

تاريخ القبول: 2019/03/14

تاريخ الإرسال: 2018/07/24

تفعيل نظامي الرقابة القضائية والإدارية للحد من الفساد الإداري
ونجاعته بالجزائر

**Activate the judicial and administrative control
systems to reduce administrative corruption and its
success in Algeria**

أ. كريمة أمزيان

karima.ameziane85@gmail.com

جامعة الشاذلي بن جديد - الطارف وباحثة دكتوراه بجامعة باتنة -1

ملخص البحث

يهدف هذا المقال إلى بيان الرقابة القضائية والرقابة الإدارية التي يمارسها القضاء وأجهزة الرقابة كنظامين معتمدين بالجزائر للحد من ظاهرة الفساد الإداري المتشعبة، وقد حاولت الجزائر منذ سنوات انتهاج سياسة قضائية وإدارية فاعلة من خلال إرساء دعائم استقلالية قضائها وعصرنته وإصلاح الإدارة العامة وإنشاء أجهزة وهيئات لمكافحة الفساد. غير أن كل الخطوات والتدابير لم تكف لتفعيل دور هذين النظامين للقضاء على الظاهرة نظرا لغياب إرادة سياسية حقيقية في مكافحتها. **الكلمات الدلالية:** الرقابة القضائية، الفساد الإداري، استقلالية القضاء، هيئات مكافحة الفساد، الرقابة الإدارية.

Abstract

This article is intended to show the judicial control and administrative control in Algeria to reduce the phenomenon of administrative corruption. Algeria has tried for years to pursue effective judicial and administrative policy by establishing the independence with reform of its judiciary and public administration. However, all the steps and measures were not enough to activate the role of these two systems to eliminate the phenomenon in the absence of real political will to combat it.

Keywords: judicial control, administrative corruption, independence of the judiciary, anti-corruption bodies, administrative control.



المقدمة

لكل نموذج تنمية ثغرات يتسلل منها الفساد أو تصورات مدروسة تدمج الفساد كرافد من روافد العملية التنموية. وقد مرت الجزائر في علاقتها بالفساد بثلاث مراحل أثرت جليا على مسار التنمية الاقتصادية بالدولة، ففي بداية الاستقلال ارتبط الفساد بالتوظيف وبامتلاك المؤسسات الاقتصادية والتجارية والأراضي الفلاحية للفرنسيين المغادرين للبلد.

ومع تنامي القطاع العام والتوجه الاشتراكي للدولة، تطورت بيروقراطية القطاع العام وتنامي بالموازاة اقتصاد الريع الأمر الذي أعطى لهذا المنحى أسباب النجاح كنظام شامل ومتكامل في ظل الأوضاع الدولية التي كانت سائدة.

وقد تعددت المؤشرات والترتيبات الدولية والمعايير حسب المجالات (الديمقراطية، الرشوة، حرية الصحافة، التنافسية، انفتاح الميزانية، القانون، احترام البيئة..). وأصبحت في ظل العولمة شيئا ضروريا للقيام بالمقارنات. وللشفافية ومحاربة الفساد مكانة مرموقة في سلم ترتيب الدول مما يسمح للحكام بالعمل في معزل عن المنتظم الدولي.

لذا فإن ضعف الدولة يظهر أساسا من خلال وجود جهاز قضائي غير مستقل، وغير قادر على إدارة العدالة، كون الفساد الذي استفحل في الهيئات القضائية أبطل مبدأ نزاهة القضاة، حيث تكشف الكثير من الوقائع؛ لاسيما المحاكمات في فضائح الفساد؛ مدى ضعف السلطة القضائية، وعجزها عن متابعة إصدار الأحكام النهائية، أو في الأغلب إصدار قرارات يلفها الغموض.

وعلى ارتباط الخلل الذي يلحقه الفساد بمؤسسة القضاء؛ فقد ولد الفساد وسبب انتشاره ظهور أجهزة بيروقراطية مغلقة على نفسها وعلى المحيط المتكون من بقية

المنظمات والجماعات والأفراد، كمظهر من مظاهر التخلف الذي تعانیه الإدارة وهو ما شكل المصدر الأول لضعفها.

من هذا المنطلق كيف يمكن تفعيل رقابة الدولة الجزائرية على الفساد الإداري للحد منه ومن آثاره على التنمية؟ وما هو دور النظام القضائي والرقابة الإدارية في الوقاية منه ومكافحته؟ وهل يمكن اعتبار النظامان في الجزائر مفعلان بما يكفي للقيام بدوريهما على أكمل وجه؟

هذا ما سنحاول الإجابة عنه باختصار في هذه الورقة البحثية من خلال التطرق لمقومات النظام الرقابي للوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر، ثم مقومات النظام القضائي وإستراتيجية إصلاح المنظومة القضائية للحد من الفساد في الجزائر.

المبحث الأول: مقومات النظام الرقابي للوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر

لا يمكن تحديد ومعرفة مقومات النظام الرقابي للوقاية من الفساد ومكافحته إلا من خلال التعرف على تشخيص هذه الظاهرة وواقع الفساد الإداري في الجزائر.

المطلب الأول: تشخيص ظاهرة الفساد في الجزائر

وهذا ما يظهر جليا من خلال تفسير مختلف مظاهر الفساد الإداري المتفشية ويؤكد واقع الفساد المستشري في الجزائر.

