



Les fonctions décoratives de l'Organe national de prévention et de lutte contre la corruption

publié le 12/10/2012, vu 4748 fois, Auteur : [ZOUAIMIA Rachid](#)

L'installation le 4 janvier 2011 de l'Organe national de prévention et de lutte contre la corruption soulève des interrogations multiples en ce qu'elle est intervenue plus de 4 ans après la promulgation des textes juridiques qui l'instituent et en fixent l'organisation ainsi que les attributions.

Durant la dernière décennie, l'Algérie s'est rangée aux efforts entrepris au plan multilatéral soit à l'échelle régionale, soit au plan mondial pour lutter contre le phénomène de la corruption dont le niveau élevé représente, selon la Banque mondiale, un échec de gouvernance, un état de mal gouvernance. C'est ainsi qu'elle a ratifié deux conventions portant sur la prévention et la lutte contre la corruption : la première adoptée à Maputo le 11 juillet 2003 sous l'égide de l'Union africaine[1], la seconde adoptée par l'assemblée générale des Nations unies le 31 octobre 2003[2]. Dans cette perspective, le législateur édicte en 2006 une loi relative à la prévention et à la lutte contre la corruption[3] qui sera suivie de textes réglementaires d'application au cours de la même année[4]. Celle-ci institue un mécanisme permettant d'apprécier l'évolution de la situation patrimoniale de certains élus ainsi que de certains agents publics. Le dispositif retenu vise à garantir une plus grande transparence financière de la vie politique en s'assurant que les personnes assujetties n'ont pas bénéficié d'un enrichissement anormal du fait de leurs fonctions ou mandats. L'article 17 de la loi dispose que "pour la mise en œuvre de la stratégie nationale en matière de corruption, il est institué un organe chargé de la prévention et de la lutte contre la corruption", tandis que l'article 18 précise que "l'organe est une autorité administrative indépendante jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière".

En créant l'Organe chargé de la prévention et de la lutte contre la corruption, le législateur algérien s'est inspiré de la loi française relative à la transparence financière de la vie politique qui a institué une commission pour la transparence financière de la vie politique[5]. Il s'agit d'abord d'assurer, dans un domaine sensible, un arbitrage impartial et une approche pluraliste. A ce titre, l'institution d'une autorité indépendante révèle *la capacité de l'Etat à traiter efficacement des problèmes complexes en toute indépendance et en dehors de tous conflits d'intérêts*. Il s'agit de voir s'exercer un pouvoir de contrôle en toute indépendance du pouvoir politique. Les exigences qui en découlent se traduisent dans les conditions de désignation des membres des autorités administratives indépendantes, la collégialité qui les caractérise, les garanties dont elles disposent [6]. Quatre critères d'identification peuvent être dégagés pour mesurer le degré d'indépendance de l'institution :

- *La nature collégiale de l'organe de direction ;*
- *L'exigence d'un mandat au profit des membres de l'institution ;*

- *L'exigence d'une composition pluraliste ;*
- *L'absence de subordination.*

A la lecture des textes juridiques ayant trait à la lutte contre la corruption, on s'aperçoit que le mimétisme du législateur reste sélectif en ce que tant les stipulations des deux conventions que les dispositions de la loi française ne sont reprises que sous bénéfice d'inventaire. Elles sont en effet vidées de leur sens, ce qui ne manque pas de rejaillir sur le statut juridique, et partant, sur l'efficacité de l'Organe national de prévention et de lutte contre la corruption.

L'indépendance virtuelle de l'Organe

Si l'autorité remplit les deux premières conditions énumérées ci-dessus en ce qu'il s'agit d'un organe collégial composé de sept (7) membres qui disposent d'un mandat de cinq (5) ans renouvelable une fois, tel n'est pas le cas des deux autres conditions.

S'agissant des règles ayant trait à la désignation et à la nomination des membres du collège des autorités administratives indépendantes, divers modes peuvent être envisagés selon que l'on veuille s'assurer de la mainmise du pouvoir exécutif sur l'institution ou au contraire la soustraire à la tutelle de ce même pouvoir. L'équilibre des représentations et l'indépendance de l'organe sont assurés au moyen de l'éclatement du pouvoir de désignation entre plusieurs instances. A titre d'exemple, le Conseil supérieur de l'information, avant sa dissolution, était composé de douze (12) membres nommés par décret et ainsi désignés :

- 3 membres par le Président de la République dont le président du Conseil ;
- 3 membres par le président de l'Assemblée populaire nationale ;
- 6 membres élus à la majorité absolue parmi les journalistes professionnels des secteurs de la télévision, de la radio et de la presse écrite et justifiant d'au moins quinze (15) ans d'expérience dans la profession^[7].

