استقبال كافة أو فئة معينة من الناس" أو مكان خاص كما ورد ذكرها في قانون العقوبات والتي تشمل "المنازل المسكونة وكل توابعها"، أما الصور تلتقط لشخص أو عدة أشخاص يتواجدون في مكان خاص غير معد للسكن كالمحلات التجارية، وطبقا للمادة 65 مكرر 5 من قانون الاجراءات الجزائية يجب أن تتم هذه الاجراءات بمناسبة جرائم محددة على سبيل الحصر وهي: جرائم المخدرات، الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية، والجرائم الماسة بأنظمة المعالجة الالية للمعطيات، جرائم تبييض الاموال ، الجرائم الارهابية، جرائم الصرف وكذا جرائم الفساد.

ثانيا: أسلوب التسرب أو الاختراق:

لقد نص المشرع الجزائري على إجراء التسرب في نص المادة 65 مكرر 12 من قانون الاجراءات الجزائية "يقصد بالتسرب قيام ضابط أو عون الشرطة القضائية، تحت مسؤولية ضابط الشرطة القضائية المكلف بتنسيق العملية بمراقبة الأشخاص المشتبه في ارتكابهم جنائية أو جنحة بإيهامهم أنه فاعل معهم أو شريك لهم أو خاف"، ويعرف التسرب أنه تقنية من التقنيات التي تتطلب كفاءة عالية و دقة ، وهو من تقنيات التحري والتحقيق الخاصة التي تسمح لضباط أو عون الشرطة القضائية بالتوغل داخل جماعة إجرامية وذلك تحت مسؤولية ضابط شرطة قضائية آخر مكلف بتنسيق عملية التسرب، ويهدف مراقبة أشخاص مشتبه فيهم، وكشف أنشطتهم الإجرامية، وذلك بإخفاء الهوية الحقيقية ، وتقديم المتسرب لنفسه على أنه فاعل أو شريك⁽¹⁾.

ولكي تكون عملية التسرب صحيحة وجب أن تستند إلى عدة شروط محددة في قانون الاجراءات الجزائية ، على غرار الحصول على إذن التسرب من جهات الخاصة، وكذا إلزام المتسرب بعدم كشف هويته الحقيقية أثناء عملية التسرب و الا توقيع العقوبة عليه ، هذا ما جاءت به نص المادة 65 مكرر 15 ومكرر.

4-1. الفرع الرابع: مرحلة المحاكمة

يقصد بالمحاكمة مجموعة من الاجراءات تستهدف تقييم و فحص أدلة الدعوى ، حيث يتم الفصل في موضوعها إما بالادانة متى كانت الادلة جازمة، وإما بالبراءة إذا لم تتوفر الادلة الجازمة بالادانة، وتتميز مرحلة المحاكمة كونها حتمية، فلا يتصور إصدار حكم جنائي دون محاكمة ، وذلك على عكس مرحلة التحقيق الابتدائي فليست حتمية، لأنه يمكن أن تبدأ مرحلة المحاكمة دون أن تكون مسبقة بتحقيق ابتدائي كما هو الحال في حالات

⁽¹⁾ عبد الرحمان خلفي، المرجع السابق، ص 75.

الادعاء المباشر وكذلك في المخالفات و الجنج التي تكتفي فيها النيابة العامة بمحضر جمع الاستدلالات لإحالتها إلى المحكمة⁽¹⁾.

* طرق الاحالة إلى المحكمة: يتم إصال الملف إلى المحكمة بطرق وسبل حددها المشرع الجزائري وهي:

أ. التكليف بالحضور

يقوم وكيل الجمهورية باستدعاء المتهم للمثول أمام قسم الجنج أو المخالفات، طبقا لأحكام المواد 333 و 334 من قانون الاجراءات الجزائية.

ب. إجراءات التلبس بالجنحة:

يمكن إستجواب المتهم من طرف وكيل الجمهورية، أو إيداعه في الحبس المؤقت لمدة لا تتجاوز 8 أيام، طبقا لنص المواد 59 و 338 من ق.إ.ج.

ج. عن طريق الامر بالاحالة الصادر عن قاضي التحقيق:

نصت المادة 164 من ق.إ.ج. أن القاضي بعد تكييفه للوقائع إلى مخالفات أو جنج يأمر بإحالة الدعوى إلى المحكمة، ولكن إذا كانت الوقائع تشكل جناية، في هذه الحالة لا يملك قاضي التحقيق الاحالة بشأنها، بل يصدر أمر إرسال مستندات إلى النيابة العامة لتتولى غرفة الاتهام ذلك⁽²⁾.

د. عن طريق الامر بالاحالة الصادرة عن غرفة الاتهام

نصت المادة 196 من ق.إ.ج. انه إذا كيفت غرفة الاتهام الوقائع انيا تشكل جناية فتقوم بإحالتها إلى محكمة الجنائيات، وإذا كانت تكييف أنيا جنحة أو مخالفة فإنها تقضي بإحالة القضية إلى المحكمة ..قسم الجنج و المخالفات.

هـ. عن طريق التكليف المباشر بالحضور للجلسة

وذلك بقيام المدعى المدني باستدعاء المتهم مباشرة أمام المحكمة، وذلك مع مراعاة نص المادة 337 مكرر من ق.إ.ج.⁽³⁾.

2- المطلب الثاني: مظاهر التعاون الدولي في مجال الكشف عن جرائم الفساد

تشهد العديد من الدول المتقدمة والنامية تفشي ظاهرة الفساد بنسب متفاوتة ، حيث أننا نجده أكثر إنتشارا في الدول النامية والمغاربية بصفة خاصة، وأن وجوده مرتبط بالمستوى الثقافي والوعي العام للمواطن بصفة عامة⁽⁴⁾، ويتخذ التعاون الدولي عدة مظاهر سواء في المجال الاجرائي أو القضائي وهذا ما سنتناوله في هذا المطلب .

1-2. الفرع الأول: التعاون الدولي في المجال الاجرائي

(1) محمود أحمد طو، شرح قانون الإجراءات الجنائية، الجزء الثالث الفصل في الدعوى الجنائية، د د ن ، د ب ن ، 2010 . ص 7.

(2) عبد الرحمان خلفي، المرجع السابق، ص 2.

(3) - المادة 337 مكرر من ق.إ.ج : " يمكن المدعى المدني أن يكلف المتهم مباشرة بالحضور أمام المحكمة في الحالات التالية :- ترك الأسرة ، عدم تسليم الطفل ، انتهاك حرمة المنزل ، القذف ، إصدار صك بدون رصيد. وفي الحالات الأخرى، ينبغي الحصول على ترخيص النيابة العامة للقيام بالتكليف المباشر بالحضور..."

(4) - صلاح الدين فهدى محمود، الفساد الاداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية و الاقتصادية، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الامنية والتدريب، السعودية، 1995. ص 11.

نصت المادة 05 فقرة 04 من الفصل الثاني من إتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد على "... تتعاون الدول الاطراف فيما بينها ومع المنظمات الدولية والاقليمية ذات الصلة، حسب الاقتضاء ووفقا للمبادئ الاساسية لنظامها القانوني، على تعزيز وتطوير التدابير المشار إليها في هذه المادة. ويجوز أن يشمل ذلك التعاون المشاركة في البرامج والمشاريع الدولية الرامية إلى منع الفساد".

كما نصت المادة 43 من الفصل الرابع التعاون الدولي على: " - تتعاون الدول الاطراف في المسائل الجنائية، وفقا للمواد 44 إلى 50 من هذه الاتفاقية . وتنظر الدول الاطراف، حيثما كان ذلك مناسباً متسقا مع نظامها القانوني الداخلي، في مساعدة بعضها البعض ، في التحقيقات والاجراءات الخاصة بالمسائل المدنية والادارية ذات الصلة بالفساد..."، ولذلك أصبح التعاون الدولي ضرورة ، خاصة في الآونة الاخيرة حيث يعتبر الفساد بشق أنواعه ظاهرة دولية، حيث أن نتائجه كارثية على الوطن ويؤدي إلى سقوط الحكومة و الدولة وظهور أزمات اقتصادية وهذا ما يجعل التعاون بين الدول خاصة في المجال الاقتصادي محدود أو شبه منعدم وذلك لفساد و تدهور أوضاع البلد محل استفحال الفساد⁽¹⁾.