الفرع الأول: تفسير مظاهر الفساد الإداري في الجزائر

أظهرت تقارير أصدرتها منظمة الشفافية الدولية حول الفساد تصنيف الجزائر ما بين سنة 2003 وحتى سنة 2014 في مراتب متأخرة من بين دول إفريقيا الشمالية والشرق الأوسط، والأكثر تعرضا لظاهرة الفساد بمعدل شفافية أقل من 3 نقاط من أصل 10 عام 2007، و3,2 عام 2008.

كما حلت في المرتبة 99 من بين 180 دولة عالمية والمرتبة العاشرة عربيا، في حين صنفت في سنة 2009 في المرتبة 111 دوليا و10 عربيا وفي المرتبة 105 دوليا و12 عربيا عام 2010، أما عام 2011 فقد حلت بالمرتبة 112 دوليا و11 عربيا لتسجل عام 2012 المرتبة 105 دوليا والمرتبة 11 عربيا¹، وتصد من النقطة 34 إلى النقطة 36 من مقياس 100 سنة 2013 و2014 على التوالي.

الأمر الذي يعني أن الجزائر وعلى مر ستة سنوات بقيت محافظة تقريبا على نفس الترتيب سواء دوليا أو عربيا كما أكد تقرير لذات المنظمة لسنة 2012 على أن البرامج التنموية التي اعتمدها الجزائر منذ سنة 2009 وإلى غاية 2014 التهمت أكثر من 400 مليار دولار من دون تحقيق الأهداف المسطرة.

وأكدت الجمعية الجزائرية لمكافحة الرشوة في بيان لها لسنة 2012 أن الإدارات الجزائرية تعاني من تفاقم مشكلة الفساد والأخطر من ذلك وجود وزراء حاليين ومسؤولين إداريين متورطين في قضايا فساد، ومع ذلك يتمتعون بحصانة كلية من المتابعات والعقوبات القضائية²

وقد كشف وزير المالية الجزائري في سنة 2012 عن وجود 8576 قضية فساد تندرج ضمن سياسة محاربة تبييض الأموال ومكافحة الإرهاب. وقال الوزير أمام نواب البرلمان الجزائري إن 8576 عملية اختراق مالية كشفتها خلية معالجة الاستعلام المالي على مستوى وزارة المالية المختصة في كشف الخروقات وفقا للمعايير الدولية واتفاقياتها الموقعة العام 2000 والمتعلقة بمكافحة الإرهاب وتبييض الأموال ضمن محاربة الفساد الإداري والمالي.

هذا، وأشار تقرير الرقابة الشاملة للبنك الدولي لسنة 2006 بأن الجزائر تعاني من الرشوة والعمولات والبيروقراطية الإدارية وأن نسبة الدفع غير الرسمي من قبل المؤسسات والشركات التي تتعامل مع الإدارة تقدر بـ 6% من ثمن العقد أو الصفقة وهي تعد من أعلى النسب في العالم، وأن مؤشر الرشوة في الجزائر قدر بـ 2,8 من 10 نقاط وأن المدة المتوسطة لإبرام العقود والاتفاقات هي 224 يوما.³

وفي تقرير قدمه وزير العدل أمام البرلمان في سنة 2010 كشف فيه عن الإحصائيات المتعلقة بسنة 2009 لقضايا الفساد التي فصلت فيها الجهات القضائية، حيث تم تسجيل حوالي 479 قضية فساد تمت إحالتها على المحاكم تمت من خلالها إدانة 673 متهما، كما سجلت 2691 قضية فساد أدين فيها أكثر من 5000 شخص منذ صدور القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته رقم

وهو مرادف لانتشار الفساد بشكل واسع في دواليب وأجهزة ومؤسسات الدولة وانعدام إرادة سياسية لمحاربه حتى صار يهدد أمن البلاد⁵، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على وجود معوقات وعقبات لمحاربة الظاهرة تجعل الجزائر تقفل في مجابتهها. وبهذا أصبحت مشكلة الفساد تهدد أمن الدولة واستقرارها، وهذا الواقع يكشف عن مستوى فساد متأزم واستهتار بالمال العام.

الفرع الثاني: واقع الفساد في الجزائر

لا يختلف اثنان في القول أن الجزائر وتحديدا الاقتصاد الجزائري قد تعرض إلى مستويات قياسية من الفساد، وهذا ما صرحت به أعلى سلطة في البلاد ممثلة في رئيس الجمهورية في خطابه لعدة مناسبات، مشخصا واقع الفساد في الجزائر من ذلك خطابه لسنة 1999 عند توليه الحكم لخص فيه حالة الفساد الإداري التي كانت تتخبط فيها البلاد في قوله: "إن الجزائر دولة مريضة بالفساد... دولة مريضة في إدارتها، مريضة بممارسات المحاباة ومريضة بالمحسوبية والتعسف والنفوذ والسلطة، وعدم جدوى الطعون والتظلمات، مريضة بالامتيازات التي لا رقيب عليها ولا حسيب، مريضة بتبذير الموارد العامة بنهبها بلا ناه ولا رادع..."⁶

كما طرح في هذا الإطار سنة 1999 قضية الفساد الإداري الشائكة وأكد على ضرورة أخلاقية الإدارة والاقتصاد الجزائري، فصرح في محتوى خطابه أثناء افتتاح المعرض الدولي أن الفساد قد أضرب بالبلاد أكثر مما أضربها الإرهاب.. ، وقال بمناسبة افتتاح السنة الجامعية لسنة 2000 بأن الفساد قد فكك أواصر الدولة وسفه قيم الحكم وأربك مسيرة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وحرف مفاهيم العمل والكد والنزاهة والتفاني، وقد ولد في النهاية ظاهرة الإرهاب البشعة المدمرة.. ومؤكدا على مطلب مكافحة الفساد في هذا المقام وفي افتتاح السنة القضائية لسنة 2011 بعد أن كبد الفساد البلاد والعباد خسارة 17 مليار دولار.⁷

