



جامعة عبد الرحمن ميرة-بجاية
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام



المركز القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص: قانون العام الاقتصادي

تحت إشراف الدكتور:

زقموط فريد

من إعداد الطالب:

محفوف الياس

لجنة المناقشة:

د/ حمادي نوال ، أستاذ محاضر ب"، جامعة عبد الرحمن ميرة- بجاية رئيسا

د/ زقموط فريد، أستاذ محاضر "ب"، جامعة عبد الرحمن ميرة- بجاية مشرفا

د/ صويلح كريمة، أستاذ مساعد "أ"، جامعة عبد الرحمن ميرة- بجاية ممتحنا

تاريخ المناقشة 03 جويلية 2023

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وعرافان

الحمد لله تعالى له عظيم الشكر والحمد والامتنان

شكر وتقدير إلى أستاذي الفاضل "زقموط فريد" أسأل الله أن يجزيه كل الخير ويديم عليه الصحة والعافية إن شاء الله، على كل ما قدمه لي من نصح وتوجيه.

تشكراتي إلى كل من علمني حرفاً، أساتذتي الفضلاء من بدايتي التعليم في الابتدائي إلى هذه المرحلة، فلهم مني اسمي عبارات التقدير والاحترام.

أتقدم بجزيل الشكر لأساتذتنا المحترمين الذين تفضلوا وقبلوا مناقشة هذا العمل المتواضع، لكل من أعانني من قريب أو من بعيد لإنهاء هذا العمل أتقدم بخالص تشكري لهم، وبالخصوص أستاذي الفاضل الدكتور "موري سفيان" الذي ساعدني كثيراً من خلال توجيهه ونصحه لي فأنتقدم إليه بجزيل الشكر والعرافان وأسأل الله أن يديمه الصحة والعافية إن شاء الله.

كما أتقدم أيضاً بجزيل الشكر والعرافان إلى أستاذي الفاضل "ارزقي تيري" الذي ساعدني كثيراً بتوجيهه لي ونصحه كذلك خلال مشواري الجامعي فله دور أيضاً على ما وصلت إليه.

إهداء

اهدي ثمرة هذا العمل المتواضع

إلى من أعطوني الحب والحنان ومن قاموا بالتضحية والكفاح في سبيل
تربيتي وتعليمي أبي وأمي أطال الله في عمرهم وأمدهم بوافر الصحة والعافية
إن شاء الله.

وإلى كل أصدقائي كل واحد باسمه.

وإلى كل من استلهمت منهم معنى الثبات وزرعوا في قلبي حب العلم
ووضعوا بين أيدي القوة والعزيمة.

وإلى كل عائلتي وأقاربي وإلى جميع الذين ساندوني وأسدوا إلى النصح
والتوجيه.

وإلى جميع زملائي في الدراسة وبالأخص محفوف عومر، كواش زين الدين
وأوكل عادل.

محفوف الياس

قائمة المختصرات

❖ أولاً: باللغة العربية:

- ج ر ج ج: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.
- ص: الصفحة.
- ص، ص: من الصفحة إلى الصفحة.
- الخ: إلى آخره.
- س: سنة.
- ط: طبعة.

❖ ثانياً: باللغة الفرنسية:

- P: page.
- P.p: page à page.

مقدمة

يعتبر الفساد بصورة عامة ظاهرة خطيرة تهدد استقرار المجتمعات وأمنها، يعرقل تنميتها وتطورها و كذا ازدهارها، وهذا راجع لما لها من انعكاسات على اقتصاد الدولة، وعلى المجتمع ككل، حيث يعد ظاهرة تدعم الجريمة بشتى أنواعها، وذلك في شتى المجالات وبالخصوص جرائم الأعمال، و كما يعتبر الفساد من بين العوامل الرئيسية التي تقوم عليه الجريمة المنظمة، و لهذا تعتبر ظاهرة الفساد من بين الظواهر والجرائم التي تمس كل المجتمعات، بحيث لا تمس فقط الشأن المحلي فهي ظاهرة تهدد الاقتصاد الدولي ككل، وليس الاقتصاد الوطني فحسب.

تعرف ظاهرة الفساد انتشارا واسعا خصوصا في الدول النامية، ذلك راجع إلى ارتباطها بالمستوى الاقتصادي، الاجتماعي للموظف العمومي، وكذا المستوى الثقافي والوعي الوطني، كما يعتبر الفساد من الظواهر التي عرفت انتشارا واسعا في وقتنا الحالي، حيث أضحى يهدد المجتمع الدولي في هذا العصر، حيث يعرقل التنمية المستدامة و تخلف جو من الفوضى في المجتمع و عدم الاستقرار، وبالتالي يهدد الاقتصاد الوطني والدولي في آن واحد.

لهذا حضى موضوع الوقاية من الفساد ومكافحته، اهتمام كبير سواء على مستوى الدولي أو الوطني أو الإقليمي، إذ تعتبر من القضايا التي اتفق واجتهد عليها العلماء والخبراء من أجل التصدي له والحد منه، وذلك بشتى الوسائل والآليات وهذا من أجل تحقيق التنمية في شتى المجالات والقطاعات، فظاهرة الفساد لا تعرف لا حدود جغرافية ولا سياسية واقتصادية، كما لا تملك إيديولوجية، فيمكن أن نشبهها بمرض كوفيد 19 الذي دخل كل دول العالم والذي خلف الكثير من الخسائر سواء المادية أو البشرية، فهذا هو الحال بالنسبة لظاهرة الفساد التي لا تعرف أي حدود، ولا تملك أي إيديولوجية و ينجم عنها الكثير من الخسائر للدول في شتى المجالات، فهي عبارة عن مرض يصيب و يهدد كل الدول دون استثناء.

كما ذكرنا سابقا فان ظاهرة الفساد عرفت انتشارا واسعا في جميع دول العالم وخاصة الدول النامية من بينها الجزائر التي انتشرت فيها هذه الظاهرة، ولهذا سارعت الدولة الجزائرية إلى اتخاذ تدابير من أجل الحد من هذه الظاهرة، حيث وقعت وصادقت على العديد من الاتفاقيات الدولية، من أجل مكافحة هذه الظاهرة والتعاون والتنسيق فيما بينها على نحو أكثر فعالية في هذا المجال.

فالدولة الجزائرية برهنت على أرض الواقع للمجتمع الدولي على التزامها بتنفيذ كل ما جاء في الاتفاقيات التي صادقت عليها حيث قامت الدولة الجزائرية بإنشاء آليات مؤسساتية من أجل القضاء على هذه الظاهرة والحد منها.

وعليه فقد تم إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد مكافحة التي جاءت بمناسبة الانضمام إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003¹، التي نصت في مادتها السادسة إلى كفالة كل دولة طرف بوجود هيئة أو هيئات تتولى منع الفساد و تمنح لها الاستقلالية اللازمة لتمكين من الاضطلاع على وظائفها بصورة فعالة و بعيدا عن أي تأثير.

كما نصت المادة 17 من القانون 01/06² المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على "تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد و مكافحته قصد تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد"³ كما نص المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري 2016 على أنها هيئة استشارية في مجال مكافحة الفساد، ولكن بعد التعديل الدستوري لسنة 2020 قام المؤسس الدستوري باستحداث هذه الهيئة التي قام بتسميتها السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته ، ومنح لها اختصاصات جديدة مقارنة بصلاحيات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، حيث جعل منها سلطة تتمتع بدور رقابي خلافا أيضا للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، كما اعتبرها سلطة ضبط حكومية تختص في متابعة قضايا الفساد التي تعتبر من بين الأجهزة المعتمدة عليها في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة ظاهرة الفساد والقضاء عليه نهائيا.

¹ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك، يوم 31 ديسمبر 2003، المصادق عليها بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 128/04 مؤرخ في 19 افريل 2004، ج ر ج ج، عدد 02، صادر بتاريخ 25 افريل 2004.

² القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ج ج، عدد 14، صادر بتاريخ 08 مارس 2006، معدل ومتم بموجب الأمر رقم 05/10 مؤرخ في 26 اوت 2010، ج ر ج ج، عدد 50، صادر بتاريخ 01 سبتمبر 2010، معدل ومتم بموجب القانون رقم 15/11 مؤرخ في 02 اوت 2011، ج ر ج ج، عدد 44، صادر بتاريخ 10 اوت 2011 .

³ المادة 17، مرجع نفسه.

أهمية الموضوع:

تكمّن أهمية الموضوع من خلال تفعيل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته لمحاربة تفاقم هذه الظاهرة في شتى المجالات وبأنواعه المختلفة، حيث أثرت على المواطنين وعلى اقتصاد دول العالم بسبب غياب المسؤولية، وبالخصوص أن ظاهرة الفساد ينتج عن علاقات وتفاعلات بين الأطراف في المجتمع، هذا ما يجعل منها ظاهرة بمختلف الأبعاد لانتشاره في جميع القطاعات والمجالات.

هدف الدراسة:

تكمّن أهداف الدراسة في معرفة الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مقارنة مع طبيعة القانونية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، خصوصا أن في التعديل الدستوري لسنة 2020 قد عزز المؤسس الدستوري اختصاصاتها وكذا محاولة معرفة الأدوار المستحدثة لهذه السلطة.

أسباب اختيار الموضوع:

يرجع سبب اختيار هذا الموضوع إلى ميولي الشخصي ورغبتي في تناول لموضوع المتعلق بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته باعتباره موضوع حديث جدير بالدراسة والبحث، للوصول إلى نتائج مفيدة في مسارنا المهني، ومن جهة أخرى سيمكننا من إثراء هذا الموضوع.

الإشكالية:

إن استحداث السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 التي اعتبرها المؤسس الدستوري على أنها آلية لتنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مكافحة الفساد، وذلك بهدف بناء دولة ديمقراطية فعالة تتسم بالمساءلة والشفافية والمسؤولية، تسعى من خلاله إلى ترسيخ مبادئ الحوكمة، وبالتالي قد كيفها المؤسس الدستوري على أنها سلطة مستقلة وزودها بجملة من الاختصاصات ومن هنا نطرح الإشكالية الآتية:

فيما يتمثل المركز القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته؟

ومن هذه الإشكالية تتفرع التساؤلات التالية:

- ما هي الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته؟
- ما هي العراقيل التي تواجه السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته؟
- ما هي الاختصاصات المستحدثة للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته؟

المنهج المتبع:

للإجابة على الإشكالية الرئيسية تم الاعتماد على المنهج الوصفي باعتباره الأنسب لمثل هذه المواضيع، وكذلك المنهج التحليلي الذي يقوم على تحليل النصوص القانونية المتعلقة بهذا الموضوع وتفسيرها ومحاولة استخراج نقاط الضعف والعيوب واقتراح الحلول المناسبة.

الفصل الأول

الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية
والوقاية من الفساد ومكافحته

نظرا لتطور ظاهرة الفساد في الدولة الجزائرية، تم إنشاء جهاز لمحاربة هذه الظاهرة المتمثل في الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، المتخصصة في مجال مكافحة الفساد و الحد منه، لكن هناك من يعتبرون أن هذه الهيئة غير قادرة على مكافحة الفساد، وذلك لعدم منحها استقلالية كاملة لمباشرة مهامها، فهي هيئة تابعة للسلطة التنفيذية و تخضع لقراراتها، وباستقراء العبارة الموجودة في المادة 02 من قانون 01/06 التي تنص على أنه "...توضع لدى رئيس الجمهورية"، يظهر عدم استقلالية هذه الهيئة، مما أدى بالمشروع الجزائري إلى استحداث هذه الهيئة في التعديل الدستوري لسنة 2020⁴ حيث تم تغيير التسمية من كلمة هيئة إلى كلمة سلطة التي أصبحت "السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته" التي منح لها عدة صلاحيات واختصاصات عن سابقتها، إضافة إلى إنشاء قانون خاص بها و المتمثل في القانون 08/22⁵ الذي ينظمها ويحدد تشكيلتها وصلاحياتها.

بالتالي أصبحت ضمن المؤسسات الدستورية، التي خول لها مهام عديدة منها مهام أساسية رقابية وأخرى استشارية وتحسيسية، وتعتبر سلطة مستقلة لها ذمة مالية مستقلة وفق ما نصت عليه المادة 204 من التعديل الدستوري لسنة 2020⁶، وكذا المادة 2 من القانون 08/22⁷ و هذا خير دليل على رغبة السلطة الجزائرية في تعزيز الشفافية و النزاهة في كل مراحل التسيير لدى الإدارة العمومية أثناء ممارستها لاختصاصاتها المالية كانت أو الإدارية و المسندة لها بموجب القوانين والتشريعات السارية المفعول، ولكن على الرغم من كل الجهود التي بذلها المشروع الجزائري وكذا

⁴ دستور 28 نوفمبر 1996، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 438/96 مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، معدل و متمم بموجب قانون رقم 03/02 مؤرخ في 10 افريل 2002، ج ر ج ج، عدد 25، صادر في 14 افريل 2002، و قانون رقم 19/08، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر ج ج عدد 63، صادر في 16 نوفمبر 2008، و قانون رقم 01/16 مؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر ج ج، عدد 14، صادرة في 07 مارس 2016، معدل و متمم بموجب المرسوم الرئاسي 442/20، مؤرخ 30 ديسمبر 2020، ج ر ج ج، عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.

⁵ قانون رقم 08/22 المؤرخ في 5 مايو 2022 المتعلق بتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، ج ر ج ج، عدد 32، صادر بتاريخ 14 مايو 2022.

⁶ انظر المادة 02، مرجع نفسه.

المؤسس الدستوري في توطيد معالم الشفافية و النزاهة و كذا استقلالية هذه السلطة إلا أن هناك عدة عراقيل التي تحد من استقلالية هذه السلطة.