S'agissant de l'organe national de prévention et de lutte contre la corruption, il est composé d'un président et de six (6) membres nommés par décret présidentiel. Le Président de la République concentre ainsi le pouvoir de nomination des membres de l'organe. Or, la concentration de ce pouvoir entre les mains d'une seule autorité aboutit généralement à l'instrumentalisation de l'institution.

Par ailleurs, l'indépendance des autorités administratives en cause signifie qu'elles ne sont soumises ni à la tutelle, ni au pouvoir hiérarchique de l'instance exécutive. L'indépendance signifie que les pouvoirs publics, et notamment le gouvernement, ne puissent ni orienter, ni s'ingérer dans les décisions de l'organe. Or, s'agissant de l'organe, il est placé auprès du Président de la République selon les termes de l'article 18 de la loi.

Quant à l'indépendance de l'organe au point de vue des pouvoirs publics, elle a une toute autre signification. Ainsi, l'article 19 de la loi dispose que l'autonomie de l'organe est garantie, notamment, par "la protection des membres et des fonctionnaires de l'organe contre toute forme de pression ou d'intimidation, de menaces, outrage, injures ou attaques de quelque nature que ce soit dont ils peuvent être l'objet lors ou à l'occasion de l'exercice de leurs missions".

Enfin, l'article 10 du décret présidentiel du 22 novembre 2006 précise que les membres de l'Organe "**sont choisis parmi les personnalités nationales indépendantes représentatives de la société civile, connues pour leur intégrité et leur compétence**". Lors de l'installation des membres de l'Organe, on a pu remarquer que si on ne peut préjuger de leur intégrité, ces derniers ne remplissaient point les conditions susmentionnées, au vu notamment de leur état de subordination par rapport à l'exécutif et en ce qu'il est permis de douter qu'il s'agit de "personnalités nationales indépendantes représentatives de la société civile"^[8]

Ainsi, si la notion d'autorité et le caractère administratif sont appropriés pour qualifier cette nouvelle structure de régulation, son indépendance ne manque pas de susciter des discussions au point où on est en droit de se demander si elle n'est pas simplement virtuelle.

Des attributions limitées

L'organe dispose essentiellement de compétences consultatives telles que jouer le rôle de conseil auprès de tout organisme public ou privé dans le cadre de ses missions de prévention de la corruption, contribuer à l'éducation et la sensibilisation des citoyens sur les effets néfastes de la corruption, collecter, centraliser et exploiter toute information qui peut servir à détecter et à prévenir les actes de corruption, etc....

Quant aux autres compétences de l'organe, elles consistent essentiellement à recueillir périodiquement les déclarations de patrimoine des agents publics, examiner et exploiter les informations qu'elles contiennent et veiller à leur conservation ; à recourir au ministère public en vue de rassembler les preuves et faire procéder à des enquêtes sur des faits de corruption.

C'est dans ce domaine que les attributions et les compétences de l'organe se trouvent limitées et ce, à un double point de vue. Ici, on est en droit de s'interroger sur l'efficacité du mécanisme tant du point de vue des attributions de l'autorité qu'au plan de l'étendue des pouvoirs de décision qui lui sont reconnus.

L'organe est chargé par la loi de recueillir les déclarations de patrimoine des agents publics, d'examiner et d'exploiter les informations qu'elles contiennent et de veiller à leur conservation. La notion d'agent public est comprise dans son sens large en ce qu'elle englobe :

1° - toute personne qui détient un mandat législatif, exécutif, administratif, judiciaire, ou au niveau d'une assemblée populaire locale élue, qu'elle soit nommée ou élue, à titre permanent ou temporaire, qu'elle soit rémunérée ou non, et quel que soit son niveau hiérarchique ou son ancienneté ;

2° - toute autre personne investie d'une fonction ou d'un mandat, même temporaires, rémunérée ou non et concourt, à ce titre, au service d'un organisme public ou d'une entreprise publique, ou de toute autre entreprise dans laquelle l'Etat détient tout ou partie de son capital, ou tout autre entreprise qui assure un service public ;

3°- toute autre personne définie comme agent public ou qui y est assimilée conformément à la législation et à la réglementation en vigueur.

Toutefois, la compétence de l'organe est limitée en ce que les déclarations de patrimoine du Président de la République, des parlementaires, du président et des membres du Conseil constitutionnel, du Premier ministre et des membres du Gouvernement, du président de la Cour des comptes, du gouverneur de la banque d'Algérie, des magistrats, des ambassadeurs et consuls et des walis s'effectue auprès du premier président de la Cour suprême.