غير أن الوضع الموصوف أعلاه لم يبقى على حاله بل زاد تطورا واتساعا، مما ترتب عدة نتائج وانعكاسات تبرز من خلال:

- تذيير الموارد المالية العمومية ونهبها وارتهان الدولة من طرف جماعات المصالح، من خلال بقاء مدراء المصالح العامة وموظفي الإدارة العليا والتنفيذية لفترات طويلة في مناصبهم، إضافة إلى الاختيار غير الموضوعي للقيادات الإدارية التي غالبا ما تتم على معايير ذاتية وشخصية دون التركيز على التقييم العلمي المبني على مبدأ الجدارة والكفاءة.⁸

- ضعف مؤسسات الدولة، بعد انتقال سلطة التشريع في الجزائر إلى يد السلطة التنفيذية عن طريق استصدار مجموعة كبيرة من المراسيم الرئاسية شكلت ترسانة من التشريعات والقوانين، وتصدر من قصر ديوان رئاسة الجمهورية الذي يسير بالأساس جهاز الدولة حتى أصبحت الجزائر تعرف بدولة المراسيم، وذلك في غياب باقي المؤسسات وهيمنة الجهاز التنفيذي.⁹

المطلب الثاني: الجهود الوطنية في مجال مكافحة الفساد الإداري

أطلقت الجزائر مجموعة من الجهود من خلال سن العديد من التشريعات وإنشاء عدة مؤسسات رقابية في سبيل مكافحة الفساد الإداري.

الفرع الأول: الجهود التشريعية ونجاحاتها

أصدرت الجزائر جملة من التشريعات تصب جلها في معالجة ظاهرة الفساد الإداري والمالي، ويتعلق الأمر على وجه الخصوص بالأمر 22/96 المؤرخ في 9 يوليو 1996 المتعلق بقمع مخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف وحركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج المعدل والمتمم. وكذا الأمر رقم 11/03 المؤرخ في 26/08/2003 المتعلق بالنقد والقرض، إضافة للأمر رقم 04/97 المؤرخ في 11/01/1997 المتعلق بالتصريح بالممتلكات.

كما صدر قانون يتعلق بتبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها في 06/02/2005 تحت رقم 01/05. وكذا الأمر رقم 11/03 المؤرخ في 26 أوت 2003 المتعلق بالنقد والقرض، إضافة للأمر رقم 04/97 المؤرخ في 11 يناير 1997 المتعلق بالتصريح بالممتلكات.¹⁰ كما صدر قانون يتعلق بتبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها في 6 فيفري لسنة 2005 تحت رقم 01/05.¹¹

ورغم أهمية هذه التشريعات، فإن أهم قانون يتعلق بشكل مباشر بالوقاية من الفساد ومكافحته صدر سنة 2006 تحت رقم 01/06 والذي يهدف إلى دعم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته¹²، التي اتخذتها الجزائر عقب مصادقتها على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وأصدرت تبعا لذلك القانون السالف ذكره، والذي تضمن مجموعة من الأحكام تتعلق بالوقاية من الفساد ومعاقبة مرتكبيه، وحدد كل الجرائم التي تندرج ضمن مفهوم الفساد كالاختلاس واستغلال النفوذ والرشوة في الصفقات العمومية والغدر.¹³

ونص على جرائم جديدة جاءت بها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مثل رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية العمومية، إساءة استغلال الوظيفة وتجريم عرقلة السير الحسن للعدالة إلى جانب إدراج جريمة الإثراء غير المشروع وفقا لتوصيات هذه الاتفاقية.

كما ينص هذا القانون على تجريم بعض الأفعال التي قد تؤثر على السلوك المهني للموظف العمومي مثل حالات تعارض المصالح أو تلقي الهدايا، التصريح الكاذب بالامتلاكات، العمليات الخفية الرامية إلى تمويل الأحزاب السياسية.. ويعاقب أيضا على الرشوة واختلاس الأموال في القطاع الخاص كما أقر مسؤولية الشخص المعنوي الذي يرتكب الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون بإيراده مجموعة العقوبات الموقعة عليه.

وتضمن أحكام أخرى تتعلق لاسيما بحماية الشهود والمبلغين والضحايا والخبراء وإعفاء أو تخفيض العقوبة بالنسبة للمبلغين¹⁴ عن هذه الجرائم قبل أو بعد وقوعها وتجميد وحجز ومصادرة العائدات والأموال الناتجة عن جرائم الفساد، كما وضع هذا القانون آليات تعزيز التعاون القضائي الدولي خاصة في مجال مصادرة العائدات الإجرامية المحصلة من جريمة الرشوة.

الفرع الثاني: تفعيل أجهزة وهيئات مكافحة الفساد وانتهاج سياسة إصلاح الإدارة العامة

استكمالاً لمسار عملية مكافحة الفساد الذي يعد جوهر الإصلاح الإداري وتطبيقاً للتشريعات التي صدرت في هذا المجال، تم إنشاء مجموعة من الهيئات.