لهذا قمنا بتقسيم فصلنا هذا إلي مبحثين حيث سنتطرق إلى دراسة التكيف القانوني للسلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته واستقلاليتها في (المبحث أول)، وكذا حدود هذه الاستقلالية أي حدود استقلالية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في (المبحث ثاني).

المبحث الأول

التكييف القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

تم إنشاء السلطة العليا لشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته و ذلك من أجل تنفيذ استراتيجيات الدولة في مجال مكافحة الفساد والوقاية منه و كما حددت القوانين والتنظيمات الإطار القانوني لهذه السلطة⁸، قد تم تكريسها دستوريا و ذلك في الفصل الرابع من الدستور تحت عنوان السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته إضافة إلى استحداث القانون الخاص بها ألا وهو القانون 08/22 المتعلق بتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته و تشكيلها وصلاحياتها الذي زودها بمجموعة من الصلاحيات التي لم تكن موجودة في السابق. وتتمتع بنوع من الاستقلالية عكس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وبروز الطابع السلطوي الذي يظهر جليا في اتخاذ القرارات بمفردها دون تدخل أي سلطة في ذلك، وكذا اتسامها بالطابع الإداري الذي يظهر من خلال تلك القرارات التي تصدرها، وكذا تمتعها بالاستقلال القانوني الذي يتبين من خلال استقلالها العضوي والوظيفي.

من اجل معرفة التكييف القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته يجب دراسة و تحليل النصوص القانونية والمواد الدستورية التي تنص على هذه السلطة و بعد تحليل المادة 204⁹ والمادة 205¹⁰ من التعديل الدستوري 2020، وكذا باستقراء القانون 08/22، بين لنا أن المشرع كيفها على أنها سلطة تتمتع بالطابع السلطوي و الطابع الإداري وكذا الاستقلال القانوني و هذا ما سنقوم بدراسته في هذا المبحث حيث سنتناول الطابع السلطوي لهذه السلطة في (المطلب

⁸بن مالك احمد، عقباوي محمد عبد القادر، "النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته كآلية للرقابة"، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تمنراست، الجزائر، المجلد 6، العدد الثاني، سبتمبر 2022، ص1005.

⁹ انظر المادة 204 من التعديل الدستوري 2020، مرجع سابق.

¹⁰ انظر المادة 205، مرجع نفسه.

(الأول)، و الطابع الإداري لسلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد في (المطلب الثاني)، و أخيرا سنقوم بدراسة الشخصية المعنوية لهذه السلطة (المطلب الثالث) .

المطلب الأول:

الطابع السلطوي لسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

تعتبر ظاهرة انتشار الفساد من بين الأسباب التي دفعت المشرع إلى استحداث الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والوقاية منه في التعديل الدستوري لسنة 2020، حيث أدرجها المؤسس الدستوري ضمن المؤسسات الدستورية حين خصص لها الفصل الرابع من الدستور تحت عنوان السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وقد منح لها سلطات واسعة في مجال مكافحة الفساد.

فمدلول السلطة يقصد به في الوجه العام ذلك التسلط والسيطرة والتحكم، وعليه فإن السلطة هو الحق في أن تواجه الآخرين أو تأمرهم بالاستماع إليك وطاعتك¹¹، فالسلطة تطلب القوة غير أن القوة بلا سلطة ظلم و استبداد، هكذا فان السلطة تعني الحق¹²، أما السلطة من الناحية القانونية فإنه تعني حق التصرف أو في توجيه التصرفات للآخرين لتحقيق الأهداف المرجوة و بالصيغة الأخرى فان السلطة هي تلك القوة القانونية التي تمنح الحق للشخص في أن يصدر الأوامر لشخص آخر أو لعدة أشخاص والحصول على امتثالهم وتنفيذ الأعمال المكلفين بها¹³

يتجلى الطابع السلطوي للسلطة العليا للشفافية من خلال تلك الصلاحيات والاختصاصات التي منحها لها المؤسس الدستوري في مباشرة عملها ومواجهة ظاهرة الفساد والحد منها و ذلك من خلال إعطاءها الصلاحيات اللازمة في إصدار الأوامر وإجبار الآخرين على طاعتها والامتثال لها دون استثناء، عكس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، التي غلب عليها الطابع الاستشاري على الرغم من أنها كيفت بأنها سلطة إدارية مستقلة، تتمتع بالشخصية المعنوية و

¹¹BADAOUI . A et autres, dictionnaire juridique (français /arabe),7 édition, Librairie de Liban , Bairout, 2002, p24.

¹² حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 11.

¹³ عرابة الحاج، "ازدواجية السلطة في المستشفيات: المفهوم والإشكالية"، مجلة الباحث، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 07، 2010، ص 229.

الذمة المالية ، فالسلطة العليا للشفافية تعدت ذلك أين أضفى عليها المشرع بعض الصلاحيات والاختصاصات التي ارتقت بها إلى السلطات العليا في الدولة حيث أصبحت مؤسسة دستورية بآتم معنى الكلمة.

فالطابع السلطوي للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته تكمن في إعطائها السلطة الحقيقية في اتخاذ القرارات التي تمكنها من مباشرة اختصاصاتها بكل فعالية ومصداقية وشفافية وكذا عدم تبعيتها للسلطة التنفيذية أو لأية جهة أخرى وكما أن استبدال كلمة الهيئة الوطنية بكلمة السلطة العليا للشفافية بهذا المصطلح له دلالات كبيرة تبين الاعتراف لها بالطابع السلطوي.

لهذا سنقوم بدراسة الطابع السلطوي لسلطة العليا من خلال دراسة سلطتها في اتخاذ القرارات (الفرع الأول) و كذا عدم تبعيتها وظيفيا لأية جهة (الفرع الثاني) .

الفرع الأول

سلطة اتخاذ القرارات

تمتلك السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، سلطة اتخاذ القرارات طبقا لما جاء في النصوص القانونية الخاصة بها، وتحليل تلك النصوص القانونية نجد أنها تملك سلطة اتخاذ القرارات، و خير دليل عن ذلك فإنها تقوم بالمعاينة من تلقاء نفسها أو بعد تبليغها أو إخطارها بوجود انتهاك لجودة وفعالية الإجراءات المطبقة داخل الهيئات والإدارات العمومية والجمعيات والمؤسسات، المتعلقة بالوقاية من أفعال الفساد بتوجيه توصيات قصد اتخاذ الإجراءات التي من شأنها وضع حد لهذه الانتهاكات في الأجل الذي تحدده و عدم الامتثال لهذه الأوامر تقوم السلطة العليا للشفافية بتبليغ الأجهزة المختصة المحددة عن طريق التنظيم من اجل اتخاذ الإجراءات المناسبة¹⁴، كما انه عندما تلاحظ أيضا من تلقاء نفسها أو بعد تبليغها أو إخطارها وجود خرق للقواعد النزاهة تتخذ التدابير المنصوص عليها في المادة 10¹⁵ من القانون 08/22 السالف الذكر، التي تتمثل في توجيه

¹⁴ انظر المادة 09 من قانون 08/22، مرجع سابق.

¹⁵ انظر المادة 10، مرجع نفسه.

اعذرا للمعني إذا كانت التوصيات غير مجدية ، إصدار الأوامر في حال معاينة أي تأخير في تقديم التصريحات أو قصور أو عدم الدقة في محتواها أو عدم الرد على طلب التوضيح، وأخيرا إخطار النائب العام المختص إقليميا في حالة عدم التصريح أو في حالة التصريح الكاذب للممتلكات، كل هذا يدخل في نطاق سلطاتها في اتخاذ القرارات في مجال مكافحة الفساد.

الفرع الثاني

عدم تبعية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته لأية جهة

إن السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته لها ميزة أساسية تختلف عن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، حيث تكمن هذه الميزة في عدم تبعية هذه السلطة لأية جهة، حيث نص المشرع الجزائري في المادة 02 من قانون 08/22 على أن "السلطة العليا مؤسسة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري" و هذا دليل على استقلالية السلطة العليا وعدم تبعيتها لأي جهة، عكس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته التي عرفها المؤسس الدستوري و ذلك في نص المادة 202¹⁶ من التعديل الدستوري 2016 بأنها "تؤسس هيئة وطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و هي سلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية تتمتع الهيئة بالاستقلالية الإدارية و المالية " وأيضاً المشرع الجزائري في المادة 18 من القانون 01/06 عرفها على أنها "هيئة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي"¹⁷، وهذا الاختلاف بين الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته والسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته هو خير دليل على أن المشرع الجزائري من خلال التعديل الدستوري 2020 أراد من هذه السلطة أن تكون سلطة مستقلة بآتم معنى الكلمة ولا تخضع للسلطة التنفيذية من خلال جعلها مؤسسة دستورية.

¹⁶ انظر المادة 202 من تعديل دستوري لسنة 2016، مرجع سابق.

¹⁷ المادة 18 من قانون 01/06، مرجع سابق .

المطلب الثاني

الطابع الإداري للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

إن السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد و مكافحته، تتسم بالطابع الإداري و ذلك على الرغم من عدم اعتراف المؤسس الدستوري بصريح العبارة في المادة 204¹⁸ من التعديل الدستوري 2020، بذلك إلا انه تكفي كلمة السلطة التي تضمنتها هذه المادة لكي تتمتع هذه السلطة بطابع الإداري ، و كما أن المؤسس الدستوري ليس من دوره التطرق إلى التفاصيل فهو ينص على المبدأ و يترك التفاصيل للمشرع، فعند استقراء المادة 02 من قانون 08/22 نجد أن المشرع نص بصريح العبارة على الطابع الإداري لي السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

ما يبين أيضا اتسام السلطة العليا بالطابع الإداري هو إعداد نظامها الداخلي و المصادقة عليه، وكذا إعداد التقارير السنوية حول نشاطها ، و كذا تقارير دورية عن تنفيذ التدابير و إجراءات الشفافية و الوقاية من الفساد و هذا طبقا للمادة 4 الفقرة 8 والفقرة 10 من القانون 08/22¹⁹.

لتبيان أكثر الطابع الإداري لهذه السلطة يجب دراسة مضمون الطابع الإداري للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته (الفرع الأول) وكذا تبيان السند القانوني للطابع الإداري للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته (الفرع الثاني).

¹⁸ المادة 204 من تعديل الدستوري 2020، مرجع سابق.

¹⁹ المادة 4 فقرة 8 و 10 من قانون 08/22، مرجع سابق.

الفرع الأول:

مضمون الطابع الإداري للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

رغم تجاهل المؤسس الدستوري عن ذكر الطابع الإداري للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته إلا أنها تعتبر من بين السلطات الإدارية، فهي مؤسسة دستورية رقابية مهامها الحد من الفساد من خلال مكافحته والوقاية منه²⁰، كما تعمل على ترسيخ قيم المواطنة ونشر ثقافة النزاهة في المجتمع وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الرشيد²¹. وعليه فإنها تقوم بإصدار قرارات إدارية تنفيذية تصبح نافذة وتنتشر في الجريدة الرسمية، قد تكون قرارات فردية تمس مراكز قانونية خاصة أو تنظيمية تمس مراكز قانونية عامة وتسري على جميع الأشخاص، وكما أن ما يدل على أن السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته سلطة إدارية هو إعدادها لنظامها الداخلي وكذا إعدادها لتقارير نشاطها وكذا تقارير دورية تختص بالإجراءات والتدابير التي تتخذها السلطة العليا للشفافية في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، وبناء على ذلك يمكن إدراجها ضمن قائمة السلطات الإدارية المستقلة وذلك بنظر إلى طبيعة نشاطها وتلك المعايير²²، وبالتالي من الواضح أن السلطة العليا تفي بالشروط التي تصنفها ضمن فئة السلطات الإدارية المستقلة و هو التكيف الذي اعتمده البعض من الباحثين²³

وعليه تعتبر المهام المذكورة أعلاه مهام إدارية بحتة، لكونها تمارس عن طريق القرارات الإدارية، والصادرة من سلطة إدارية بما لها من امتيازات السلطة العامة، فالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته على غرار السلطات الإدارية الأخرى لم تنشأ بقصد تكليفها بمهام

²⁰ غربي أحسن، "السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020"، مجلة أبحاث، جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة، المجلد 6، عدد 01، سنة 2021، ص ص 691 - 692.

²¹ حيدر جلول، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وحماية الممتلكات والأموال العمومية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي ليايس سيدي بلعباس، سنة 2020/2021، ص 16.

²² زوايميه رشيد، "المركز القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته"، المجلة الأكاديمية للبحث

القانوني، المجلد 14، العدد 01، سنة 2023، ص 13.

²³ زوايميه راشيد، مرجع نفسه، ص 14.

غريبة عن تلك التي تمارسها الإدارات التقليدية، بل أوكلت لها نفس المهام بموجب النصوص القانونية المنشئة لها.

وأخيرا يظهر مضمون الطابع الإداري للسلطة العليا في قابلية قراراتها للطعن فيها أمام القضاء الإداري.

الفرع الثاني

السند القانوني للطابع الإداري

إن السند القانوني على الطابع الإداري لهذه السلطة غير مكرس صراحة في الدستور فالمؤسس الدستوري اكتفى بالنص على أنها مؤسسة مستقلة، وترك هذه المهمة للمشرع أين كرس هذا الطابع صراحة في المادة 2 من قانون 08/22 الذي نص على أنها مؤسسة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي والإداري، وهذا يعني أن هذه السلطة تتسم بالطابع الإداري.

ما يدل أيضا على الطابع الإداري للسلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته هو نص المشرع الجزائري صراحة على تمتع هذه السلطة بالاستقلالية في وضع نظامها الداخلي وكذا إعدادها لتقارير سنوية وتقارير دورية حول نشاطها و مهامها الذي أدرجها المشرع في المادة 4 من القانون 08/22 السالف الذكر²⁴.