Ainsi, l'organe se limite à recueillir les déclarations de patrimoine des présidents et des membres élus des assemblées populaires locales ainsi que des autres agents publics. Quant aux députés, ministres, walis, ambassadeurs et consuls, ils bénéficient d'une sorte d'immunité. En effet, tandis que l'organe est habilité à recueillir périodiquement les déclarations de patrimoine des agents de l'Etat, d'examiner et d'exploiter les informations contenues dans les déclarations de patrimoine et de veiller à leur conservation, de rassembler les preuves et de faire procéder à des enquêtes sur les faits de corruption en recourant aux structures compétentes, il n'en est pas de même lorsqu'il s'agit des personnes soumises à déclaration devant le Premier Président de la Cour suprême. La loi se contente de préciser qu'il est rendu destinataire des déclarations des personnalités mentionnées sans pour autant lui donner un quelconque pouvoir d'investigation pour apprécier l'évolution de la situation patrimoniale de ces dernières.

Ainsi, on s'aperçoit du recul pris par le législateur par rapport aux termes de l'ordonnance de 1997 relative à la déclaration de patrimoine qui a institué une "Commission de déclaration de patrimoine" disposant du pouvoir de vérifier les évolutions de patrimoine des personnes soumises à déclaration parmi lesquelles figurent les ministres, députés, walis, consuls, ambassadeurs, ...[\[9\]](#). Lorsqu'elle constate des évolutions de patrimoine pour lesquelles la personne concernée n'a pas fourni d'explications ou a fourni des explications jugées insuffisantes, mention en est faite dans le rapport qu'elle transmet annuellement au Président de la République. Par ailleurs, elle est habilitée à saisir le parquet aux fins de poursuites judiciaires lorsqu'elle relève des faits de nature à constituer l'infraction de fausse déclaration. En outre, l'absence de déclaration entraîne la déchéance du mandat électif ou la révocation.

A la suite de l'abrogation de l'ordonnance de 1997, les personnels en question bénéficient ainsi d'une sorte d'immunité. A titre de comparaison, la loi française dispose que la Commission pour la transparence financière de la vie politique est chargée de recevoir les déclarations des membres du gouvernement, des élus nationaux, des élus européens, des élus locaux, des dirigeants des établissements publics, des entreprises publiques, des sociétés d'économie mixte.

Un pouvoir de décision subordonné

S'agissant du pouvoir de décision reconnu à l'organe national de prévention et de lutte contre la corruption, il est limité à un double point de vue.

D'abord concernant le rapport annuel établi par l'organe : l'article 24 précise que "L'organe adresse au Président de la République un rapport annuel d'évaluation des activités liées à la prévention et à la lutte contre la corruption, les insuffisances constatées en la matière, et les recommandations proposées, le cas échéant". La loi omet ainsi de prévoir la publication du rapport annuel. Or l'absence de publicité contredit l'une des constantes de la bonne gouvernance, à savoir la transparence à laquelle renvoient les dispositions de l'article 20 de la loi qui précise que l'organe est chargé, notamment, "de proposer une politique globale de prévention de la corruption consacrant les principes d'Etat de droit et reflétant l'intégrité, la transparence ainsi que la responsabilité dans la gestion des affaires publiques et des biens publics".

L'absence de publicité du rapport annuel contraste fort avec les dispositions d'autres textes législatifs ayant trait à des autorités administratives indépendantes. A titre d'exemple, le Conseil de la concurrence adresse un rapport annuel d'activité à l'instance législative, au Premier ministre et au ministre chargé du commerce. Le rapport est publié au *Journal officiel* et peut l'être également en totalité ou par extraits sur tout autre support d'information[\[10\]](#). Dans le même sens, l'Autorité de régulation de la poste et des télécommunications produit un rapport annuel comportant la description de ses activités, lequel est publié sur son site Internet[\[11\]](#).

En second lieu, les pouvoirs de l'organe sont limités par les dispositions de l'article 22 de la loi ayant trait à la relation qu'il entretient avec l'autorité judiciaire. Ce dernier dispose que "Lorsque l'organe conclut à des faits susceptibles de constituer une infraction à la loi pénale, il transmet le dossier au ministre de la justice, garde des sceaux, qui saisit le procureur général compétent aux fins de mettre en mouvement l'action publique, le cas échéant".