أولا : تقديم المعلومات

تقوم كل دولة أثناء وجود قضية فساد في إقليمها ، بإجراء مجموعة من التحريات و جمع معلومات وأدلة، وذلك عن طريق الانتقال إلى مكان وقوع الجريمة و تثبيت ما يتعلق بالمكان، و إعداد تقارير ومحاضر حول وقائع قضية الفساد من طرف هيئات مختصة بغية البت فيها و الوصول الى حل وإنهاء⁽²⁾.

وجاءت نص المادة 46 الفقرة 04 من اتفاقية الامم المتحدة كالتالي "... يجوز للسلطات المعنية لدى الدولة الطرف، دون مساس بالقانون الداخلي، ودون أن تتلقى طلبا مسبقا ، أن ترسل معلومات ذات صلة بمسائل جنائية إلى سلطة مختصة في دولة طرف أخرى ، حيثما تعتقد أن هذه المعلومات يمكن أن تساعد تلك السلطة على القيام بالتحريات والاجراءات الجنائية أو إتمامها بنجاح، أو قد تُفضي إلى تقديم الدولة الطرف الاخرى طلبا بمقتضى هذه الاتفاقية".

ثانيا: التعاون بمناسبة تسليم المشتبه فيهم و المتهمين

في الوقت الحاضر أصبحت سهولة طرق الهروب أمام المجرمين و الانتقال من دولة إلى أخرى بأقصر وقت وأقل جهد بفضل وسائل النقل الحديثة ، وهذا ما يسمح لهم بالهرب والفرار من أماكن ارتكاب الجرائم و توقيع العقاب⁽³⁾.

رغم أن قانون مكافحة الفساد لم يتناول اجراء تسليم المجرمين ، ولكن بما أن الجزائر صادقت على إتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد وهي ملزمة بتطبيق أحكامها وبالعودة إلى نص المادة 44 من هذه الاتفاقية، نصت على إمكانية اجراء تسليم المجرمين الذين يكونوا في إقليم دولة ما إلى دولة أخرى، وذلك سواء أن يكون الفعل الذي ارتكبه الشخص مجرم بمقتضى القانون الداخلي للدولة التي تلقت الطلب أو ليس مجرم، وتسليم المواطنين من دولة

(¹) -Josette Hervet, La Réforme Des Marchés Publics (Combattre La Corruption : Enjeux Et Perspectives), France, 2002.P.134.

(²) - زهير كاظم عيود، المرجع السابق ، ص 14.

(³) - عبي حسن الطوالة، التعاون الإجرائي الدولي في مجال تسليم المجرمين، مركز الإعلام الأمني ، جامعة العلوم التطبيقية، البحرين، د س ن. ص2.

الى أخرى يعتبر إجراء خطير ويمس بحقوق الانسان ، لذلك قبل تنفيذ على الاجراءات وجب مراعاة الاحكام التي جاءت بها نص المادة 4.

ثالثا: التعاون بمناسبة البحث والتحري

نصت المادة 50 من إتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد على أساليب التحري الخاصة والتعاون بين دول أطراف المعاهدة على البحث والتحري، حيث أن نص المادة أكد على وجوب قيام الدولة وفقا للمبادئ الاساسية لقانونها الداخلي والامكانيات المتوفرة بتوفير جميع أساليب التي تسمح بإجراء عمليات تحري فعالة ومنتجة، ويكون ذلك في أتباع أساليب تحري خاصة على غرار إستعمال الترصد الالكتروني وغيره من أشكال الترصد والعمليات السرية من أجل مكافحة الفساد في كافة إقليم الوطن.

2-2. الفرع الثاني: التعاون الدولي في مجال القضائي

هناك خلاف حول طبيعة الوظيفة القضائية، لكن فإن الاكيد أن دور القضاء في مكافحة جرائم الفساد يبقى مهما، ويتراوح بين الدور العلاجي المتمثل في الردع الخاص من خلال المحاسبة والعقاب واسترداد الاموال وبين الدور الوقائي المتمثل في الردع العام، حيث نصت المادة 46 من إ.أ.م. لمكافحة الفساد على أن دول الاطراف تقدم لبعضها البعض أكبر قدر ممكن من المساعدة القانونية في التحقيقات والملاحقات و الاجراءات القضائية المتصلة بالجرائم المشمولة بهذه الاتفاقية حيث أن هذه المساعدة تكون في تبادل الادلة و تنفيذ عمليات التفتيش والحجز والتجميد ، وتقديم معلومات...⁽¹⁾.

2-3. الفرع الثالث: تجميد وحجز الاموال واسترداد الممتلكات عن طريق إجراء المصادرة الدولية

نصت المادة 64 من قانون مكافحة الفساد على إمكانية قيام الجهات القضائية أو السلطات المختصة الوطنية بتجميد وحجز الاموال ممتلكات أو معدات أو أدوات التي كانت معدة لارتكاب جرائم الفساد بأنواعها، وذلك بطلب من محاكم أو سلطات إحدى دول التي هي طرف في معاهدة الدولية التي صادقت عليها الجزائر، وذلك مع مراعاة وجود أسباب و دلائل كافية تستند إليه هذه السلطات والمحاكم الاجنبية ، لأن هذا الاجراء يعتبر إجراء يمس سيادة الوطن، و يخضع هذا الاجراء لنص المادة 67 من نفس القانون⁽²⁾.

ونصت المادة 63 من قانون مكافحة الفساد على إجراء استرداد الممتلكات عن طريق التعاون الدولي في مجال المصادرة، حيث أن الاحكام الاجنبية التي أمرت بمصادرة ممتلكات اكتسبت عن طريق جرائم الفساد ومنها جرائم تطبق في الاقليم الوطني الجزائري، ولذلك فيمكن للجهات القضائية أثناء نظرها في جرائم الفساد أن تأمر بمصادرة الممتلكات ذات المنشأ الاجنبي و المكتسبة عن طريق جرائم الفساد أو مستخدمة في ارتكابها، وأثناء تطبيق هذا الاجراء فوجب للدول أطراف المعاهدة الدولية مراعاة أحكام نص المادة 66 من نفس القانون⁽³⁾.

(1)- زوليخة زوزو، المرجع السابق، ص 172.

(2)- ونصت المادة 67 على " ... مباشرة إلى وزارة العدل التي تحولها للنائب العام لدى الجهة القضائية المختصة. ترسل النيابة العامة هذا الطلب إلى المحكمة المختصة مرفقا بطلباتها، ..."

(3)- أنظر الحالات التي أوردتها نص المادة 66 من قانون 06، السالف الذكر.

خاتمة:

على ضوء ما سبق يتضح لنا أنّ ظاهرة الفساد المالي من الظواهر الخطيرة التي تواجه البلدان وعلى الأخص الدول النامية وخاصة المغربية منها حيث أخذت تترعرع في جسم مجتمعاتها بدأت بالأمن وما تبعه من شلل في عملية البناء والتنمية الاقتصادية والتي تنطوي على تدمير الاقتصاد والقدرة المالية والإدارية وبالتالي عجز الدولة على مواجهة تحديات إعمار أو إعادة إعمار وبناء البنى التحتية اللازمة لنموها، ولقد تداخلت وتشابكت جرائم الفساد في عصرنا مع كل جوانب النشاط الاقتصادي والجوانب الأخرى المختلفة منها الاجتماعية والسياسية رغم وجود عدة منظمات تحارب وتسعى للحد من مثل هذه الجرائم والقضاء عليها .

وفي الحقيقة يعتبر الفساد من أكبر المشكلات العالمية التي تجمع المؤسسات المحلية والدولية باعتبارها العقبة الرئيسية أمام الإصلاح والتنمية والاستثمار الصحيح، وعلى إثر ذلك أتى المشرع بجرائم مستحدثة بغرض الحدّ من ظاهرة الفساد، ومن بين الأشكال الجديدة للتجريم تمّ استعراض جرائم الفساد في القطاع الخاص بسبب تطور هذا الأخير وما أصبح يلعبه من دور متزايد في الحياة الاقتصادية إذ ارتأى المشرع حمايته جزائياً من خلال تجريم بعض الأفعال المرتكبة داخله والتي تهدد استقراره وتطوره ومن بين هذه الجرائم جريمة الرشوة والاختلاس في القطاع الخاص، كما تبني المشرع نظاماً إجرائياً نافذ وفعال في ملاحقة جرائم الفساد على الصعيدين الوطني والدولي حدده قانون الوقاية من الفساد ومكافحته وضبط بعض من أحكامه قانون الإجراءات الجزائية حيث يظهر ذلك من خلال تسهيل دور السلطات المعهود لها بمتابعة الجريمة عبر مختلف المراحل التي تمر بها الدعوى الجزائية عن طريق تفعيل القواعد الإجرائية المألوفة في قانون الإجراءات الجزائية، وكذا استحداث أحكاماً إجرائية أخرى لم تكن معروفة من قبل في التشريع الوطني تتسم خاصة بالقدرة والسرعة على اكتشاف جرائم الفساد مقارنة بالإجراءات التقليدية المعروفة.