أولاً- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

وهي هيئة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تم إنشاؤها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 413/06¹⁵، توضع لدى سلطة رئيس الجمهورية وتتولى القيام بعدة مهام من بينها اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، التكفل بتلقي التصريحات بالامتلاكات الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية. تقديم التوجيهات اللازمة للوقاية من الفساد لكل هيئة عمومية مع تعزيز مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية. وتسهيلاً لمهمتها نص القانون على القنوات والوسائل التي تمكنها من الحصول على المعلومات بسهولة، وحدد علاقتها بالسلطة القضائية.¹⁶

ثانياً- الديوان المركزي لقمع الفساد

في ذات السياق استحدث الديوان المركزي تنفيذاً لتعليمه رئيس الجمهورية رقم 03 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد، المؤرخة في 13 ديسمبر 2009، وهذا ما أكد بصور الأمر رقم 05/10¹⁷، والمرسوم الرئاسي رقم 426/11 الذي يحدد تشكيلته وتنظيمه وكيفيات سيره.

وعلى غرار الهيئة يتمتع كذلك الديوان بالاستقلالية التامة في عمله وتسيير شؤونه وهو ملحق إدارياً بوزارة المالية، يتكفل بالكشف والبحث عن جرائم الفساد وإحالة مرتكبيها على الجهات القضائية المختصة، كما تم تزويده بضباط الشرطة القضائية ويشمل نطاق صلاحياتهم جميع التراب الوطني في مجال الجرائم المرتبطة باختصاصهم طبقاً لأحكام قانون الإجراءات الجزائية، كما يتكفل بتعزيز التنسيق بين مختلف مصالح الشرطة القضائية في مجال مكافحة الفساد.¹⁸

ثالثا - المفتشية العامة للمالية

أنشأت المفتشية العامة للمالية سنة 1980 بموجب المرسوم رقم 35/80 والموضوعة تحت السلطة المباشرة للوزير المكلف بالمالية، ونظم المرسوم التنفيذي رقم 272/08 صلاحياتها، ونظم المرسوم التنفيذي رقم 28/10 الإطار الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك الخاصة بالمفتشية العامة للمالية. وقد عهد لها المشرع مهام الرقابة المالية على مصالح الدولة والجماعات الإقليمية وكذلك الهيئات والأجهزة والمؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية بما فيها المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري وكل مؤسسة عمومية مهما كان نظامها القانوني.¹⁹

رابعا - مجلس المحاسبة

وهو المؤسسة العليا للرقابة البعدية على الأموال العمومية، أسس بموجب المادة 190 من دستور 1976، ثم نصت عليه المادة 160 من دستور 1989، أما عن التأسيس ميدانيا فكان عام 1980 وخضع في سيره لما يلي:

القانون 05/80 الذي أعطى له الاختصاص الإداري والقضائي لممارسة رقابة شاملة على الجماعات والمرافق والمؤسسات التي تسير الأموال العمومية أو تستفيد منها مهما يكن وضعها القانوني، القانون رقم 32/90 الذي حظر مجال تدخله واستثنى من مراقبته المؤسسات العمومية والمرافق العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري وجرده من صلاحياته القضائية، وحاليا يسري عليه الأمر 20/95، الذي يوسع من مجال اختصاصه ليشمل كل الأموال العمومية مهما يكن الوضع القانوني لمسيرها هذه الأموال.²⁰

خامسا - إصلاح الإدارة العامة

وتجسدت هذه الخطوة من خلال ما يلي:

- **تكيف الهياكل الإدارية:** وذلك من خلال تحديد النظام الإداري المتبع تحديدا دقيقا من حيث الأهداف والوسائل، وهجر العمل بنظام المركزية، سواء في التسيير أو المراقبة أو في تنفيذ السياسات، مع إتباع سياسات تشجع على تطوير الإدارة المحلية

وترقية الجماعات المحلية، وضمان التوازن بين المهام والوسائل والاستقلالية والرقابة ووحدة الدولة وتجسيد مبدأ المشاركة في اتخاذ القرارات، مع تفعيل هيئات الرقابة الإدارية الموجودة محليا وضمان استقلاليتها.

- إصلاح الوظيفة العامة وتفعيل أخلاقياتها وتحسين نظام الأجور: من خلال احترام إدارة الموارد البشرية لمبدأي الشفافية والتنافسية والحد من سلبيات العمل البيروقراطي في مجال التوظيف ومعاملات المرافق العمومية مما يؤمن التطبيق الجيد للسياسات العامة ويضمن حسن التعامل مع الجمهور والوقاية من الرشوة من استخدام أسلوب التهيب بالعقوبة ضد الممارسات غير المشروعة في إطار تفعيل مدونات السلوك والمواثيق الأخلاقية المعمول بها وفي المقابل استعمال أسلوب الامتيازات والحوافز وضمان حصول الموظفين على رواتب لائقة التي ترفع من النزاهة في الإدارات العمومية ويراعى التفاوت في الأجور مقارنة بالقطاع الخاص.

- إصلاح نظام الصفقات العمومية: من خلال تعديل قانون الصفقات العمومية وإقرار مجموعة من القواعد التي تضمن تحقيق الشفافية في المشتريات والمناقصات العمومية، خاصة تبسيط الإجراءات المتعلقة بالإعلان عن الصفقة ودراسة العروض ثم إرساء الصفقة على أحسن عرض في جو من الشفافية والعلنية المطلوبة في مراحل الصفقة والوضوح والعدالة والموضوعية في تقييم العروض وحياد تخصص اللجنة المكلفة بكل مرحلة، وينبغي الإشارة إلى ضرورة تعزيز وسائل دراسات الخبرة والمراقبة المستقلة للجان المراقبة المختلفة لكشف الأخطاء التي تشوب عادة تنفيذ الصفقة وفتح مجال الطعون.