Contrairement à la Commission de déclaration de patrimoine qui était, sous l'empire de l'ordonnance de 1997, habilitée à saisir le parquet aux fins de poursuites judiciaires, il n'en est pas de même de l'Organe en ce qu'il doit passer par le canal du ministre de la justice. De telles dispositions contrastent avec les dispositions d'autres lois relatives à des institutions de régulation. A titre d'exemple, le dispositif ayant trait à la bourse des valeurs mobilières prévoit que "Lorsqu'une pratique contraire aux dispositions législatives ou réglementaires est de nature à porter atteinte aux droits des investisseurs en valeurs mobilières, le président de la Commission peut demander au tribunal qu'il soit ordonné aux responsables de se conformer à ces dispositions, de mettre fin à l'irrégularité ou d'en supprimer les effets. Il communique une copie de sa demande au parquet à toute fin de droit"[\[12\]](#).

De la même manière, le dispositif relatif aux assurances prévoit que "le contrôle des sociétés d'assurance et/ou de réassurance ainsi que celui des succursales d'assurance étrangères et des intermédiaires agréés est assuré par des inspecteurs d'assurance assermentés. La Commission de supervision des assurances transmet les procès-verbaux au procureur de la République, lorsque la nature des faits qui y sont consignés justifie des poursuites pénales"[\[13\]](#).

En matière de lutte contre la corruption, l'incompétence de l'organe chargé de la prévention et de la lutte contre la corruption à saisir directement le parquet ainsi que le pouvoir d'appréciation laissé au ministre de la justice n'est pas de nature à garantir une saine application de la loi et la mise en mouvement de l'action publique. Un exemple nous est fourni dans le cadre de l'affaire de la Banque ElKhalifa où un rapport établi par le vice gouverneur de la Banque d'Algérie et transmis au ministère des finances aux fins de poursuites judiciaires pour transfert illégaux de capitaux n'a pas été suivi de saisine du parquet[\[14\]](#).

Conclusion

En définitive, on constate que l'institution d'une autorité administrative indépendante chargée de s'assurer de la transparence financière de la vie politique entre dans les stratégies du pouvoir qui consistent en la réception de codes, de structures, de technologies juridiques clés en main, en les vidant toutefois de leur substance de sorte que la norme juridique ne remplit plus qu'une fonction décorative. Les récentes affaires soumises à la justice ont montré que la corruption est largement répandue au niveau des plus hauts sommets de l'Etat[\[15\]](#). Or il se trouve que l'Organe, dont l'une des missions en fait un instrument de moralisation de la vie publique, n'a pas la compétence pour enquêter sur les fortunes des personnes qui siègent dans les hautes sphères du pouvoir et qui bénéficient ainsi, en vertu de la loi, d'une véritable immunité. Il n'est pas étonnant dès lors de voir l'Algérie reculer, entre 2006 et 2011, du 84^{ème} au 112^{ème} rang sur 183 pays dans l'indice de perception de la corruption de *Transparency International*, enregistrant ainsi une perte de 28 places[\[16\]](#).

Enfin, les pouvoirs publics ont fini par dévoiler l'absence de volonté politique de lutte contre la corruption à l'occasion de la révision constitutionnelle de 2016 : l'Organe national de prévention et de la lutte contre la corruption est rangé purement et simplement parmi les institutions consultatives[\[17\]](#).

[1] Décret présidentiel n° 06-137 du 10 avril 2006 portant ratification de la convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, adoptée à Maputo le 11 juillet 2003, *JORA* n° 24 du 16 avril 2006.

[2] Décret présidentiel n° 04-128 du 19 avril 2004 portant ratification, avec réserve, de la convention des Nations unies contre la corruption, adoptée par l'assemblée générale des Nations unies à New York le 31 octobre 2003, *JORA* n° 26 du 25 avril 2004.

[3] Loi n° 06-01 du 20 février 2006 relative à la prévention et à la lutte contre la corruption, *JORA* n° 14 du 8 mars 2006, complétée par ordonnance n° 10-05 du 26 août 2010, *JORA* n° 50 du 1^{er} septembre 2010, modifiée et complétée par loi n° 11-15 du 2 août 2011, *JORA* n° 44 du 10 août 2011.

[4] Décret présidentiel n° 06-413 du 22 novembre 2006 fixant la composition, l'organisation et les modalités de fonctionnement de l'organe national de prévention et de lutte contre la corruption, *JORA* n° 74 du 22 novembre 2006, modifié et complété par décret présidentiel n° 12-64 du 7 février 2012, *JORA* n° 08 du 15 février 2012.

