



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة زيان عاشور الجلفة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



مذكرة بعنوان:

السلطات الإدارية المستقلة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد

مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر تخصص دولة ومؤسسات

إشراف الدكتور:

داود منصور

من إعداد الطالب:

* براهيم شرف الدين

الموسم الجامعي: 2017/2016



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة زيان عاشور الجلفة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



مذكرة بعنوان:

السلطات الإدارية المستقلة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد

مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر تخصص دولة ومؤسسات

الأستاذ: صدارة محمد..... رئيساً.

الأستاذ: منصور داود..... مشرفاً ومقرراً.

الأستاذ: بن صادق أحمد..... عضواً مناقشاً.

الموسم الجامعي: 2017/2016

الصفحة	العنوان
أ	مقدمة
	الفصل الأول: ماهية السلطات الإدارية المستقلة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد
8	تمهيد
10	المبحث الأول: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد
10	المطلب الأول: تعريف السلطة الإدارية المستقلة وخصائصها
11	الفرع الأول: تعريف السلطة الإدارية المستقلة
15	الفرع الثاني: خصائص السلطات الإدارية المستقلة
23	المبحث الثاني: الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة واستقلاليتها
23	المطلب الأول: الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة
23	الفرع الأول: موقف الفقه
28	الفرع الثاني: موقف القضاء
30	المطلب الثاني: استقلالية السلطات الإدارية المستقلة
31	الفرع الأول: مظاهر استقلالية السلطات الإدارية المستقلة
38	خلاصة الفصل
	الفصل الثاني: الإطار العضوي والوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد
39	تمهيد
40	المبحث الأول: الإطار العضوي للسلطات الإدارية المستقلة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد
41	المطلب الأول: تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
41	الفرع الأول: الطابع الجماعي لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
42	الفرع الثاني: الطابع المختلط لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
49	المطلب الثاني: هيكلية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
49	الفرع الأول: مجلس اليقظة و التقييم
52	الفرع الثاني: الأمانة العامة
53	الفرع الثالث: أقسام الهيئة
59	المبحث الثاني: الإطار الوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد
60	المطلب الأول: مهام الهيئة الوظيفية للوقاية من الفساد و مكافحته
60	الفرع الأول: التدابير الاستشارية

فهرس المحتويات

61	الفرع الثاني : التدابير الإدارية
65	المطلب الثاني: طبيعة دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته
67	الفرع الأول: الدور الرقابي للهيئة
70	الفرع الثاني: العوائق التي تحول دون جودة عمل الهيئة
73	خلاصة الفصل
75	الخاتمة
79	قائمة المصادر والمراجع

مقدمة

مقدمة :

تعد ظاهرة الفساد من أخطر الظواهر وأكثرها انتشارا على المستوى الوطني و الدولي فهي لا تعد مرضا محليا أو وطنيا بل هي وباء معدي فتاك ، و ممتد إلى ما وراء حدود الدولة .

و قد عرفت ظاهرة الفساد انتشارا واسعا و متزايدا في الآونة الأخيرة ، مما جلب انتباه

المؤسسات الدولية و وكالات التعاون و حكومات البلدان المتطورة و بلدان العالم الثالث

وباعتبار الجزائر احد عناصر و مكونات المجتمع الدولي ، و على غرار نظيراتها من الدول

الأخرى ، فقد قامت بمساعي حثيثة و جهود كبيرة على الصعيد الخارجي و الداخلي .

حيث انضمت الجزائر إلى العديد من الاتفاقيات الدولية و الإفريقية و العربية المتعلقة بمكافحة

الفساد ، و لاسيما اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد و مكافحته بمابوتو في 11 يوليو 2003

و اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003 و التي لعبت

دورا جوهريا في رسم الإستراتيجية العالمية لمكافحة الفساد ، و على الصعيد الوطني فقد اتخذت

الجزائر سلسلة من التدابير و الإجراءات الهيكلية ، و كذا أصدرت العديد من النصوص

القانونية ، و على رأسها قانون الوقاية من الفساد و مكافحته رقم 06-01 المؤرخ في 06

فيفري 2006 ، و عليه قام مشروع بصياغة آليات للحد و منع انتشار جرائم الفساد ، إذ

استحدثت بذلك الهيئة وطنية للوقاية من الفساد و مكافحته ، إلى جانب العديد من الأجهزة

المختصة كذلك بمكافحة الفساد ، مثل مجلس المحاسبة و مجلس النقد و القرض و غيرهم ، و

ذلك قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد حيث تم التنصيص على إنشائها في الباب الثالث من قانون الوقاية من الفساد و مكافحته المذكور أعلاه ، و تم تمييزها بنظام قانوني خاص و بصلاحيات واسعة في مجال الوقاية و مكافحة ظاهرة الفساد و منح لها المشرع عدة آليات حتى تؤدي دورها بشكل فعال .

أهمية الدراسة :

إن الأهمية التي تكتسبها هذه الدراسة تكون في طبيعة و متغيرات الموضوع التي تتناوله و يمكن القول بان هذا الموضوع هو محل اهتمام دولي و وطني و هذا نتيجة لطبيعة عمل هذه الهيئة ، و هو مكافحة الفساد الذي يعتبر ظاهرة خطيرة و انتهاك للقيم الأخلاقية ، و ما ينتج عنه من آثار سلبية تمس بالمصلحة العامة للمجتمع ، و عليه فدراسة الإطار القانوني لهذه الهيئة و كفاءات عملها و مدى تحقيقها للأهداف أو النتائج المرجوة منها هو ضروري لمعرفة مدى جدوى إنشاء هذه الهيئة في الواقع ، و من هنا يمكن اتخاذ القرار الصائب لمعالجة مشكل أو ظاهرة الفساد .

أهداف الدراسة: يمكن إجمال أهداف الدراسة فيما يلي :

- معرفة الإطار التنظيمي و القانوني لهذه الهيئة
- تقييم مدى فاعلية هذه الهيئة من خلال البحث عن مدى كفاية الآليات القانونية الممنوحة لها بدورها في مجال مكافحة الفساد

- إعطاء تصورات عن واقع عمل هذه الهيئة بناء على مؤشرات دقيقة و محددة

- اقتراح الحلول أو البدائل لتعزيز دور الهيئة في مكافحة الفساد و الوقاية منه

أسباب الدراسة : يمكن تقسيم هذه الأسباب إلى :

أ/ أسباب موضوعية : تتمثل في :

- إظهار طبيعة المركز القانوني الذي تحتله الهيئة

- أهمية الموضوع في ظل انتشار ظاهرة الفساد المالي و الإداري في الجزائر ، و عدم

انخفاض وتيرته ، و خصوصا رغبة الجزائر في البحث عن آليات الفعالة و مكافحة الفساد

الذي يعتبر ظاهرة خطيرة على الدولة و المجتمع .

- معاناة الجزائر من الفساد على مستوى المحلي و المركزي و تموضعها في المراتب الأخيرة

وفق إحصائيات منظمة و الشفافية دولية

- تزامن هذه الدراسة مع سعي الجزائر إلى إيجاد حلول لتفشي ظاهرة الفساد

ب/ أسباب ذاتية : تتمثل في :

- رغبة الباحث في إثراء و لو جزء بسيط للمكتبة القانونية

- رغبة الباحث لدراسة أهم الآليات المتخذة في سبيل مكافحة الفساد و الوقاية منه و معرفة مدى

جدوى نجاعة هذه الآلية .

- الرغبة في مواكبة التطورات التي تحصل على المستوى العلمي و العملي فأغلب النقاشات و الدراسات تتناول مواضيع متعلقة في جرائم الفساد و آليات مكافحته و هي محل اهتمام للمنظمات الدولية أيضا و مراكز صنع القرار و الجامعات و هو ما يزيد من اتساع مصدر المعلومة في هذا الموضوع

إشكالية الدراسة : من خلال هذه المعطيات فان الإشكالية الرئيسية كالآتي :

- ما هو النظام القانوني الذي يحكم السلطات الإدارية المستقلة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد؟

و تتدرج هذه الإشكالية الرئيسية لتساؤلات فرعية الآتية :

- هل الإطار القانوني الذي حدده المشرع للعضوية داخل الهيئة تضمن الأداء الفعال لأعضاء الهيئة ؟

- فيما يتمثل التنظيم الهيكلي للهيئة ؟

- ما هو الإطار العضوي للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ؟

- هل الهيئة حرة في تحديد كفاءات سيرها أم أنها تخضع في ذلك لسلطات أخرى ؟

- هل منح المشرع الهيئة الآليات اللازمة لضمان حسن ممارسة رقابتها، وأداء دورها على

أكمل وجه؟

- ما مدى نجاعة العمل الرقابي للهيئة ؟

المنهج المتبع في الدراسة: مراعاة لطبيعة موضوع الدراسة تم الاعتماد على المنهجين الآتيين:

-**المنهج الوصفي:** وذلك من أجل إعطاء الوصف الدقيق للجانب الإداري والسياسي للهيئة،

ومعرفة مركزها القانوني.

-**المنهج التحليلي:** تم الاعتماد على هذا المنهج من أجل معرفة مدى استقلالية الهيئة وأر ذلك

على فاعليتها، ومنه معرفة الجدوى من إنشائها.

كما تم الإستعانة بالمنهج التاريخي.

خطة الدراسة:

يتناول الفصل الأول ماهية السلطات الإدارية المستقلة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد وذلك

في مبحثين:

المبحث الأول: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة وتباين أهم الخصائص ومميزات هذه السلطات.

المبحث الثاني: الطبيعة القانونية لهذه السلطات واستقلاليتها.

أما الفصل الثاني فسيتم دراسة الجانب العضوي و الوظيفي للهيئة من خلال مبحثين :

المبحث الأول: الإطار العضوي

المبحث الثاني: الإطار الوظيفي

الفصل الأول:

ماهية السلطات الإدارية المستقلة
في مجال الوقاية ومكافحة الفساد

تمهيد:

تتجلى فكرة السلطات الإدارية المستقلة في قيام المشرع بسحب سلطة اتخاذ القرار بصدد نشاط إداري معين يندرج في الأنشطة العادية للإدارة، والتي تخضع للنفوذ الحكومي ولمبدأ التدرج الرئاسي والعهد بهذه السلطة بأجهزة أو هيئات أخرى مغايرة. ويساعد النظام الديمقراطي على مهد ونشأة مثل هذه السلطات، حيث شهدت العديد من الدول الديمقراطية بإنشاء أجهزة أو هيئات مستقلة عن الحكومة تتميز عن الإدارة العامة بمفهومها التقليدي.¹

ولقد جاءت فكرة الضبط لمعالجة قصور آليات تقليدية للتنظيم التي وقعت بين المقتضيات الإيديولوجية والسياسية من جهة، والمستلزمات الإجرائية والشكلية المرتبطة بتحريك أجهزة الدولة وبنيات المجتمع من جهة أخرى.

فالتنظيم الكلاسيكي لإدارة الدولة لا يتوافق مع طبيعة وظيفة الدولة وكذا تحركاتها وتقلباتها في ميادين متعددة كالميدان السياسي والإيديولوجي مما يجعلها غير محايدة عند معالجتها للقضايا المطروحة في الحقلين الاجتماعي والاقتصادي، الشيء الذي أدى إلى إحداث هيئات إدارية جديدة.

¹ عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، طبعة 2000، ص 1.

ويمكن اعتبار الهيئات الإدارية المستقلة على أنها أجهزة وطنية لا تخضع للرقابة الرئاسية ولا للرقابة الوصائية، وهي عكس الإدارة التقليدية ، إذ تتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية، سواء بالنسبة للسلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية، لكنها تخضع للرقابة القضائية.

هذه الهيئات لها سلطات واسعة تجعلها تختلف عن الأجهزة الاستشارية، مهامها تتمثل في ضبط القطاع الاقتصادي أو الاجتماعي، ويفضل استقلاليتها تضمن الحياد طالما أن الدولة تتدخل في العديد من المجالات كعون، فلا يتصور أن تكون خصما وحكما في آن واحد، لذلك فهي تؤدي التوازن بين المصالح المتناقضة.¹

¹ Autorité Administrative Indépendante en France, V. site : [http:// www.fr.wikipedia.org](http://www.fr.wikipedia.org).

المبحث الأول: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد

المطلب الأول: تعريف السلطة الإدارية المستقلة وخصائصها

يجب منذ البداية التأكيد على أن السلطات الإدارية لا تعمل بمعزل عن الأهداف الحكومية

الكبرى أو خارج السياسة العامة للدولة وأن لها طرعا خاصا ولكن ما نريد تأكيده أن هذه

الهيئات معاونة للحكومة تستعين بها هذه الأخيرة لأجل إنجاز مهام وأعمال دقيقة وفنية

متخصصة تحتاج إلى درجة بيرة من الخبرة والتخصص في المجالات محددة مالية وإنسانية

وقانونية واجتماعية.¹

ولزيادة إيضاح الفكرة فإنه من المفيد عرض مفهوم السلطة الإدارية المستقلة والخصائص

التي تتميز بها.

¹ عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص 01.

الفرع 01: تعريف السلطة الإدارية المستقلة

¹ إن السلطة لغة هي التسليط والسيطرة والتحكم، ونشاط عليه أي تحكم وتمكن وسيطرة "والسلطة هي الحق في أن توجه الآخرين أو أن تأمرهم بالاستماع إليك وطاعتك والسلطة تتطلب قوة غير أن القوة بلا سلطة ظلم واستبداد وهكذا فإن السلطة تعني الحق".

وتتنوع التسميات التي أطلقت على الهيئات المستقلة في الدول الأوروبية والولايات المتحدة الأمريكية، فهي وكالات Agence أو سلطات Autorités أو جمعيات Association ومراكز Contres ولجان Commissions أو Comites ومجالس Conseils أو مؤسسات Institutes أو مكاتب Offices أو هيئات Corporations أما المشرع المصري فقد أعطاها تسمية الهيئات، على غرار المشرع الجزائري الذي أطلق عليها صراحة السلطات، وقد نحى بذلك نحو المشرع الفرنسي.

ويجدر بالذكر توضيح ما تعنيه كلمة Autorité في اللغة الفرنسية حيث تختلط هذه الكلمة بكلمة أخرى تحمل نفس المعنى وهي Pouvoir إلا أن هذه الكلمة الأخيرة يقصد بها السلطة العامة بمعناها العام.

ويوضح مصطلح "Autorités" أي "سلطات" أننا بصدد منظمات ليست ذات صفة

استشارية لإبداء الرأي فقط وإنما يبرز المصطلح السلطات الممنوحة لهذه المنظمات والتي

¹ المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، 1980، ص ص: 317-318.

تتمثل في سلطة اتخاذ القرارات والعديد من الصلاحيات التي تتناسب وتتلاءم مع المهمة التي تضطلع بها.¹

ويقصد بالإدارية ، بمعنى أن السلطات أو المنظمات لا تقوم بالإدارة المباشرة لمرفق من المرافق العامة ولكنها تقلد -على مستوى الإدارة- وظائف خاصة ومعقدة جدا.

أما مستقلة: أي أنها تمارس في بعض الأحيان وظيفة قضائية مما يجعلها مستقلة على غرار السلطة القضائية فهي لا تخضع من حيث المبدأ للتبعية الإدارية أو التدرج الرئاسي.²

-وتعرف السلطات الإدارية المستقلة بأنها مؤسسة مكونة لجهاز الدولة، مكلّفة باسمها لضمان تنظيم مجال معين يعتبر كمجال مهم، والذي تتجنب الحكومة التدخل المباشر فيه.