ومن بين النتائج المتوصل إليها نذكر ما يلي :

1. أنّ ظاهرة الفساد هي ظاهرة وطنية ودولية في نفس الوقت ومكافحتها تتطلب تضافر جهود جميع الدول للقضاء عليها، من خلال إبرام اتفاقيات دولية نافذة وسهلة التطبيق على المستوى الوطني للدول.
2. جرائم الفساد المالي غالباً ما ترتكب من قبل شخص نوعي هو الموظف العام والذي يعمل كل ما في وسعه لمحو آثار الجريمة والقضاء عليها .
3. عالج قانون الوقاية من الفساد ومكافحته مسألة الشروع بحيث جعل الشروع بمثابة الفعل التام وذلك استجابة للقاعدة العامة بأنّ الشروع في الجنح لا يكون إلا بنص خاص حتى لا يفتح المجال لأي تأويل بعدم النص على الشروع .
4. بالرغم من الجهود المبذولة من طرف الدولة الجزائرية على غرار الدول المغربية في إطار مكافحة الفساد من خلال آليات وقائية ورقابية التي وضعها المشرع، إلا أنّ ظاهرة الفساد لم تنقص بشكل كبير وهذا راجع لعدة أسباب داخلية وخارجية.

قائمة المصادر والمراجع**أولاً: باللغة العربية****أ. الاتفاقيات الدولية**

1. مرسوم رئاسي رقم 04-128، مؤرخ في 19 أبريل 2004، يتضمن تصديق الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة للوقاية من الفساد، ج.ر. عدد 26، 2004.

ب. النصوص التشريعية

2. القانون رقم 07-17، المتضمن قانون الاجراءات الجزائية الجزائري ، مؤرخ في 28 جمادى الثانية عام 1438 الموافق 27 مارس سنة 2017.
3. القانون رقم 06-01، مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتضمن قانون الوقاية من الفساد و مكافحته ج.ر. عدد 14، 2006، معدل ومتمم بموجب الامر 05-10، المؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر. عدد 50، 2010.

ج. الكتب

4. زبير كاظم عبود، التحقيق الابتدائي، الدراسات العليا، كلية القانون و العلوم السياسية، قسم القانون ، الاكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك 2007 ..
5. زهير كاظم عبود، التحقيق الابتدائي، الدراسات العليا ، كلية القانون والسياسة، قسم القانون ، الاكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، 2007.
6. صلاح الدين فهي محمود، الفساد الاداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، دار النشر بالمركز العربي للدراسات الامنية و التدريب، السعودية، 1995.
7. طاشور عبد الحفيظ، دروس في الاجراءات الجزائية، تخصص علوم جنائية، جامعة قسنطينة.
8. عبد الرحمان خلفي، محاضرات في قانون الاجراءات الجزائية، دار الهدى، الجزائر، 2010 .
9. محمود أحمد طو، محاضرات الفصل في الدعوى الجنائية، الجزء الثالث، القانون الجنائي، جامعة طنطا 2010.
10. محمود أحمد طو، شرح قانون الاجراءات الجنائية، الجزء الثالث الفصل في الدعوى الجنائية، د د ن ، د ب ن، 2010.
11. ياسمين خضري، الموقع الحالي لمصر على خريطة المؤشرات الدولية والمحلية للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد، مركز العقد الاجتماعي ، مصر، 2014.

د. المذكرات

12. زوليخة زوزو، جرائم الصفقات العمومية وآليات مكافحتها في ظل القانون المتعلق بالفساد، مذكرة ماجستير جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012 .

هـ. المقالات

13. زهير كاظم عبود، التحقيق الابتدائي، الدراسات العليا، كمية القانون والسياسة ، قسم القانون، الاكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، 2007.

14. علي حسن الطوالبة، التعاون الاجرائي الدولي في مجال تسليم المجرمين ، مركز الاعلام الامني ، جامعة العلوم التطبيقية، البحرين ، د س ن.

ثانيا: باللغة الفرنسية

15. Josette Hervet, La Réforme Des Marchés Publics (Combattre La Corruption: Enjeux ET Perspectives), France, 2002.



تقدير استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في القانون الجزائري
Assessing the independence of the National Authority for the Prevention and
Combating of Corruption in Algerian law

أمينة مصطفى*
أمية مصطفى

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 1

mostefaouiamina2014@gmail.com

تاريخ النشر: 2024/06/30

تاريخ القبول: 2024/04/29

تاريخ الإيداع: 2024/02/11

ملخص:

يهدف البحث إلى تقدير استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من الناحيتين العضوية والوظيفية، وقد اعتمدت على تحليل النصوص القانونية، وتوصلت إلى نسبية استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وإبراز تبعيتها للسلطة التنفيذية سواء من الجانب العضوي أو الوظيفي.

الكلمات المفتاحية: الفساد، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الاستقلالية العضوية، الاستقلالية الوظيفية، السلطة التنفيذية.

Abstract:

The objective of research is to assess the independence of the national authority for prevention and control of corruption organically and functionally, where i relied on the textual analysis of law. Thus, i have come up with relative independence of the national authority for prevention and control of corruption as well as highlighting its dependance to executive authority, both organically or functionally.

Keywords: Corruption; The National Authority for Prevention and Control of Corruption; Organic independence; Functional independence; The executive authority.

مقدمة:

أصبح الفساد ظاهرة عالمية تعاني منها جميع الدول، فلم يعد مشكلة تخص بلدا واحدا بل أصبح مشكلة عالمية، حيث له أبعاد عالمية نظرا لارتباطه بالجريمة المنظمة العابرة للحدود، وعلى هذا بدأت جهود المجتمع الدولي في مكافحة هذه الظاهرة، وفي هذا الإطار سعت الأمم المتحدة إلى عقد العديد من المؤتمرات انتهت باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003.

وقد صادقت الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب المرسوم الرئاسي رقم 128-04 المؤرخ في 19 أبريل 2004 يتضمن التصديق بتحفظ، على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر سنة 2003.⁽¹⁾

ووفقا لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد نصت المادة 6 منها على ضرورة انشاء هيئة تتولى من الفساد، وأن تتمتع هذه الهيئة بالاستقلالية لتمكينها من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمناى عن أي تأثير لا مسوغ له، وتطبيقا لذلك أنشأ المشرع بموجب القانون رقم 01-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم، في مادته 17 هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته قصد تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد، ولضمان استقلاليها كيفها المشرع على أنها سلطة إدارية مستقلة.

ونلاحظ أن المشرع ترك مسألة تحديد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها إلى المرسوم الرئاسي رقم 413-06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المعدل والمتمم، ووفقا للمادة الأولى منه أطلق على الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تسمية "الهيئة".⁽²⁾

وبوصف المشرع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بسلطة، فهذا يعني أنها ليست مجرد جهاز بسيط استشاري، وليس أنها تتمتع بسلطة اتخاذ القرارات فقط، وإنما تتخذ هذه القرارات بعيدا عن الصلاحيات التقليدية للسلطة التنفيذية.⁽³⁾

وعليه يمكن طرح الإشكالية التالية: هل تتمتع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته باستقلالية كاملة للقيام بصلاحياتها في مواجهة الفساد؟

وقد تم الاعتماد في هذه الدراسة على كل من المنهج الوصفي والمنهج التحليلي. ويمكن استنتاج استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالبحث عن هذه الاستقلالية من ناحيتين العضوية والوظيفية.

وللإجابة على الاشكالية المطروحة اقترح دراسة الموضوع من خلال الخطة التالية:

المبحث الأول: تقدير استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من الناحية العضوية.

المبحث الثاني: تقدير استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من الناحية الوظيفية.

(1)- المرسوم الرئاسي رقم 128-04 المؤرخ في 19 أبريل 2004 يتضمن التصديق بتحفظ، على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر سنة 2003، الجريدة الرسمية عدد 26 الصادرة بتاريخ 25 أبريل 2004.

(2)- المرسوم الرئاسي رقم 413-06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، الجريدة الرسمية عدد 74 الصادرة بتاريخ 22 نوفمبر 2006، المعدل والمتمم.