المبحث الثاني: مقومات النظام القضائي وإستراتيجية إصلاح المنظومة القضائية لحد من الفساد في الجزائر

يتوفر القضاء الجزائري على مجموعة من المقومات القضائية ساعدتها في تطبيق استراتيجية إصلاح شاملة للقضاء على الفساد، لكن تبقى هذه الاستراتيجية مقيدة بمجموعة من المعوقات تواجه استقلال القضاء ونزاهته وتؤثر في حياده.

المطلب الأول: الموقع الدستوري والقانوني للسلطة القضائية في النظام السياسي الجزائري

حاولت الدساتير والقوانين الجزائرية تكريس مجموعة من المبادئ والضمانات التي تجعل من الجزائر دولة قانون،²¹ تعلي مبدأ استقلال السلطة القضائية.

الفرع الأول: الضمانات الدستورية والهيئات الضامنة لها

حيث اعترف دستور 1963 بسلطة واحدة هي السلطة التنفيذية، أما القضاء فكان تحت عنوان "العدالة" دون أي وصف آخر لحق بهذا المصطلح. ونصت المادة 62 من هذا الدستور على أن القضاة يخضعون للقانون فقط ومصالح الثورة الاشتراكية، وخصص للعدالة، كمفهوم للسلطة القضائية في هذا الدستور، ثلاث مواد فقط هي المواد 60، 61 و 62.

ثم جاء دستور 1976 ليتبع نفس المنهج تقريبا، كما أنه لم يسمح ببروز مبدأ الفصل بين السلطات، والأكثر من هذا أطلق مصطلح "الوظيفة" على كل من التشريع والتنفيذ والقضاء، وذلك تحت الباب الثاني بعنوان "السلطة وتنظيمها". ورغم تعدد المواد التي تنظم الوظيفة القضائية، إذ أصبحت تضم أكبر عدد من المواد (من 164 إلى 182)، إلا أن هذا التطور كان شكليا أكثر منه واقعيًا، والدليل على ذلك هو إجبار القاضي على الدفاع عن مكاسب الثورة الاشتراكية وحمايتها كما جاء بنص المادة 173 منه.

ليتبني بعدها دستور 1989 مبدأ الفصل بين السلطات صراحة بنصه على "تنظيم السلطات"، كل سلطة مستقلة بموادها الخاصة بها، وأصبح القضاء "سلطة" وليس "وظيفة" ونظم هذه السلطة في المواد من 129 إلى المادة 148، واعترف باستقلالية السلطة القضائية صراحة وذلك في نص المادة 129 منه بنصها أن "السلطة القضائية مستقلة".

وأخيرا صدر دستور 1996 ليسيير على نهج الدستور الذي سبقه، أي اعتبار القضاء سلطة مستقلة بذاتها، مع توسيعه في السلطة القضائية من حيث الشكل، بإحداثه "القضاء الإداري" بالتوازي مع "القضاء العادي"، ومنذ صدور دستور

1996، أصبحت الجزائر تعتقد الازدواجية القضائية صراحة بإنشائها للقضاء الإداري مستقلا عن القضاء العادي.

وهو ما عززه التعديل الدستوري لسنة 2016 مع إضافة لضمانات أخرى مستحدثة كضمانة رئيس الجمهورية (المادة 2/70 منه)؛ وكذا ضمانات تجريم عرقلة العدالة (المادة 148/1 و2 من التعديل الدستوري والمادة 145 منه).²²

الفرع الثاني: الضمانات التشريعية وأهم هيئاتها

وبذلك صدر القانون العضوي 11/05 المتعلق بالتنظيم القضائي الذي نص على هيئات القضاء الإداري الممثلة بالمحاكم الإدارية كدرجة أولى ومجلس الدولة كجهة استئناف في المنازعات ذات الطابع الإداري. كما نظم القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق بمجلس الدولة، والقانون العضوي رقم 02/98 المتعلق بالمحاكم الإدارية، والقانون العضوي 03/98 المتعلق بمحكمة التنازع.

من جهة أخرى وردت أحكام تتعلق بالقضاة والمحاكم في قوانين مختلفة ومتفرقة، منحت ضمانات للقضاة كأشخاص كانت بدايتها تنظيم وضعية القضاة بالأمر رقم 69/27 المؤرخ في 13 ماي 1969، ثم أصبح يخضع للقانون رقم 21/89 المؤرخ في 12 ديسمبر 1989 والذي احتوى على باب أول خاص بتنظيم المجلس الأعلى للقضاء، وفي الباب الثاني القانون الأساسي للقضاء، ثم تلاها صدور القانون الأساسي للقضاء تحت رقم 11/04 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004. وقد أعطى هذا القانون عدة امتيازات للقاضي منها عدم نقله إلا برضاه، والحصول على أجر يحافظ به على استقلاله وتوفير حماية الدولة له من أي تهديد أو اعتداء أو كذب أو اتهام، كما لا يتحمل المسؤولية إلا عن أخطائه الشخصية. ومنح الحق للقضاة في تكوين نقابة، وهي بمثابة قفزة نوعية منحت للسلطة القضائية في الجزائر. بالإضافة إلى نصه كذلك على ضمانات تتعلق بهيئات تضمن لهم حقوقهم وتبين لهم واجباتهم كصدور قانون خاص بالمجلس الأعلى للقضاء سنة 1989، بموجب القانون رقم 21/89 وتم تعديله سنة 2004 بموجب القانون العضوي رقم

12/04، أين عرف هذا المجلس مبينا تركيبته وصلاحياته التي من شأنها أن تجعل منه آلية تساهم في استقلال القضاء .