وتعتبر السلطات الإدارية المستقلة مجموعة قانونية حديثة مقارنة بالهيئات الإدارية التقليدية،

فهي لا تخضع للسلطة التدرجية للوزير.³

¹ عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص ص 11-12.

² عبد الله حنفي، نفس المرجع، ص ص 5-6.

³ التعريف للأستاذة صونيا بيزات، في مقال منشور على الانترنت حول السلطات الإدارية المستقلة يراجع: <http://www.vie-publique.fr>

ولم يعرف المشرع الجزائري الإدارة المستقلة، أما وفقا لمجلس الدولة الفرنسي فإن السلطات

الإدارية المستقلة هي: "منشآت إدارية تتصرف باسم الدولة، وتتمتع بسلطة حقيقية دون أن

تخضع في ذلك إلى سلطة الحكومة".¹

وقد تعددت التعريفات الفقهية لهذه الهيئات ، مركزة على دلالة وظائف هذه السلطات أو

مهامها، ومنها:

هي "سلطة إدارية مزودة بنموذج تنظيم مشترك، متحررة من السلطة التسلسلية مهمتها

ضبط قطاع اقتصادي أو مالي محدد".²

وعرفها البعض بـ "سلطات سياسية مكلفة بتأمين إنتظام القطاعات الحساسة للحياة

الاجتماعية ، وتشكل نظاما جديدا من التدخل السياسي".³

وذهب البعض إلى اعتبارها "هيئات عمومية غير قضائية، استمدت من القانون مهمة

ضبط قطاعات حساسة، والسهر على احترام بعض حقوق مستعملي الإدارة، وهي مزودة

¹ جاء تعريف مجلس الدولة الفرنسي كما يلي:

« Organisme Administratives qui agissent au nom de l'état et disposent d'un réel pouvoir, sans pour autant relever de l'autorité du gouvernement ».

Autorité Administrative Indépendante en France, V. site

يراجع:

www.fr.wikipedia.org/

² Jean Jacques, extrait de recherche sous titre : « **les autorités administratives indépendants dans le domaine économique et financier** ». Publié dant le site web : <http://www.ladocumentatio française .fr/>.

³ أوليفي ديهامل، إيف ميني: المعجم الدستوري، ترجمة: منصور القاني، بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، الطبعة الأولى، 1996، ص

بضمانات تنظيمية وسلطات تسمح لها بممارسة وظائفها دون أن تكون خاضعة لتأثير الحكومة".¹

وتعرف السلطات الإدارية المستقلة هي هيئات وطنية لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للسلطة الوصائية، تتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية سواء عن السلطة التنفيذية أو التشريعية لكنها تخضع للرقابة القضائية.

والسلطات الإدارية المستقلة أيضا هي مؤسسة من المؤسسات المكونة لجهاز الدولة مكلفة بضمان تنظيم مجال معين من المجالات المهمة في الدولة التي تتجنب الحكومة التدخل المباشر فيها.

وعليه يمكن القول أن السلطات الإدارية المستقلة هي جديدة من المؤسسات المكونة لأجهزة الدولة الحديثة نشأت في الجزائر مع بداية تسعينات القرن الماضي بعد فشل السلطات الإدارية الكلاسيكية في تجاوز الأزمة التي عرفت الجزائر في سنوات الثمانينات وعلى هذا الأساس منحت لها العديد من الصلاحيات التي تمكنها من الاضطلاع بتنظيم مجال معين وهام من المجالات التي تتجنب الحكومة تنظيمه بصفة مباشرة ، ولتحقيق ذلك منحت الاستقلالية العضوية والوظيفية عن كل من الجهاز التشريعي وكذا الجهاز التنفيذي مع بقائها خاضعة للرقابة القضائية لغرض عدم تمكينها من التعسف في استعمال الاختصاصات الممنوحة لها.²

¹ Michel G ntot : **les autorités administratives Indépendantes** , Montchrestien, France, 2^{eme} Edition , 1992, P 16.

² مسعود منيتري، إشكالية استقلالية السلطات الإدارية المستقلة، ملتقى وطني السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، يومي 13، 14 نوفمبر 2012، ص 23-24.

الفرع 02: خصائص السلطات الإدارية المستقلة

-وانطلاقاً من التعريفات السابقة يمكن استخلاص تعريف شامل للسلطات الإدارية المستقلة بأنها: "هيئات إدارية غير قضائية، غير خاضعة لسلطة الحكومة أو أي تأثير، خول لها القانون ضبط بعض القطاعات الحساسة اقتصادياً ومالياً، وكذا ضمان احترام بعض الحقوق مستعملي الإدارة".¹

من خلال التعريفات الفقهية السابقة يمكن استنباط خصائص السلطات الإدارية المستقلة وهي: الاستقلالية، التمتع بالشخصية المعنوية، التعددية، تنوع الصلاحيات.

أولاً: الاستقلالية

تعتبر الاستقلالية إحدى أهم الخصائص التي تميز السلطات الإدارية، ذلك أنها الصفة البارزة في تتميتها، كما أنها تمثل المحرك الرئيسي في أداء هذه السلطات لوظائفها. ويقصد بالاستقلالية تحرر السلطات من الخضوع لأيّة وصاية أو سلطة تسلسلية لجهة ما، وهذا لا يتعارض مع تبعيتها للدولة، لأنها تعمل باسم الدولة ولحسابها، فهي من سلطات الدولة.

يعني مبدأ استقلال الضابط بأن أجهزة السلطات السياسية والحكومة لا توجي بأي توجيه اختيار وقرارات الضابط.

¹ عبد الهادي بن زبيطة، نطاق إختصاصات السلطات الإدارية، دراسة حالة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات السلطوية واللاسلكية، مقال، مجلة دراسات قانونية، العدد الأول، جانفي 2008، مركز البصيرة للبحوث، 25.

وفي الجزائر تعد الاستقلالية إحدى أهم مميزات سلطات الضابط ، كما تنص على صراحة

النصوص القانونية المنشئة لها.¹

فالمشرع الجزائري في ظل القوانين المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة، ذكر استقلاليتها

بصفة عامة واستقلالها المالي بصفة خاصة.

وقد أثارت الاستقلالية - في فرنسا - عدة إشكالات قانونية، تتعلق بمدى توافق وجود هذه

السلطات واستقلاليتها مع المادة عشرون (20) من الدستور التي تنص على أن الحكومة

تستعمل الإدارة²، إلا أن المجلس الدستوري الفرنسي قرر أنه لا مانع دستوري من إنشاء هذه

السلطات، بالنظر إلى أن هذه الإستقلالية نسبية في بعض الملامح.

وقد أكد بعض الفقه الفرنسي³ ، أن السلطات الإدارية المستقلة، لا تتبع لا السلطة

التشريعية بسبب استقلالها العضوي أو الوظيفي تجاه البرلمان ولا تتبع كذلك السلطة القضائية

بسبب عدم تمتع ما تصدره من قرارات بحجية الشيء المقضي ومهمتها لا تتمثل في حل

المنازعات الفردية وإنما لها مهمة أكثر عمومية تتعلق بقطاع من القطاعات وكنتيجة منطقية

لذلك فإن السلطات الإدارية المستقلة تتبع السلطة التنفيذية وتعتبر ضمن الإدارة الفرنسية.

¹ يراجع المادة (10) من القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 05/08/2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية والاسلكية، الجريدة الرسمية رقم 48.

يراجع المادة (20) من المرسوم التشريعي رقم (93-10) المؤرخ في 23/05/1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة (لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة).

² تضمنت المادة (20) من دستور 1958 الفرنسي مايلي: "الحكومة تحوز الإدارة وهي مسؤولة أمام البرلمان".

³ عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص 16.

ولكن يثور تساؤل آخر كيف يمكن إذن أن تكون هذه السلطات إدارية وفي نفس الوقت

مستقلة؟.

أو بعبارة أخرى كيف تكون هذه السلطات خاضعة للسلطة التنفيذية بينما هي لا تتلقى لا

أوامر ولا تعليمات أو توجيهات من السلطة التنفيذية؟.

للجواب يجب في البداية التأكيد على أن السلطات الإدارية المستقلة لا تتجو من أي رقابة

ولا تعمل بمعزل عن سلطة الدولة، فهي تخضع - بصورة أو بأخرى - للحكومة وتخضع لرقابة

البرلمان أيضا بطريقة غير مباشرة لأن الحكومة تخضع لرقابة برلمانية والسلطات الإدارية

المستقلة تنسب أعمالها للحكومة أمام البرلمان.¹

أما بالنسبة لاستقلال هذه السلطات وعدم خضوعها لقواعد التدرج الرئاسي ولا للسلطة

الوصائية، ورغم هذا تعتبر ضمن إدارات الدولة وتنعت بالإدارية فإن الأمر لا يمكن فهمه إلا

في ضوء الطبيعة النوعية والخاصة لهذه السلطات وهذا ما سنتطرق إليه من التعمق في

المبحث الثالث من هذا الفصل.

¹ عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص 17.

ثانياً: التمتع بالشخصية المعنوية

إن الشخص الاعتباري هو كيان له أجهزة خاصة، وفكرة الذمة المالية ترتبط بشدة بفكرة الشخصية المعنوية، ويمكن القول بأن هذه الفكرة الأخيرة، قد ظهرت في القانون الفرنسي لكي تشرح فكرة الملكية الجماعية وخاصة ملكية المجموعات العامة.¹

لقد استعمل هذا المفهوم في القانون الخاص للتمييز بين الشخص الطبيعي والمعنوي.

حيث يترتب على الاعتراف بالشخصية الاعتبارية العديد من النتائج أهمها:

- الاستقلال الإداري والمالي: وهذه هي الميزة الأهم التي تنتج بشكل عادي عند الاعتراف بالشخصية الاعتبارية لهيئة عامة.

إن إعطاء الاستقلال الإداري لهيئة ما يعني أن تنشأ فيها أجهزة تتمتع بكل السلطات الضرورية. وتكف هذه الأجهزة بالتصويت كلياً أو جزئياً على الإيرادات ونفقات الهيئة وإقرار كل الإجراءات المتعلقة بنشاطها، وبتحمل مسؤولية أعمالها.

أما إعطاء الاستقلال المالي فيعني أن يسحب من ميزانية الدولة كل أو جزء من إيرادات

أو نفقات الهيئة، وأن يترك تحت تصرفها ما قد يقيض عن الإيرادات المحققة.²

¹ بليل مونييا، سلطة الضبط للبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003، 2003-2004، ص

21.

² بليل مونييا، المرجع نفسه، ص 22.

- استقلال الذمة المالية: إن الأموال التي تخصص للمؤسسة أو التي تكتسب فيما بعد تشكل ذمتها المالية الخاصة. فمثلا إذا وضعت إحدى الأبنية تحت تصرفها فإنها تصبح مالكة لها مع كل ما يترتب على ذلك من حقوق.

- حق التقاضي: إن المصالح فاقدة الشخصية لا يمكنها الإدعاء أو الدفاع أمام القضاء دون المرور بالهيئات المختصة للمجموعة التي تنتمي إليها.

وبالعكس فإن كل هيئة متمتعة بالشخصية الاعتبارية تستطيع المطالبة بحقوقها أمام القضاء ، والإدعاء حتى ضد المجموعة الخاضعة لها. لذا فإنه يمكنها أن تكون مدعية أو مدعى عليها أمام المحاكم.¹

فللرئيس الحق في اللجوء إلى الجهات القضائية، بصفته مدعيا أو مدعى عليه، ونذكر على سبيل المثال لجنة ضبط الكهرباء والغاز، والتي تتمتع بالشخصية المعنوية بصفة صريحة، وأكثر من ذلك أقر المشرع في نص المادة 6/119 على أن: "يتولى رئيس اللجنة المديرية سير أشغال لجنة الضبط ويضطلع بجميع السلطات الضرورية ولا سيما في مجال: تمثيل اللجنة أمام العدالة".

¹ يراجع: المادة 119 من القانون رقم 01-02 المؤرخ في 2002/02/05 المؤرخ في 05 فيفري 2002 والمتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بالقنوات.

- إمكانية قبول الهبات: إن الشخص الاعتباري الإداري يستطيع تلقي الهبات والتبرعات مباشرة وذلك وفق إجراء بسيط. وبالعكس فإن الهيئات غير المتمتعة بالشخصية الاعتبارية لا تستطيع تلقي مثل هذه الهبات إلا بواسطة تجمع إقليمي ترتبط به.¹

إن المشرع بإصباغه الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة يكون قد أدرك أهمية ذلك ، حيث أنها ضرورية من أجل ممارسة هذه السلطات لوظائفها تعد استكمالاً لاستقلاليتها.² ويرى بعض الفقهاء أن السلطات الإدارية المستقلة لا تتمتع بالشخصية المعنوية، وهذا كان الحال العديد من السلطات المستقلة في فرنسا، فعلى سبيل المثال هناك بعض السلطات في فرنسا لها استقلال مالي، وتملك اتخاذ القرارات اللائحية المنظمة لعملها كما أنها تصدر قرارات فردية ملزمة ويقبل الطعن فيها أمام القضاء الإداري باعتبارها قرارات إدارية ، كاللجنة الوطنية للاتصالات والحريات CNCL.

كما تتخذ اللجنة عمليات البورصة COB القرارات العامة المتعلقة بعمل البورصات

المالية.³

أما في النظام الإداري الجزائري مثلًا تتمتع كل من سلطة الضبط للبردي والمواصلات⁴،

ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة⁵، بالشخصية المعنوية.

¹ أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية من ديوان المطبوعات الجامعية ، بن عكنون، الجزائر، 1996، ص 91.

² عبد الهادي بن زبيطة، المرجع السابق، ص 26.

³ عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص 31.

⁴ يرجع: المادة (10) من القانون رقم 03-2000 المؤرخ في 5 أوت 2000 المحدد للقواعد المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية.

⁵ يرجع: المادة (20) من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 مايو 1998، المعدل والمتمم بقانون رقم 03-04 المؤرخ في 17 فيفري 2003، المتعلق ببورصة القيم المنقولة ، جريدة رسمية، العدد 11، الصادرة في 19 فيفري 2003.

فيما لم يظهر أي دليل على تمتع مجلس النقد والقرض بها من خلال الأمر رقم 11-03

المؤرخ في 26 أوت 2003 المتعلق بالنقد والقرض¹، وكذلك اللجنة المصرفية.

رابعاً: تنوع الصلاحيات

إن تنوع صلاحيات السلطات الإدارية المستقلة يعتبر جزءاً هاماً من ذاتيتها وصلاحتها

تتنوع من إبداء الملاحظات والآراء والتوصيات التي تتيح لها .

- وهي بعيدة عن أن تجعلها أجهزة استشارية -تحديد توجيهات غي المسلك بطريقة مرنة وغير

شكلية بالتأكيد، وممارسة تأثير حاسم في الواقع، فتساهم بذلك وإنما بطريقة أصلية في إعداد

القانون.²

وهذا يتفق مع ما عاهدت به التشريعات من السماح لهذه السلطات من اقتراح الإصلاحات

التشريعية والتنظيمية ، واستنباطها من القضايا التي تعالجها.