المطلب الثالث

الشخصية المعنوية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

إن المشرع الجزائري حرص على تكريس مبدأ استقلال القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك من أجل تنفيذ استراتيجيات الدولة الجزائرية في مجال مكافحة الفساد، حيث تم تكريس الاستقلال القانوني لهذه السلطة في التعديل الدستوري 2020، وكذا في

²⁴ المادة 04 من قانون 08/22، مرجع سابق.

القانون 08/22 الذي يحدد تنظيم هذه السلطة وتشكيلها وصلاحياتها، حيث منحها الشخصية المعنوية المتمثلة في أهلية التعاقد وحق التقاضي بصفة المدعية أو مدعي عليه . وهذا التكريس يساهم في قيام السلطة بالمهام المنوط لها ألا وهو محاربة الفساد والقضاء عليها. وكما أن السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته تملك مقر خاص بها الذي نجد المشرع الجزائري قد نص عليه في المادة²⁵3 من القانون 08/22 السابق الذكر، و كما لها جهاز خاص بها ، وكل هذا يثبت تمتع السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته بالشخصية المعنوية، ولهذا سنقوم بدراسة أهلية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته على التعاقد (الفرع الأول)، و كذا سوف نقوم بدراسة أهلية السلطة العليا للشفافية على التقاضي (الفرع الثاني) .

الفرع الأول

أهلية التعاقد

تعتبر إمكانية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته على التعاقد مع الجهات الأخرى من أهم مؤشرات استقلالية هذه السلطة وحيادها، وهذا ما أدرجه المشرع الجزائري في بعض النصوص القانونية حيث نجد أنه صرح على إمكانية إجراء السلطة العليا التعاقد والتعاون مع الجهات الأخرى سواء وطنية أو أجنبية في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته²⁶، وقد نص المشرع على أن السلطة العليا للشفافية تتمتع بمجموعة من الصلاحيات و التي من بينها "السهر على تطوير التعاون مع الهيئات والمنظمات الإقليمية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته"، كما نجد أيضا أن للسلطة العليا للشفافية لها صلاحيات في "التعاون بشكل استباقي في وضع طريقة منتظمة و منهجية لتبادل المعلومات مع نظيرتها من الهيئات على المستوى الدولي و مع الأجهزة والمصالح المعنية بمكافحة الفساد"²⁷. كل هذا يدل على تكريس

²⁵ المادة 03 من القانون 08/22، مرجع سابق.

²⁶ المادة 04 فقرة 7، مرجع نفسه.

²⁷ المادة 04 فقرة 09 من قانون 08/22، مرجع سابق.

المشرع لأهلية تعاقد السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مع الجهات الأخرى في مجال اختصاصها.

الفرع الثاني

أهلية التقاضي

إن المشرع الجزائري كرس مبدأ حق التقاضي للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته²⁸، في ظل الإصلاحات القانونية التي عرفها النظام القانوني الجزائري في الآونة الأخيرة، أين صرح على إمكانية التقاضي سواء كان بصفة المدعية أو مدعي عليه²⁹، الذي نص فيها المشرع على أنه تكون قرارات السلطة العليا قابلة للطعن القضائي وفقا للتشريع الساري المفعول، وكما أن هذا التكريس يجعل من هذه السلطة مصدرا للشفافية و النزاهة.

كما أن المشرع مكن السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من إخطار النائب العام المختص إقليميا عندما تتوصل إلى وقائع ذات الطابع الجزائي، و هذا طبقا للمادة 12 فقرة 01 من قانون 08/22³⁰، وهذا ما يبين أيضا أهليتها في التقاضي، كما أن كون السلطة العليا من بين السلطات الإدارية المستقلة فإنها تخضع إلى القضاء الإداري فيما يخص الطعون المقدمة ضدها وهذا ما يبين أهليتها للتقاضي.

²⁸ عثمان حويذق، محمد لمين سلاخ، "النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته"، مجلة العلوم

القانونية و السياسية، جامعة الوادي، المجلد 13، العدد 01، أبريل 2022، ص475.

²⁹ المادة 11 من قانون 08/22، مرجع سابق.

³⁰ المادة 12 فقرة 01، مرجع نفسه.

المبحث الثاني

مظاهر وحدود استقلالية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

تدل فكرة الاستقلالية عدم خضوع هذه السلطة لا لنظام الوصائية الإدارية ولا للسلطة الرئاسية³¹، وكذا عدم تدخل أي سلطة في عملها، ولهذا للقول أن السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته سلطة مستقلة يجب أن نقوم بدراسة مظاهر استقلاليتها (المطلب الأول)، لكن التمعن في النصوص المنظمة لهذه السلطة نجد أنها كثيرا ما تصطدم هذه الاستقلالية بعراقيل وتدخل من السلطة التنفيذية مما يجعل استقلاليتها نسبية و عليه سنتطرق الى دراسة حدود استقلالية السلطة العليا (المطلب الثاني).

المطلب الأول

مظاهر استقلالية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

يعتبر الاستقلال العضوي و الوظيفي للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من أهم مؤشرات التي تثبت استقلالية هذه السلطة وحيادها، ولهذا يجب مراعاة كيفية وشروط اختيار الأعضاء وتوفير لهم جميع الشروط والضمانات التي تكفل عدم خضوعهم لأية نفوذ أو أية سلطة مهما كانت أو تأثيرهم بأصحاب المصالح وهذا الأمر الذي يولد الثقة في هذه السلطة و القرارات الصادرة عنها من قبل المواطنين، وهذا ما سعى المشرع الى تكريسه من خلال القانون 08/22 الأخير على مبدأ استقلالية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من الجانب العضوي، من خلال نصه على كيفية تعيين وتحديد تشكيلة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وعلى تعدد الجهات في تعيين الأعضاء وكذا مشاركة العديد من السلطات في الدولة في ذلك، ونفس الشيء بالنسبة للاستقلال الوظيفي حيث نص المشرع على استقلالية السلطة العليا للشفافية من الناحية الوظيفية، من خلال العديد من المواد التي تبين الاستقلالية الوظيفية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، حيث أن الاستقلال الوظيفي يشمل

³¹ زوايميه رشيد، مرجع سابق، ص 16 .

الاستقلال من الجانب الإداري والمالي وكذلك حتى الاستقلال القانوني، ولتبيان مظاهر استقلالية السلطة العليا للشفافية سنتطرق إلى دراسة مظاهر الاستقلالية العضوية (الفرع الأول)، وبعدها سننتقل إلى دراسة مظاهر الاستقلالية الوظيفية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مظاهر الاستقلالية العضوية

تعتبر الاستقلالية العضوية من بين أهم المؤشرات و المظاهر التي تبين استقلالية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته و حيادها . و لهذا حرص المشرع الجزائري على كفاءات وشروط اختيار أعضاء السلطة العليا للشفافية وكذا توفير لهم جميع الشروط والضمانات التي تتكفل عدم خضوعهم لأية نفوذ أو أية سلطة أخرى مهما كانت أو تأثيرهم بأصحاب المصالح، وهذه الأمور هي التي تولد الثقة في القرارات الصادرة عنها من قبل المواطنين وكذا النص على التعددية والتشارك بين السلطات في تعيين أعضاء السلطة العليا و هذا ما نجده قد تم تكريسه في مجمل الإصلاحات التي عرفتها السلطة العليا للشفافية في الآونة الأخيرة. ولإظهار استقلالية السلطة العليا للشفافية من الناحية العضوية سنقوم بدراسة التشكيلة الجماعية (أولا) و كذا دراسة النظام القانوني للأعضاء (ثانيا).

أولا : التشكيلة الجماعية

تظم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته تشكيلة جماعية وفق ما جاء به القانون 08/22 المتعلق بتنظيم هذه السلطة³². حيث يتضمن جهازين أساسيين هما رئيس السلطة العليا (أ) ومجلس السلطة العليا (ب)

³² المادة 16 من قانون 08/22، مرجع سابق.

أ. رئيس السلطة العليا

إن رئيس السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته معين من قبل رئيس الجمهورية لعهددة مدتها خمس سنوات قابلة لتجديد مرة واحدة³³، وفي هذا السياق تتنافى عهدته الرئاسية مع أية عهددة انتخابية أو وظيفية أو أي نشاط مهني آخر³⁴.

يعتبر رئيس السلطة العليا الممثل القانوني لهذه السلطة، حيث منحه القانون العديد من الصلاحيات³⁵ تتناسب مع مركزه، أين هو مكلف بإعداد الاستراتيجية الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والسهر على تنفيذها ومتابعتها، والقيام بتطوير سبل التعاون الدولي مع الهيئات الدولية لمكافحة الفساد والوقاية منه .

كما يتولى الرئيس إعداد مشروع مخطط السلطة العليا، وكذا إعداد نظامها الداخلي والميزانية السنوية وإعداد مشروع التقرير السنوي للسلطة العليا ورفعها إلى رئيس الجمهورية بعد مصادقة المجلس عليه.

وكذا عند تلقيه أو وصول أي معلومات تتضمن وقائع تحتمل الوصف الجزائي يقوم بإحالتها إلى النائب العام المختص إقليمياً، أو إلى مجلس المحاسبة إذا كانت ضمن اختصاصاته، كما يتولى إبلاغ المجلس بصفة دورية بجميع الإخطارات التي تم تبليغها بها والتدابير التي اتخذت بشأنها³⁶.

³³تم تعيين نسيمه مسراتي رئيسة السلطة العليا لعهددة مدتها خمس سنوات، بموجب المرسوم الرئاسي المؤرخ في 17 جويلية 2022 ج ر ج ج، عدد 50، لمؤرخة في 28 جويلية 2022.

³⁴المادة 21 من قانون 08/22، مرجع سابق.

³⁵ المادة 22، مرجع نفسه.

³⁶ المادة 12 فقرة 01، مرجع نفسه.

ب. مجلس السلطة العليا

مجلس السلطة العليا هو جهاز يرأسه رئيس السلطة العليا و يتولى أمانته الأمين العام للسلطة العليا ويتكون مجلس السلطة العليا حسب ما حددته المادة 23 من القانون 08/22 من 12 عضو يعينون كالآتي³⁷ :

- حيث هناك ثلاث أعضاء يختارهم رئيس الجمهورية من بين الشخصيات الوطنية المستقلة.

- وكذا ثلاث قضاة واحد من المحكمة العليا، واحد من مجلس الدولة، وواحد من مجلس المحاسبة، يتم اختيارهم على التوالي من طرف المجلس الأعلى للقضاء ومجلس قضاة المحاسبة.

- ثلاث شخصيات مستقلة يتم اختيارهم على أساس كفاءتهم في المسائل المالية و القانونية وكذا نزاهتهم و خبراتهم في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته الذي يتم اختيارهم على التوالي من قبل رئيس مجلس الأمة و مجلس الشعبي الوطني و الوزير الأول³⁸.

- ثلاث شخصيات من المجتمع المدني شخصيات من المجتمع المدني، يختارون من بين الأشخاص المعروفين باهتمامهم بالقضايا المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته من طرف رئيس المرصد الوطني للمجتمع المدني.

³⁷المادة 23 من قانون 08/22، مرجع سابق.

³⁸ المادة 23 فقرة 03، مرجع نفسه.

كما أن أعضاء المجلس يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة 05 سنوات غير قابلة للتجديد، وكما يستفيد رئيس المجلس وأعضاءه من خلال تلك الفترة بالحماية الدولية أثناء تأدية مهامهم أو بمناسبةها من مختلف التهديدات التي قد تعترضهم³⁹.

كما ألزم القانون هؤلاء بحفظ السر المهني و يطبق هذا الالتزام حتى بعد انتهاء علاقاتهم المهنية بالسلطة العليا⁴⁰.

يجدر الإشارة إن أحكام القانون 08/22 بين أن تعيين أعضاء السلطة يكون بصفة مشتركة بين السلطات وهذا دليل على منح قدر من الاستقلالية للأعضاء، عكس ما كان عليه في السابق أين كان لرئيس الجمهورية احتكار في سلطة تعيين الأعضاء ورئيس السلطة الذي يجعل منه كما يرى البعض⁴¹ المتمكن و المستحوذ على مسيرها وحيث يجعل الأعضاء دائماً يخضعون لسلطة المكلفة بتعيينهم وهذا ما يقلص من استقلاليتهم واستقلالية السلطة بوجه عام.

أما فيما يخص سير اجتماعات المجلس يجتمع في دورة عادية بناء على استدعاء رئيس السلطة مرة واحدة على الأقل كل ثلاثة أشهر، و كما يمكن الاجتماع في دورات غير عادية بناء على استدعاء الرئيس تلقائياً أو بطلب من نصف أعضاءه على الأقل، ولا تصح المداولات إلى بحضور نصف الأعضاء على الأقل وفي إطار اجتماعات المجلس. يمكن لرئيس السلطة العليا ان يدعوا أي شخص من ذوي الخبرة التي قد تكون مساهمته مفيدة في المسائل المطروحة على المجلس⁴².

³⁹المادة قانون 24 من 08/22، مرجع سابق.

⁴⁰المادة 27 ، مرجع نفسه.

⁴¹فاطمة عثمانى، نبيل بورماني، "استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بين الرؤية الدستورية والواقع"، مجلة

التراث، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، المجلد 02، عدد 26، 2017، ص64.

⁴²المادة 35 من قانون 08/22، مرجع سابق.

وتتخذ قرارات المجلس بالأغلبية الأعضاء الحاضرين وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس جلسة راجحا⁴³.

كما تكون جلسات المجلس سرية، كما أنه لا يمكن لأي عضو من الأعضاء التداول في قضية لها صلة أو قرابة أو مصاهرة أو مصلحة مباشرة أو غير مباشرة، خلال خمسة سنوات التي سبقت المداولة⁴⁴.