وهو هيئة دستورية نص عليها في جميع إصدارات الدستور الجزائري بداية من دستور 1963 وانتهاء بالتعديل الدستوري لسنة 2016، هذا الأخير دستر استقلاليته في شقها المالي والإداري بنص المادة 2/157. ومن مهام المجلس الأعلى للقضاء التصرف في الحياة المهنية للقضاة ومراقبة عملية تأديبهم والإشراف على تعيينهم ونقلهم وسير سلمهم الوظيفي.

المطلب الثاني: المعوقات التي تواجه استقلال القضاء ونزاهته والمؤثرة في حياد وإقامة العدل في الجزائر

تطرح القواعد القانونية المنظمة لسير الحياة المهنية للقضاة العديد من مسائل، منها ما يؤثر على مبدأ استقلالية السلطة القضائية تأثيرا مباشرا. وهو ما سنفصله من خلال إثارة عدة إشكاليات كالتالي:

الفرع الأول: إشكالية استقلالية المجلس الأعلى للقضاء

من بين العوائق التي تعيق تطبيق مبدأ استقلالية السلطة القضائية هي تحكم السلطة التنفيذية في المجلس الأعلى للقضاء؛ وهذا ما يظهر في تركيبته وصلاحياته؛ حيث يتكون من 10 قضاة منتخبين وآخرين معينين من رئيس الجمهورية (الرئيس الأول للمحكمة العليا والنائب العام لديها) ما يترك تأثيرا أقله معنوي على عملهم باعتبارهم معينين وليسوا منتخبين، كما أن رئيس المجلس هو رئيس الجمهورية ونائبه هو وزير العدل، بالإضافة إلى 06 شخصيات يختارهم رئيس الجمهورية بحكم كفاءتهم خارج سلك القضاء .

غالبا ما تعبر السلطة القضائية عن احتياجاتها المالية عن طريق السلطة التنفيذية (وزير العدل في غالب الأحيان) بدلا من تقديم المطالب إلى السلطة التشريعية مباشرة، وهو من يحدد ميزانيات جميع الهيئات القضائية بمختلف درجاتها.²³

كما يتم تعيين القضاة من طرف رئيس الجمهورية بناء على اقتراح من وزير العدل، رغم أن الفصل النهائي فيها يكون بموجب مداولة من المجلس الأعلى للقضاء لا يحضرها وزير العدل أو ممثله (المادة 1/19 من القانون الأساسي للمجلس الأعلى للقضاء)، إلا أن اقتراح من وزير العدل كان يمكن تجاوزه والاكتفاء بمقترحات يتقدم بها قضاة المجلس أو رئيس المحكمة العليا .

أيضا سلطة وزير العدل وحافظ الأختام في نقل أو تعيين بمناسب أخرى كل من قضاة النيابة العامة والعاملين بالإدارة المركزية لوزارة العدل والمصالح الإدارية للمحكمة العليا ومجلس الدولة. (المادة 4/26 من ذات القانون أعلاه)

كذلك من المعوقات التي تواجه استقلال القضاء مباشرة وزير العدل هو للدعوى التأديبية أمام المجلس الأعلى للقضاء في تشكيلته التأديبية تحت رئاسة الرئيس الأول للمحكمة العليا (المادة 21 والمادة 22)، على الرغم من أن ممثل وزير العدل يحضر مناقشات المتابعات التأديبية ولا مداولاتها (المادة 2/23).²⁴

الفرع الثاني: تقييم تكوين القضاة وجمعهم بين ممارستهم لوظيفتهم والقيام بالعمل التجاري والسياسي

معوقات أخرى تتصل بمسألة تكوين القضاة تتمثل أفي نوعية التكوين المقدم من المعهد الوطني للقضاء الذي يعتبر في معظمه تكويننا عاما تقليديا وغير متخصص يفترق إلى التنظيم وينقصه التأطير، مما يجعله تكويننا غير ملائم لقاض مهامه حماية حقوق المواطنين وتلبية متطلبات المصلحة العامة، وخير مثال تكوين قضاة المحاكم الإدارية.

وهو الرأي الذي قدمته اللجنة الوطنية لإصلاح العدالة فيما يخص تكوين القضاة في الجزائر، والمشكلة سنة 1999 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 234/99 الصادر في 19 أكتوبر 1999 لتقييم قطاع العدالة وإبداء رأيها في المسائل المتعلقة بها.²⁵ هذا من جهة، من جهة أخرى فقد اشتكى القضاة أنفسهم من تكوينهم في مجال حقوق الإنسان الذي يسمح لهم بتأدية مهامهم في تعزيز مبدأ استقلال القضاة وحيادهم، رغم مطالبة لجان حقوق الإنسان الدولية والوطنية بذلك.²⁶

كما يعتبر قيام القاضي بأي عمل آخر بجانب وظيفته القضائية سواء كان تجارياً أو حتى عملاً عاماً؛ من بين أحدث المعوقات؛ أو أن تكون له مصلحة في أعمال أو صفقات عمومية تتصل بأعمال وظيفته أي أن على القاضي أن يحجم عن المعاملات المالية والتجارية التي تنعكس بصورة تتعارض مع نزاهته وحياده.