¹ يرجع : الجريدة الرسمية رقم 52 بتاريخ 17 أوت 2003.

² عبد الهادي بن زبطة ، المرجع السابق، ص 27.

المبحث الثاني: الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة واستقلاليتها

المطلب الأول: الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة

الفرع الأول: موقف الفقه:

لقد انقسم الفقه بصدد تحديد الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة.¹

أولاً: الرأي الأول:

ويرى أنصاره أن السلطات الإدارية تعتبر بمثابة سلطة رابعة بجانب السلطات الثلاث التقليدية المعروفة استناداً إلى التسمية التي أطلقها المشرع على بعضها حيث نعتها صراحة بالسلطة وأيضاً استناداً لأي ما تتمتع به هذه السلطات الإدارية من استقلال في مواجهة الحكومة مما يخرجها من فئة المؤسسات أو المرافق العامة التقليدية وأخيراً استناداً إلى أن معظم الدساتير قالت بمبدأ الفصل بين السلطات.

كما إن إنشاء سلطة جديدة يتطلب أكثر من مجرد صدور قانون عادي بل يحتاج إلى وسيلة دستورية أكبر من ذلك وهي السلطة التأسيسية، كما أن ما تتمتع به السلطات الأخرى كان بهدف تمكينها من أداء مهامها الخاصة بطريقة مرنة بعيداً عن التعقيدات الحكومية من روتين وإشراف رئاسي.

¹ عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص 51.

كما أنه لا يمكن الاستناد إلى التسميات التي يسبغها المشرع على فئة ما للقول بإدراجها

ضمن فئة أخرى تتشابه معها في نفس التسمية حتى ولو لم تتوافر في الفئة الجديدة كل

الخصائص المطلوبة لإدراجها في الفئة الموجودة سلفا ، فليس من المنطقي إدراج السلطات

الإدارية المستقلة ضمن السلطات الدولة التقليدية لمجرد إطلاق المشرع اسم "السلطة" على

بعض من السلطات الإدارية المستقلة لا يتجاوز عددها الأربع.¹

بل أن هذا الرأي وإن أمكن مجارته للقول بإدراج السلطات الإدارية المستقلة ضمن

السلطات الثلاث التقليدية ليصبح عندنا في النهاية أربع سلطات فإن هذا لن يصدق إلا على

السلطات الإدارية المستقلة التي أسبغ عليها المشرع صراحة اسم "السلطة" وهي لا تتجاوز أربع

سلطات بل تم إلغاء اثنين منها ولم يتبق إلا اثنتان فقط أطلق عليها المشرع صراحة نعت

السلطة.²

إن هذا الرأي لا يصدد أمام حقائق بديهية، ووسيلة لا تحتاج إلى عناء لإظهارها وهذا ما

جعل هذا الرأي مهجورا وستبعد تماما.³

ثانيا: الرأي الثاني:

¹ عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص 51.

² عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص 52.

³ عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص 53.

يرى أصحاب هذا الرأي أن السلطات تعتبر بمثابة سلطات قضائية أو شبه قضائية مما يجعلها تندرج في السلطة القضائية ، واستند هذا الرأي إلى بعض الصلاحيات الممنوحة لبعض من هذه السلطات لحل المنازعات والى أن ما يصدر من بعض هذه السلطات قد يصل إلى درجة الحكم الحائز لقوة الشيء المقضي، وان هذه الإجراءات المتبعة أمام هذه السلطات تتشابه مع ما هو معمول به أمام الجهات القضائية مثل الضمانات الممنوحة للخصوم كحق الاستعانة بمحام وحق الاطلاع على المستندات والملفات ومبدأ العلنية.

ويمكن الرد على هذا الرأي بان هناك العديد من الهيئات التي يستند لها القانون وظيفية حل بعض المنازعات ولم يقل احد بإدراجها ضمن السلطة القضائية فهذه الأخيرة لها خصائص معينة من حيث تشكيلها وسير العمل بها والضمانات الممنوحة لأعضائها والطعن أمامها. والسلطات الإدارية المستقلة وان ساهمت بحل بعض المنازعات فإنها منازعات محددة على سبيل الحصر ليس من بينها تلك المنازعات القائمة بين الأفراد بل هيا منازعات بين الإدارة وبين الأشخاص الطبيعية أو المعنوية أيضا لان الطرف الآخر قد يكون شركة أو مؤسسة بل إن بعض من السلطات المستقلة يتدخل لحل منازعات قد تدق بين هيئات إدارية وبعضها البعض.¹

كما وان ما يصدر عن السلطات الإدارية يعتبر بمثابة قرارات إدارية يجوز الطعن فيها أمام القضاء بالإلغاء أو التعويض، وليست أحكامها قضائية صادرة من درجة من درجات المحاكم

¹ عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص 54

يتم الطعن فيها أمام الدرجة الأعلى ، كما وان معظم ما يصدر عن هذه السلطات من قرارات فاصلة في نزاع ما تحتاج إلى أداة تنفيذية لوضعها موضع التنفيذ وان حظي بعض ما تصدره هذه السلطات له حجية الأمر المقضي فان هذا يمثل استثناء محدودا لا يجوز القياس عليه أو التوسع فيه وتبقى رغم ذلك هذه القرارات في إطار القرارات الإدارية.

ويمكن القول أخيرا أن إنشاء المشرع لوسيلة السلطات الإدارية المستقلة لبعض بعض المنازعات كان تقاديا لبعض السلبيات الموجودة في النظام القضائي التقليدي حيث أثبتت التجارب العملية عدم جدوى الأسلوب العقابي أو الجزري للحد من بعض المنازعات فكان يلزم وجود هيئات متميزة تعمل على إيجاد حلول وقائية أكثر منها جزرية وحلول ودية أكثر منها عقابية .

ومما يجدر ذكره أخيرا أن هناك تعاون وثيق بين هذه السلطات والجهات القضائية حيث تستعين هذه الأخيرة في أحيان كثيرة بالرأي الفني للسلطات الإدارية المستقلة في نزاع معروف أمام القضاء.¹

¹ عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص 55.

ثالثاً: الرأي الثالث:

ذهب أنصار هذا الرأي إلى القول بالطبيعة الإدارية للسلطات الإدارية المستقلة وهو الرأي الراجع والغالب والذي أيده الدكتور عبد الله حنفي.¹

فالسلطات الإدارية المستقلة وسيلة تم اللجوء إليها لمحاربة البيروقراطية الإدارية ولحماية الحريات ، ولتلبية احتياجات جديدة لا تصلح لتلبية الهيئات والمرافق الإدارية التقليدية بل يلزم لها هيئات جديدة تتمتع بقدر من الاستقلال والحرية والمرونة حتى تستطيع القيام بمهامها بطريقة ناجحة، كما وأن عمل هذه السلطات الجديدة يتطلب خبرات فنية وتخصصات محددة تتطلبها طبيعة ما يستند إليها من مهام مختلفة في مجالات اقتصادية مصرفية واجتماعية وثقافية.

كما وأن هذه السلطات هي بمثابة الجسر الذي يربط بين السلطة والمواطن فهي حلقة وصل جيدة بين الاثنين وهي وسيلة لحل المنازعات بطريقة ودية ووسيلة لتبصير المواطن بحقوقه وواجباته بل وتنقيفه وإمداده بالمعلومات التي يريدتها حتى يقف على حقيقة الأوضاع السائدة في بلده.

وبالتالي إذن فالسلطات الإدارية المستقلة ما هي إلا نوع جديد ومتميز من إدارات الدولة في مجال عصرنه الإدارة.

¹ عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص 58.

الفرع الثاني: موقف القضاء:

لقد أتاحت الفرصة للقضاء الدستوري متمثلاً في المجلس الدستوري الفرنسي وللقضاء الإداري متمثلاً في مجلس الدولة الفرنسي إبداء الرأي حول الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة.¹

بالنسبة للمجلس الدستوري فقد أصدر أكثر من حكم يتعلق بالسلطات الإدارية المستقلة في مناسبات مختلفة ويمكن إجمالها في:

- في 1986 أقر المجلس الدستوري الفرنسي صراحة بالطبيعة الإدارية للسلطات الإدارية المستقلة وباستقلالها بل نعتها بالسلطة الإدارية المستقلة، فنجده مرة يصفها بالسلطة الإدارية أو بإدارة من إدارات الدولة وذلك عندما قال: "وحيث إن...في ممارستها لاختصاصاتها فإن اللجنة الوطنية للاتصال والحريات- على غرار أي سلطة إدارية - تخضع لرقابة المشروعية، والتي يمكن أن تتم إما بواسطة الحكومة - والتي تعتبر مسؤولة أمام البرلمان عند نشاط إدارات الدولة - وإما عن طريق أي شخص له مصلحة..."²

- ومرة أخرى يصفها بسلطة من سلطات الدولة:

¹ عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص 58.

² يراجع: حكم المجلس الدستوري الفرنسي رقم 212-86 الصادر في 18 سبتمبر 1986 حيث جاء بما يلي:

« Considérant au surplus , que, dans l'exercice de ses compétences, la commission national de la communication et de libertés sera, a l'instar de toute Autorité administrative , sommise a un control de légalité qui pourra être mis en œuvre tant par le gouvernement , qui est responsable davant le parlement de l'activitié des administrations de l'état, que par toute personne qui y aurait intérêt. ».

"وحيث إن هذه النصوص التي تعهد للوزير الأول - مع أخذ بعين الاعتبار السلطات الممنوحة لرئيس الجمهورية - بممارسة السلطة اللائحية على المستوى الوطني ، لا تتعارض مع قيام المشرع بالعهد لسلطة من سلطات الدولة "يقصد اللجنة الوطنية للاتصال والحريات" غير الوزير الأول بتحديد في - مجال محدد وإطار معروف بواسطة القوانين واللوائح- المعايير اللازمة لتنفيذ قانون ما".¹

بل وأطلق المجلس الدستوري صفة "السلطة الإدارية المستقلة" صراحة على اللجنة الوطنية للاتصال والحريات وذلك عندما قال: "حيث إن...اللجنة الوطنية للاتصال والحريات هي سلطة إدارية مستقلة، وإن الاستقلال الممنوح لهذه المنظمة التي تمثل التوفيق أو الملائمة بين الأفكار والآراء والموضوعات ذات القيمة الدستورية والتي تتعلق بصفة خاصة بإعلاء شأن التعددية بين التيارات التعبير الاجتماعية والثقافية...".²

- أما بالنسبة لمجلس الدولة فلقد أقر بدوره، الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة وكان بهذا بصدد "الوسيط" La médiateure.

¹ أورده عبد الله حنفي ، المرجع السابق، ص 65 وما بعدها

1- « Considérant que ces disposition confèrent au premier ministre, sous réserve des pouvoirs reconnus au president de la République, l'exercice de pouvoir réglementaire a l'échelon nationale ; qu'elles ne font cependant pas obstacle a ce que le législateur confié a une autorité de L'état autre que le premier ministre, le soin de fixer, dans domaine détermine et dans le cadre défini par les lois et règlements, des normes de mettre en œuvre une loi.

2- considérant que la commission nationale de la communication et des libertés est une Autorité administrative indépendante ; que l'indépendance ainsi conférée a cet organisme, qui est conforme a la conciliation à opérer et des opinions et les objectifs de valeur constitutionnelles touchant notamment a le sauvegarde de pluralisme des courants d'expression socio-culturels ...

حيث أعلن مجلس الدولة في حكمه الصادر في 10 يوليو سنة 1987 المعروف بحكم Retail أن الوسيط له طابع الصلطة الإدارية.¹

المطلب الثاني: استقلالية السلطات الإدارية المستقلة

- يقصد بالاستقلالية من الناحية القانونية عدم خضوع السلطات الإدارية المستقلة للرقابة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية ولا للتدرج الهرمي الذي تتميز به الإدارة التقليدية، وعدم تلقيها أية تعليمات أو توجيهات أو أوامر من أية جهة، سلطة رئاسية كانت أو سلطة تنفيذية² وهي على خلاف الإدارة التقليدية، تتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية، سواء بالنسبة للسلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية، لكنها تخضع للرقابة القضائية، هذه الهيئات لها سلطات واسعة تجعلها تختلف عن الأجهزة الاستشارية، مهمتها تتمثل في ضبط القطاع الاقتصادي والمالي، وبفض استقلاليتها تضمن الحياد، طالما أن الدولة تتدخل في المجال الاقتصادي كعون فلا يتصور أن تكون خصما وحكما في آن واحد.³

¹ أورده عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص 124.

-« Le médiateur a le caractère d'une autorité administrative... ».

² GENTOT (M) ; Les autorités administratives indépendantes ; Montchrestien ; Paris ; 1991 ; P 112 ; Teitgen-Colly Catherine ; op. cit ; P 50.

« L'indépendance de l'autorité implique d'abord l'absence de toute tutelle ou pouvoir hiérarchique à son égard de la part du pouvoir exécutif , une AAI ne reçoit ni ordre ni instruction du gouvernement ».

SENAT , « les autorités administratives indépendantes, Evaluation d'un objet juridique non identifié » Tomel ; rapport , www.google.fr

³ عيسوي عز الدين ، "الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور"، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، يومي 23-24 ماي 2007، ص 24، أعراب أحمد ، مرجع سابق، ص 07.

GENTOT (M) , op. cit. P 11.

تختلف السلطات الإدارية المستقلة عن السلطات الإدارية التقليدية، ذلك لأن هذه الأخيرة عبارة عن هرم مبني على أساس التدرج السلمي الإداري، وعلى أساس تدرج أجهزة خاضعة للرقابة الوصائية للدولة، كما تخضع لرقابة الجهاز السياسي، سواء بشكل مباشر عن طريق المواطنين المنتخبين، أو عن طريق ممثلهم بواسطة البرلمان بما أن الحكومة مسؤولة أمام البرلمان. أيت وازو زابينة، "دراسة نقدية في سلطات الضبط المستقلة: في شرعية سلطات الضبط المستقلة"، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، يومي 23-24 ماي 2007، ص 358.

إذا كانت الاستقلالية تعني حرية اتخاذ القرارات دون الخضوع لموافقة أو لرقابة أيا كانت نوعها ودون الخضوع إلى تدخل من أية جهة كانت¹ ، غير أن ذلك لا يكفي لإضفاء صفة الاستقلالية الفعلية على السلطات الإدارية المستقلة طالما أن وسائل التأثير على هذه القرارات عديدة، قد تكون مباشرة كما قد تكون غير مباشرة مثلما سوف نوضحه لاحقا.

الفرع الأول: مظاهر استقلالية السلطات الإدارية المستقلة:

لقد نص المشرع الجزائري بنصوص صريحة على استقلالية بعض السلطات الإدارية المستقلة حيث وصفها صراحة بالمستقلة² ، في حين لم ينص في بعض القوانين المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة صراحة على طابع الاستقلالية، مثل مجلس النقد والقرض اللجنة المصرفية، ومجلس المنافسة ، وعليه يجب البحث في مدى استقلالية هذه السلطات من خلال تحليل المواد القانونية المتعلقة بها. فهي تستنتج وفق معيارين أساسيين هما: المعيار العضوي والمعيار الوظيفي.