[5] Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée et complétée relative à la transparence financière de la vie politique, version consolidée, www.legifrance.gouv.fr/

[6] Voir, Rachid Zouaïmia, *Droit de la régulation économique*, Berti Editions, Alger, 2008, du même auteur, *les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie*, Editions Belkeise, Alger, 2012.

[7] Art. 72 de la loi n° 90-07 du 3 avril 1990 relative à l'information, *JORA* n° 14 du 04-04-1990. Le Conseil supérieur de l'information été dissout en 1993 (voir décret législatif n° 93-13 du 26 octobre 1993 se rapportant à certaines dispositions de la loi n° 90-07 du 3 avril 1990 relative à l'information, *JORA* n° 69 du 27-10-1993). La loi organique n° 12-05 du 12 janvier 2012 relative à l'information, *JORA* n° 02 du 15 janvier 2012, institue une nouvelle autorité administrative indépendante : l'Autorité de régulation de la presse écrite dont les membres sont désignés par le Président de la République, les Présidents des deux Assemblées et les professionnels du secteur.

[8] Selon les informations relevées dans la presse, les membres de l'Organe ont exercé les fonctions de : directeur du budget au ministère des Finances, chef de cabinet au ministère des finances, chef de cabinet du chef du gouvernement, colonel de la Gendarmerie nationale, inspecteur général au niveau de l'Inspection des services du budget au ministère des finances, ambassadeur, procureur général près la Cour suprême, haut cadre au ministère des Affaires étrangères.

[9] Ordonnance n° 97-04 du 11 janvier 1997 relative à la déclaration de patrimoine, *JORA* n° 3 du 12 janvier 1997. La Commission est composée du premier président de la Cour suprême qui en assure la présidence, d'un représentant du Conseil d'Etat, d'un représentant de la Cour des comptes, de deux titulaires d'un mandat électif national désignés parmi les membres des deux assemblées, du président de la chambre nationale des notaires.

[10] Art. 27 de l'ordonnance n° 03-03 du 19 juillet 2003 relative à la concurrence, *JORA* n° 43 du 20 juillet 2003, modifiée et complétée par loi n° 08-12 du 25 juin 2008, *JORA* n° 36 du 2 juillet 2008, modifiée et complétée par loi n° 10-05 du 15 août 2010, *JORA* n° 46 du 18 août 2010.

[11]

Loi n° 2000-03 du 5 août 2000 fixant les règles générales relatives à la poste et aux télécommunications, *JORA* n° 48 du 06-08-2000, modifiée et complétée par loi n° 06-24 du 26 décembre 2006 portant loi de finances pour 2007, *JORA* n° 85 du 27 décembre 2006, modifiée et complétée par loi n° 14-10 du 30 décembre 2014 portant loi de finances pour 2015, *JORA* n° 78 du 31 décembre 2014. Les rapports de l'Autorité de régulation de la poste et des télécommunications peuvent être consultés sur le site : www.arpt.dz/

[12] Art. 40 du décret législatif n° 93-10 du 23 mai 1993 relatif à la bourse des valeurs mobilières, *JORA* n° 34 du 23-05-1993, modifié et complété par ordonnance n° 96-10 du 10 janvier 1996, *JORA* n° 03 du 14-01-1996, modifié et complété par loi n° 03-04 du 17 février 2003, *JORA* n° 11 du 19 février 2003 (rectificatif in *JORA* n° 32 du 7 mai 2003).

[13] Art. 212 de l'ordonnance n° 95-07 du 25 janvier 1995 relative aux assurances, *JORA* n° 13 du 08-03-1995, modifiée et complétée par loi n° 06-04 du 20 février 2006, *JORA* n° 15 du 12 mars 2006 (rectificatif in *JORA* n° 27 du 26 avril 2006), modifiée par ordonnance n° 10-01 du 26 août 2010 portant loi de finances complémentaire pour 2010, *JORA* n° 49 du 29 août 2010.

[14] Voir, El Kadi Ihsane, "Affaire Khalifa, quatre scénarios d'après-déballage", *El Watan Economie*, du 12 au 18 mars 2007, p. 5.

[15] Voir Zouheir Aït Mouhoub, "L'incroyable saga d'un baron d' l'informel", *El Watan Week-end*, 14 janvier 2011.

[16] Transparency International, *Indice de perception de la corruption 2011*, www.transparency.org/

[17] Loi n° 16-01 du 6 mars 2016 portant révision constitutionnelle, *JORA* n° 14 du 7 mars 2016 (rectificatif in *JORA* n° 46 du 3 août 2016).