(3)- Rachid Zouaïmia, les Autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, édition Houma, Alger, 2005, p 19.

1- المبحث الأول: تقدير استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من الناحية

العضوية

ينبغي لتقدير الاستقلالية العضوية للهيئة دراسة النظام الهيكلي والنظام القانوني للأعضاء المسيرة لهذه الهيئة.

1-1. المطلب الأول: النظام القانوني الهيكلي للهيئة

ينصب دراسة النظام الهيكلي للهيئة على تعدد أعضاء الهيئة وطريقة تعيين أعضائها في فرعين على التوالي:

1-1-1. الفرع الأول: تعدد أعضاء الهيئة

تنص المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06، المعدل والمتمم، على أن: "تضم الهيئة مجلس يقظة وتقييم يتشكل من رئيس وستة (6) أعضاء..."، من خلال هذه المادة نجد أن الهيئة تتكون من 7 أعضاء من بينهم الرئيس، وعليه فتتميز تركيبة الهيئة بخاصية الجماعية، والتي تكتسي أغلب سلطات الضبط المستقلة، حيث يعتبر التعدد ضماناً قانونية للاستقلالية⁽¹⁾، ويرى الأستاذ زوايمية رشيد⁽²⁾ أن تحديد عدد الأعضاء لا يخضع لأي معيار مرتبط باتساع وتنوع المهام المسندة لها.

ونستنتج من المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06، المعدل والمتمم، التي تنص على معايير اختيار أعضاء مجلس اليقظة والتقييم، أن المشرع اشترط عدة معايير لاختيار هؤلاء الأعضاء وتمثل في معيار الجنسية الجزائرية ومعيار النزاهة ومعيار الكفاءة.

وما يعاب على المشرع أنه لم يشترط للعضوية في الهيئة أي تخصص معين لاختيار أعضائها، في حين نجد في بعض سلطات الضبط المستقلة أن المشرع اشترط للعضوية فيها التخصص في الميدان الاقتصادي والمالي باعتباره من أهم المعايير التي تضمن الاستقلالية لهذه السلطات كحالة مجلس المنافسة، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، اللجنة المصرفية وكذا مجلس النقد والقرض، لجنة الاشراف على التأمينات⁽³⁾.

وعليه يعاب على التركيبة الجماعية للهيئة عدم اعتماد المشرع على شرط التخصص للعضوية فيها، والذي يفتح المجال أمام السلطة التنفيذية في اختيار هؤلاء الأعضاء على اعتماد معايير شخصية بعيدة عن الموضوعية⁽⁴⁾.

كذلك نلاحظ أن المشرع لم يحدد أي صفة أو مركز قانوني للعضوية في الهيئة، وعليه يعاب على هذه التركيبة غياب التنوع في صفة ومراكز أعضاء هذه اللجنة، حيث أن الاختلاف في صفاتهم ومراكزهم القانونية يضمن الاستقلالية، إذ بالرجوع إلى تشكيلة بعض سلطات الضبط المستقلة نجدها تتكون من أعضاء يختلف قطاع انتمائهم أو عملهم، لتتراوح بين القضاء والتعليم العالي، والمحاسبي، ومن ذوي الخبرة في المجال القانوني والاقتصادي والمالي، وحتى المهنيين والحرفيين، لأن التنوع يمنع كل تواطؤ أو تحيز، ويؤدي إلى شفافية العمليات والقرارات الصادرة عنها⁽⁵⁾. وعليه ينبغي على المشرع الحرص على التنوع والنوعية في التركيبة الجماعية للهيئة كون أن الجماعية وحدها لا تكفي ولا تعتبر ضماناً بدون وجود تركيبة تعددية تتوفر في أعضائها الصفة والتخصص، وذلك من أجل الوصول إلى

(1) - محمدي سميرة، "سلطات الضبط الإدارية بين الاستقلالية والرقابة"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد 52، العدد 4، 2015/12/15، ص 37.

(2) - Rachid Zouaimia, les Autorités administratives indépendantes ..., Op-Cit, p 35.

(3) - أنظر: محمدي سميرة، مرجع سابق، ص 37.

(4) - محمدي سميرة، المرجع نفسه، ص 37.

(5) - أنظر: حدري سمير، "السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية"، مجلة إدارة، المجلد 19، العدد 2، 2009/12/01، ص 11 و12.

توافق وتوازن في الحلول، حيث أن الاختلاف في الآراء يضمن وجود أفكار مميزة ومختلفة للحصول على حلول متوازنة ومتطور.⁽¹⁾

وبناء على ما سبق، اقترح تعديل المادة 10 من المرسوم الرئاسي 06-413، المعدل والمتمم، وذلك بتحديد صفتهم ومراكزهم وتنوعها والاشتراط فيهم التخصص.

1-1-2. الفرع الثاني: طريقة تعيين أعضاء الهيئة

حسب نص المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 06-314، المعدل والمتمم، يتم تعيين أعضاء الهيئة من طرف رئيس الجمهورية عن طريق مرسوم رئاسي.

ونلاحظ أن المشرع حصر سلطة تعيين أعضاء مجلس اليقظة والتقييم بصفة انفرادية بيد رئيس الجمهورية بدون مشاركة أي جهة أخرى، وهي سلطة تقديرية مطلقة، حيث لا نجد إلى جانبها سلطة اقتراح من طرف أي وزير أو عدة وزراء.

وعليه نستنتج أن احتكار سلطة تعيين أعضاء الهيئة بين يدي جهة واحدة يجعل منها مجرد أداة تابعة للسلطة التنفيذية⁽²⁾، وهذا الأمر لا يخدم مطلقا استقلالية الهيئة، حيث تقتضي مثل هذه الاستقلالية توزيع كل من اختصاص تعيين الأعضاء بين عدة جهات، وتوزيع الاختصاص في اقتراح الأعضاء عبر عدة مراكز اتخاذ القرار خارج السلطة التنفيذية لضمان استقلالية الهيئة⁽³⁾، وهو الحل الذي اعتمده المشرع بموجب أحكام القانون العضوي المتعلق بالاعلام حيث تنص المادة 50 منه على أن: "تشكل سلطة ضبط الصحافة المكتوبة من أربعة عشر (14) عضوين مرسوم رئاسي على النحو الآتي:

- ثلاثة (3) أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية ومن بينهم رئيس سلطة الضبط،
- عضوان (2) غير برلمانيين يقترحهما رئيس المجلس الشعبي الوطني،
- عضوان (2) غير برلمانيين يقترحهما مجلس الأمة،
- سبعة (7) أعضاء ينتخبون بالأغلبية المطلقة من بين الصحفيين الذين يثبتون خمس عشرة (15) سنة على الأقل من الخبرة في المهنة.

1-2-2. المطلب الثاني: النظام القانوني لأعضاء الهيئة

ينصب دراسة النظام القانوني لأعضاء الهيئة على نظام العهدة ومبدأ الحياد في فرعين على التوالي:

1-2-1. الفرع الأول: نظام العهدة

يعتبر نظام العهدة من أهم الأدوات القانونية المكرسة في التشريعات الغربية لضمان استقلالية السلطات الضابطة إذ توفر حصانة لفائدة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة، يتم تعيينهم لمدة محددة مسبقا ولا يمكن عزلهم

(1) - أنظر: منصور داود، "الاستقلالية العضوية لسلطات ضبط النشاط الاقتصادي والمالي في الجزائر"، المعيار، المجلد 4، العدد 8، 2013/12/31، ص 137.

(2) - أنظر: رشيد زوايمية، "ملاحظات حول المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق، تيزي وزو، المجلد 3، العدد 1، 2008/06/30، ص 12.

(3) - أنظر: رشيد زوايمية، "أدوات الضبط الاقتصادي: السلطات الإدارية المستقلة"، أعمال الملتقى الوطني السابع حول ضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر: بين التشريع والممارسة، جامعة سعيدة، يومي 09-10 ديسمبر 2013، ص 14-15.

خلال مدة العهدة مما يحممهم من تدخل وضغوط السلطة التنفيذية، وهو الحل الذي اعتمده المشرع الجزائري في بعض السلطات الإدارية المستقلة ولم يعتمده في البعض الآخر مثل لجنة ضبط الكهرباء والغاز⁽¹⁾.

وحسب نص المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المعدل والمتمم، نجد أن المشرع حدد عهدة أعضاء الهيئة بخمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وبالتالي نستنتج أن عهدهم محددة مما يجعلهم غير مهدين بالعزل في أي وقت وهذا يخدم استقلالية الهيئة المنصوص عليها في القانون.