¹ DEBAETS Emilie, « Les autorités administratives indépendantes et le principe démocratique : recherche sur le concept d'indépendance », P 2. www. Google.fr

² هناك سلطات إدارية مستقلة اعترف لها المشرع الجزائري بالاستقلالية بصورة صريحة وهي كالتالي:
- لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها: المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 بعد تعديلها بموجب القانون رقم 03-04 المؤرخ في 17 فيفري 2003 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 يتعلق ببورصة القيم المنقولة، معدل وتمم، جريدة رسمية عدد 11 الصادر بتاريخ 19 فيفري 2003.
- سلطة ضبط البردي والمواصلات، المادة 10 من القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 05 أوت 2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ، جريدة رسمية عدد 48 الصادر بتاريخ 06 أوت 2000.
* الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، المادة 44 من القانون 01-10 المؤرخ في 3 جويلية سنة 2001 يتضمن قانون المناجم، جريدة رسمية عدد 35 الصادر بتاريخ 04 جويلية 2001.
* الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، المادة 45 من القانون رقم 01-10 السابق الذكر.
* لجنة ضبط الكهرباء والغاز، المادة 112 من القانون رقم 02-01 المؤرخ في 05 فيفري 2002 يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، السابق الذكر.
* الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته : المادتين 18 و 19 من القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، جريدة رسمية عدد 14 الصادر بتاريخ 08 مارس 2006.

أولاً: مظاهر الاستقلالية العضوية:

1. صفة الأعضاء المسيرين: تعدد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة، واختلاف صفاتهم

ومراكزهم القانونية هو أحد العوامل المساعدة على استقلالية هذه السلطات. وبالرجوع إلى

الأحكام المنظمة لبعض السلطات الإدارية المستقلة نجدها تتكون من قضاة محاسبين وأساتذة

التعليم العالي، ذوي الخبرة في المجال الاقتصادي والمالي في المنافسة والاستهلاك والبنوك،

لكن ما يعاب على هذه التشكيلة غياب رجال القانون والأخصائيين في ذلك المجال وبالتالي

يمكن القول إن التشكيلة التي يغيب فيها المهنيين والحرفيين والمتعاملين الاقتصاديين، لا تضمن

الاستقلالية لهذه الهيئات، كما أن التشكيلة التي يكون أعضائها ينتمون إلى جهة واحدة قد يؤثر

في حيادهم ، وبالتالي لا يضمن الاستقلالية أيضاً.¹

2. طريقة تعيين الأعضاء المسيرين: رغم اقتراح الأعضاء من جهات مختلفة. وزير العدل،

الوزير المكلف بالمالية، الوزير المكلف بالتعليم العالي ، محافظ بنك الجزائر، المصنف الوطني

للخبراء المحاسبين، ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين...إلا أن سلطة التعيين تعود

لسلطة واحدة وهي السلطة التنفيذية، وهذا يؤثر على استقلالية هذه الهيئة. لذلك يقترح الأستاذ

"زوايمية رشيد" ضرورة توسيع دائرة الجهات المقترحة لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة،

وعدم حصر سلطة التعيين في يد رئيس الجمهورية، إذ يجب إشراك البرلمان بغرفتيه،

¹ حدري سمير، "السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية"، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان بيرة، بجاية، 23-24 ماي 2007، أعراب أحمد، مرجع سابق، ص 26.

ZOUAÏMIA Rachid, « le statut juridique du conseil de la monnaie et du crédit », RASGEP , 2005 ,

وتجدر الملاحظة أن هناك سلطات إدارية مستقلة لم يتعرض المشرع الجزائري فيها إلى الأعضاء المشكلين لها، وهذا هو الأمر بالنسبة للوكالتين المنجميتين ولجنة ضبط الكهرباء والغاز السالفتين الذكر.

والجمعيات المتخصصة في المجال المالي والاقتصادي وهذا قصد ضمان حياد الأعضاء وكذا ممارسة مهامهم باستقلالية¹. فبالنسبة لفرنسا مثلا فإن السلطة العليا لمكافحة التمييز والمساواة

« La haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité »

التي أنشأت بموجب تشريع 30 ديسمبر 2004 يتدخل في تعيين أعضائها عدة سلطات في الدولة وليس سلطة واحدة فقط، وتتمثل فيما يلي: رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الأمة رئيس المجلس الوطني ، الوزير الأول، الرئيس الأول للمحكمة العليا، نائب مجلس الدولة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي.²

3. تحديد عهدة أو مدة انتداب الرئيس والأعضاء المسيرين: يعتبر مدة الانتداب من بين أحد

الركائز الهامة والمعتمد عليها قصد إبراز طابع الاستقلالية³. حيث تعتبر مدة الانتداب المحددة

قانونا مؤشرا يجسد استقلالية السلطات الإدارية المستقلة من الناحية العضوية ، لأن جعل

الأعضاء عرضة للعزل في أي وقت من طرف سلطة تعيينهم، ينفي الاستقلالية العضوية،

فمثلا الرئيس السابق لمجلس النقد والقرض "السيد عبد الحمان الرستمي" الذي يعد محافظا لبنك

الجزائر، قد تم عزله بعد سنتين من تاريخ تعيينه رغم كونه يتمتع بعهدة مدتها ست سنوات،

ويرجع سبب عزله إلى تشدده في التمسك باستقلالية بنك الجزائر في رسم السياسة النقدية للدولة

¹ ZOUAIMIA Rachid, « le statut juridique du conseil de la monnaie et du crédit », op.cit.

² SCHWEITZER Louis ; Qu'est- ce qu'une « Haute autorité indépendante ?, in COMPAGNON Antoine, De l'autorité : colloque annuel 2007 ; google livre ; P 38.

³ DIARRA Abdoulaye , « Les autorités administratives indépendantes dans les Etats Francophones d'Afrique noir , cas du mali, du Sénégal et du Bénin, 2000 ; 2000/00 www.Afrilex; p 14.

¹. إن التعيين والعزل في مثل هذه الوظائف تتوقف على إرادة السلطة التي تتولى سلطة

التعيين، فسواء كان التعيين بمرسوم رئاسي أو بمرسوم تنفيذي أو بقرار وزاري، يتوقف اكتمال مدة العهدة والبقاء في المنصب المعني على إرادة السلطة التنفيذية تبعاً لمدى استجابة المعنيين لأهوائها، ونتيجة لذلك، يمكن القول إن عنصر الاستقلالية العضوية المزمع توفره في السلطات الإدارية المستقلة يكاد يكون منعدماً طالما لا تلتزم السلطة التنفيذية باحترام قاعدة العهدة محددة المدة لكل من أعضاء الأجهزة المشكلة للسلطات الإدارية المستقلة.²

4. شروط ممارسة العهدة: بحيث تكون مدة العهدة غير قابلة للتجديد L'inamovibilité

des membre حيث أن عدم استقرار الأعضاء ، وكذا إمكانية تجديد مدة انتدابهم لا يضمن

استقلالية السلطات الإدارية المستقلة، لذلك ينبغي تحديد مدة العهدة وعدم تجديدها، Le

caractère non révocable et non renouvelable du mandat قصد ضمان حياد الأعضاء

واستقلالية الجهاز.³

5. وجود نظام صارم لنظام التنافي أو إجراء الامتناع Un stricte régime

d'incompatibilité قصد ضمان استقلالية السلطات الإدارية المستقلة استوجب القانون

¹ كايس شريف، "استقلالية مجلس النقد والقرض بين النظرية والتطبيق"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تزي وزو، عدد2، 2010، ص 31- ص 41.

راجع المرسوم الرئاسي المؤرخ في 21 جويلية 1992 يتضمن إنهاء مهام البنك المركزي الجزائري، السيد "عبد الرحمان الرستمي حاج ناصر" الجريدة الرسمية عدد 28 الصادر بتاريخ 11 جويلية 1990.

² كايس شريف، المرجع نفسه، ص 42.

³ أعرب أحمد، مرجع سابق، ص 34.

تكريس مبدأ الحياد بما فيه نظام التنافى أو إجراء الامتناع¹. كأن ينص المشرع على أن وظيفة العضو تتنافى مع أي نشاط مهني أو عهدة انتخابية وطنية أو محلية أو وظيفة عمومية وكل امتلاك مباشر أو غير مباشر لمنفعة في مؤسسة ما.²

ثانيا: مظاهر الاستقلالية الوظيفية:

1. الاستقلال المالي: تتمتع بعض السلطات الإدارية المستقلة بالشخصية المعنوية ونتيجة لذلك تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، لكن ذلك ليس بعامل حاسم القياس درجة الاستقلالية³ فقد كرس المشرع الاستقلال المالي عند معظم السلطات الإدارية المستقلة باستثناء مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية بما أنهما لا تتمتعان بالشخصية المعنوية، وبالتالي تبقيان تابعتان للسلطة التنفيذية من حيث التمويل، لكن على الرغم من الاعتراف لبعض السلطات الإدارية المستقلة صراحة بالاستقلال المالي، إلا أنها تخضع لرقابة السلطة التنفيذية، فمثلا وزارة التجارة هي التي تحدد ميزانية مجلس المنافسة.⁴

¹ أعراب أحمد، المرجع نفسه، ص 27. حدري سمير، "السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية"، مرجع سابق، ص 50، عيساوي عز الدين، "السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي"، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تزي وزو، 2005، ص 108-109.

² راجع مثلا المادة 121 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات السالفة الذكر. والمادة 18 من القانون رقم 2000-03 المحدد للقواعد العامة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية والسالف الذكر. المادة 24 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 يتعلق ببورصة القيم المنقولة، جريدة رسمية عدد 34 الصادر بتاريخ 23 ماي 1993 المعدل والمتمم، المادة 49 من قانون المناجم السالف الذكر.

³ أيت وازو، مرجع سابق، ص 356 حدري سمير، "السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية"، مرجع سابق، ص 58.

ZOUAIMIA Rachid, « le statut juridique du conseil de la monnaie et du crédit », op.cit , P 30.

⁴ المادة 33 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بالمنافسة، جريدة رسمية عدد 43 الصادر بتاريخ 20 جويلية 2003.

2. الاستقلالية في إعداد الميزانية: إن التأثير على استقلالية السلطات الإدارية المستقلة يمكن

أن يحدث أيضا أثناء إعداد ميزانيتها ، وعدم منحها الوسائل المادية والمالية الضرورية لممارسة نشاطها باستقلالية.¹

3. الاستقلال الإداري: يظهر استقلال السلطات الإدارية المستقلة في الجانب الإداري من خلال

تحديد مهام المستخدمين وتصنيفهم وتحديد رواتبهم، كما أن تنسيق وتنشيط المصالح الإدارية والتقنية يكون تحت سلطة رئيس الهيئة من الهيئات المستقلة كما هو الأمر بالنسبة لرئيس المجلس في مجلس المنافسة ورئيس اللجنة في لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.²

4. الاستقلالية من حيث وضع النظام الداخلي: تتحدد كفاءات عمل السلطات الإدارية المستقلة

في أنظمتها الداخلية ، وتظهر الاستقلالية الوظيفية في حرية هذه الهيئات في وضع مجموعة القواعد التي من خلالها تقرر كيفية تنظيمها وسيرها الداخلي، بالإضافة إلى تحديد حقوق وواجبات الأعضاء، وهذا دون مشاركتها في ذلك مع أية جهة أو سلطة أخرى، وبالخصوص السلطة التنفيذية وعدم قابليته للنشر³ . وإذا كان الأمر كذلك بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ، وسلطة ضبط قطاع البريد والمواصلات ، اللجنة المصافية ومجلس المنافسة في ظل الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 25 جانفي 1995 السالف الذكر. فإن الأمر

¹ كفو محمد شريف، مرجع سابق، ص 270.

² راجع المادتان 03 و 07 من النظام رقم 2000-03 المؤرخ في 28 سبتمبر 2000 المتضمن تنظيم وسير المصالح الإدارية والتقنية للجنة تنظيم ماليات البورصة ومراقبتها وكذلك المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 96-44 المؤرخ في 17 جانفي 1996 يحدد النظام الداخلي في مجلس المنافسة ج ر عدد 5 الصادر بتاريخ 21 جانفي 1996.

³ حدري سمير، "السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية"، مرجع سابق، ص 57. أعراب أحمد، مرجع سابق، ص 38.

(CE). « Ce pouvoir de réglementation doit être exercé dans le respect des qui mission qui lui ont été confiées » voir :
Sect 25 juin 2004 société Scoot France, société Fonecta).

رقم 03-03 السالف الذكر قلص من استقلالية المجلس، حيث أصبح وضع النظام الداخلي للمجلس من اختصاص السلطة التنفيذية.¹

5. الاستقلالية في اتخاذ القرارات وإعطاء الأوامر أو الاقتراحات: حيث لا يجب إبطالها أو تعديلها أو تغييرها من قبل أية سلطة عليا في الدولة.²

¹ كثر محمد شريف، مرجع سابق، ص 270. أعراب أحمد، مرجع سابق، ص 37-38، حدري سمير، "السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية"، مرجع سابق، ص 57. جلال مسعد محتوت، "مدى استقلالية وحياد مجلس المنافسة"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق جامعة مولود معمري، تزي وزو، عدد 1، 2009، ص 245.

² « L'indépendance fonctionnelle signifie également que les décisions de l'organe ne peuvent être annulées, modifiées ou : remplacées par une autre autorité supérieure ».

خلاصة الفصل:

أن السلطات الإدارية المستقلة ذات طابع إداري وتنتمي إدارات الدولة وتتمتع بذاتية خاصة وبمهام ووظائف خاصة تقوم بها لصالح الدولة وتخضع بصورة أو بأخرى لنوع خاص من الرقابة مما لا يتدرج تحت الرقابة التي تمارسها السلطة الإدارية على الهيئات أو المرافق التقليدية كما تخضع السلطات الإدارية المستقلة للرقابة القضائية.

الفصل الثاني:

الإطار العضوي والوظيفي للسلطات

الإدارية المستقلة في مجال الوقاية

ومكافحة الفساد

تمهيد:

عرفت فكرة الحكم الراشد انتشارا ملحوظا في خطاب المؤسسات الدولية ووكالات التعاون وحكومات البلدان المتطورة و بلدان العالم الثالث ، وتم وضع شبكات لقياس الحكم الراشد على أساس عدة مؤشرات مختلفة بكيفية انتقاء الهيئة الحاكمة و تقييم المسار الديمقراطي و حرية الإعلام و مدى قدرة السلطة الحاكمة على تصور و تنفيذ السياسات الحكومية . وكذا احترام المؤسسات من قبل السلطة و المواطنين من خلال تقييم استقلالية القضاء و احترام القانون و مستوى الفساد .

وفيما يتعلق بظاهرة الفساد بذلت مجهودات على المستوى الدولي و الإقليمي من أجل محاربتها ولاسيما التوقيع على اتفاقية ماباتو بتاريخ 11 جويلية 2003 تحت إشراف الإتحاد الإفريقي و كذا اتفاقية الأمم المتحدة الموقعة بتاريخ 31 أكتوبر 2003 و هذه الاتفاقيات تؤكد على الرابطة الوثيقة بين الحكم الراشد و مكافحة الفساد .