ثانيا: النظام القانوني للأعضاء

بالرجوع إلى القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁴⁵ نجد فيه أن تعيين أعضاء هذه الهيئة يكون بموجب مرسوم رئاسي لمدة 05 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة ويتم اختيارهم من بين الشخصيات الوطنية المستقلة التي تمثل المجتمع المدني والذي يكون تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية دون مشاركة أي سلطة أخرى في التعيين و هذا ما يمس من استقلالية الأعضاء⁴⁶.

ولكن بصدور قانون رقم 08/22 تدارك المشرع هذه النقائص، حيث تبنى أسلوب جديد في تعيين الأعضاء إذ تعد وتتشارك عدة جهات في تعيين أعضاء هذه السلطة وذلك من أجل إعطاءهم أكثر استقلالية مقارنة بما كان عليه أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحة ويتضح ذلك من خلال تشكيلة هذه السلطة.

⁴³ حيث أشارت المادة 34 من قانون رقم 08/22، مرجع سابق، على أنه "في حالة تعذر حضور الرئيس يرأس احد أعضاء المجلس الذي يتم تعيينه من قبل الرئيس".

⁴⁴ المادة 33، مرجع نفسه.

⁴⁵ القانون 01/06، مرجع سابق.

⁴⁶ عثمانى فاطمة، يورماني نبيل، مرجع سابق، ص64.

تكون مدة العضوية 05 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة بالنسبة لرئيس السلطة وغير قابلة للتجديد بالنسبة لأعضائها وهذا ما جاء به القانون المنظم لهذه السلطة كما لا يمكن ممارسة أي مهنة أو نشاط آخر أثناء فترة عضوية أو الانتداب.

كما تطرق أيضا هذا القانون إلى كيفية انتهاء مدة العضوية⁴⁷ ، والتي يمكن إرجاعها لحالتين وهما الحالات العادية (أ) والحالات الغير عادية (ب).

أ. الحالات العادية لانتهاء العضوية

تتمثل الحالات العادية التي تضمنها القانون 08/22 في حالة الوفاة وكذا تقديم الاستقالة من طرف عضو من أعضاء هذه السلطة وبالتالي عند تقديم هذه الاستقالة تنتهي مدة العضوية.

ب. الحالات الغير عادية لانتهاء العضوية

وتكون في عدة حالات التي يمكن تلخيصها في:

- فقدان الصفة التي عين العضو بموجبها التي حددها المشرع أن يكون العضو قاض فأن بزوال هذه الصفة لأي سبب تفقده العضوية.
- الإقصاء لغياب أي عضو بسبب غير مشروع ثلاث اجتماعات متتالية للمجلس.
- القيام بأعمال وتصرفات خطيرة تتنافى مع التزاماته كعضو في السلطة العليا.

على أن المشرع لم ينص على كيفية تفعيل هاتين الحالتين الأخيرتين إلا أنه منح رئيس السلطة صلاحية إصدار قرار فقدان العضوية وذلك باشتراط الأغلبية المطلقة لأعضائه، التي تعتبر ضمانا لحماية أعضاء السلطة العليا من أي تعسف.

⁴⁷ غربي احسن، مرجع سابق، ص 698.

الفرع الثاني

مظاهر الاستقلالية الوظيفية

إن استقلالية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، لا يمكن أن يكون فعالاً إلا إذا كانت تتمتع بوسائل قانونية تسمح لها بتحقيق الأهداف التي أنشأت من أجلها، ويتجلى الاستقلال الوظيفي للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد في عدة مظاهر ومن بين هذه المظاهر التي يمكن قياس استقلالية السلطة العليا من الجانب الوظيفي هو الاستقلال الإداري والقانوني ولاسيما حرية إعداد النظام الداخلي والمصدقة عليه (أولاً) والاستقلال المالي (ثانياً).

أولاً: الاستقلال الإداري

إن التعديل الدستوري لسنة 2020 لم يدمج صراحة الاستقلال الإداري للسلطة العليا للشفافية في نص المادة 204 منه، أين اكتفى فقط بكلمة مؤسسة مستقلة حيث أن المؤسس الدستوري ليس من صفاته التفصيل بل يضع المبدأ و يترك مهمة التفصيل للمشرع و لهذا أتى قانون 08/22 ليؤكد أو يفصل في ذلك أين نص في المادة 02 منه على أن السلطة العليا سلطة إدارية مستقلة بصريح العبارة⁴⁸.

نجد أيضاً الاستقلال الإداري يتجلى ذلك من خلال تلك الصلاحيات الممنوحة لها في مسألة تحديد نظامها الداخلي الذي تقوم بإعداده و تصادق عليه السلطة العليا بنفسها و كما أنها تقوم بتنظيم وإعداد نظام المداورات.

وأخيراً ما يبين أيضاً الاستقلال الإداري لسلطة العليا هي تلك الصلاحيات الممنوحة لرئيس السلطة وأعضاءها، وكذا سلطة اتخاذ القرارات بمفردها دون تدخل أي سلطة في شأنها أي أنها لا تخضع لأي سلطة أخرى ولكن هذا لا يعني عدم خضوع قراراتها لرقابة القضاء المختص⁴⁹.

⁴⁸ المادة 02 من قانون رقم 08/22، مرجع سابق.

⁴⁹ غربي أحسن، مرجع سابق، ص 698.

إن السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من بين المؤسسات الإدارية المستحدثة بموجب التعديل الدستوري الأخير، التي منحت لها مجموعة من الصلاحيات ومن بين هذه الصلاحيات وظائف ضبطية التي كانت في السابق ضمن اختصاص أصيل للإدارة التقليدية. كما منح لها أيضا اختصاص رقابي الذي يعود أصلا للسلطات القضائية و بالتالي أصبحت هذه السلطات بوجهها الجديد بديل عن باقي الكيانات الإدارية العمومية التقليدية⁵⁰،

إن التعديل الدستوري 2020، وكذا القانون 08/22 المتعلق بتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد و مكافحته و تشكيلها و صلاحيتها قد منح للسلطة العليا شخصية معنوية أو قانونية إن صح التعبير، وذلك بصريح العبارة في المادة 02 من القانون 08/22 السالف الذكر بنصه على أنها "... تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي"، وهذه الاستقلالية القانونية للسلطة العليا للشفافية يعني لها الحق في التقاضي والتصرف بكل حرية في مجال مكافحة الفساد دون أي ضغوطات من طرف السلطات المركزية، وكما تنظم أن السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته و تحديد تشكيلتها و صلاحيتها جاء بموجب قانون و ليس بموجب نص تنظيمي الأمر الذي يعتبر تدعيما لاستقلاليتها.

ثالثا: الاستقلال المالي

تتمتع السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بذمة المالية مستقلة، لكن تعتمد تقدير ميزانيتها، يخضع للسلطة التنفيذية، كما تخضع في نفقاتها للرقابة لكن هذا لا يؤثر على استقلالية السلطة من الجانب المالي، باعتبار أن إقرار الميزانية العامة للدولة تعود دائما لوزير المالية بعد موافقة رئيس الجمهورية عليها و مصادقة البرلمان عليها وهو ما نصت عليه المادة 36 من القانون 08/22 التي تنص على أنه "تزود السلطة العليا بميزانية خاصة تقيد في الميزانية العامة للدولة، رئيس السلطة العليا هو الأمر بصرف ميزانية السلطة العليا"⁵¹.

⁵⁰ نجار لويزة، التصدي المؤسساتي والجزائي لظاهرة الفساد في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، ط2018، 1، ص64.

⁵¹ المادة 36 من قانون 08/22، مرجع سابق.

هذا ما يؤكد أن السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته تملك ميزانية خاصة بها تسجل ضمن الميزانية العامة للدولة. كما أنها لا تتلقى أي إعانات مالية من أية جهة أخرى، كما أن محاسبتها تخضع للمحاسبة العمومية ورقابة الأجهزة المتخصصة في الدولة. طبقاً للتشريع و التنظيم المعمول بهما، وهذا ما نصت عليه المادة 38 من القانون 08/22 السابق الذكر⁵².

المطلب الثاني

حدود استقلالية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

اعترف المشرع الجزائري باستقلالية السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك بشكل صريح إلا أن هذه الاستقلالية كثيراً ما تختفي و يكفي فقط النظر في بعض من النصوص القانونية المتعلقة بها، و ناهيك عن الواقع العملي الذي يثبت ذلك، هذا ما جعل البعض يشكك في استقلالية هذه السلطة، حيث يعتبرون أن استقلاليتها نسبية و كما يصفونها بالافتراضية والمظهرية⁵³، كما أن التدقيق في بعض النصوص القانونية المتعلقة بالسلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته نكتشف أن هناك قيود تحد وتقلص من استقلاليتها من الناحيتين العضوية و الوظيفية، تصطدم مجموعة من العراقيل التي تعيقها في أداءها للمهام التي أنشئت من أجلها و لهذا سنقوم بدراسة حدود الاستقلال الوظيفي للسلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته (الفرع الأول)، وبعدها ننتقل لدراسة حدود الاستقلالية العضوية لسلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته(الفرع الثاني) .

⁵² المادة 38 من قانون 08/22، مرجع سابق.

⁵³ حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة و إشكالية الاستقلالية، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 19، عدد 38، 2009، ص16.

الفرع الأول

حدود الاستقلالية الوظيفية

رغم وجود عدة مظاهر تجسد الاستقلالية الوظيفية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد و مكافحته، إلا أن هذه الاستقلالية نسبية و ليست مطلقة⁵⁴، وهذا ما يضيف على استقلاليتها الطابع الشكلي أو الخيالي⁵⁵، الأمر الذي يوحي غياب الإرادة السياسية في مكافحة الفساد، على الرغم من أن هناك العديد من النصوص القانونية المكرسة إلا أنها لم تترجم على أرض الواقع، وهذا ما يشكل نوع من التمويه القانوني لتضليل الرأي العام و تبيان أن الدولة الجزائرية كرسست في منظومتها القانونية كل الآليات اللازمة لمكافحة الفساد وفق ما نصت عليه الاتفاقيات الدولية المنفق عليها من طرف الجزائر، وكذا وفق للجهود الدولية المتمثلة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

من بين أهم القيود التي تعترض السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته التي تحد من استقلاليتها الوظيفية نجد تبعيتها إلى السلطة التنفيذية وذلك من خلال إجراء سلطة المصادقة على نشاطاتها (أولا) و كذا خضوعها للمراقب المالي فيما يخص ذمتها المالية (ثانيا).

أولا: تدخل السلطة التنفيذية عن طريق إجراء المصادقة والموافقة

يعتبر إجراء التصديق و موافقة السلطة التنفيذية على أعمال ونشاطات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، مظهر من مظاهر تقييد لحريتها واستقلاليتها، وذلك نتيجة الرقابة الوصائية التي تمارسها السلطة التنفيذية على النشاطات التي تقوم بها هذه السلطة.

⁵⁴ هارون نورة ، " عن الاستقلالية الوظيفية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته"، مجلة الدراسات حول فعالية

القاعدة القانونية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، المجلد 04، العدد 01، سنة 2020

ص 109 .

⁵⁵ ZAOUIMIA.R, Droit de la régulation économique, Berti édition . Alger, 2006 .p 35.

على الرغم من أن المشرع الجزائري نص على أن السلطة العليا تعد نظامه الداخلي إلا أن عبارة ترسله إلى رئيس الجمهورية هو مظهر من مظاهر عدم استقلالية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

هذا هو الحال الذي كانت عليه في السابق أي أن هناك رقابة السلطة التنفيذية على أعمال الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وكذا بعض السلطات الإدارية المستقلة و على سبيل المثال نجد نفس الرقابة كانت تمارسها السلطة التنفيذية على مجلس المنافسة من خلال نص المادة 27 من الأمر 03/03 المتعلق بالمنافسة التي تنص على "يرفع مجلس المنافسة تقريرا سنويا عن نشاطه إلى الهيئة التشريعية و إلى رئيس الحكومة و إلى الوزير المكلف بالتجارة..."⁵⁶، و هذا دليل على أن على الرغم من منحها الاستقلالية في إعداد نظامه الداخلي و كذا ممارسة نشاطاتها إلا أن هناك رقابة حقيقية من طرف السلطة التنفيذية على هذه السلطات ومن بينها السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته و هذا ما يجعل استقلاليتها نسبية.

كما أن ما يبين أيضا استقلالية السلطة العليا للشفافية هو إعدادها لمشروع التقرير السنوي و رفعه إلى رئيس الجمهورية⁵⁷. وأخير يمكننا القول أن السلطة العليا للشفافية لا تتمتع بالسلطة التنظيمية بمعناه الحقيقي ما دام أن السلطة التنفيذية تتدخل عن طريق المصادقة على الأنظمة التي تعدها، و هذا ما يبين أكثر أن السلطة العليا غير مستقلة من هذا الجانب.

ثانيا: الرقابة المالية من طرف وزير المالية

استقلالية السلطات الإدارية المستقلة يجعلها سلطات بالمعنى الحقيقي يظهر خاصة فيما يتعلق باستقلاليتها في الذمة المالية، الذي تعتبر من الركائز لقياس مدى استقلاليتها الوظيفي وبالعودة إلى المادة 02 من القانون 08/22 نجد أن المشرع الجزائري نص صراحة على أن

⁵⁶ المادة 27 من أمر رقم 03/03 مؤرخ في 19/07/2003، المتعلق بالمنافسة، ج ر ج ج، عدد 43 صادر بتاريخ 20/07/2003، معدل ومتمم.

⁵⁷ المادة 04 فقرة 10 من قانون 08/22، مرجع سابق.