غير أنه يؤخذ على المشرع قابلية تجديد لمرة واحدة عهدة الهيئة، حيث ينبغي أن تكون مدة العهدة غير قابلة للتجديد حيث أن عدم استقرار الأعضاء وكذا إمكانية تجديد مدة عهدهم لا يضمن استقلالية السلطات الإدارية المستقلة، لذلك ينبغي تحديد مدة العهدة وعدم تجديدها، قصد ضمان حياد الأعضاء واستقلالية الهيئة⁽²⁾. والعهدة الوحيدة ضمانا لاستقلالية السلطات الإدارية المستقلة، فأعضاء السلطة لا يسعون للحصول على عهدة أخرى بطرق ملتوية من جهة، ومن جهة أخرى لا تمنح السلطة التقديرية لجهة التعيين تحديد مدى قابلية العهدة للتجديد⁽³⁾.

وبناء على ما سبق، اقترح عدم تجديد مدة عهدة أعضاء الهيئة. وباستقراء المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المعدل والمتمم، نجد أن المشرع لم يحدد أسباب إنهاء مهام أعضاء الهيئة، وإنما اكتفى بالإشارة إلى أن مهامهم تنهى حسب أشكال التعيين أي أن رئيس الجمهورية هو المخول الوحيد بإنهاء عضوية الأعضاء بموجب مرسوم رئاسي بعد انتهاء مدة 5 سنوات من تاريخ التعيين.

والسؤال الذي أطرحه هنا هل يمكن إنهاء مهام الأعضاء قبل انتهاء مدة عهدهم؟ إذا كان الجواب بالنفي فأقول هنا أن أعضاء اللجنة يتمتعون باستقلالية، أما إذا كان الجواب بالإيجاب فينبغي على المشرع تحديد أسباب إنهاء المهام قبل انتهاء العهدة، من أجل ضمان حصانة لأعضاء الهيئة لممارسة مهامهم بكل استقلالية خلال عهدهم.

ولاحظت عمليا أنه يمكن إنهاء مهام رئيس وأعضاء الهيئة قبل انتهاء مدة العهدة، وهذا ما استشفه من المرسوم الرئاسي المؤرخ في 14 سبتمبر 2016، يتضمن تعيين رئيس وأعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته⁽⁴⁾، والذي عين السيد محمد سبائي رئيسا للهيئة والسيد عبد الجليل كسوسي عضوا في 21 سبتمبر 2016 لمدة 5 سنوات، لنجد أنه تم إنهاء مهام كل من الرئيس في 12 ماي 2019 بموجب المرسوم الرئاسي المؤرخ في 6 ماي 2019⁽⁵⁾.

(1) - رشيد زوايمية، أدوات الضبط الاقتصادي.... مرجع سابق، ص 15-16.

(2) - أعراب أحمد، السلطات الادارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة ماجستير، جامعة أمحمد بوقرة، كلية الحقوق، بودواو، الجزائر، 2007/2006، ص 34. كسال سامية، "مدى شرعية السلطات الإدارية المستقلة"، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، يومي 13 و14 نوفمبر 2012، ص 10.

(3) - Rachid Khelloufi, "Les institutions de régulation en droit algérien, revue IDARA", volume 14, numéro 2, 01/12/2004, p 98-99.

(4) - المرسوم الرئاسي المؤرخ في 14 سبتمبر 2016 يتضمن تعيين رئيس وأعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية عدد 55 الصادرة بتاريخ 21 سبتمبر 2016.

(5) - المرسوم الرئاسي المؤرخ في 6 ماي 2019 يتضمن إنهاء مهام رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية عدد 31 الصادرة بتاريخ 12 ماي 2019.

دون ذكر السبب، وتم إنهاء مهام العضو في 29 جانفي 2020 بموجب المرسوم الرئاسي المؤرخ في 15 جانفي 2020⁽¹⁾، دون ذكر السبب أيضا.

1-2-2. الفرع الثاني: مبدأ الحياد (نظام التنافي وإجراء الامتناع)

قصد استقلالية السلطات الإدارية المستقلة استوجب الأمر تكريس مبدأ الحياد الذي يتضمن نظام التنافي وإجراء الامتناع.

ويكون نظام التنافي إما كلياً أو جزئياً⁽²⁾، ويتجسد التنافي الكلي في نص المشرع على تنافي وظيفة أعضاء سلطات الضبط المستقلة مع ممارسة أية وظيفة أخرى عمومية كانت أو خاصة⁽³⁾، وكذا مع أي نشاط مهني وأية انابة انتخابية، بالإضافة إلى امتناع امتلاك الأعضاء للمصالح بصفة مباشرة أو غير مباشرة⁽⁴⁾.

ويتجسد نظام التنافي الجزئي في نص المشرع على بعض الحالات المذكورة في التنافي الكلي دون أن يشملها كلها⁽⁵⁾. وبالرجوع إلى أحكام المرسوم التنفيذي رقم 06-413، المعدل والمتمم، نجده يخلو من أي إشارة إلى نظام التنافي. ولكن بالرجوع إلى أحكام الأمر رقم 07-01 المؤرخ في أول مارس 2007، يتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف⁽⁶⁾، في مادته الأولى نجده يطبق على الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته باعتبارها من سلطات الضبط المنصوص عليها في هذه المادة.

وعليه نستنتج من نص المادة 2 من نفس الأمر أنه يمنع على أعضاء الهيئة من أن تكون لهم خلال فترة نشاطهم، بأنفسهم أو بواسطة أشخاص آخرين، داخل البلاد أو خارجها، مصالح لدى المؤسسات أو الهيئات التي يتولون مراقبتها أو الإشراف عليها أو التي أبرموا صفقة معها أو أصدروا رأياً بغية عقد صفقة معها، وعليه نستنتج أن المشرع كرس التنافي الجزئي لأعضاء الهيئة.

كما نستنتج من نص المادة 3 من نفس الأمر أنه يمنع على أعضاء الهيئة، عند انتهاء ممارسة مهامهم، ولمدة سنتين، من ممارسة أي نشاط مهني أو استشارة وكذا حيازة مصلحة مباشرة أو غير مباشرة لدى المؤسسات أو الهيئات التي سبق لهم تولي مراقبتها أو الإشراف عليها أو أبرموا صفقة معها أو أصدروا رأياً بغية عقد صفقة معها أو لدى أي مؤسسة أو هيئة تعمل في نفس مجال النشاط.

ويترتب على مخالفة أحكام المادتين 2 و3 المذكورتين أعلاه تطبيق عقوبة الحبس والغرامة، والهدف من ذلك حماية نظام التنافي، وضمان مبدأ حياد أعضاء الهيئة وعدم تعرضهم لآغراءات تعرضهم للفساد.

(1) - المرسوم الرئاسي المؤرخ في 15 جانفي 2020 يتضمن إنهاء مهام عضو بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية عدد 5 الصادرة بتاريخ 29 جانفي 2020.

(2) - Rachid Zouaimia, "Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique", Revue IDARA, volume 14, numéro 2, 01/12/2004, p 144.

(3) - ديب نذيرة، استقلالية سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو، الجزائر، 2012/2011، ص 29.

(4) - محمدي سميرة، مرجع سابق، ص 39.

(5) - هذا ما أستنتجه بالمفهوم المخالف للتنافي الكلي.

(6) - الأمر رقم 07-01 المؤرخ في أول مارس 2007 يتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، الجريدة الرسمية عدد 16 الصادرة بتاريخ 7 مارس 2007.

وبعد انتهاء مدة السنتين، يجب على هؤلاء أن يقدموا تصريح كتابي إلى الهيئة عن الوظائف التي يشغلونها وذلك لمدة ثلاث سنوات، وكل من يخالف ذلك يتعرض للعقوبة الغرامة.⁽¹⁾

وخلافا لنظام التنافي، لا يقصد بإجراء الامتناع منع أعضاء أجهزة السلطات الإدارية المستقلة من الجمع بين وظائفهم ووظائف أخرى أو نشاطات أخرى أو امتلاك مصالح في مؤسسة معينة، وإنما يقصد به تقنية تستثني بعض الأعضاء من المشاركة في المداولات⁽²⁾ المتعلقة بقضايا تربطهم مصلحة بهم، أو لهم صلة قريبا مع أحد أطرافها⁽³⁾. وما يعاب على المشرع عدم تكريس إجراء الامتناع على أعضاء الهيئة واقتصاره على سلطة ضبط واحدة والمتمثلة في مجلس المنافسة، فغياب هذا الإجراء يمس باستقلالية الأعضاء وحيادهم في ممارسة وظائفهم. وبناء على ما سبق، أقترح تكريس إجراء الامتناع لدى أعضاء الهيئة.