وقد قامت الجزائر بالتصديق على الاتفاقيتين كما قام المشرع الجزائري بسن قانون يهدف إلى محاربة ظاهرة الفساد و هو القانون المؤرخ في 20 فيفري 2006 و الذي نص على إنشاء جهاز من نوع خاص هو الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته ، في بابه الرابع ابتداء من المادة 17 إلى 24 ، مبرزا نظامها القانوني من حيث الهيكل و التسيير و الصلاحيات.

المبحث الأول: الإطار العضوي للسلطات الإدارية المستقلة في مجال الوقاية ومكافحة

الفساد

تعتبر هذه الهيئة المؤسسة الحكومية الوحيدة في الجزائر المختصة في قضايا الفساد و محاربتة ، و قد تم إنشاؤها بموجب قانون مكافحة الفساد رقم 06-01 المؤرخ في 20 نوفمبر 2006¹ ، و حدد المشرع الطبيعة القانونية لهذه الهيئة في نص المادة 17 على أنها سلطة إدارية مستقلة ، تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي ، ولذلك نجد أن المشرع الجزائري قد حذا حذو المشرع الفرنسي في فكرة السلطات الإدارية المستقلة ، التي يهدف إنشاؤها إلى ضمان الحياد و الشفافية في الحياة السياسية و الشؤون العمومية² ، لذا يمكن القول أن استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته يعد أمرا ضروري حتى تتمكن هذه الأخيرة من أداء دورها بصورة فعالة.³

كما تجدر الإشارة إلى أن الجزائر قد قامت قبل هذا بإنشاء مرصد وطني لمراقبة الرشوة و الوقاية منها ، حيث صدر يوم 09 جويلية 1996 مرسوم رئاسي رقم 96-2333 يقضي بإنشائه ، و كان الهدف من منع انتشار ظاهرة الرشوة داخل الأجهزة الحكومية⁴ .

إلا أنه لم يحقق الغرض الذي أنشأ من أجله و ظل كذلك إلى أن حل نهائيا في ماي 2002⁵ .

¹ قانون مكافحة الفساد رقم 06-01 المؤرخ في 20 نوفمبر 2006 ، الجريدة الرسمية الجزائرية رقم 14 المؤرخة في 8 مارس 2006.

² رمزي حوحو - لبنى دنش - الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته ، مجل الاجتهاد القضائي ، العدد 05 ، 2009 ، ص 73 .

³ زوزو زوليخة - جرائم الفقات العمومية و آليات مكافحتها في ظل القانون المتعلق بالفساد ، رسالة ماجستير ، جامعة ورقلة ، 2012/2011 ، ص 178 .

⁴ خروفي بلال - الحكومة المحلية و دورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية ، رسالة ماجستير ، جامعة ورقلة ، 2012/2011 ، ص 117 .

⁵ زوزو زوليخة - المرجع السابق ، ص 180 .

المطلب الأول : تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

تعد التركيبة البشرية معيارا حاسما في معرفة الاستقلال العضوي للهيئة ، فإذا كان مبدأ
الجماعية يحكم النظام القانوني من شأنه أن يخدم استقلاليتها من خلال تركيبة جماعية
تضمن حلولاً و قرارات توافقية ، لكن لا يمكن الاكتفاء بهذا المبدأ بل يجب إيجاد تركيبة
تضمن تمثيل مختلف الجهات ذات الصلة بهذا المجال ، من أجل إعطاء فعالية أكبر
للتريكية¹.

الفرع الأول : الطابع الجماعي لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

صفة الجماعية تعتبر من إحدى العوامل المقوية للاستقلالية ، لأنها ذات طبيعة من
شأنها أن تخلق نوعاً من التوازن بين تأثير مصالح مختلفة و الجهات التي يعين من بينها
أعضاء السلطة ، كما أنها تضمن إجراء مداولة جماعية حول مواضيع حساسة أو مسائل
معقدة مما يشكل ضماناً للموضوعية و الدقة .²

و هذا ما جاء في نص المادة 05 من المرسوم الرئاسي 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر
2006 الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كفاءات
سيرها ، حيث تنص على أنه " : تتكل الهيئة من رئيس و ستة (06) أعضاء يعينون
بموجب مرسوم رئاسي . " ، مع الإشارة إلى أن هذه التشكيلة هي نفسها تشكيلة مجلس اليقظة

¹ وليد بوجملين - نفس المرجع ، ص 62 .

² ديب نذيرة ، إستقلالية سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري ، رسالة ماجستير ، جامعة تيزي وزو ، 2011/2012 ، ص 16 .

الفصل الثاني: الإطار العضوي والوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد

و التقييم ، و هو ما أكدته المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 12 - 64 المؤرخ في 07 فبراير 2012 المعدل و المتمم للمرسوم الرئاسي 06-413 السابق ذكره .

وعليه فإنّ المشرع قد اعترف بمبدأ الجماعية في تشكيلة الهيئة ، و هو ما يشكل ضمانا مبدئية لاستقلالية الهيئة عضويا ، إلا أن هذه الضمانة لا يمكن أن تأخذ أثرا فعليا إلا إذا سمحت هذه الجماعية بوجود تركيبية تعددية ، بشكل يضمن تمثيل كل الجهات المعنية¹ ، وهذا ما سيتم مناقشته في الفرع التالي .

الفرع الثاني : الطابع المختلط لتشكيلية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

يعتبر اختلاف الصفات و المراكز القانونية لأعضاء الهيئة ضمانا للحياد و الموضوعية الهيئة ، و باستقرار النصوص القانونية المتعلقة بالتشكيلة ، نجد أن المشرع لم يبين الشروط الخاصة بالتخصص التي يجب توفرها في الأعضاء إلا أنه أشار إلى أن يتم اختيار أعضاءها من بين الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع المدني ، و المعرفة بنزاهتها و كفاءتها .²

بالنظر للمرسوم الرئاسي المؤرخ في 07 نوفمبر 2010 المتضمن إعلان عن تنصيب أعضاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد و الوقاية منه ، حيث تم التنصيب القانوني لأعضاء الهيئة في 03 جانفي 2011 ، نجد أن التشكيلية تتضمن :

¹ وليد بوجملين - المرجع السابق - ص 64 .

² عميرو خديجة - جرائم الفساد في القطاع الخاص في ظل التشريع الجنائي الجزائري ، رسالة ماجستير ، جامعة ورقلة ، 2011/2012 ، ص 72 .

الفصل الثاني: الإطار العضوي والوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد

- 1- قاضي - رئيس الهيئة - .
 - 2- سفير الجزائر السابق بمالي و الذي كان رئيس الودادية الجزائرية بأوروبا
 - 3- إطار سابق بوزارة الخارجية
 - 4- عقيد من الدرك الوطني .
 - 5- نائب عام بالمحكمة العليا .
 - 6- مفتش عام للميزانية بوزارة المالية .
 - 7- رائد في جهاز الدرك الوطني .¹
- ومنه يلاحظ أن هذه الهيئة لم تنصب إلا بعد مرور أكثر من 4 سنوات من تأسيسها من الناحية القانونية ، و هذا الأمر يفتح المجال واسعا أمام تشكيك البعض في النوايا الحسنة ، و العزيمة القوية للسلطات المختصة في المضي قدما لمحاربة آفة الفساد² ، كما يلاحظ أن تركيبتها لا تضم نشطاء من المجتمع المدني ، ولا حتى من القطاع الخاص .

¹ موسى بودهان - النظام القانوني لمكافحة الرشوة ، دار الهدى ، الجزائر ، 2010 ، ص 305 .

² خروفي بلال - المرجع السابق ، ص 115 .

• احتكار رئيس الجمهورية لسلطة التعيين :

إن تعدد جهات تعيين الأعضاء يشكل إحدى الدعامات الأساسية لتجسيد استقلالية هذه الهيئة ، و ضمانة لفاعلية أعضائها¹ ، ومنه هل الكيفيات و الشروط المتعلقة بالتعيين المعمول بها في التشريع الجزائري ، تضمن الاستقلالية العضوية للهيئة ؟ .

1/ كيفيات تعيين أعضاء الهيئة :

تنص المادة 05 من المرسوم الرئاسي 06-413 على أن " : الهيئة تتشكل من رئيس وستة (06) أعضاء ، و يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي . " ، ما يفيد التراجع عن مبدأ كان قد أقر للهيئة و هو مبدأ الاستقلالية² ، و ذلك لأن تعيين أعضاء الهيئة بموجب مرسوم رئاسي يوحي بعدم توفر معيار تعدد الهيئات المكلفة بتعيين الأعضاء ، حيث أن رئيس الجمهورية يحتكر سلطة التعيين ، مع العلم أن احتكارها بين يدي جهة واحدة ، يجعل من الهيئة مجرد أداة تابعة للسلطة التنفيذية .³

هذه الطريقة لا تدعم الاستقلالية ولا الفاعلية للهيئة ، بسبب غياب التمثيل الشعبي في التعيين ، أي التمثيل من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة لاختيار أعضاء الهيئة ، حيث يرى بعض الفقهاء أنه لتحقيق استقلالية الهيئة من هذا الجانب يجب

¹ ديب - نذيرة - المرجع السابق ، ص 39 .

² روز زوليخة - المرجع السابق ، ص 187 .

³ ديب نذيرة - المرجع السابق ، ص ص 47-48 .

الفصل الثاني: الإطار العضوي والوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد

تغيير طريقة تعيين الأعضاء ، و ذلك بمشاركة مجلس الأمة و المجلس الشعبي الوطني ، و المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و رئيس الجمهورية، كما يجب أن ينتخب رئيسها من طرف أعضائها¹ ، مع الإشارة إلى أن المشرع لم يحدد الجهات المقترحة للأعضاء .

2/ شروط التعيين :

باستقرار النصوص المتعلقة بالهيئة نجد أنه قد تم النص على الهيئة تتشكل من سبعة (07) أعضاء من بينهم الرئيس ، يمثلون أعضاء مجلس اليقظة و التقييم² ، وبين الشروط التي على أساسها يتم اختيار و تعيين هؤلاء الأعضاء ، من خلال المادة 2/10 من المرسوم الرئاسي 413/06 السابق ذكره ، و التي تنص على أنه " : يتم اختيار أعضاء مجلس اليقظة و التقييم ، من بين الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع و المعروفة بنزاهتها و كفاءتها " ، و باعتبار الهيئة سلطة إدارية مستقلة ، يفترض أن تتوفر في الأعضاء شرط الخبرة و النزاهة و الكفاءة³ ، و الشجاعة في محاربة الفساد ، كما أن تمثل في منظمات المجتمع المدني و القطاع الخاص ، وبالرجوع إلى المرسوم المؤرخ في نوفمبر 2010 المتضمن إعلان عن تنصيب أعضاء الهيئة ، نجد أن هذه التشكيلة لا تتضمن شخصيات من المجتمع المدني مما يعكس الطابع غير القانونية لها .

¹ رمزي حوحو -لبنى دنش - المرجع السابق ، ص 74 .

² المادة 5 من المرسوم الرئاسي 12-64 المؤرخ في 7 نوفمبر 2012 المعدل و المتمم للمرسوم الرئاسي 06-413 الذي يحدد تشكيلة الهيئة و تنظيمها و كفاءات سيرها ج ر /08 .

³ إلهام متوكل -" واقع الرقابة المالية في الأقطار العربية " في الرقابة المالية في الأقطار العربية ، طبعة 1 ، مركز الدراسات للوحدة العبرية ، لبنان ، أكتوبر 2009 ، ص 558 .

الفصل الثاني: الإطار العضوي والوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد

و ربط تعيين الأعضاء بمعايير الكفاءة و الخبرة و التمثيل المهني يخدم الاستقلالية العضوية للهيئة¹ ، وبالتالي ضمان جدية و فعالية أكثر من قبل أعضاء في تحقيق الأهداف المرجوة من إنشاء الهيئة .

3/ نظام العهدة الخاص بالهيئة :

نظرا لخصوصية وظيفة هذه الهيئة و التي تشترط الحياد و الموضوعية بالنسبة لأعضائها ، فإنه يجب ضمان حماية و استقلالية العضو أثناء مدة عضويته في الهيئة ، وذلك من خلال تطبيق مجموعة من القواعد المتعلقة بالعهدة ، و يقصد بالعهدة المدة القانونية المخولة لأعضاء لممارسة مهامهم خلالها ، حيث لا يمكن عزلهم أو وقفهم أو تسريحهم إلا في حالة ارتكابهم لخطأ جسيم ، و هذا ضمانا لاستقلاليتهم و عدم وقوعهم تحت أي ضغط أو تأثير من طرف السلطة التي تمتلك حق تعيينهم أو فصلهم².

3/1- المدة الفعلية للعهدة :

تحديد مدة الانتداب قانونا يعد بمثابة مؤشر يجسد استقلالية السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي من الناحية العضوية³ ، و عليه تشكل مدة العهدة حماية لاستقلالية الأعضاء اتجاه السلطة التنفيذية ، و تكون ضمانا فعالة عندما تكون محددة لمدة

¹ وليد بوجلين - المرجع السابق ، ص 69 .

² ديب - نذيرة - المرجع السابق ، ص 21 .

³ زوز زوليخة - المرجع السابق ، ص 184 .

الفصل الثاني: الإطار العضوي والوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد

معقولة ، كون العهدة لمدة قصيرة جدا ، يمكن أن تشكل إحدى العوامل السلبية المؤثرة على استمرارية عمل الهيئة ، كما يمكن أن تتسبب في طرح مخاطر التسيير في التوظيف ، أما فيما يخص العهدة الطويلة (9 سنوات) يمكن أن تشكل مساوئ بالنسبة للشخصيات في إطار مسارهم المهني ¹ ، ومنه يمكن القول المدة المعقولة للعهد حسب رأي الفقهاء هي (05) خمسة أو (06) ستة سنوات ، وهو ما جاء في نص المادة 5 من المرسوم الرئاسي 413-06 : " يعينون بمرسوم رئاسي لمدة (05) خمسة سنوات ... " .

2/3- قابلية العهدة للتجديد و القطع :

باعتبار الهيئة سلطة إدارية مستقلة فإنه يتعين ضمانا لاستقلاليتها ، أن تكون العهدة غير قابلة للتجديد ولا للقطع من طرف الجهة المكلفة بالتعيين ، إلا في حالات محددة و منصوص عليها قانونا ، غير أن المشرع الجزائري خرج عن هذا المبدأ بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة بما فيها هذه الهيئة ، إذ أخذ بقابلية العهدة للتجديد ² ، و هو ما نصت عليه المادة 5 من المرسوم الرئاسي 413-06 المذكور سابقا " : يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة " ، و عليه فإن عضوية أعضاء الهيئة و رئيسها قابلة للتجديد مرة واحدة ، و بالتالي فإن فرصة تجديد أعضاء الهيئة ممكنة ، و هذا

¹ ديب نذيرة - نفس المرجع ، ص 24 .

² وليد بوجملين - مرجع سابق ، ص 75 .