السلطة العليا للشفافية تتمتع بالذمة المالية وذلك بصريح العبارة. ولكن بالرجوع إلى ن المادة 38 الفقرة 02 من القانون 08/22 نجد أنها نصت على انه تخضع محاسبة السلطة العليا لرقابة الأجهزة المختصة في الدولة، وهذا خير دليل على نسبية عدم استقلالية السلطة العليا أيضا، وكل هذا يوحي على مدى التأثير الذي تمارسها السلطة التنفيذية عليها السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد و مكافحته من خلال للرقابة المالية وهو نفس الشيء بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحة الفساد سابقا أين كانت تمارس عليها الرقابة من طرف المراقب المالي الذي يتم تعيينه من طرف رئيس الجمهورية، كل هذا يبين أنه رغم الإصلاحات القانونية التي مست هذه الهيئة في التعديل الدستوري لسنة 2020 و كذا إنشاء القانون 08/22 الخاص بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، إلا انه بقيت على ما هو عليه قبل التعديل وتبقى تلك الإصلاحات مجرد حبر على ورق و لم يطرأ أي تغير بل بقيت السلطة التنفيذية هي المسيطرة على جميع السلطات الإدارية المستقلة بما فيها السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته.

الفرع الثاني

حدود الاستقلالية العضوية

اعترف المشرع الجزائري على باستقلالية السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد من الناحية العضوية ،من خلال مجموعة من المواد القانونية الموجود في القانون الأساسي المتعلق بالسلطة العليا لشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ويحدد تشكيلتها وصلاحياتها، وبعدها تناولنا أوجه الاستقلالية العضوية لسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، توصلنا إلى أن هذه الاستقلالية لم تكتمل، إذ أن هناك بعض العراقيل والقيود التي تعترضها، وهذا راجع إلى احتفاظ السلطة التنفيذية ببعض وسائل التأثير، على الرغم من إعطاءها بعض الصلاحيات إلا أن هذا غير كافي للجزم باستقلالية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من الناحية العضوية ، لأن ما زالت السلطة التنفيذية تسيطر وتؤثر على هذه السلطة من جميع النواحي، ومن بين هذه العراقيل التي تحد من استقلالية السلطة العليا من الناحية العضوية نجد طريقة تعيين

الأعضاء على الرغم من أن المشرع نص على كيفية اختيار وتعيين الأعضاء وذلك بمشاركة العديد من السلطات الموجودة في الدولة وحتى المجتمع المدني يساهم في ذلك إلا أن التمعن جيدا فيها نجد احتكار رئيس الجمهورية لسلطة التعيين (أولا) فيما يخص انتهاء المهام و عزل الأعضاء يكون بموجب نص تنظيمي وهذا ما يدل أيضا على تدخل السلطة التنفيذية في هذا الشأن (ثانيا).

أولا: احتكار رئيس الجمهورية لسلطة تعيين الأعضاء

تعتبر سلطة و كيفية تعيين الأعضاء من بين المظاهر التي تبين مدى استقلالية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد من الناحية العضوية، فبالعودة الى المادة 24 من القانون 08/22 نجدها تنص على أن أعضاء السلطة العليا للشفافية يكون بموجب مرسوم رئاسي طبقا للمادة 24⁵⁸ ، كما نصت المادة 23 من القانون 08/22 السابق الذكر⁵⁹ على كيفية تعيين و تشكيل مجلس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد و مكافحته، فعند استقراء هذه المادة نجد أن هناك تعددية في تعيين واقتراح أعضاء السلطة العليا إلا أنه بعد تحليل مضمون هذه المواد نجد أن رئيس الجمهورية والسلطة التنفيذية هو صاحب الاختصاص الأصلي في سلطة تعيين الأعضاء ، والذي لا يقبل تدخل أي سلطة أخرى في هذه الصلاحية، وهذا ما يحد من استقلالية السلطة العليا وهذا ما يحد تلك النصوص و إفراغها من محتواها، وبالتالي نلاحظ أن أغلبية الأعضاء يتم تعيينهم من طرف السلطة التنفيذية حيث نلاحظ أن ثلاثة أعضاء يختارهم رئيس الجمهورية من بين الشخصيات الوطنية المستقلة . ثلاث قضاة واحد من المحكمة العليا، واحد من مجلس الدولة، واحد من مجلس المحاسبة يتم تعيينهم من طرف المجلس الأعلى للقضاء و مجلس قضاة مجلس المحاسبة و ثلاث آخرون يختارون على أساس كفاءتهم في المسائل المالية أو القانونية ونزاهتهم وخبراتهم في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته يتم اختيارهم على التوالي من طرف مجلس الأمة و رئيس مجلس الشعبي الوطني، وكما يتم اختيار ثلاث الشخصيات

⁵⁸ المادة 24 من قانون 08/22، مرجع سابق.

⁵⁹ المادة 23، مرجع نفسه.

المعروفة باهتمامهم بالقضايا المتعلقة بالوقاية من الفساد و مكافحته من قبل رئيس المرصد الوطني للمجتمع المدني.

عليه فان التدقيق في الجهات المقترحة والمعينة لأعضاء مجلس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد نجد أن أغلبية الأعضاء يتم تعيينهم من طرف أجهزة تابعة لسلطة التنفيذية ومن بين هذه الأجهزة نجد مجلس الأعلى للقضاء، مجلس الأمة، الوزير الأول، مجلس المحاسبة ... الخ من الأجهزة التابعة لسلطة التنفيذية و التي تتشارك مع رئيس الجمهورية في التعيين والاقتراح، وذلك بموجب مرسوم الرئاسي، وهذا خير دليل على أن السلطة التنفيذية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في تعيين أعضاء مجلس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته على الرغم من أن المشرع اعتمد على معيار التعددية في اختيار الأعضاء⁶⁰ إلا انه يبقى مجرد حبر على ورق، بل على الرغم من هذه الإصلاحات تبقى مسألة التعيين كما في السابق الذي تكون السلطة التنفيذية المسيطرة سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وهذا كله ما يؤكد على عدم وجود رغبة حقيقية في تحقيق الاستقلالية الفعلية لسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وكما ان هذا سيجعل العضو المعين سيتمتع بالترام معنوي اتجاه رئيس الجمهورية الذي له دور في تعيينه وهذا ما يفرض عليه استشارته في كل القضايا ومنه التأثير على تصرفاته⁶¹، والتي تعد من المظاهر التي تؤكد على نسبية استقلالية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

ثانيا: انتهاء العضوية و مدة الانتداب

تنتهي مدة الانتداب والعضوية في السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته عن طريق مرسوم رئاسي، أي بنفس الأشكال والإجراءات الخاصة

⁶⁰زوايميه رشيد، مرجع سابق، ص 18.

⁶¹ اكسوم عيلا رشيدة، "عن دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في مواجهة الفساد والحد منه في القانون الجزائري"، المجلة النقدية والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، المجلد 16، العدد 04، 2021، ص 20.

بالتعيين⁶²، حيث نصت المادة 24 من القانون 08/22 السابق الذكر على أنه "يتم تعيين أعضاء المجلس بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس سنوات غير قابلة للتجديد وتنتهي مهامهم حسب الأشكال نفسها...".

كما نصت أيضا المادة 26 من القانون 08/22 على كيفية فقدان العضوية⁶³ و على الرغم من أن المشرع حدد كيفية فقدان العضوية وتحديد مدة الانتداب إلا أن العبارة تنهى مهامهم حسب الأشكال نفسها أي أنها ينتهي مهامهم بموجب مرسوم رئاسي الذي يصدره رئيس الجمهورية محل تناقض، حيث يفهم انه يمكن لرئيس الجمهورية في أي وقت التدخل لعزل أو إنهاء مهام أي عضو دون أي أسباب و ذلك فقط يكفي صدور مرسوم رئاسي يثبت ذلك و هذا خير دليل على أن السلطة التنفيذية هي التي تتحكم في هذه السلطة، و كما يمكن في أية لحظة أن تقوم بجل هذه السلطة وإجراء تغييرات عليها بكل سهولة وهذا دليل قاطع على عدم استقلالية السلطة العليا و الوقاية من الفساد و مكافحته عضويا مادام أن السلطة التنفيذية تتدخل في التعيين وإنهاء المهام.

⁶² المادة 24 من قانون 08/22، مرجع سابق.

⁶³ انظر المادة 26 ، مرجع نفسه.

خاتمة الفصل الأول

كخلاصة لما سبق يمكن القول أن المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري 2020، قد منح السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته، العديد من الصلاحيات التي عرفت بذلك قفزة نوعية في مجال مكافحة الفساد بشتى صوره و أنواعه، و كذلك صدور القانون 08/22 الذي عزز مكانة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بتأكيد استقلاليتها من الناحية العضوية والوظيفية وتوضيح كيفية ممارسة صلاحيتها فيما يتعلق بمحاربة الفساد في مختلف الأجهزة الإدارية و غير الإدارية خاصة فيما يتعلق بمحاربة الإثراء غير المشروع للموظفين العموميين الذي ينتج دائما عن ممارسة الفساد ، وهذا ما يجعلها سلطة مستقلة و لكنه ليس بصفة مطلقة وهذا راجع إلى العديد من الصعوبات التي تعترضها.

عليه نستنتج أن استقلالية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته نسبية ذلك لمحدودية الاستقلال المالي والإداري التي يعتبران من أهم المبادئ لقياس درجة الاستقلالية الوظيفية حيث نجد أن هذه السلطة تابعة للسلطة التنفيذية في ذمتها المالية وكذا مصادقة هذه الأخيرة على تقريرها السنوي، أما من الناحية العضوية على الرغم من تكريس مبدأ التعددية في التعيين إلا أن في ارض الواقع هو عكس ذلك، وهذا ما يجعل استقلاليتها نسبية.

الفصل الثاني

اختصاصات السلطة العليا للشفافية والوقاية
من الفساد ومكافحته

بغرض تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد والوقاية منه تم استحداث هيئات ذات طابع إداري وأخرى ذات طابع قضائي من شأنها الحد من انتشار جرائم الفساد المالي لاسيما في المجال المتعمق بالأموال والممتلكات العمومية، وذلك نظرا الاستشعار لإرادة السياسية في الدولة بالأبعاد الخطيرة التي يمكن أن تؤدي إليها هذه الجرائم من الناحية الاقتصادية، والرقابة المؤسساتية على مبدأ الشفافية والنزاهة في تسيير واستخدام الأموال والممتلكات العمومية تباشرها نوعان من المؤسسات، فقد تكون هذه المؤسسات مدسرة لذلك أطلقنا عليها تسمية المؤسسات الدستورية، وقد تكون هذه المؤسسات منشأة من طرف المشرع، وهي المعروفة بالرقابة المؤسساتية القانونية، وبدورها تقسم المؤسسات الدستورية حسب اختصاصها والمهام المنوط بها، إلى مؤسسات دستورية رقابية، ومؤسسات دستورية استشارية تتولى اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، وتجسد النزاهة والشفافية في تسيير الأموال العمومية، وهو الدور المنوط بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كمؤسسة دستورية استشارية، والتي أصبحت مؤسسة دستورية رقابية بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020، وعليه نتناول صلاحية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته (المبحث الأول)، ثم فعالية دور السلطة العليا للشفافية للوقاية من الفساد ومكافحته (المبحث الثاني).

المبحث الأول

صلاحية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

أوكلت للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والوقاية منه الكثير من الأدوار والمهام والصلاحيات أشارت إليها المادة 20 من قانون 01/06⁶⁴ والمتمثلة في جمع ومركزة واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها لاسيما البحث في التشريع والتنظيم والإجراءات والممارسات الإدارية عن عوامل الفساد لأجل تقديم توصيات لإزالتها ولقد تم تفصيلها وتحديدها بدقة بموجب المرسوم رقم 314/06 المعدل والمتمم والذي قام بتوزيعها على مختلف الأقسام، وهي عموماً وفقاً للمادة 17⁶⁵ من القانون المذكور أعلاه تتمثل في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد، وبعد صدور التعديل الدستوري 2020، وصدور قانون 08/22 المتعلق بتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وتشكيلها وصلاحياتها، أدى إلى توسيع صلاحيات السلطة العليا للشفافية للوقاية من الفساد ومكافحته، وهو ما يظهر جلياً في نص المادة 205 من التعديل الدستوري 2020، والمواد من 04 إلى 13 من القانون 08/22 أعلاه حيث تم استحداث اختصاصات جديدة لها لم تكن من مهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد، أهمها الدور الرقابي، عليه نتطرق إلى الدور الرقابي للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في (المطلب الأول)، ثم اختصاصات الاستشارية والتحسيسية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

الدور الرقابي للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

الدور الرقابي هو ما أنيط به من القيام بأعمال معينة ملقاة على عاتق السلطة العليا للشفافية من رقابة وإشراف وتوجيه وإعداد الخطط من أجل حماية النزاهة من الفساد، حيث أقر المؤسس الدستوري

⁶⁴ المادة 20 من قانون رقم 01/06، مرجع سابق.

⁶⁵ المادة 17، مرجع نفسه.

في المادة 205 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بصلاحيات أخرى للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ، كما تضمن التعديل الدستوري النص على علاقة السلطة العليا بمجلس المحاسبة وعلاقتها بالسلطات القضائية والأجهزة المختصة في الدولة حيث جاء في نص المادة 205 "تتولى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته على الخصوص المهام الآتية:

- وضع استراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والسهر على تنفيذها ومتابعتها،
- جمع ومعالجة وتبليغ المعلومات المرتبطة بالفساد، ووضعها في متناول الأجهزة المختصة
- إخطار مجلس المحاسبة والسلطة القضائية المختصة كلما عاينت وجود مخالفات، وإصدار أوامر، عند الاقتضاء، للمؤسسات والأجهزة المعنية
- المساهمة في تدعيم قدرات المجتمع المدني والفاعلين الآخرين في مجال مكافحة الفساد،
- متابعة وتنفيذ ونشر ثقافة الشفافية والوقاية ومكافحة الفساد،
- إبداء الآراء حول النصوص القانونية ذات الصلة بمجال اختصاصها،
- المشاركة في تكوين أعوان الأجهزة المكلفة بالشفافية والوقاية ومكافحة الفساد،
- المساهمة في أخلقة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الرشيد والوقاية ومكافحة الفساد.
- يحدد القانون تنظيم وتشكيل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا صلاحياتها الأخرى"⁶⁶.