ومن خلال كل ما سبق يتضح لنا نسبية استقلالية الهيئة من الناحية العضوية، حيث تحكم السلطة التنفيذية بتشكيلة الهيئة وتعيينها وإنهاء مهامها دون وجود أسباب لإنهاء المهام قبل إنتهاء العهدة.

2- المبحث الثاني: تقدير استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من الناحية

الوظيفية

ينبغي لتقدير الاستقلالية الوظيفية للهيئة دراسة القواعد الخاصة بسير هذه الهيئة وعلاقتها بالسلطة التنفيذية.

2-1. المطلب الأول: القواعد الخاصة بسير الهيئة

تنصب دراسة القواعد الخاصة بسير الهيئة على الوسائل المالية والوسائل القانونية والبشرية في فرعين على التوالي:

2-1-1. الفرع الأول: الوسائل المالية

يعتبر الاستقلال المالي من بين أهم المعايير التي تضمن الاستقلالية من الناحية الوظيفية، وقد اعترف المشرع بالاستقلال المالي للهيئة وذلك بصفة صريحة في نص المادة 18 من القانون رقم 06-01، المعدل والمتمم، وأكدته المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413.

وتتحقق الاستقلالية المالية لسلطات الضبط المستقلة بوجود ثلاث مؤشرات وهي:⁽⁴⁾

- امتلاك لمصادر تمويل ميزانيتها خارج عن الإعانات التي تقدمها الدولة.
- استقلالية في وضع وتنفيذ سياستها المالية.
- استقلالية في تسيير الميزانية.

وعلى الرغم من اعتراف المشرع للهيئة بالاستقلالية المالية، إلا أنها استقلالية نسبية، حيث بالرجوع إلى المواد من 21 إلى 24 من القانون رقم 06-413، المعدل والمتمم، نجد:

- أن إعداد ميزانية الهيئة من صلاحيات رئيسها، كما يعد رئيس الهيئة الأمر بصرف ميزانية الهيئة.

(1)- المادة 4 و 5 من الأمر رقم 01-07.

(2)- Rachid Zouaimia, Les fonctions répressives ..., Op-Cit, p 147.

(3)- محمدي سميرة، مرجع سابق، ص 36.

(4)- أنظر: بن جيلالي عبد الرحمان، "انتفاء استقلالية ونجاعة سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام في الجزائر"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 4، العدد 2، 2020/01/08، ص 1106-1107.

- تسجل ميزانية الهيئة في الميزانية العامة للدولة، وتمول بالكامل من إعانة الدولة، حيث لا تمتلك الهيئة أي مصادر تمويل ذاتية.

- يتولى مسك المحاسبة عون محاسب يعينه أو يعتمده الوزير المكلف بالمالية.

- يمارس الرقابة المالية على الهيئة مراقب مالي يعينه الوزير المكلف بالمالية، غير أن هذه الرقابة لا تمس باستقلالية الهيئة، وإنما الهدف منها المحافظة على المال العام.

وتجدر الإشارة في الأخير أن تحديد مرتب رئيس الهيئة وأعضائها يتم عن طريق التنظيم⁽¹⁾، حيث يؤدي هذا الأمر إلى تمكين السلطة التنفيذية من التحكم في أعضاء الهيئة.

2-1-2. الفرع الثاني: الوسائل القانونية والبشرية

تتمثل الوسائل القانونية في وضع السلطة الإدارية المستقلة لنظامها الداخلي، حيث يمكن الاعتماد على هذا المعيار لتقدير مدى الاستقلالية الوظيفية، حيث تتجلى الاستقلالية في حرية السلطة الإدارية المستقلة في اختيار مجموع القواعد التي من خلالها تقرر كيفية تنظيمها وسيرها وتحديد النظام القانوني الذي يخضع لها أعضائها والقواعد المطبقة على مستخدميها دون مشاركة جهات أخرى وبالصورة التنفيذية⁽²⁾، كما تظهر الاستقلالية أيضا من خلال عدم خضوع نظامها الداخلي للمصادقة عليه من السلطة التنفيذية وعدم قابليته للنشر⁽³⁾.

ونستنتج من المادة 19 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المعدل والمتمم، التي تنص على ما يلي: "تعدّ الهيئة نظامها الذي يحدد كفاءات العمل الداخلي لهيكلها

ويصادق مجلس اليقظة والتقييم على النظام الداخلي الذي ينشر في الجريدة الرسمية"، تمتع الهيئة بوضع نظامها الداخلي والمصادقة عليه دون تدخل من أي جهة كانت.

كما نلاحظ من خلال نفس المادة 19 المذكورة أعلاه خضوع النظام الداخلي للهيئة للنشر.

ويقصد باستقلالية الموارد البشرية أن تتمتع السلطة الإدارية المستقلة بصلاحيات تعيين طاقم مستخدميها وتحديد مهامهم وتصنيفهم وتحديد مرتباتهم كما أن تنشيط وتنسيق مصالحها الإدارية والتنسيقية يكون تحت إشراف رئيس هذه السلطة.

وحسب نص المادة 6 من نفس المرسوم تزود الهيئة لأداء مهامها بالهيكل التالية:

- أمانة عامة،

- قسم مكلف بالوثائق والتحليل والتحسيس،

- قسم مكلف بمعالجة التصريحات بالملكيات،

- قسم مكلف بالتنسيق والتعاون الدولي.

وتجدر الإشارة أن رئيس مجلس اليقظة والتقييم هو من يسير الهيئة وهيكلها.

(1) - المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المعدل والمتمم. المرسوم الرئاسي رقم 12-65 ماضي في 07 فبراير 2012 يحدد النظام التعويضي المطبق على أعضاء مجلس اليقظة والتقييم وكيفية منح مرتبات الموظفين والأعوان العموميين العاملين بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية عدد 8 الصادرة بتاريخ 15 فيفري 2012.

(2) - أحسن غربي، مرجع سابق، ص 235، ص 243.

(3) - حدري سمير، مرجع سابق، ص 23.

وبالرجوع إلى أحكام المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المعدل والمتمم، في مادته 14 نجد أن وظائف الأمين العام ورئيس قسم ومدير دراسات ونائب المدير لكل الهياكل المذكورة سابقا تعتبر وظائف عليا يتم التعيين فيها بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس الهيئة أي رئيس مجلس اليقظة والتقييم.

وعليه نلاحظ أن رئيس الهيئة لا يملك سلطة تعيين موظفي الهياكل المساعدة له، حيث ينفرد رئيس الجمهورية بسلطة التعيين، وهي سلطة تقديرية نسبية، حيث نجد إلى جانبها سلطة اقتراح واحدة من طرف رئيس مجلس اليقظة والتقييم، المعين بدوره من طرف رئيس الجمهورية.

كذلك يرجع إعداد التنظيم الداخلي للهيئة⁽¹⁾ إلى كل من السلطة المكلفة بالتوظيف العمومي والوزير المكلف بالمالية، وعليه لا تتحكم الهيئة في التنظيم الداخلي الخاص بها، غير أنه يرجع تعيين المستخدمين، فيما عدا المذكورين أعلاه، إلى رئيس الهيئة.

وتجدر الإشارة أن تعيين المحاسب العمومي والمراقب المالي يتم من طرف الوزير المكلف بالمالية.

وعليه نستنتج سيطرة السلطة التنفيذية على الموارد البشرية للهيئة.

2-2. المطلب الثاني: علاقة الهيئة بالسلطة التنفيذية

تنصب دراسة العلاقة بين الهيئة والسلطة التنفيذية على تدخل السلطة التنفيذية في مهام الهيئة وتقديم تقرير سنوي لرئيس الجمهورية في فرعين على التوالي:

2-2-1. الفرع الأول: تدخل السلطة التنفيذية في مهام الهيئة

إن المفهوم القانوني لعبارة الاستقلالية هو عدم خضوع السلطات الادارية المستقلة لا لرقابة سلمية ولا لرقابة وصائية سواء كانت تتمتع بالشخصية المعنوية أم لا، على أساس أن الشخصية المعنوية لا تعد بمثابة معيار أو عامل فعال لتحديد أو قياس درجة الاستقلالية.⁽²⁾

وبالرجوع إلى المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المعدل والمتمم، نجدها تنص على وضع الهيئة لدى رئيس الجمهورية، مما يجعلها في تبعية للسلطة التنفيذية، وهذا ما يتنافى مع مقتضيات الاستقلالية، ويتنافى مع ما تقضي به اتفاقية الأمم المتحدة على ضرورة استقلالية هيئات مكافحة الفساد.