من جهة أخرى فإن تحزب القضاة وانتمائهم إلى أحزاب سياسية معينة يخلق أنواعاً من التأثير والضغوطات السياسية والحزبية في ممارستهم لأعمالهم بنزاهة وحياد، ما يقتضي منعهم من ممارسة العمل السياسي.²⁷

خاتمة

يمكن القول أن مختلف المبادرات الوطنية في مجال مكافحة الفساد الإداري هي محصلة التقييم الذي خضعت له الكثير من التجارب المطبقة في عدد من الدول، مثل اتخاذ جملة من التدابير القانونية والسياسية، أو الشروع في إصلاحات إدارية وقضائية واسعة واجتثاث جذور الفساد، ومن قبيل تطبيق إجراءات قانونية صارمة تحد من استغلال السلطة، أو اتخاذ إجراءات لتكليف الهيئات الحكومية وتحسين عمل الإدارة وزيادة قدرة الدولة وفعاليتها في ضبط الفساد والمفسدين من خلال تعزيز آليات الرقابة القضائية (تطبيق دولة القانون)، وإنشاء أجهزة وهيئات رسمية لمكافحة الفساد، ولذلك ندرج مجموعة من النتائج كالتالي:

- إعطاء ضمانات أكثر للقضاة في أدائهم لمهامهم من خلال إعادة النظر في بعض القواعد القانونية المنظمة لسير حياتهم المهنية، خاصة ما تعلق منها بالجهة المخولة بتحريك ومباشرة الدعوى التأديبية وتشكيله المجلس الأعلى للقضاء.

- تكوين الأطر والاستفادة من حملات التوعية التي تباشرها تلك المنظمات الدولية من خلال تبادل الاستشارات والمعلومات والخبرات والتعاون؛ مع ضرورة تبني تكوين أولي وأساسي للقضاة في التخصص الإداري، ومراجعة مدونة أخلاقيات المهنة ومواءمتها بشكل دوري مع المدونات والإعلانات والمبادئ التوجيهية الإرشادية الدولية أو المهنية.

- تفعيل أجهزة المراقبة والمساءلة مع إشراك أصحاب الأعمال والمواطنين فيها، ومعاينة من يثبت إدانته بجريمة من جرائم الفساد، بحيث تكون معاينة سريعة وقاسية تهدف إلى إعادة الثقة بين المواطن والنظام القانوني الذي يحكمه.

قائمة المراجع والمصادر

- الكتب:

1- بوسقيعة أحسن، الوجيز في القانون الجزائي الخاص، -جرائم الفساد، -جرائم المال والأعمال، -جرائم التزوير، الجزء الثاني، الطبعة السابعة، دار هوم، الجزائر، 2007.

2- حاكم بكار، حماية حق المتهم في محاكمة عادلة، دراسة تأصيلية نقدية مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997.

3- صالح بن راشد بن علي المعمرى، إستراتيجية مكافحة الفساد الإداري في القطاع العام، مؤسسة الانتشار العربي، بيروت لبنان، الطبعة الأولى، 2013.

4- صلاح الدين فوزي، في كتابه: المجلس الدستوري الفرنسي، قاضي الدستورية، الانتخابات، الاستفتاءات، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992.

5- عبيدي الشافعي، الموسوعة الجنائية، قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، (ملحق بالنصوص التطبيقية، والاتفاقيات الدولية والبروتوكولات المكملة لها التي صادقت عليها الجزائر بتحفظ)، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2008.

6- كامل عبده نور، مبدأ حياد القاضي الجنائي، -دراسة مقارنة-، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2017.

7- مجيد بن الشيخ وأمين سيدهم، الجزائر: استقلال وحياد النظام القضائي، الشبكة الأوربية-المتوسطة لحقوق الإنسان، كوبنهاغن، الدانمارك، 2011.

- الرسائل والمذكرات:

1- دغو لخضر، القانون في مواجهة ظاهرة الفساد والاعتداء على المال العام، أطروحة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، 2015/2016.

- 2- بوبشير محند امقران، عن انتقاء السلطة القضائية في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006.
- 3- حيمر فتيحة، ظاهرة الفساد في الجزائر 1989-2013، دراسة وصفية تحليلية، أطروحة دكتوراه، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر، 2014.
- 4- عبدو مصطفى، تأثير الفساد السياسي في التنمية المستدامة (حالة الجزائر 1995-2006)، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2007-2008.
- 5- شيخي شفيق، انعدام الاستقلال الوظيفي للقضاة في الجزائر، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

- المقالات:

- 1- خضري حمزة، الوقاية من الفساد ومكافحته في إطار الصفقات العمومية، مجلة دورية دفاتر السياسة والقانون، العدد السابع، جوان 2012.
- 2- عبد المنعم نعيمي، استقلالية وحصانة العدالة في الجزائر كما يراها دستور 2016، على الموقع www.alkanounia.com-t325.html#WZXN4tLylw
- 3- زرزار العياشي، الفساد الإداري والمالي بين المنظمات الدولية وواقع الجزائر العملي، المجلة المغربية للفقهاء والقانون، العدد 22، أوت، 2014، منشورة على الموقع: www.majalah.new.ma

النصوص القانونية والتنظيمية:

- الدساتير:

1. دستور الجمهورية الشعبية الديمقراطية 1963.
2. دستور الجمهورية الشعبية الديمقراطية 1976.
3. دستور الجمهورية الشعبية الديمقراطية 1989.
4. دستور الجمهورية الشعبية الديمقراطية 1996.

- القوانين:

1- القانون رقم 01/05 المؤرخ في 06/2/2005 المتعلق بتبويض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها المعدل بموجب الأمر رقم 02/12 المؤرخ في 13/2/2012.

2- القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20/2/2006، المتعلق بقانون الوقاية من الفساد ومكافحته المتمم بالأمر رقم 05/10 المؤرخ في 26/8/2010 المعدل والمتمم بالقانون 15/11 المؤرخ في 2/8/2011.