تلعب السلطة العليا للشفافية دور رقابي مهم في مكافحة والحد من الفساد شأنه شأن الهيئة الوطنية للفساد سابقا، وتعتبر السلطة العليا للشفافية من بين السلطات الإدارية المستقلة حيث منحت

⁶⁶ المادة 205 من تعديل الدستوري 2020، مرجع سابق.

لها صلاحية الوقاية من الفساد والحد منه⁶⁷، وخول لها في هذا المجال الدور الرقابي والذي يتمحور في معالجة المعلومات ذات الصلة بالفساد.

الفرع الأول

معالجة المعلومات ذات الصلة بالفساد

تكلف السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بجمع ومركزة واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منه، لاسيما البحث في التشريع والتنظيم والممارسات الإدارية عن عوامل الفساد من أجل إزالتها، كما تقوم بالتقييم الدوري للأدوات القانونية والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته والنظر في مدى فعاليتها، كما تضطلع بمهام متعلقة باتخاذ بعض القرارات الإدارية منها:

تلقي التصريحات بالامتلاك الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية ودراسة واستغلال المعلومات الواردة فيها والسير على حفظها⁶⁸.

جمع ومعالجة المعلومات المرتبطة بالشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته دون ان يحدد المؤسس الدستوري كيفية الحصول على هذه المعلومات المرتبطة بمجال اختصاص السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

⁶⁷ بواب بن عامر، هنان مليكة، "جديد رقابة المؤسسات الدستورية المختصة في الوقاية ومكافحة الفساد من خلال التعديل الدستوري 2020"، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، المركز الجامعي نور البشير بالبيض، العدد الثامن، جوان 2021، ص23.

⁶⁸ بوخضرة إبراهيم، "دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد بين الفعالية والتعطيل"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي تمنراست، الجزائر، العدد 4، 2013، ص154.

الفرع الثاني

الصلاحيات ذات الطابع التقريري

تختص السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بسلطة إصدار القرارات التنظيمية والتداول بخصوص العديد من المسائل، والمتمثلة في وضع استراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد، إذ تقرر السلطة العليا الاستراتيجية التي تراها مناسبة لتدعيم الشفافية والتي ترى بأنها تساهم في الوقاية من الفساد وتساهم في مكافحته وتكون هذه الاستراتيجية ملزمة لجميع الجهات المعنية بالدولة والتي يتعين عليها التقيد بها⁶⁹، علما أن وضع الاستراتيجية الوطنية لم يكن من اختصاص الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وإنما كان دورها يتوقف على مجرد اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد دون الشق المتعمق بالمكافحة أي تقترح بصورة مباشرة سياسة شاملة تتعمق بالشفافية وإنما تقترحها ضمن قواعد الوقاية من الفساد، أن تتكفل الدوائر الحكومية بوضع السياسة الشاملة إمكانية مخالفة اقتراح الهيئة الوطنية بخصوص السياسة الشاملة لعدم وجود ما يلزم الحكومة بالأخذ باقتراح الهيئة الوطنية أما في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 انفردت السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بصلاحيه وضع الاستراتيجية الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وبالتالي تقرر السلطة العليا القواعد التي تراها مناسبة للوقاية والمكافحة أيضا بالإضافة إلى القواعد المتعلقة بالشفافية.

بعد قيام السلطة العليا للشفافية بالمهام السالفة الذكر يتعين عليها تقديم تقرير سنوي لرئيس الجمهورية يتعلق بالنشاط ذات الصلة بمجال مكافحة الفساد وتقييمها وإصدار توصيات و اقتراحات

⁶⁹ كمال مصطفى، علي معروز، "دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في التعديل الدستوري 2020: مقاربة جديدة أم امتداد للنهج السابق في الوقاية والمكافحة"، مجلة المحلل القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البويرة، المجلد 03، العدد 2021، 02، ص103.

بصدد الوقاية من الفساد ومكافحته⁷⁰، يتعين أن ترد هذه التقارير بشكل علني ونشره في الجريدة الرسمية، وإعلام الرأي بمحتواه استنادا إلى الفقرة 03 من المادة 10 من قانون 08/22⁷¹.

إن أي عمل رقابي لا يمكن أن يحقق نتائجه إلا إذا اقترن بالعمل الميداني، وتدعيم نشاطات الهيئة في هذا المجال لا يكون إلا بتدعيم الإحصائيات والتحليلات المبنية على مبادئ وأسس سليمة.

المطلب الثاني

المهام الاستشارية والتحسيسية للسلطة العليا للوقاية من الفساد ومكافحته.

منح لها المشرع لهذه السلطة العليا للشفافية قدر من الاستقلالية من الناحيتين العضوية والوظيفية، للقيام بواجباتها على أكمل وجه دون التقصير في مهامها ولها مجموعة من المهام ذات طابع استشاري، حيث تقوم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد بتجسيد مبادئ دولة القانون كما تعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الأموال العمومية، كما تعمل على أبعاد تشريعي وتنظيمي للوقاية من الفساد، وتقوم بالتعاون مع القطاعات المعنية العمومية والخاصة لإعداد قواعد أخلاقيات المهنة، وبالإضافة إلى ذلك فإنها تكلف بإعداد برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد، وعليه نتناول الدور الاستشاري لسلطة العليا للشفافية في (الفرع الأول)، و نعالج دور التحسيس لها في (الفرع الثاني)

الفرع الأول

المهام الاستشارية

تكلف السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بمجموعة من المهام ذات طابع استشاري وتوجيهي، إذ أصبحت بوجهها الجديد بديل عن باقي الكيانات الإدارية العمومية التقليدية،

⁷⁰ عمارة مسعودة، "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بين الضرورة المؤسساتية ومحدودية الاختصاصات"، مجلة

حوليات الجزائر 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة البليدة 2، الجزء الثاني، 2018، ص 421.

⁷¹ المادة 10 فقرة 03 من قانون 08/22، مرجع سابق.

حيث تقوم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته هذه الأخيرة بتجسيد مبادئ دولة القانون، كما تعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الأموال العمومية.

يتحقق دور السلطة العليا للشفافية في متابعة قضايا الفساد والكشف عنها من خلال محاولة الحد منها في مرحلة سابقة على وجودها⁷²، عن طريق الوقاية منها ومنعها، والذي يتوقف على نوعية الصلاحيات الموكلة لها التي تمكنها من اتخاذ التدابير الإدارية والإجرائية، هذه الأخيرة تساعد على الكشف عن قضايا الفساد بممارستها لاختصاص البحث والتحري عنها لاسيما وأن المشرع قد سخر لها كافة التسهيلات وأساليب التحري من أجل مباشرة هذا الاختصاصات بعملية البحث، من خلال مراجعة الأطر التشريعية والتنظيمية لجرائم الفساد⁷³ وبالتالي العمل على توجيه السلطات المعنية لتعيينها أو إلغاء الأحكام التي تحد من فعاليتها أو العمل على تعديلها، على أن تقوم الإدارات سواء في القطاع العام أو الخاص بتمكينها من المعلومات والوثائق اللازمة لتحقيق أهدافها.

كما انها جهة استشارية من قبل مختلف السلطات في الدولة، خاصة السلطة التشريعية التي يمكن لها أن تستشيرها حول مشروع قانون يتعلق بالفساد والوقاية منه.

الفرع الثاني

المهام التحسيسية

يعتبر دور التوعية والتحسيس من الوسائل الفعالة للوقاية من الفساد وآثاره السلبية، ومن ثم كان ضروري وضع برامج تعمل على حث المواطن للالتزام بالنصوص القانونية الدولية والوطنية

⁷² بن عودة حورية، الفساد وآليات مكافحته في إطار الاتفاقيات الدولية والقانون الجزائري، اطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص قانون دولي وعلاقات دولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجبالي اليايس سيدي بلعباس، 2016/2015، ص304.

⁷³ عميري أحمد، "أخلاق الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2020 السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته أنموذجا"، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيارت، المجلد 07، العدد 01، 2021، ص68.

التي تمنع الممارسات غير القانونية في مجال الفساد⁷⁴، حيث حرص المشرع الجزائري على أن تتولى السلطة إعداد قواعد أخلاقيات المهنة من أجل مساعدة السلطة العليا، وتعد أخلاقيات المهنة مجموعة من المبادئ والمعايير التي يستند الموظف في ممارسة نشاطه وعمله، وذلك بترسمها ضمن وثيقة رسمية تنشر على شكل قانون يوزع على كافة الموظفين⁷⁵.

يتجسد دور السلطة العليا للشفافية في تحسيس وتوعية للأشخاص والهيئات العمومية من خلال سن قوانين ذات طابع تشريعي وأخرى ذات طابع تنظيمي من أجل الوقاية من الفساد بالتعاون مع العديد من القطاعات العامة والخاصة، من أجل الوصول إلى إقرار هذه المبادئ التي تحكم الجانب الأخلاقي للمهنة وإقرار مسؤولية أثناء ممارسة الموظف لوظيفته، كما تكلف السلطة بإعداد برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالعواقب الوخيمة الناتجة عن الفساد.

من هذا المنطلق يمكن القول أن السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته هي آلية وقائية لها دور وقائي قبل وقوع جرائم الفساد من خلال ما تقوم به من أعمال تتمثل في وضع استراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والسهر على تنفيذها ومتابعتها جمع ومعالجة وتبليغ المعلومات المرتبطة بمجال اختصاصها، ووضعها في متناول الأجهزة المختصة، المساهمة في تدعيم قدرات المجتمع المدني والفاعلين الآخرين في مجال مكافحة الفساد، متابعة وتنفيذ ونشر ثقافة الشفافية والوقاية ومكافحة الفساد، إبداء الرأي حول النصوص القانونية ذات الصلة بمجال اختصاصها، المشاركة في تكوين أعوان الأجهزة المكلفة بالشفافية والوقاية ومكافحة الفساد، المساهمة في أخلقة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الرشيد والوقاية ومكافحة الفساد، جمع ومركزة واستغلال ونشر أي معلومات وتوصيات من شأنها أن تساعد الإدارات العمومية أو أي شخص طبيعي أو معنوي في الوقاية من أفعال الفساد وكشفها، التقييم الدوري للأدوات القانونية المتعلقة بالشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والتدابير الإدارية وفعاليتها في مجال الشفافية والوقاية من

⁷⁴ZOUAIMIA.R, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Alger , Édition Houma, Alger,2005,p20.

⁷⁵ رمزي حوحو، دنش ليندة، "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الخامس، 2009، ص77.

الفساد ومكافحته، إضافة إلى الاختصاصات السابقة للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

وبالنظر إلى المهام المنصوص عليها سابقا للسلطة العليا للشفافية فإننا نأمل أن تتجسد هذه المهام في الواقع، وأن تكون أداة فعالة وآلية ناجعة في محاربة الفساد ومكافحتها، وألا تكون مهام هذه الهيئة شكلية، وأن تتمكن من محاربة الفساد في الجزائر خاصة في شؤون بعض المرافق مثل مرفق القضاء والمرافق الحكومية، وفي هذا الصدد تم استحداث مهام تضاف إلى الاختصاصات الممنوحة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

في هذا الصدد تم استحداث بموجب القانون 08/22 مهام جديدة لها من أجل تعزيز مكانتها في مجال مكافحة الفساد والمتمثل فيما يلي:

- القيام بالتحريات الإدارية والمالية في مظاهر الإثراء غير المشروع لدى الموظف العمومي الذي لا يمكنه تبرير الزيادة المعتبرة في نمته المالية، ويمكن أن تشمل التحريات التي تجريها السلطة العليا أي شخص يحتمل أن تكون له علاقة بالتستر على الثروة غير المبررة لموظف عمومي في حال ما إذا تبين أن هذا الأخير هو المستفيد الحقيقي منها بمفهوم التشريع الساري، ويمكن لسلطة أن تطلب توضيحات مكتوبة أو شفوية من الموظف العمومي أو الشخص المعني⁷⁶.

- تلقي الإخطارات من قبل أي شخص طبيعي أو معنوي لديه معلومات أو معطيات أو أدلة تتعلق بأفعال الفساد، ويشترط لقبول التبليغ أو الإخطار، أن يكون ذلك مكتوبا وموقع وان يحتوي على عناصر تتعلق بأفعال الفساد والعناصر الكافية لتحديد هوية المبلغ أو المخطر.

⁷⁶ المادة 05 من قانون 08/22 ، مرجع سابق.

- تتولى السلطة العليا متابعة مدى امتثال الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية والمؤسسات الاقتصادية، والجمعيات والمؤسسات الأخرى للالتزام بالمطابقة لأنظمة الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

المبحث الثاني

فعالية دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

يتحقق تفعيل دور أجهزة الرقابة في متابعة قضايا الفساد والكشف عنها من خلال محاولة الحد منها في مرحلة سابقة على وجودها عن طريق الوقاية ومنعها، والذي يتوقف على نوعية الصلاحيات الموكلة لها التي تمكنها من اتخاذ التدابير الإدارية والإجرائية لضمان الشفافية التي تعتبر معيار وظيفي ضابط لأداء المؤسسات وتقويم الأداء من خلال المحاسبة التي تخضع لها من قبل القضاء أو الأجهزة المختصة في مجال مكافحة الفساد خصوصا السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من أجل تحسين بيئة الأعمال بغرض جلب المستثمر الأجنبي وكسب ثقة المستثمر المحلي، وعليه نتناول العراقيل التي يمكن أن تواجه السلطة العليا للشفافية في أداء مهامها في (المطلب الأول)، وفي ننتقل بعدها إلى سبل تفعيل السلطة العليا للشفافية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

العراقيل القانونية التي تحد من تفعيل دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

بالرغم من وجود هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ودساترها في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، الأمر الذي جعلها تكتسب مكانة عالية وهامة في الهرم المؤسسي للبلاد إلا أنها واجهت العديد من العراقيل والتي تحد من أداءها المهام التي أنشأت من أجلها وجعلها حبر على ورق حيث أفرغت الهيئة من محتواها وبقيت مجرد آلية مؤسسية كلية وغير فعالة في محاربة مختلف أشكال الفساد، الوقت الذي عرف الفساد تغلغل وامتداد أكثر في القطاعات الحساسة والاستراتيجية في الاقتصاد الوطني، ومن العراقيل التي تحد من قيام السلطة بمهامها في مجال مكافحة الفساد، وعليه نعالج عدم استقلالية السلطة العليا للشفافية بصفة مطلقة في (الفرع الأول) أما في (الفرع الثاني) نعالج محدودية استقلالية المالية والإدارية للسلطة العليا للشفافية.