مبدئيا تمارس الهيئة مهامها المحددة بموجب القانون بكل استقلالية، من خلال أداء أعضائها وموظفيها لليمين، وكذا من خلال ضمان أمن وحماية هؤلاء من كل أشكال الضغط أو التهديد أو الإهانة والشتيم أو الاعتداء مهما يكن نوعه، التي قد يتعرضون لها أثناء أو بمناسبة ممارستهم لمهامهم.⁽³⁾ وتتمثل مهام الهيئة في:⁽⁴⁾

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

(1)- قرار وزاري مشترك ممضي في 21 مارس 2013 يحدد التنظيم الداخلي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية عدد 31 الصادرة بتاريخ 16 جوان 2013.

(2)- ZOUAIMIA Rachid, Les Autorités Administratives Indépendantes ..., Op-Cit, p 25.

(3)- المادة 19 من القانون رقم 06-01، المعدل والمتمم.

(4)- المادة 20 من القانون رقم 06-01، المعدل والمتمم.

- 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.

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

- جمع ومركز 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.

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

- تلقي التصريحات بالامتلاكات الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية ودراسة واستغلال المعلومات الواردة فيها والسهر على حفظها، ويقتصر هذا التصريح على رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المنتخبة، ويكون هذا التصريح محل نشر عن طريق التعليق في لوحة الإعلانات بمقر البلدية أو الولاية، وبعض الأعوان العموميين.⁽¹⁾

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

- 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.

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

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

ومن أجل ممارسة الهيئة لمهامها في الوقاية من الفساد ومكافحته يمكنها أن تطلب من الإدارات والمؤسسات والهيئات التابعة للقطاع العام أو الخاص أو من كل شخص طبيعي أو معنوي آخر أية وثائق أو معلومات تراها مفيدة في الكشف عن أفعال الفساد، وكل رفض متعمد وغير مبرر لتزويد الهيئة بالمعلومات و/أو الوثائق المطلوبة يشكل جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة في مفهوم هذا القانون⁽²⁾، ويعاقب عليه بالجس من ستة أشهر إلى خمس سنوات وبغرامة مالية من 50.000 دج إلى 500.000 دج⁽³⁾.

ونلاحظ أن مهام الهيئة يغلب عليها الطابع الاستشاري والإداري أكثر من رقابي.

كما نلاحظ عدم تزويد المشرع الهيئة بأي صلاحيات قضائية وقمعية تمكنها من اكتشاف مواطن الفساد، هذا الأمر جعلها مجرد هيئة ذات طابع وقائي محض، وذلك لعدم توفرها على الآليات اللازمة لمكافحة الفساد وهو ما يعد أمرا ضروريا لتفعيل دورها في مكافحة الفساد.

كما نلاحظ نص المشرع على إقصاء الهيئة فيما يتعلق بتلقي التصريحات بالامتلاكات الخاصة برئيس الجمهورية، وأعضاء البرلمان، ورئيس وأعضاء المجلس الدستوري، ورئيس وأعضاء الحكومة، ورئيس مجلس المحاسبة، ومحافظ

(1)- المادة 6 من القانون رقم 01-06، المعدل والمتمم، قرار مؤرخ في 2 أبريل 2007 يحدد قائمة الأعوان العموميين الملزمين بالتصريح بالامتلاكات، الجريدة الرسمية عدد 25 الصادرة بتاريخ 18 أبريل 2007.

(2)- المادة 21 من القانون رقم 01-06، المعدل والمتمم.

(3)- المادة 3/44 من القانون رقم 01-06، المعدل والمتمم.

بنك الجزائر، والسفراء، والقناصل، والولاة، والقضاة، ويكون التصريح بممتلكات هؤلاء أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا، الذي يقتصر دوره على تلقي التصريحات دون أن يتعدى دوره إلى استغلال المعلومات التي تحتويها.

ونصت المادة 22 من القانون رقم 01-06، المعدل والمتمم، على أن: "عندما تتوصل الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي، تحول الملف إلى وزير العدل، حافظ الأختام، الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء"، وعليه نستنتج أن صلاحيات اخطار النائب العام بجرائم الفساد مقتصرة على السلطة التقديرية لوزير العدل، وعليه لا تملك الهيئة صلاحية تحويل الملف مباشرة إلى النيابة العامة.

وهذا التدخل من وزير العدل وتقييد دور الهيئة في مكافحة الفساد في اخطار النائب العام يدل على عدم استقلالية الهيئة، ويؤكد أن الهيئة مجرد جهاز استشاري وليس تقرير، فمن المفروض تمتع الهيئة بصلاحيات اخطار النائب العام بالوقائع التي ترى أنها تشكل فساد لتفعيل دورها في مكافحة الفساد وليس الوقاية منه فقط.

وتجدر الإشارة هنا أنه في ظل الأمر رقم 04-97 الملغى، نجد أن لجنة التصريح بالممتلكات كانت مختصة بتحويل الملف مباشرة على الجهة القضائية المختصة التي يتعين عليها تحريك الدعوى العمومية.⁽¹⁾

والسؤال الذي أطرحه هنا لماذا لا يمكن للهيئة المختصة في الوقاية من الفساد ومكافحته تحويل ملفات الفساد مباشرة إلى النيابة العامة دون المرور بوزير العدل؟ وبعبارة أخرى، لماذا لا يمنح المشرع للهيئة صلاحية تحويل ملفات الفساد مباشرة إلى النيابة العامة المختصة لتحريك الدعوى العمومية؟

وعليه اقترح منح الهيئة لصلاحيات إحالة الملفات التي تشكل قضايا فساد مباشرة إلى النائب العام لتحريك الدعوى العمومية بشأنها دون تقييدها بالمرور عبر وزير العدل.

2-2-2. الفرع الثاني: تقديم التقرير السنوي إلى رئيس الجمهورية

يعتبر إرسال التقرير السنوي إلى السلطة التنفيذية تقييد لاستقلالية السلطات الإدارية المستقلة في القيام بنشاطاتها نتيجة للرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية أو التنفيذية على نشاطاتها السنوية من خلال إلزامها بتقديم تقرير أو حيلة.⁽²⁾

وباستقراء المادة 24 من القانون رقم 01-06، المعدل والمتمم، نجد أنه من بين مهام الهيئة تقديم تقرير سنوي إلى رئيس الجمهورية، يتضمن هذا التقرير تقييما للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا النقائص المعانة والتوصيات المقترحة عند الاقتضاء.

ويعد رئيس الهيئة التقرير السنوي، ويخضع هذا التقرير إلى رأي مجلس اليقظة والتقييم قبل تقديمه إلى رئيس الجمهورية.⁽³⁾

ونلاحظ باستقراء كل من أحكام القانون رقم 01-06 والمرسوم الرئاسي رقم 413-06، المعدل والمتمم، عدم النص على إشهار أو نشر التقرير السنوي للهيئة، فعدم نشر تقريرها يتناقض وأحكام القوانين الأخرى التي تلج على ضرورة ضمان الشفافية في تسيير الشؤون العمومية.⁽⁴⁾

(1) - أنظر: المادة 16 من الأمر رقم 04-97 المؤرخ في 11 جانفي 1997 يتعلق بالتصريح بالممتلكات، الجريدة الرسمية عدد 3 الصادرة بتاريخ 12 جانفي 1997، الملغى.

(2) - أحسن غربي، مرجع سابق، ص 253.

(3) - المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06، المعدل والمتمم.

(4) - أنظر: رشيد زوايمية، ملاحظات حول المركز القانوني ...، مرجع سابق، ص 16.

وفي هذا الصدد أقترح النص في القانون رقم 01-06، المعدل والمتمم، ما يفيد نشر تقرير الهيئة في الجريدة الرسمية، كما يمكن نشره في أي وسيلة أخرى.

ومن خلال كل ما سبق يتضح لنا نسبة استقلالية الهيئة من الناحية الوظيفية، حيث تتحكم السلطة التنفيذية بالموارد المالية للهيئة. وتحد من مهامها.

خاتمة:

بالرغم من تكريس المشرع لاستقلالية الهيئة إلا أنها تبقى استقلالية نسبية، نظرا لتدخل السلطة التنفيذية في جانبها العضوي والوظيفي.