3- المرسوم الرئاسي رقم 415/06 الصادر في 22 نوفمبر 2006، يحدد كفاءات التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر عدد 74، لسنة 2006.

4- المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المتضمن تحديد تشكيل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكفاءات سيرها، ج.ر عدد 74 لسنة 2006.

- المواقع الالكترونية:

1. TransparencyForum.net
2. www.middle-east-online.com
3. www.albankaldawli.org

- الجرائد واليوميات:

1- جريدة المساء، عدد 661، الصادرة بتاريخ 31 ماي 1999.

2- جريدة الخبر الأسبوعي، العدد 6916، الجزائر، الصادرة بتاريخ 6 ديسمبر 2012.

3- جريدة الخبر، الجزائر، الصادرة بتاريخ: 2010/01/17.

الهوامش والإحالات

1- منتدى الشفافية TransparencyForum.net، تاريخ الاطلاع على الموقع: 2015/11/08.

2- جريدة الخبر الأسبوعي، العدد 6916، الجزائر، الصادرة بتاريخ 6 ديسمبر 2012، ص.2.

3- <http://www.middle-east-online.com/?id=132437>

- 4- يمكن الإطلاع على التقرير كاملا على الموقع: www.albankaldawli.org
- 5- جريدة الخبر، الجزائر، الصادرة بتاريخ: 2010/01/17، ص 05.
- 6- زرزار العياشي، الفساد الإداري والمالي بين المنظمات الدولية وواقع الجزائر العملي، المجلة المغربية للفقهاء والقانون، العدد 22، أوت، 2014، ص 85، منشورة على الموقع: www.majalah.new.ma تاريخ الإطلاع 2017/06/10.
- 7- جريدة المساء، عدد 661، الصادرة بتاريخ 31 ماي 1999، ص 5، وحيمر فتيحة، ظاهرة الفساد في الجزائر 1989-2013، دراسة وصفية تحليلية، أطروحة دكتوراه، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، فرع التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر 03، 2014، ص 116.
- 8- زرزار العياشي، المرجع السابق، ص 84.
- 9- المرجع نفسه، ص 87.
- 10- عبدو مصطفى، تأثير الفساد السياسي في التنمية المستدامة (حالة الجزائر 1995-2006)، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية تخصص تنظيمات سياسية وإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2007-2008، ص 81.
- 11- كما صدر المرسوم الرئاسي رقم 415/06 الصادر في 22 نوفمبر 2006، يحدد كفاءات التصريح بالممتلكات بالنسبة للموظفين العموميين المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر عدد 74، لسنة 2006.
- 12- القانون رقم 01/05 المؤرخ في 2005/2/6 المتعلق بتبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما المعدل بموجب الأمر رقم 02/12 المؤرخ في 2012/2/13، ويجري تنفيذ هذا القانون بمساعدة فنية من بنك فرنسا المركزي ومن البنك الدولي.

13- القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20/2/2006، المتعلق بقانون الوقاية من الفساد ومكافحته المتمم بالأمر رقم 05/10 المؤرخ في 26/8/2010 المعدل والمتمم بالقانون 15/11 المؤرخ في 2/8/2011. كما صدر المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المؤرخ في 22/11/2006 يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها.

14- بوسقيعة أحسن، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، -جرائم الفساد، -جرائم المال والأعمال، -جرائم التزوير، الجزء الثاني، الطبعة السابعة، دار هوميه، الجزائر، 2007، ص25 وما بعدها.

15- عبيدي الشافعي، الموسوعة الجنائية، قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، (ملحق بالنصوص التطبيقية، والاتفاقيات الدولية والبروتوكولات المكملة لها التي صادقت عليها الجزائر بتحفظ)، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2008، ص50 وما بعدها.

16- المرسوم الرئاسي رقم 413/06 المتضمن تحديد تشكيل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، ج.ر عدد 74 لسنة 2006، ص.ص18، 19

17- عبيدي الشافعي، المرجع السابق، ص47-49.

18- ج.ر عدد 50، المؤرخة في 1/9/2010، ص.ص16.

19- دغو لخضر، القانون في مواجهة ظاهرة الفساد والاعتداء على المال العام، أطروحة دكتوراه العلوم في العلوم القانونية، تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، 2015/2016، ص242-246

20- المرجع نفسه، ص.ص293، 292.

21- خضري حمزة، الوقاية من الفساد ومكافحته في إطار الصفقات العمومية، مجلة دورية دقاتر السياسة والقانون، العدد السابع، جوان 2012 ص97.

22- بوبشير محند امقران، عن انتقاء السلطة القضائية في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006، ص3.

- 23- شيخي شفيق، انعدام الاستقلال الوظيفي للقضاة في الجزائر، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص6.
- 24- عبد المنعم نعيمي، استقلالية وحصانة العدالة في الجزائر كما يراها دستور 2016، على الموقع www.alkanounia.com-t325.html#WZXN4tLyjIw، تاريخ الإطلاع 2017/04/06.
- 25- مجيد بن الشيخ وأمين سيدهم، الجزائر: استقلال وحياد النظام القضائي، الشبكة الأوروبية-المتوسطية لحقوق الإنسان، كوبنهاغن، الدانمارك، 2011، ص44 وما بعدها.
- 26- كامل عبده نور، مبدأ حياد القاضي الجنائي، -دراسة مقارنة-، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2017، ص. ص373، 375.
- 27- حاكم بكار، حماية حق المتهم في محاكمة عادلة، دراسة تأصيلية نقدية مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997، ص119.