الفصل الثاني: الإطار العضوي والوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد

الأمر في الحقيقة يحد من إستقلالية الهيئة كون التجديد قد يساهم سلبا عليها ، خاصة في حالة تأسيسها على معايير غير شفافة و غير نزيهة كالمساومات .¹

أما بخصوص قابلية العهدة للقطع فإن المشرع قد سكت على هذه القاعدة ، و هو ما يمكن تفسيره بعدم قابلية العهدة للقطع ، و هو ما ذهب إليه مجلس الدول الفرنسي الذي رأى في قرار صادر سنة 1998 ، و الشهير بقرار أوردونوا (Arrêt) Ordonneou على عدم إمكانية إنهاء عهدتهم ، بالرغم من عدم وجود نص قانوني يتضمن أسباب تلك العهدة ، حتى و إن كانوا قد بلغوا سن التقاعد .²

4/ إنهاء مهام أعضاء الهيئة :

من خلال استقراء نص المادة 2/5 م المرسوم الرئاسي 06-413 " ... تنهى مهامهم حسب الأشكال نفسها . "، نجد أنه تنهى مهام أعضاء الهيئة بنفس الأشكال و الإجراءات التي تم بها تعيينهم ، و بالتالي فإن العضوية تنتهي بانقضاء مدة 5 سنوات من تاريخ التعيين ، و يكون الإنهاء من قبل رئيس الجمهورية و بموجب مرسوم رئاسي .³

ومن خلال هذا الأسلوب الذي اتبعه المشرع في إنهاء مهم الهيئة من بينهم الرئيس ، يؤكد تبعية الهيئة لرئاسة الجمهورية و بالتالي للسلطة التنفيذية ، كما نشير إلى أن المشرع لم

¹ عميرو خديجة - المرجع السابق ، ص 77 .

² ديب نذيرة - المرجع السابق ، ص 28 .

³ عميرو خديجة - المرجع السابق ، ص 78 .

الفصل الثاني: الإطار العضوي والوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد

ينص على الأسباب التي تبرز إنهاء مهام الأعضاء ، قبل انتهاء مدة العهدة كالعزل ، مما يفتح المجال لإمكانية تعسف رئيس الجمهورية في ممارسة سلطته .

المطلب الثاني : هيكل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

نتيجة لتشعب الأعمال الاقتصادية و المالية و اتساعها ، الذي من شأنه أن يجعل جهاز واحد ببضعة أعضاء عاجز في التحكم و الضبط الفعلي لمهامه ، و لهذه الضرورة نص المشرع على تعدد هياكل الهيئة .

الفرع الأول : مجلس اليقظة و التقييم :

تنص المادة 05 من المرسوم الرئاسي 413-06 المعدل و المتمم على أنه " : تضم الهيئة مجلس يقظة و تقييم يتشكل من رئيس و (06) ستة أعضاء . " ، و عليه فالمجلس يتكون من سبعة (07) أعضاء من بينهم الرئيس ، و تتمثل صلاحيات هذا المجلس ¹ في إبداء رأيه في المسائل التالية :

- برنامج عمل الهيئة و شروط و كفاءات تطبيقه .

- مساهمة كل قطاع في مكافحة الفساد .

- تقارير و آراء و توصيات الهيئة .

¹ المادة 11 من المرسوم الرئاسي 413-06 المؤرخ في 22 نومبر 2006 المحدد لتشكيلة الهيئة و تنظيمها و كفاءات سيرها . ج ر / 74.

الفصل الثاني: الإطار العضوي والوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد

- المسائل التي يعرضها عليه رئيس الهيئة .
- ميزانية الهيئة .
- التقارير السنوية الموجهة إلى رئيس الجمهورية الذي يعده رئيس الهيئة .
- تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفات جزائية إلى وزير العدل .
- ومن خلال هذا يبدو أن المشرع قد ذكر صلاحيات المجلس على سبيل الحصر، أما عن رئيس الهيئة فيكلف حسب نص المادة 09 من المرسوم الرئاسي 06-413 بما يلي:
- إعداد برنامج عمل الهيئة .
- تنفيذ التدابير التي تدخل في إطار السياسة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته .
- إدارة أشغال مجلس اليقظة و التقييم .
- السهر على تطبيق برنامج عمل الهيئة و النظام الداخلي .
- إعداد و تنفيذ برنامج تكوين إطارات في مجال الوقاية من الفساد و مكافحته .
- تمثيل الهيئة لدى السلطات و الهيئات الوطنية و الدولية .
- كل عمل من أعمال التسيير يرتبط بموضوع الهيئة .¹

¹ المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64 .

الفصل الثاني: الإطار العضوي والوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد

- تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل حافظ

الأختام ، قصد تحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء .¹

- تمثيل الهيئة أمام القضاء و كل أعمال الحياة المدنية .

- ممارسة السلطة السلمية على جميع المستخدمين .

- تطوير التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على المستوى الدولي ، و تبادل المعلومات

بمناسبة التحقيقات الجارية .

- يمكن لرئيس الهيئة أن يسند إلى أعضاء المجلس مهمة تنشيط فرق عمل موضوعاتية في

إطار تنفيذ برنامج عمل الهيئة و كذا المشاركة في التظاهرات الوطنية و الدولية المرتبطة

بالوقاية من الفساد و مكافحته .²

و عليه فإن لرئيس الهيئة نتيجة لمركزه الدور الأكبر في سير عمل الهيئة ، و في علاقتها

بالسلطات و الهيئات الأخرى سواء على المستوى الوطني أو الدولي .

¹ المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64 .

² المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64 السابق ذكره .

الفرع الثاني: الأمانة العامة :

تعتبر الأمانة العامة إحدى الهياكل الأساسية لضمان سير الهيئة ، و عليه تم تعيين الأمين العام للهيئة بموجب مرسوم رئاسي ، حيث يتولى التسيير المالي و الإداري للهيئة تحت سلطة رئيس الهيئة¹ ، و يكلف الأمين العام على الخصوص بما يأتي :

- تنشيط عمل هياكل الهيئة و تنسيقها و تقييمها .

- السهر على تنفيذ برنامج عمل الهيئة .

- تنسيق الأشغال المتعلقة بإعداد مشروع التقرير السنوي ، و حاصل نشاطات الهيئة بالاتصال مع رؤساء الأقسام .

- ضمان التسيير الإداري و المالي لمصالح الهيئة .

ويساعد الأمين العام كل من :

- نائب مدير مكلف بالمستخدمين و الوسائل .

- نائب مدير مكلف بالميزانية و المحاسبة .

¹ المادة 07 من المرسوم الرئاسي 06-413 السابق ذكره .

الفصل الثاني: الإطار العضوي والوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد

و تنظم المديريتان الفرعيتان في شكل مكاتب¹ مع الإشارة إلى أنه يتم تعيين كل من الأمين العام و نائب المدير

بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس الهيئة .²

الفرع الثالث : أقسام الهيئة :

من أجل قيام الهيئة بمهامها على أكمل وجه تم بثلاثة (03) أقسام بموجب المرسوم الرئاسي 64-12 المادة 03 منه ، و هي :

1/ قسم مكلف بالوثائق و التحاليل و التحسيس :

كان سابقا في المرسوم 06-413 قبل تعديله سنة 2012 في المادة السادسة ، يطلق

عليه مديرية الوقاية و التحسيس ، و يكلف هذا القسم على الخصوص حسب نص المادة

08 من المرسوم الرئاسي 64-12³ بما يلي :

- القيام بكل الوسائل و التحقيقات و التحاليل الاقتصادية أو الاجتماعية ، و ذلك على

الخصوص بهدف تحديد نماذج الفساد و طرائقه ، من أجل تنوير السياسة الشاملة للوقاية

من الفساد و مكافحته .

¹ المادة 04 من المرسوم الرئاسي 64-12 السابق ذكره .

² المادة 14 من المرسوم الرئاسي 64-12 السابق ذكره .

³ المادة 12 من المرسوم الرئاسي 06-413 السابق ذكره .

الفصل الثاني: الإطار العضوي والوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد

- دراسة الجوانب التي قد تشجع على ممارسة الفساد ، واقتراح التوصيات الكفيلة بالقضاء عليها من خلال التشريع و التنظيم الجاري العمل بهما .
- دراسة و تصميم و اقتراح الإجراءات المتصلة بحفظ البيانات و توزيعها ، و اعتماد تكنولوجيا الاتصال و الإعلام الحديثة .
- تصميم و اقتراح نماذج الوثائق المعيارية في جمع المعلومات و تحليلها ، سواء منها الموجهة للاستعمال الداخلي أو الخارجي - دراسة المعايير و المقاييس العالمية المعمول بها في التحليل و الاتصال ، و المتعلقة بالوقاية من الفساد و مكافحته ، بغرض اعتمادها و تكييفها و توزيعها .
- اقتراح و تنشيط البرامج و الأعمال التحسيسية بالتنسيق مع الهياكل الأخرى في الهيئة.
- ترقية إدخال قواعد أخلاقيات المهنة و الشفافية ، و تعميمها على مستوى الهيئات العمومية و الخاصة بالتشاور مع المؤسسات المعنية .
- تكوين رصيد وثائقي و مكتبي في ميدان الوقاية من الفساد و مكافحته ، و ضمان حفظه و استعماله .
- إعداد تقارير دورية لنشاطاته .¹

¹ المادة 12 من المرسوم الرئاسي 06-413 السابق ذكره .

الفصل الثاني: الإطار العضوي والوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد

- ما يلاحظ على هذا القسم أن له دور فعال في المساهمة في التخفيض و الوقاية من أعمال الفساد ، و ذلك بالنظر إلى المهام المنوطة به ¹ ، و التي جاء ذكرها على سبيل الحصر .

- 2/ قسم معالجة التصريحات بالامتلاكات :

- وهو ما كان يطلق عليه مديرية التحاليل و التحقيقات ، و قد أحسن التشريع بإعادة تسميته ، و هذا لخصوصية دوره المتمثل في القيام بالتحاليل و التحقيقات المتعلقة بالامتلاكات فقط ، و عليه فإن هذا القسم يكلف على الخصوص بما يلي : ²

- تلقي التصريحات بالامتلاكات للأعوان العموميين . ³

- اقتراح شروط و كفاءات و إجراء تجميع و تحويل التصريحات بالامتلاكات طبقا للأحكام المعمول بها ، و بالتشاور مع المؤسسات و الغدارات المعنية .

- القيام بمعالجة التصريحات بالامتلاكات و تنظيفها و حفظها .

- استغلال التصريحات المتضمنة تغيير في الذمة المالية .

¹ رمزي حوحو - لبي دنش - المرجع السابق ، ص 75 .

² المادة 09 من المرسوم الرئاسي 12-64 السابق ذكره

³ المادة 10 من المرسوم الرئاسي 12-64 السابق ذكره

الفصل الثاني: الإطار العضوي والوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد

- جمع و استغلال العناصر التي يمكن أن تؤدي إلى المتابعات القضائية ، و السهر على إعطاء الوجهة المناسبة لها طبقا للأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها .

- ومنه فإن هذا القسم له مهام عملية ، يمكن من خلالها الكشف عن العديد من جرائم الفساد ، و ذلك من خلال صلاحياته في الإطلاع على التصريحات بالامتلاكات الخاصة بأعوان الدولة ، كما أن له دور بارز في الوقاية و مكافحة معا ، من خلال إسناد مهمة البحث و التحري في الوقائع التي من شأنها أن تكشف عن ارتكاب هذه الجرائم¹.

3/ قسم التنسيق و التعاون الدولي :

أستحدث هذا القسم لأول مرة بموجب المادة 03 من المرسوم الرئاسي 12-64 ، تم تعيين السيد كمال أمالو رئيسا حسب المرسوم الرئاسي المؤرخ في 25 ديسمبر 2012 ، و قد حدد المشرع مهام هذا القسم على الخصوص في المادة 13 مكرر من المرسوم الرئاسي 06-413 المعدل و المتمم :

-تحديد و اقتراح و تنفيذ الكيفيات و الإجراءات المتعلقة بالعلاقات الواجب إقامتها مع المؤسسات العمومية و الهيئات الوطنية الأخرى ، طبقا للمادة 21 من القانون 06-01 المذكور سابقا ، ولاسيما بغرض :

- جمع كل المعلومات الكفيلة بالكشف عن حالات التساهل مع أعمال الفساد .

¹ المادة 11 من المرسوم الرئاسي 12-64 السابق ذكره .

الفصل الثاني: الإطار العضوي والوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد

- القيام بتقسيم أنظمة الرقابة الداخلية و عملها ، الموجودة بغرض تحديد مدى هشاشتها بالنسبة لممارسات الفساد .
- تجميع و مركزة و تحليل الإحصائيات المتعلقة بأفعال الفساد و ممارسته .
- استغلال المعلومات الواردة في الهيئة بشأن حالات الفساد التي يمكن أن تكون محل متابعات قضائية ، و السهر على إيجاد الحلول المناسبة لها .¹
- تطبيق الكيفيات و الإجراءات المتعلقة بالتعاون مع المؤسسات الأخرى ، و منظمات المجتمع المدني و الهيئات الوطنية و الدولية المختصة بالوقاية من الفساد و مكافحته.
- دراسة الوضعية التي تتخللها عوامل بيئة لمخاطر الفساد من شأنها أن تلحق الأضرار بمصالح البلاد ، بغرض تقديم التوصيات الملائمة بشأنها .
- المبادرة ببرامج دورات تكوينية يتم إنجازها بمساعدة المؤسسات أو المنظمات أو الهيئات الوطنية المختصة بالوقاية من الفساد و مكافحته .²

¹ المادة 11 من المرسوم الرئاسي 12-64 السابق ذكره .

² المادة 10 من المرسوم الرئاسي 12-64 السابق ذكره .

الفصل الثاني: الإطار العضوي والوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد

- و عين 4 رؤساء دراسات يكلفون بمساعدة رؤساء الأقسام أثناء ممارسة الصلاحيات

الموكلة إليهم ، و يتم تعيين هؤلاء بموجب مرسوم رئاسي بعد إقتراح من رئيس

الهيئة.¹

¹المادة 11 من المرسوم الرئاسي 12-64 السابق ذكره .

المبحث الثاني: الإطار الوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة في مجال الوقاية ومكافحة

الفساد

نصت المادة 6 من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تم انعقادها بنيويورك في 31 أكتوبر 2003 ، على ضرورة إنشاء هيئة أو هيئات لمكافحة الفساد و الوقاية منه من قبل كل دولة طرف ، ومنحها ما يلزمها من الاستقلالية لتمكينها من تحقيق أهدافها دون أي تأثير أو تدخل من أي جهة كانت ¹ .

اتجهت معظم التشريعات التي أصدرت قوانين مكافحة الفساد ، تضمنين هذه القوانين إنشاء هيئة هيكلية لمكافحة الفساد ² ، تقوم مهمتها على إعداد و تنفيذ السياسة العامة لمكافحة الفساد و الوقاية منه ، و هو الأمر الذي عملت به الجزائر حيث تم إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد و الوقاية منه ، و اسند لها مجموعة من المهام و الصلاحيات ³ التي يمكن من خلالها أن تسهم الهيئة إسهاما فعالا في تحقيق أهدافها ، و حتى تؤدي هذه الهيئة الدور المنوط بها ، لابد أن يمنح لها القدر اللازم من الاستقلالية .

¹ تأثير سعود العدوان - مكافحة الفساد - دار الثقافة ، طبعة 11 ، الأردن ، 2012 ، ص 13 .

² تأثير سعود العدوان - نفس المرجع، ص 14 .

³ صام عبد الفتاح مطر - جرائم الفساد الإداري، دار الجامعة الجديدة ، الأردن ، 2011 ص 336 .