حيث نخلص مما تقدم بيانه إلى مجموعة من النتائج، تتمثل في:

- لم يشترط المشرع للعضوية في الهيئة تخصص معين لاختيار أعضائها، كما لم يحدد أي صفة أو مركز قانوني للعضوية في هذه الهيئة.
- احتكار كل من سلطة تعيين أعضاء الهيئة وهياكلها بين يدي جهة واحدة والمتمثلة في رئيس الجمهورية مما يجعل منها مجرد أداة تابعة للسلطة التنفيذية.
- أقر المشرع تجديدا لمرة واحدة عهدة أعضاء الهيئة.
- كرس المشرع نظام التنافي الجزئي على أعضاء الهيئة أثناء ممارستهم لمهامهم، ورتب على مخالفة أحكام التنافي الحبس والغرامة.
- كرس المشرع نظام التنافي بعد انتهاء مهام أعضاء الهيئة لمدة سنتين، وأخضع العمل بعدها إلى تصريح كتابي أمام الهيئة لمدة 3 سنوات.
- لم يكرس المشرع إجراء الامتناع على أعضاء الهيئة.
- رغم الاستقلالية المالية القانونية للهيئة إلا أن هذه الاستقلالية نسبية.
- تمتع الهيئة بوضع نظامها الداخلي والمصادقة عليه دون تدخل من أي جهة كانت، غير أن هذا النظام يخضع للنشر.
- تتمتع الهيئة بتعيين وتسريح جميع المستخدمين والأعوان، غير أن حريتها تتوقف فيما يخص الهياكل الملحق بها حيث يسيطر رئيس الجمهورية على سلطة التعيين فيها، كما يعين المحاسب العمومي والمراقب المالي من طرف الوزير المكلف بالمالية.
- إعداد التنظيم الداخلي من طرف كل من السلطة المكلفة بالتوظيف العمومي والوزير المكلف بالمالية.
- وضع الهيئة لدى رئيس الجمهورية يتعارض مع مقتضيات الاستقلالية ويتنافى مع ما تقضي به اتفاقية الأمم المتحدة على ضرورة استقلالية هيئات مكافحة الفساد.
- تقليص دورها في تلقي التصريحات بالممتلكات.
- تدخل السلطة التنفيذية في مهام الهيئة، وتقييد دورها في تحويل ملفات الفساد إلى النيابة العامة.
- خضوع أعمال الهيئة لرقابة السلطة التنفيذية، حيث تكلف هذه الهيئة بتقديم تقرير سنوي إلى رئيس الجمهورية.

- عدم خضوع التقرير السنوي للهيئة إلى النشر.
- وعلى ضوء النتائج السابقة يتعين على المشرع أن يضمن للهيئة المزيد من الاستقلالية لتفعيل دورها في الوقاية من الفساد ومكافحته، ولتعزيز استقلالية الهيئة أقترح التوصيات التالية:
- تحديد صفة أعضاء الهيئة وتحديد مراكزهم وتنوعها والاشتراط التخصص فيهم.
- توزيع كل من اختصاص تعيين أعضاء الهيئة بين عدة جهات، وتوزيع الاختصاص في اقتراحهم عبر عدة مراكز اتخاذ القرار خارج السلطة التنفيذية لضمان استقلالية أعضاء الهيئة.
- عدم تجديد مدة عهدة أعضاء الهيئة.
- تكريس نظام التنافي الكلي.
- تكريس إجراء الامتناع لدى أعضاء الهيئة.
- تحكم الهيئة في إعداد ميزانيتها وصرفها.
- منح الهيئة الحرية في تنظيم وتسيير مواردها البشرية التابعة للمصالح المحلقة بها، وذلك دون تدخل السلطة التنفيذية.
- توسيع دور الهيئة في تلقي كل التصريحات بالملكات.
- زيادة سلطات الهيئة في معالجة كل ملفات الفساد وقمعه.
- منح الهيئة صلاحية احالة الملفات التي تشكل قضايا فساد مباشرة إلى النائب العام لتحريك الدعوى العمومية بشأنها دون تقييدها بالمرور عبر وزير العدل.
- نشر التقرير السنوي للهيئة في الجريدة الرسمية، ونشره في أي وسيلة أخرى.

قائمة المراجع والمصادر:

أولاً: باللغة العربية:

القوانين والمراسيم:

- المرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 19 أفريل 2004 يتضمن التصديق بتحفظ، على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر سنة 2003، الجريدة الرسمية عدد 26 الصادرة بتاريخ 25 أفريل 2004.
- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية عدد 14 الصادرة بتاريخ 08 مارس 2006، المعدل والمتمم.
- الأمر رقم 97-04 المؤرخ في 11 جانفي 1997 يتعلق بالتصريح بالملكات، الجريدة الرسمية عدد 3 الصادرة بتاريخ 12 جانفي 1997، الملغى.
- الأمر رقم 07-01 المؤرخ في أول مارس 2007 يتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، الجريدة الرسمية عدد 16 الصادرة بتاريخ 7 مارس 2007.
- المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، الجريدة الرسمية عدد 74 الصادرة بتاريخ 22 نوفمبر 2006، المعدل والمتمم.

- المرسوم الرئاسي رقم 12-65 ماضي في 07 فبراير 2012 يحدد النظام التعويضي المطبق على أعضاء مجلس اليقظة والتقييم وكيفية منح مرتبات الموظفين والأعوان العموميين العاملين بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية عدد 8 الصادرة بتاريخ 15 فيفري 2012.
- المرسوم الرئاسي المؤرخ في 14 سبتمبر 2016 يتضمن تعيين رئيس وأعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية عدد 55 الصادرة بتاريخ 21 سبتمبر 2016.
- المرسوم الرئاسي المؤرخ في 6 ماي 2019 يتضمن إنهاء مهام رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية عدد 31 الصادرة بتاريخ 12 ماي 2019.
- المرسوم الرئاسي المؤرخ في 15 جانفي 2020 يتضمن إنهاء مهام عضو بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية عدد 5 الصادرة بتاريخ 29 جانفي 2020.
- قرار مؤرخ في 2 أفريل 2007 يحدد قائمة الأعوان العموميين الملزمين بالتصريح بالممتلكات، الجريدة الرسمية عدد 25 الصادرة بتاريخ 18 أفريل 2007.
- قرار وزاري مشترك ماضي في 21 مارس 2013 يحدد التنظيم الداخلي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية عدد 31 الصادرة بتاريخ 16 جوان 2013.

المقالات:

- بن جيلالي عبد الرحمان، "انتفاء استقلالية ونجاعة سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام في الجزائر"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 4، العدد 2، 2020/01/08.
- حدري سمير، "السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية"، مجلة إدارة، المجلد 19، العدد 2، 2009/12/01.
- رشيد زوايمية، "ملاحظات حول المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق، تيزي وزو، المجلد 3، العدد 1، 2008/06/30.
- محمدي سميرة، "سلطات الضبط الإدارية بين الاستقلالية والرقابة"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد 52، العدد 4، 2015/12/15.
- منصور داود، "الاستقلالية العضوية لسلطات ضبط النشاط الاقتصادي والمالي في الجزائر"، المعيار، المجلد 4، العدد 8، 2013/12/31.

الأطروحات والمذكرات:

- أعراب أحمد، السلطات الادارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة ماجستير، جامعة أمحمد بوقرة، كلية الحقوق، بودواو، الجزائر، 2006/2007.
- ديب نذيرة، استقلالية سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو، الجزائر، 2011/2012.

الملتقيات:

- رشيد زوايمية، "أدوات الضبط الاقتصادي: السلطات الادارية المستقلة"، أعمال الملتقى الوطني السابع حول ضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر: بين التشريع والممارسة، جامعة سعيدة، يومي 09-10 ديسمبر 2013، ص 14-15.

- كمال سامية، "مدى شرعية السلطات الإدارية المستقلة"، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، جامعة 08 ماي 1945 قالة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، يومي 13 و14 نوفمبر 2012.

ثانيا: باللغة الأجنبية:

Les livres :

- Rachid Zouaimia, les Autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, édition Houma, Alger, 2005.

Les articles:

- Rachid Khelloufi, "Les institutions de régulation en droit algérien", revue IDARA, volume 14, numéro 2, 01/12/2004.

- Rachid Zouaimia, "Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique", Revue IDARA, volume 14, numéro 2, 01/12/2004.