الفرع الأول

التأثير على عمل السلطة: عدم توفر ضمانات الحياد

تعتبر الاستقلالية الوظيفية من معالم تجسيد حوكمة التسيير في إطار هياكل السلطة، لكن هذه الاستقلالية تعترضها مجموعة من القيود التي تصطدم بالمبدأ وحياد أي استقلالية السلطة سواء ما تعلق منها بالجانب المالي أو الجانب الإداري أكثر من ذلك تقييد علاقات الهيئة بالجهات القضائية، رغم ذلك نجد أنه تابعة لرئيس جمهورية ويظهر ذلك جليا من خلال تعيينه لرئيس السلطة العليا للشفافية، كما يقوم باختيار ثلاثة أعضاء لمجلس السلطة العليا للشفافية من بين الشخصيات الوطنية المستقلة، كما يتم تعيين أعضاء المجلس بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس سنوات غير قابلة للتجديد وتنتهي مهامهم حسب الأشكال نفسها.

ما يزيد ويؤكد تبعية وعدم استقلالية وحياد الهيئة هو إنهاء مهام أعضائها بنفس طريقة تعيينهم دون تحديد ظروف، وأسباب إنهاء عضويتهم خلال مدة نيايتهم، وهذا ما يعطي للسلطة التنفيذية سلطات واسعة في تحديد حالات إنهاء مهام أعضاء الهيئة التي قد تتعسف في ذلك لعدم النص صراحة على حالات إنهاء المهام في النصوص القانونية ما يؤكد تبعية الهيئة وجعلها كأداة في يد السلطة التنفيذية⁷⁷، ضف إلى ذلك وجود رقابة لاحقة من قبل رئيس الدولة من خلال التقارير التي ترسلها له السلطة العليا للشفافية تبين مختلف نشاطاتها خلال السنة⁷⁸.

كل هذا يوحي إلى عدم وجود إرادة سياسية حقيقية لمكافحة الفساد وسبب ذلك أنه يمكن لرئيس الدولة أن يغطي على بعض الوزراء عند قيامهم ببعض جرائم الفساد وهذا ما يتعارض مع إستراتيجية مكافحة الفساد خصوصا أن ضمان قيام أي هيئة بعملها بشكل فعال جعلها أن تكون

⁷⁷ نسيم شيخ، "النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته دراسة تحليلية على ضوء النصوص القانونية"، مجلة القانون العقاري والبيئة، جامعة بلحاج بوشعيب عين تموشنت، المجلد 09، العدد 2021، ص 01، ص 88.

⁷⁸ قاضي كمال، "النظام القانوني للهيئة الوطنية المستقلة للوقاية من الفساد ومكافحته على ضوء التعديل الدستوري

الجزائري لسنة 2016"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1،

المجلد 02، العدد 01، 2018، ص 779.

مستقلة دون تبعيته السلطات الدولة، وهذا ما يعرف بالحياد أي عدم خضوعها إلى أي جهة في الدولة، وبالتالي القيام القيام بالدور المنوط لها على أحسن وجه.

يرى البعض الفقهاء أن سبب التناقض يرجع إلى الضغوط الممارسة على الجزائر من طرف هيئة الأمم المتحدة لاستحداث هيئة مستقلة لمكافحة الفساد من جهة باعتبار الجزائر من أوائل الدول المصادقة على اتفاقية مكافحة الفساد، ومن جهة ثانية رغبة المشرع في إبقاء الهيئة تحت إمرة السلطة التنفيذية لعدم توافر ربما إرادة سياسية لمكافحة الفساد بصورة فعلية.

الفرع الثاني:

الرقابة المالية المشددة

إن استقلالية السلطات الإدارية المستقلة يجعلها سلطات بالمعنى الحقيقي خاصة فيما يخص استقلالية الذمة المالية، التي تعتبر من الركائز الأساسية للاستقلالية الوظيفية، وبالعودة لهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته فبالرغم من النص صراحة على تمتع السلطة العليا للشفافية باستقلال المالي و الإداري إلا أن محاسبة السلطة العليا تخضع للرقابة المشددة للأجهزة المختصة في الدولة والتي تكون سواء رقابة قبلية أو بعدية التي تفرض على المال العام⁷⁹، وهنا تبيين التأثيرات التي يمكن أن تمارسها الدولة والتي من شأنها المساس بمبدأ الاستقلالية وكذلك خضوعها لرقابة مالية، مثلما كانت عليه الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد سابقا حيث يمارس الرقابة عليها مراقب مالي يعين من طرف الوزير المكلف بالمالية، وكل هذه المؤشرات من شأنها تقييد استقلالية الهيئة وجعلها في تبعية مالية للسلطة التنفيذية.

لم ينص المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2020 على الاستقلال الإداري للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته خلافا للتعديل الدستوري لسنة 2016 الذي تضمن

⁷⁹ بودراهم ليندة، "النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته: دراسة قانونية نقدية"، المجلة

الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، المجلد 14،

عدد 01، 2023، ص 255.

النص على " تتمتع الهيئة بالاستقلالية الإدارية والمالية"، إلا أنه تكفي كلمة مستقلة التي تضمنتها المادة 204 لتمتع السلطة العليا بالاستقلال الإداري لكون المؤسس الدستوري ليس من وظيفته التفاصيل وإنما ينص على المبدأ ويترك للمشرع مهمة تفصيل المبدأ، كما أكدت ذلك المادة 02 من قانون 22 / 08 السابق ذكره.

وتتضمن الاستقلالية الإدارية للسلطة العليا تحديد المشرع الهياكل الإدارية للسلطة أو ترك مسألة تحديدها للنظام الداخلي الذي تعده وتصادق عليه السلطة العليا، كما تقتضي الاستقلالية الإدارية تحديد المشرع لقواعد عمل وسير السلطة العليا لاسيما نظام المداورات، بالإضافة إلى الصلاحيات الإدارية التي يتمتع بها رئيس السلطة⁸⁰.

الفرع الثالث

العوائق المرتبطة بالمحيط.

مما يعاب على السياسة الحكومية في التعامل مع ملف مكافحة الفساد هو الاعتماد على قوانين محددة لمكافحة الظاهرة، بدون توفير أرضية تساعد على تطبيقها في إطار دولة القانون وكذا المحيط العام⁸¹، فمنذ تنصيب الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته و كذا استحداثها في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 والتي احتوت اسم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والتي باشرت مهامه المتعددة أي تقرير لحصيلة نشاطها وعملها أمام الجهات المختصة أو الرأي العام، ولم يعرف عنها أنها نظمت أي نشاط إعلامي أو تحسيس يقرب إلى المواطنين فهم طبيعة عملها، هذا ما يجعل السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته تتعرض للانتقادات والإكراه من قبل المحيط سواء المحيط السياسي أو المحيط الإداري، هذا ما يظهر الدور المبهم الذي تقوم به السلطة بالرغم من إنشائها والمتمثل في تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد.

⁸⁰ غربي أحسن، مرجع سابق، ص 698.

⁸¹ خروفي بلال، الحكومة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية: دراسة حالة الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2012، ص 122.

المطلب الثاني

تقييم دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

تطبيقا لبند اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وجود هيئة تتولى منع الفساد، حيث بادرت الجزائر على إنشاء هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته محددة كيفية سيرها وعملها والأهم من ذلك مهامها الوقائية.

لقد خول المشرع الجزائري للسلطة العليا للشفافية وسابقا الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته عدة صلاحيات تتعلق بمكافحة الفساد، ومنها الاستشارية، الرقابة، وتلقي التصريحات بالامتلاكات، وهذا يعتبر ضرورة قانونية لتحقيق النزاهة والشفافية التي تعكس الحوكمة الرشيدة حيث لهذه الأخيرة أهمية بالغة في التنمية، إذ يعتبره الكثيرون عمود التنمية المستدامة، فهي تحمل حلول الكثير من المشاكل التي تعاني منها مجتمعات اليوم وحكوماتها وتقضي على الفساد بمختلف أشكاله، وعليه نعالج في هذا المطلب تقييم دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من حيث الطبيعة القانونية في (الفرع الأول)، وبعدها سنقوم بتقييم دور هذه السلطة من حيث المهام و الوظائف (الفرع الثاني)، أما في (الفرع الثالث) سنعالج سبل تعزيز دور السلطة العليا للشفافية للوقاية من الفساد ومكافحته.

الفرع الأول

من حيث الطبيعة القانونية

تعتبر السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته سلطة مقيدة خاصة في تحريك الدعوة العمومية وهذا ما نلتمسه في نص المادة 12 من القانون 08/22 التي تنص على انه "عندما تتوصل السلطة العليا للشفافية إلى وقائع ذات وصف جزائي تخطر النائب العام المختص إقليميا، وتخطر مجلس المحاسبة إذا توصلت إلى أفعال تتدرج ضمن اختصاصاته، توافي السلطة العليا الجهة المخطرة بجمع الوثائق والمعلومات ذات الصلة بموضوع الإخطار". فالسلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته تعد سلطة غير مؤهلة ومقيدة بمباشرة التنفيذ العقوبات أو الإجراءات

على مرتكبي جرائم الفساد، بل هي ملزمة بإخطار الجهات المختصة بالوقائع ذات الوصف الجزائي، وهذا لا يضمن التطبيق السليم للقانون ولا الفعالية ولا النزاهة و لا الشفافية.

و بتالي فهي مجرد أداة في يد السلطة التنفيذية كلفت بالقيام بمهامها الإجرائية المتمثلة في البحث والتحري⁸² طبقا لما ورد في المادة 4 في فقرتها 1 من قانون 08/22 التي تنص على جمع و مركزة و استغلال و نشر أي معلومات و توصيات من شأنها أن تساعد الإدارات العمومية أو أي شخص طبيعي أو معنوي في الوقاية من الفساد وكشفها، وعلى رغم من هذا الدور العملي الضئيل الذي تلعبه السلطة العليا للشفافية، إلا أنه لا يرقى إلى أهمية مكافحة الفساد والوقاية منه وعدم قدرتها على اتخاذ تدابير الإجرائية و تحريك الدعوى العمومية بنفسها على مرتكبي الجرائم الفساد يبرهن على نسبية دور الهيئة.

فليس من حق السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من تحريك الدعوى العمومية، وإنما النائب العام المختص إقليميا أو مجلس المحاسبة إن كان ذلك يندرج ضمن اختصاصاته، وهذا بخلاف ما كان معمول به في ظل الأمر رقم 04/97 الملغي والمتعلق بالتصريح بالممتلكات والذي حول إلى لجنة مختصة الحق في إحالة الملف إلى الجهة القضائية التي يتعين عليها تحريك الدعوى العمومية، ويترتب من تقييد سلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في تحريك الدعوى العمومية ما يلي:

- إن المتابعة القضائية خاضعة لسلطة التقديرية والسلطة التنفيذية الأمر الذي قد يجعل المتابعة القضائية متوقفة للسلطة التقديرية لهذه الأخيرة.

- إطالة زمن المتابعة وهو ما يتعارض مع مبدأ ضمان تخفيف قيود وإجراءات المتابعة القضائية في جرائم الفساد حتى يكون الردع فعالا.

⁸² مجبور فايزة، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجيستر تخصص التنظيم والسياسة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015، ص 126.

- تكليف النائب العام أو مجلس المحاسبة بهذه المهمة يجعل من السلطة العليا للشفافية مجرد جهاز استشاري وليس تقريري، وهذا ما يمكن ملاحظته من خلال القانون المنظم للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته الذي يبرز الدور المحدود لعملها الرقابي ولمهامها فينتهي دورها في تقديم الوقائع والتقارير دون إمكانيتها من تحريك الدعوى العمومية، فتبقى سلطة استشارية لا أكثر، مهامها الوحيدة تقديم توجيهات وتوعية و تحسيس المواطنين لا غير .

وعلى الرغم من ها التعديلات التي أدرجها المؤسس الدستوري في تعديل 2020 و بالتحديد الفصل الرابع من هذا التعديل تحت اسم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، التي أصبحت الآن مؤسسة من مؤسسات الرقابة الذي أعطها صلاحيات واسعة في عملها، ويعطي لها استقلالية أكبر لتنفيذ مهامها⁸³. إلا أن كل هذا مجرد حبر على ورق و لم يظهر أي تغيير في ارض الواقع .

الفرع الثاني

من حيث المهام والوظائف

من خلال اختصاصات السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته نجد طغيان الطابع الاستشاري والتحسيبي على اختصاصاتها، فدورها في الواقع يقتصر على الوقاية من الفساد وليس مكافحته، فهي تعد سلطة وقائية فقط ويظهر طابعها الوقائي من خلال المهام الموكلة لها من خلال ما تعلق بإصدار التقارير وتقديم توجيهات وكذا اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، وتجسيد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية واقتراح تدابير خاصة منها ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد، أما عن الطابع التحسيبي للهيئة وتحسيس فيمكن تحديده من خلال المادة 04 الفقرة 5 و الفقرة 6 من القانون 08/22 السالف الذكر والمتمثلة في إعداد برامج تسمح بتوعية المواطنين بالآثار الناجمة عن الفساد و كذلك بتعزيز مبدأ الشفافية و النزاهة ، ومن بين كذلك الاختصاصات الوقائية والاستشارية أيضا نجد ما نصت

⁸³ بن عودة حورية، مرجع سابق، ص 311.