الفصل الثاني: الإطار العضوي والوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد

المطلب الأول : مهام الهيئة الوظيفية للوقاية من الفساد و مكافحته :

إن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته تمارس مجموعة من المهام و الصلاحيات تتميز في عمومها بأنها تدابير وقائية و تنتوع هذه الأخيرة بدورها بين التدابير الاستشارية و التدابير الإدارية .

الفرع الأول: التدابير الاستشارية :

من التدابير الاستشارية التي تقوم بها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته في مواجهة جرائم الفساد ما يلي¹ :

1- اقتراح سياسة شاملة للوقاية من ظاهرة الفساد بشكل يعكس الشفافية و المسؤولية في تسيير الأموال العمومية .

2- جمع و مركزة و استغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد لاسيما البحث في الأطر التشريعية و التنظيمية و الإجرائية عن التغييرات القانونية التي تسهل عملية إفلات المتورطين في هذه الجرائم ومن ثم تقديم توصيات بغزالتها

3- السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات و التعاون مع الهيئات الأخرى المعنية بمكافحة الفساد .

¹ أنظر الفقرات 01 و 04 و 09 من المادة 20 من الأمر 06-01 ، مرجع سابق .

الفرع الثاني : التدابير الإدارية :

لعل أهم التدابير الإدارية التي تقوم بها الهيئة في مواجهة أعمال الفساد تكمن في عملية تلقي التصريحات الخاصة بالممتلكات التي تعود إلى الموظفين¹.

و إن كان هذا الإجراء يعد في نظري أهم المهام التي تقوم به الهيئة في سعيها للكشف عن أعمال الفساد كون هذه التصريحات تبين تطور عناصر الذمة المالية للموظف المعني في ظروف مختلفة و هو ما يسمح بمقارنة البيانات الواردة في هذه التصريحات مع تطور الذمة المالية في الظروف العادية ، إلا أن الملاحظ على موقف المشرع الجزائري بخصوص هذه النقطة هو حصره لفئة محدودة من الموظفين الذين يتعين عليهم التصريح بممتلكاتهم أمام الهيئة حيث تتمثل هذه الفئة في كل من رؤساء و أعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة ، و بهذا قام المشرع الجزائري بإقصاء الهيئة من تلقي التصريحات الخاصة بممتلكات كل من رئيس الجمهورية و أعضاء البرلمان و رئيس المجلس الدستوري و أعضائه و رئيس الحكومة و أعضائها ، و رئيس مجلس المحاسبة و محافظ بنك الجزائر و السفراء و القناصل و الولاة ، والقضاة و إحالتهم إلى الرئيس الأول للمحكمة العليا².

¹ أنظر الفقرات 06 من المادة 20 من الأمر 06-01 ، نفس المرجع .

² أنظر المادة 06 من الأمر 06-01 ، نفس المرجع .

الفصل الثاني: الإطار العضوي والوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد

وما يميز الهيئة هو أهليتها لدراسة و استغلال المعلومات الواردة في التصريحات بالامتلاكات على خلاف الرئيس الأول للمحكمة العليا حيث لا يتمتع بهذه الصلاحيات و إنما يقتصر دوره في تلقي التصريحات فقط دونما دراسة و استغلال لهذه الأخيرة .

و في هذا الإطار يلاحظ أن المشرع الجزائري قد تراجع عن الأحكام الواردة في الأمر 04-97 المؤرخ في 11 جانفي 1997 و المتعلق بالتصريح بالامتلاكات و الذي احدث لجنة خاصة مكلفة بتلقي التصريحات من قبل جميع الموظفين بما فيهم الذين تمت إحالتهم إلى الرئيس الأول للمحكمة العليا - المشار إليهم أعلاه - حيث تبرز هذه اللجنة في تقريرها السنوي ما قد تلاحظه من تطور عناصر الذمة المالية التي لم يقدم الشخص المعني بخصوصها توضيحات ، و بعد إلغاء الأمر 04-97 المذكور أعلاه أصبح الأشخاص المعنيون و بالخصوص أعضاء الحكومة و البرلمان يتمتعون بنوع من الحصانة بالنظر إلى عدم اختصاص الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بتلقي تصريحاتهم ¹.

و يتضمن التصريح بالامتلاكات الذي يقدم للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته من طرف المعنيين على جرد لجميع الأملاك العقارية و المنقولة التي يملكها الموظف

¹ أنظر : رشيد زوايمية ، مرجع سابق ، ص 145.

الفصل الثاني: الإطار العضوي والوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد

العمومي و أولاده القصر في الجزائر أو في الخارج¹ و يتم إعداد التصريح في الممتلكات في نسختين موقعتان من المكتب و الهيئة و تسلم نسخة للمكتب² .

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 ، و ذلك بالنظر إلى أن القصر وفقا لأحكام القانون المدني ليست لديهم أهلية إبرام التصرفات القانونية إلا ما كانت تعود عليهم الهبة وهي ما تشكل موضوع دراسة للهيئة و البحث في أسبابها القانونية أي البحث عن مصدر هذه الهبة.

فلهذا توصلت الهيئة في دراستها للتصريحات الخاصة بالممتلكات إلى وجود وقائع ذات وصف جزائي يحول الملف إلى وزير العدل و الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء.

¹ أنظر المادة 02 المرسوم الرئاسي 06-414 المؤرخ في 22-11-2006 المحدد لنموذج التصريح بالممتلكات ، ج ر الصادرة في 22 - 11 - 2006 عدد 74 .

² أنظر المادة 06 من الأمر 06-01 ، مرجع سابق .

الفصل الثاني: الإطار العضوي والوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد

- القانونية التي تسهل عملية إفلات المتورطين في هذه الجرائم ، ومن ثم تقديم توصيات بإزالتها .
 - السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات و التعاون مع الهيئات الأخرى بمكافحة هذه الجرائم ¹ .
- ومن أهم التدابير الادارية التي تقوم عليها لمواجهة جرائم الفساد تتمثل في عملية تلقي التصريحات الخاصة بالامتلاكات التي تعود إلى الموظفين التي تسمح بمقارنة البيانات الواردة في هذه التصريحات مع تطور الذمة المالية في الظروف العادية ، و حسب المادة 04 من الباب الأول من قانون 01/06 فإنه قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية ، والشؤون العمومية و حماية الامتلاكات العمومية و صون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية يلزم الموظف العمومي التصريح بامتلاكاته ، إذ يقوم الموظف العمومي باكتساب تصريح الامتلاكات خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيبه في وظيفة أو بداية عهده الانتخابية ، يجدد هذا التصريح فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي بنفس الكيفية التي تم بها التصريح الأول .

¹ انظر الفقرتين 4-9 المادة 20 من القانون 01-06 مرجع سابق .

المطلب الثاني: طبيعة دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته

تم تمييز الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته بصلاحيات واسعة في مجال
الوقاية من خلال اختصاصات توجيهية و تحسيسية ، و في مجال محاربة الفساد من خلال
اختصاصاتها الرقابية الممنوحة لها ¹ على الصعيدين الاقتصادي و المالي ، و يمكن إجمال
هذه الاختصاصات في ما يلي : ²

الهيئات المعنية ³ ، و تقترح إضافة لذلك تدابير خاصة منها ذات طابع تشريعي و
تنظيمي للوقاية من الفساد ، و كذا التعاون مع القطاعات المعنية العمومية و الخاصة ،
لإعداد قواعد أخلاقيات المهنة ⁴ ، حتى تساعد على تشجيع النزاهة و الأمانة و روح
المسؤولية بين الموظفين العموميين ، و كذلك من أجل قيام المؤسسات الخاصة بممارسة
نشاطاتها بصورة عادية و سليمة . ⁵

¹ موسى بودهان - المرجع السابق ، ص 205 .

² رمزي حوحو - لبني دنش - المرجع السابق ، ص 76 .

³ عميرو خديجة - المرجع السابق ، ص 83 .

⁴ زوز زوليخة - المرجع السابق ، ص 185 .

⁵ عميرو خديجة - نفس المرجع ، ص 83

الفصل الثاني: الإطار العضوي والوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد

1/ إعداد برامج تحسيسية للموظفين :

تكلف الهيئة بإعداد برامج تسمح بتوعية و تحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد¹ ، و هو ما جاءت به المادة 13 من اتفاقية الأمم المتحدة لسنة 2003 ، حيث كلفت هيئة مكافحة الفساد بمهمة توعية المواطنين بآثار الفساد الخطيرة على التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية² ، و ذلك عن طريق دورات تحسيسية .

2/ العمل باستمرار على تفعيل الأدوات الخاصة بالوقاية من الفساد و مكافحته :

و ذلك من خلال :

- السهر على تنسيق ما بين القطاعات ، و على التعاون مع هيئات مكافحة الفساد الأخرى .

- السهر على تنسيق ما بين القطاعات ، و على التعاون مع هيئات مكافحة الفساد الأخرى .

- التقييم الدوري للأدوات القانونية و الإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد و مكافحته و النظر في مدى فعاليتها .

¹ المادة 2/3 من القانون 06-01 السابق ذكره .

² تائر سعود العدوان - المرع السابق ، ص 84 .

- الحث على كل نشاط يتعلق بالبحث عن الأعمال المباشرة في مجال الوقاية من

الفساد و مكافحته ، و تقييمها

الفرع الأول: الدور الرقابي للهيئة :

إضافة إلى اختصاصات الهيئة الاستشارية - التوجيهية و التحسيسية - ، فهي تتمتع بمهام

رقابية نصت عليها المادة 20 من القانون 06-01 تتمثل في :

1/ جمع و استغلال كل المعلومات التي يمكن أن تكشف عن الفساد و الوقاية منه ¹ :

و ذلك عن طريق البحث في التشريع و التنظيم و الإجراءات الإدارية عن الثغرات التي قد تستغل و تساهم في انتشار ظاهرة الفساد ، و تسهل عملية إفلات المتورطين في هذه الجرائم فإذا اكتشفت ما يتعلق بأعمال الفساد تتدخل بتقديم توصيات لإزالتها ² .

2/ تلقي تصريحات بالامتلاك الخاصة بالموظفين العموميين ، جامعة : ³

حيث تتلقى الهيئة التصريحات بالامتلاك الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية ، و تعمل على دراسة و استغلال المعلومات الواردة فيها ، و السهر على حفظها مع مراعاة

¹ محمد بن محمد - محاضرات جرائم الفساد ، للسنة الثانية ماستر ، قانون إداري ، جامعة ورقلة ، 2012-2013 .

² حوحو رمزي - لبني دنش - المرجع السابق ، ص 76 .

³ المادة 20/6 من القانون 06-01 السابق ذكره .

الفصل الثاني: الإطار العضوي والوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد

أحكام المادة 06 من القانون 01-06 في فقرتيه 1 و 3¹ ، ويعد هذا الإجراء من أهم المهام التي تقوم بها الهيئة في سعيها للكشف عن أعمال الفساد.²

3/ الاستعانة بالنيابة العامة :

نص المشرع في المادة 20 من القانون 01-06 على إمكانية الهيئة من الاستعانة بالنيابة العامة ، لجمع الأدلة و التحري في وقائع ذات علاقة بالفساد³ ، إن هذه الصلاحيات الممنوحة للهيئة تثير تساؤلات حول عمل الهيئة ، فتزويدها بسلطات البحث و التحري في جرائم الفساد تتعارض مع الطابع الإداري للهيئة بالرغم من كونها تابعة لوزارة العدل ، حيث نصت المادة 22 من القانون 01-06 ، و التي مفادها أن الهيئة عندما تتوصل إلى وقائع ذات وصف جزائي تحول الملف إلى وزير العدل ، و الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية .

و عليه قد قام المشرع الجزائري باستحداث جهاز جديد يتمتع بسلطات الضبطية القضائية من خلال الأمر - 10 05 المؤرخ في 26 أوت 2010 المتمم للقانون 01-06 و المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته في الباب الثالث مكرر ، حيث يسمى هذا الجهاز بالديوان المركزي لقمع الفساد .

¹ زوز زوليخة - المرجع ، ص 185 .

² رمزي حوحو - لبني دنش - نفس المرجع ، ص 77 .

³ حاحة عبد العالي - أمال يعيش تمام - المرجع السابق ، ص 08 .

4/ ضمان تنسيق و متابعة النشاطات و الأعمال المباشرة ميدانيا :

ويتم ذلك على أساس التقارير الدورية و المنتظمة و المدعمة بإحصائيات و تحاليل متصلة
بمجال الوقاية من الفساد و مكافحته ، التي ترد إليها من القطاعات و المتدخلين المعنيين¹
، و يعتبر هذا الاختصاص مثل الاختصاصات الرقابية الأخرى من المهام التي تكلف بها
مديرية التحاليل و التحقيقات ، و التي جاءت على سبيل الحصر في المادة 13 من القانون
01-06 السابق ذكره .

5/ طلب المعلومات من هيئات أخرى :

مكن المشرع الهيئة أثناء ممارسة مهامها من أن تطلب الإدارات و المؤسسات و الهيئات
التابعة للقطاع العام أو الخاص ، أو مكن كل شخص طبيعي أو معنوي آخر ، أية وثائق أو
معلومات تراها مفيدة في الكشف عن أعمال الفساد² ، و عليه فقد منحها الاستقلالية في
مباشرة صلاحياتها من خلال الاطلاع على المعلومات الشخصية ، و عموما على أية
معلومات ذات طابع سري ، وذلك بعد تأدية اليمين³ سحب نص المادة 20 من المرسوم
413-06 و التي تنص على أنه " : يؤدي أعضاء الهيئة و المستخدمين الذين قد يطلعون
على هذه المعلومات السرية أمام المجلس القضائي قبل تنصيبهم اليمين الآتية " ، و اعتبر

¹ حاحة عبد العالي - أمال يعيش - نفس المرجع ، ص 7 .

² زوز زوليخة - المرجع السابق ، ص 186 .

³ خروفي بلال - المرجع السابق ، ص 115 .

الفصل الثاني: الإطار العضوي والوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد

المشروع كل رفض معتمد و غير مبرر ، لتزويد الهيئة بالمعلومات و / أو الوثائق المطلوبة من قبل الإدارات و المؤسسات يشكل جريمة إعاقة السير الحسن للعدالة¹ .

مع الإشارة إلى أنه قد زود رئيس الهيئة بمدير دراسات لمساعدته ، حيث يكلف هذا الأخير على الخصوص بتحضير نشاطات الرئيس و تنظيمها في مجال الاتصالات مع المؤسسات العمومية ، و كذا العلاقات مع الأجهزة الإعلامية و الحركة الجمعوية² .

الفرع الثاني: العوائق التي تحول دون جودة عمل الهيئة :

بالرغم من وضع الجزائر العديد من الآليات لمكافحة الفساد ، و التي تتمثل أساسا في الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته التي تم تصويبها في سنة 2010 ، إلا أن ظاهرة الفساد ظلت في تزايد مستمر بالرغم من ممارسة الهيئة لدورها .

1/ غياب أهم ضمانات الاستقلالية الوظيفية للهيئة :

لكي تقوم الهيئة بعملها بصورة موضوعية و فاعلية من الضروري أن تتمتع بالقدر الكافي من الاستقلالية ، إلا أنه يلاحظ عكس ذلك :

- فالهيئة تابعة للسلطة التنفيذية سواء من الناحية المالية أو الإدارية .

¹ المادة 21 من القانون 06-01 السابق ذكره .

² المادة 7 من المرسوم الرئاسي 12-64 المعدل و المتمم للمرسوم 06-413 السابق ذكره .

الفصل الثاني: الإطار العضوي والوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد

- عدم وجود نص في الدستور يقضي بوجود هذه الهيئة و يرسى ضمانات الاستقلالية

، بالرغم من الأهمية التي تكتسيها هذه الهيئة و اتساع مجال نشاطها .¹

2/ ضعف التعاون و غياب التنسيق بين الهيئة و هيئات مكافحة الفساد :

لا تتعاون أجهزة مكافحة الفساد التي من بينها الهيئة فيما بينها بالشكل المطلوب ، خاصة

على مستوى ترويج و تبادل المعلومات لتحقيق أفضل النتائج على مستوى تدخلاتها ،

فالعلاقة بين الهيئة يطبعها التنازع و غياب التنسيق في التعامل بينها عوض البحث عن

التكامل بينها و التعاون على مستوى الأنشطة .²

3/ القصور على مستوى الإطار القانوني :

بالرغم من الإصلاحات على مستوى التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد و خاصة قانون

الوقاية من الفساد و مكافحته رقم 06-01 المعدل و المتمم ، و المرسوم الرئاسي 06-413

المحدد لتشكيلة الهيئة و تنظيمها و كفاءات سيرها ، ما زال الإطار القانوني لوظيفة الهيئة

يعاني من العديد من النقائص و الثغرات .

فالمشرع لم يمنح الهيئة سلطات قضائية تمكنها من اكتشاف مواطن و محاسبة المفسدين ،

كما قلص من مجال اختصاصها و ميزها بالطابع الوقائي و المحض ، كما لم يزودها

¹ إلهام متوكل - المرجع السابق ، ص 554 .

² محمد مالكي - المرجع السابق ، ص 137 .

الفصل الثاني: الإطار العضوي والوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد

بالآليات الكافية و اللازمة لمحاربة الفساد و الوقاية منه ، وهذا يعد أمرا ضروري لفاعلية الهيئة .

4/ العوائق المرتبطة بالمحيط العام :

إن مشكل الرقابة على المال العام لا يرتبط بالنصوص و المقتضيات القانونية فحسب ، بل أولا و قبل كل شيء مشكل سياسي و ثقافي ، فعوامل المحيط السياسي و الثقافي تشكل مجموعة مترابطة من البنيات و السلوكيات و الذهنيات ، و أنماط التفكير تتقاطع و تتشابك في ما بينها و تؤثر سلبا أو إيجابيا في فعالية منظومة مكافحة الفساد .

فالهيئة تتعرض للكثير من الإكراه بالمحيط السياسي و الإداري ، و ضغط السلطة السياسية عليها من أجل موائمة نشاطاتها وفقا لإرادتها ، و يظهر هذا من خلال قياس مردودية عمل الهيئة.¹

¹ محمد مالكي - المرجع السابق ، ص 138 .

الفصل الثاني: الإطار العضوي والوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة في مجال الوقاية ومكافحة الفساد

خلاصة الفصل:

في هذا الفصل نخلص إلى القول بأن المشرع الجزائري في سبيل مكافحته لجرائم الفساد قام باستحداث آلية إدارية ذات طبيعة رقابية عي الهيئة الوطنية ، تتمتع بالاستقلالية ، لها أن تتخذ مجموعة من التدابير الإدارية و أخرى استشارية تسعى من خلالها إلى القضاء على جرائم الفساد ، أو على الأقل الحد منها بكافة الطرق القانونية ، فلها عند التوصل إلى وقائع ذات وصف جزائي أن تحرك الدعوى العمومية ، كل ذلك في إطار تدعيم الحركة الاقتصادية ، و دفع عجلة الاستثمار .

الخطمة

الخاتمة:

وفي الأخير وبعد استعراضنا لتجربة السلطات الإدارية المستقلة، وخلصنا إلى تطبيقات هذه السلطات الإدارية المستقلة في النظام الإداري الجزائري، نستطيع القول بأن فكرة السلطات الإدارية المستقلة تعكس رغبة المشرع في هذه الدول عموما والمشرع الجزائري خصوصا، في إنشاء هيئات متميزة ومغايرة في الكثير من النواحي للهيئات الإدارية التقليدية، وتتمثل أهم أوجه التمايز في منح هذه السلطات قدرا كبيرا من الاستقلال اتجاه الحكومة وتحررها من قواعد التدرج الرئاسي والتبعية الرئاسية، ومنحها سلطة وضع القواعد اللائحية المنظمة لعملها واستقلال ميزانيتها وحصانة أعضائها ضد العزل أثناء مدة عملهم، بل ومنحها بعض الاختصاصات القضائية وشبه القضائية.

ويمكن القول كذلك أن الدافع من إنشاء مثل هذه السلطات الإدارية الجديدة هو المحاربة البيروقراطية، والبطء الحكومي في اتخاذ القرارات، وكذلك عجز الإدارات والهيئات التقليدية عن تلبية الحاجات الحديثة، مما يجعل هناك حاجة ملحة إلى إنشاء هيئات جديدة لها خصائص معينة ومميزة وتمنح امتيازات خاصة تؤهلها للقيام بهذا الدور بعيدا عن التعقيدات الإدارية والإجراءات التقليدية.

وتعمل هذه السلطات في مجالات متعددة فتشمل: مجال الاتصال بجميع أنواعه، وكذلك الإعلام والرقابة على البنوك والأسواق ومجالات الطاقة ومجالات البحث العلمي والثقافي وحماية حقوق الإنسان، ولا يعني اتساع مجالات عملها أنها تقوم بمهام عامة وواسعة بل أنها

تقوم بدور متخصص ودقيق في مجالات محددة وتتبع في عملها أساليب فنية وتعتمد على التخصص العلمي والعلمي مما يجعل أعضائها يتمتعون بقدر كبير من الخبرات الفنية والعلمية المتنوعة.

ويمكن أن نستخلص من الدراسة السابقة أن ظاهرة السلطات الإدارية المستقلة ونموها ترتبط بوجود مناخ ديمقراطي ملائم حيث إن إنشاء هذه السلطات وطريقة عملها واختصاصاتها تتطلب قدرا كبيرا من الحرية والمرونة والتحرر الإداري وكل هذه المعطيات لا توجد إلا في المجتمعات الحرة الديمقراطية، فالسلطات الإدارية المستقلة تمثل أعلى درجات اللامركزية الإدارية، وعلى عكس مما سبق نجد كسوبا لهذه الظاهرة في المجتمعات غير الديمقراطية. بعد معالجتنا لهذا الموضوع من أهم جوانبه، ارتأينا أن نبدي بعض الاقتراحات المبنية على بعض النقائص التي لاحظناها في مختلف مراحل انجاز هذا البحث ونذكرها فيما يلي:

✓ منح لهذه السلطات استقلالية أكثر، وتزويدها بالوسائل اللازمة لأداء مهامها الضبطية، كونها المناسبة للتكيف مع ظاهرة العولمة أن أصبح الضبط والحرية الاقتصادية، مثل علاقة الشكل بالمضمون والسبيل الوحيد لإصلاح الدولة وتجسيد وجهها الجديد.

✓ تكريس الرقابة الديمقراطية على هذه السلطات، لأن غياب مثل هذه الرقابة يفسح المجال أمام السلطة التنفيذية لممارسة مختلف أشكال الضغط عليها، قصد تحقيق

مآربها الشيء الذي قد يبعد هذه الهيئات من أداء مهامها التي أنيطت بها وأنشأت لأجلها.

✓ تعزيز التشكيلات البشرية بأهل الاختصاص، كالقانونيين والماليين والمفتشين ومدققي الحسابات.

✓ توحيد مواعيد الطعن القضائي بالنسبة لكل السلطات الإدارية المستقلة وجعلها منسجمة مع تلك المعمول بها في قانون الإجراءات المدني والإدارية.

ونأمل في الأخير أن تتواجد هذه السلطات في الجزائر بصورة كبيرة لتساهم في البناء الوطني، ومعالجة أوجه القصور والعيوب المتراكمة منذ فترة طويلة داخل الإدارة الجزائرية.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

الكتب:

- 1/ أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية ، بن
عكنون، الجزائر، 1996.
- 2/ إلهام متوكل -" واقع الرقابة المالية في الأقطار العربية " في الرقابة المالية في الأقطار
العربية ، طبعة 1 ، مركز الدراسات للوحدة العبرية ، لبنان ، أكتوبر 2009 .
- 3/ أوليفي ديهامل، إيف ميني: المعجم الدستوري، ترجمة: منصور القائي، بيروت: المؤسسة
الجامعية للدراسات والنشر، الطبعة الأولى، 1996.
- 4/ تأثير سعود العدوان - مكافحة الفساد - دار الثقافة ، طبعة 11 ، الأردن ، 2012 .
- 5/ صام عبد الفتاح مطر - جرائم الفساد الإداري، دار الجامعة الجديدة ، الأردن ، 2011.
- 6/ عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية، القاهرة،
مصر، طبعة 2000.

الرسائل:

- 1/ بليل مونيا، سلطة الضبط للبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، رسالة ماجستير ، كلية
الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2003 ، 2003-2004.

2/ خروفي بلال - الحكومة المحلية و دورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية ، رسالة ماجستير ، جامعة ورقلة ، 2012/2011 .

3/ ديب نذيرة ، إستقلالية سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري ، رسالة ماجستير جامعة تيزي وزو ، 2012/2011 .

4/ زوزو زوليخة - جرائم الفقات العمومية و آليات مكافحتها في ظل القانون المتعلق بالفساد رسالة ماجستير ، جامعة ورقلة ، 2012/2011 .

5/ عميرو خديجة - جرائم الفساد في القطاع الخاص في ظل التشريع الجنائي الجزائري رسالة ماجستير ، جامعة ورقلة ، 2012/2011 .

6/ موسى بودهان - النظام القانوني لمكافحة الرشوة ، دار الهدى ، الجزائر ، 2010 .

المقالات:

1/ جلال مسعد محتوت، "مدى استقلالية وحياد مجلس المنافسة"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق جامعة مولود معمري، تزي وزو، عدد 1، 2009.

2/ رمزي حوحو - لبنى دنش- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته ، مجل الاجتهاد القضائي ، العدد 05 ، 2009 .

3/ عبد الهادي بن زيطة، نطاق إختصاصات السلطات الإدارية، دراسة حالة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ، مقال، مجلة دراسات قانونية ، العدد الأول، جانفي 2008، مركز البصيرة للبحوث.

4/ كايس شريف، "استقلالية مجلس النقد والقرض بين النظرية والتطبيق"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تزي وزو، عدد2، 2010.

المدخلات:

1/ أيت وازو زابنة، "دراسة نقدية في سلطات الضبط المستقلة: في شرعية سلطات الضبط المستقلة"، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، يومي 23-24 ماي 2007.

2/ عيساوي عز الدين ، "الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور"، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، يومي 23-24 ماي 2007، أعراب أحمد .

3/ مسعود منيتري، إشكالية استقلالية السلطات الإدارية المستقلة، ملتقى وطني السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، يومي 13،14 نوفمبر 2012.

القوانين:

1/ المادة 119 من القانون رقم 01-02 المؤرخ في 05/02/2002 المؤرخ في 05 فيفري 2002 والمتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بالقنوات.

2/ المادة (10) من القانون رقم 03-2000 المؤرخ في 5 أوت 2000 المحدد للقواعد المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية.

3/ المادة (20) من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 مايو 1998، المعدل والمتمم بقانون رقم 03-04 المؤرخ في 17 فيفري 2003، المتعلق ببورصة القيم المنقولة ، جريدة رسمية، العدد 11، الصادرة في 19 فيفري 2003.

4/ سلطة ضبط البردي والمواصلات، المادة 10 من القانون رقم 03-2000 المؤرخ في 05 أوت 2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية .

5/ الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته : المادتين 18 و 19 من القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

6/ المادة 33 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بالمنافسة، جريدة رسمية عدد 43 الصادر بتاريخ 20 جويلية 2003.

7/ المادتان 03 و 07 من النظام رقم 03-2000 المؤرخ في 28 سبتمبر 2000

المتضمن تنظيم وسير المصالح الإدارية والتقنية للجنة تنظيم ماليات البورصة ومراقبتها

- وكذلك المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 96-44 المؤرخ في 17 جانفي 1996 يحدد النظام الداخلي في مجلس المنافسة ج ر عدد 5 الصادر بتاريخ 21 جانفي 1996.
- 8/ قانون مكافحة الفساد رقم 06-01 المؤرخ في 20 نوفمبر 2006 ، الجريدة الرسمية الجزائرية رقم 14 المؤرخة في 8 مارس 2006.
- 9/ المادة 5 من المرسوم الرئاسي 12-64 المؤرخ في 7 نوفمبر 2012 المعدل و المتمم للمرسوم الرئاسي 06-413 الذي يحدد تشكيلة الهيئة و تنظيمها و كفاءات سيرها ج ر /08
- 10/ المادة 11 من المرسوم الرئاسي 06-413 المؤرخ في 22 نومبر 2006 المحدد لتشكيلة الهيئة و تنظيمها و كفاءات سيرها . ج ر / 74.
- 11/ المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64.
- 12/ المادة 02 المرسوم الرئاسي 06-414 المؤرخ في 22 -11-2006 المحدد لنموذج التصريح بالامتلاكات ، ج ر الصادرة في 22 - 11 - 2006 عدد 74.

المراسيم:

- 1/ المادة (10) من القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 05/08/2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية رقم 48.
- 2/ المادة (20) من المرسوم التشريعي رقم (93-10) المؤرخ في 23/05/1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة (لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة).
- 3/ لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها: المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 بعد تعديلها بموجب القانون رقم 03-04 المؤرخ في 17 فيفري 2003 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 يتعلق ببورصة القيم المنقولة، معدل وتمم، جريدة رسمية عدد 11 الصادر بتاريخ 19 فيفري 2003.
- 4/ المرسوم الرئاسي المؤرخ في 21 جويلية 1992 يتضمن إنهاء مهام البنك المركزي الجزائري، السيد "عبد الرحمان الرستمي حاج ناصر" الجريدة الرسمية عدد 28 الصادر بتاريخ 11 جويلية 1990.

المراجع الأجنبية:

- 1/ Autorité Administrative Indépendante en France, V. site : <http://www.fr.wikipedia.org>.
- 2/ DIARRA Abdoulaye , « Les autorités administratives indépendantes dans les Etats Francophones d’Afrique noir , cas du mali, du Sénégal et du Bénin, 2000 ; 2000/00 www.Afrilex.
- 3/ GENTOT (M) ; Les autorités administratives indépendantes ; Montchrestien , Paris , 1991, Teitgen–Colly Catherine ; op. cit .
- 4/ Michel Géntot : les autorités administratives Indépendantes , Montchrestien, France, 2eme Edition , 1992.
- 5/ SCHWEITZER Louis ; Qu’est– ce qu’une « Haute autorité indépendante ?, in COMPAGNON Antoine, De l’autorité : colloque annuell 2007 ; google livre .
- 6/ ZOUAIMIA Rachid, « le statut juridique du conseil de la monnaie et du crédit », RASGEP , 2005 .