عليه المادة 4 من قانون 08/22 الفقرة الأخيرة ترفع السلطة تقريرها السنوي إلى رئيس الجمهورية بحيث يتضمن هذا التقرير تقيما للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته وكذا نقائص المعاينة والتوصيات المقترحة عند الاقتضاء وتجدر الإشارة هنا إلى أن المشرع الجزائري لم ينص على نشر هذا التقرير السنوي في الجريدة الرسمية. بل اكتفى بنص على إعلام الرأي العام بمحتواه .

عكس المشرع الفرنسي الذي نص على ضرورة نشر تقريره السنوي في الجريدة الرسمية فعدم نشر التقرير السنوي يضيفي السلطة العديد من الغموض لكونها سلطة تعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية لسيرها للأموال والشؤون العمومية وللحد من تفاقم الفساد.

الفرع الثالث

سبل تعزيز دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

إن مسألة الوقاية من الفساد ومكافحته تؤدي إلى نجاح برامج الدولة وسياساتها الاقتصادية ومع انعدام ذلك يفضي إلى عدم التوصل إلى تحقيق الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي، وتعد الشفافية والمساءلة آلية مهمة من آليات مكافحة الفساد فهي معيار ضابط لأداء المؤسسات⁸⁴، وتقويم الأداء من خلال المحاسبة التي تخضع لها على يد السلطة القضائية أو جهات مختصة لمكافحة الفساد كالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي تضطلع في الآونة الأخيرة بمهمة كبيرة لتحسين بيئة الأعمال في الجزائر قصد جذب المستثمر الأجنبي من جهة ومن جهة ثانية قصد إعادة الثقة للمستثمر المحلي⁸⁵.

لا يعتبر سن ترسانة من القوانين والتصديق على الصكوك الدولية لحد من الفساد والقضاء عليه، بل لابد من ضمان تطبيق النصوص بصفة عادلة وشاملة وتمكين الهيئات الخاصة بمكافحة

⁸⁴أكروف ناريمان، روابح رحمة، السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري 2020،

مذكرة لنيل شهادة ماستر أكاديمي في الحقوق، تخصص قانون أعمال،كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة برج بوعريج،2022،ص52.

⁸⁵ عمارة مسعودة، مرجع سابق، ص422.

الفساد بما فيها السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحة ومن مباشرة عملها بصفة سيادية ومستقلة وتحصينها من تبعية السلطة التنفيذية⁸⁶، إذ أننا بحاجة لآلية مؤسساتية في مجال مكافحة الفساد يحتاج إلى وجود عوامل من أجل قيامها بمهامها على أكمل وجه فبالرجوع إلى المادة 06 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والمادة 20 من اتفاقية مجلس أوروبا للقانون الجنائي بشأن الفساد نجد هناك معايير أساسية يجب توفرها الهيئات مكافحة الفساد، إذ يتطلب الأمر ضمان استقلاليتها التي تعني القدرة على اتخاذ القرار والتصرف بنزاهة ودون تأثير خارجي على وجه الخصوص عندما يتعلق الأمر بأنشطة التحقيق، ويجب أن يترجم ذلك من بين أمور أخرى إلى الحماية من التدخل السياسي، ومن الضغوط التي تعترضها من أي نوع كانت، وبالتالي لا يمكن أن تتحقق الاستقلالية كقيمة إن كانت الإرادة السياسية لمكافحة الفساد ضعيفة أو غير موجودة، أما إذا كانت المسؤولية الرئيسية لهيئة مكافحة الفساد هي التثقيف ورفع الوعي أو الوفاء بعدد محدود من المسؤوليات على سبيل الوقاية، فتكون درجة الاستقلالية المطلوبة خارج حدود الاستقلالية المهنية العامة للخدمة المدنية منخفضة نوعا ما، فنجد مثلا السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته تتمتع بطابع إداري سلطوي فمن ناحية هي هيئة إدارية تتمتع بسلطة تمكنها من ممارسة امتيازات السلطة العامة وهيئة مستقلة تتخذ قراراتها بنفسها لكن هي جهاز تابع لرئيس الجمهورية وهو ما يمس استقلالها الذي أشار إليها الدستور الجزائري⁸⁷، كما أن المشرع الجزائري يخول للسلطة سلطات ومهام متعددة تستوجب أن تتوج بقرارات سيادية لاسيما مع تسخير كافة الإمكانيات البشرية والمادية لتعزيز النزاهة والشفافية في تسيير الأموال العامة وبارتباط مهام الهيئة بهذا الجانب فإنه من الضروري الرفع من مستوى الأعمال الصادرة عن السلطة، والذي يكمن أساسا في منح استقلالية تامة من جهة وإضفاء الطابع السيادي لقراراتها من جهة أخرى.

⁸⁶ قاضي كمال، مرجع سابق، ص 785.

⁸⁷ جميلة فار، "واقع ورهانات الهيئة الوطنية والديوان المركزي في مجال مكافحة الفساد"، مجلة الحقوق والحريات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 02، مارس 2016، ص 461.

أما المعيار الثاني فهو معيار التخصص الذي يعني من ناحية القانونية تخصيص للهيئة ولاية مركزة ومحددة، وأن يكون لديها الموظفون من ذوي الاختصاص المهنيين، وجميع المهارات اللازمة حتى تتمكن السلطة العليا بتنفيذ ولايتها أو مهمتها خاصة من تدقيق الحسابات، وغيره من المهنيين من وزارات ومؤسسات التمويل أو مؤسسات مراجعة الحسابات، كذلك المتخصصين في تكنولوجيا المعلومات، إضافة إلى ذلك لا بد من توفير موارد مالية كافية للقيام السلطة العليا بالدور المنوط لها، ففي ظل شح الموارد المالية قد يعيق جدوا تحقيق أهدافها، كما يجب أن لا يكون مصدر تمويلها من خارج من قبل رجال الأعمال لأن هذا يعرقل من مهامها وقد تتغاضى عن بعض قضايا الفساد بسبب طلبهم ذلك.

إن تدبير وترشيد أداء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مرهون بمدى فعالية دورها في استئصال ظاهرة الفساد أو على الأقل الوقاية من أخطارها، علما أن ظاهرة الفساد أصبحت اليوم أكبر عائق أمام تحقيق التنمية مما يستدعي تفعيل آليات وأجهزة المتابعة وذلك باعتماد مبادئ وأسس الحوكمة من قيم المساءلة، الشفافية، حكم القانون، والمشاركة المجتمعية في تسيير الشؤون العامة⁸⁸، وبالتالي فتنفيذ وتحقيق الإستراتيجية الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته مرهون بمدى قوة الصلاحيات المخولة للسلطة، أي منح السلطة اختصاصات واسعة في مجال متابعة جرائم الفساد، والتركيز على معالجة البيئة التي تشجع على تفشي الظاهرة بدل الإفراط في التركيز على مخلفات الفساد، مما أدى إلى اعتماد سياسات مشوهة لمعالجة الخلل القائم في البيئة العامة لهذه الظاهرة الخطيرة⁸⁹، أكثر من ذلك فتحقيق الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد، وإرساء دعائم الحكم الرشيد يتوقف على الدور الفعلي والعلمي للهيئة الذي يترجم مدى فعاليتها بعيدا عن الشعارات والخطابات السياسية، خاصة أمام الانكشاف الغير المسبوق لداء الفساد الذي طال مؤسسات الدولة.

⁸⁸أكروف ناريمان، روابح رحمة، مرجع سابق، ص50

⁸⁹ BENNADJI.CH, "Les rapports entre l'administration est les administrés en droit Algérien l'impérative codification", Revue IDRA, N 01, VOL10, 2005, P25.

إن تحقيق متطلبات الحكم الراشد بأبعاده في أي دولة أو أي نظام سياسي كفيل بتحقيق مبدأ مكافحة الفساد بمعناه الفعلي، أي بمنح هيئات وأجهزة محاربة الفساد صلاحيات في مجال مكافحة التي تقتضيها جرائم الفساد، لكن بالعودة لدور السلطة في تنفيذ الإستراتيجية الوطنية للوقاية من الفساد، نلمس عدم نجاعتها خاصة إذا ما عممنا قصور تكريس مؤشرات الدولة في ظل صلاحيات السلطة العليا للشفافية و كنتيجة حتمية فشل السياسات المنتهجة في احتواء ظاهرة الفساد.

خلاصة الفصل

كخلاصة لما سبق يمكن القول أن بالرغم من أن المؤسس الدستوري و المشرع الجزائري عزز اختصاصات السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته من خلال الصلاحيات التي عرفتها هذه السلطة في الآونة الأخيرة، أين أضفى عليها عدة اختصاصات التي تبرز من خلال دورها في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته إلا أن هذا يبقى مجرد حبر على ورق.

و عليه نستنتج أن السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مجرد آلية إجرائية في يد السلطة التنفيذية، و ذلك لعدم استقلاليتها من الجانبين العضوي والوظيفي، وكذا تبعيتها دائما للسلطة التنفيذية خصوصا فيما يخص الذمة المالية، وأيضا وجود صعوبات أخرى تعرقل مهام هذه السلطة على الرغم من أن المشرع الجزائري على دراية بها إلا انه تغاضيه على هذا الأمر وهذا دليل على عدم وجود إرادة سياسية لمكافحة الفساد و لهذا قدمنا سبل تعزيز هذه الاختصاصات لعل المشرع يأخذها بجدية لكي تصبح السلطة العليا للشفافية سلطة مستقلة بآتم معنى الكلمة بعيدة على الضغوطات التي تمارسها السلطة التنفيذية عليها.

خاتمة

تعتبر السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من بين السلطات الإدارية المستقلة التي تم استحداثها ضمن جملة الإصلاحات التي عرفتها المنظومة القانونية الجزائرية حيث منحت لها صلاحية الوقاية من الفساد والحد منه ويتمثل في الدور الاستشاري والدور الرقابي دون أن تمنح لها صلاحية فرض عقوبات في حالة وقوع الفساد، ومن هذا المنطلق نتوصل إلى النتائج والاقتراحات التالية:

أولاً: النتائج

- إن المشرع الجزائري وتماشيا مع تطور أساليب الوقاية والمكافحة تم إنشاء هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والتي تم إعادة تسميتها في ظل التعديل الدستوري 2020 السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وفق المبادئ الأساسية لاتفاقية الأمم المتحدة في هذا الشأن والتي صادقت عليها الجزائر التي تنص في بنودها على ضرورة أن تتكفل كل دولة طرق إنشاء هيئة أو هيئات حسب الاقتضاء تتولى منع الفساد.
- تمتع السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته باستقلال مالي نسبي باعتبار أن ميزانيتها تابعة للميزانية العامة للدولة، وتخضع لمراقبة المراقب المالي الذي يعينه وزير المالية.
- يقتصر دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته على الجانب الوقائي والرقابي على المستوى الوطني، والتعاون على المستوى الدولي، أما مهمة المكافحة والمواجهة أسندت إلى جهات أخرى.
- لكي تكون آليات مكافحة الفساد في الجزائر سواء تعلق الأمر بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته أو بالديوان المركزي لقمع الفساد فعالة، وناجعة لتصادي للجرائم الفساد بشتى أنواعه، يجب أن تكون أعمالها المتعلقة بالحد من ظاهرة الفساد مجسدة على أرض الواقع، وليس فقط عبارة عن نصوص قانونية نظرية وغير تطبيقية.

ثانياً: الاقتراحات

- منح أكبر قدر من الاستقلالية التامة للسلطة العليا للشفافية على غرار استقلال الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحة من ناحية المالية أوفي اتخاذ قراراتها لأنه أمرا ضروريا حتى تتمكن من أداء مهامها وصلاحياتها على الوجه الكامل.
- ضرورة منح السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته صلاحية توقيع العقوبات الإدارية دون رقابة السلطات المركزية مع إصدارها لأوامر للمؤسسات والأجهزة المعنية والتي يتعين أن تشمل القطاعين العام والخاص.
- ضرورة منح السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته صلاحية اختيار قواعد عملها بكل حرية من خلال إعدادها لنظامها الداخلي والمصادقة عليه، إذ يتعين أن تتضمن القواعد المتعلقة بتنظيم وسير السلطة والتي لم ينظمها المشرع.
- التعجيل بإصدار النصوص القانونية الجديدة المنظمة لعملها هاته السلطة وفق للمبادئ الدستورية الجديدة.
- وجوب التزام السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بالحياد والنزاهة، ومن ثم إمكانية محاسبة جميع الأشخاص المتورطين في قضايا الفساد أيا كانت صفته أو مركزه القانوني، وهو ما سيدفع بعجلة التقدم للبلاد، ومكافحة كل أشكال الانتهاك للقانون في المجتمع، والذي لا يتحقق إلا بإعمال آلية التعاون والتنسيق بينها وبين مختلف الأجهزة الأخرى دون أن يترتب عن ذلك تداخل في الصلاحيات والسلطات المخولة لكل منها على حدى.
- ضرورة النص على تنوع أكثر في تشكيلة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وضرورة إدراج العنصر القضائي ضمنها، بالإضافة إلى اشتراط التخصص والكفاءة والخبرة المهنية في الأعضاء، ونقترح توسيع أعضائها وانتخاب رئيسا من بينهم، ثم يقوم رئيس الجمهورية بتعيينه بمرسوم.

- يتعين اختيار الأعضاء من قبل عدة جهات دستورية وعدم حصرها في يد جهة واحدة، إذ كلما تعددت جهات الاقتراح والاختيار للأعضاء كلما قلل نفوذ على التشكيلة، عكس احتكار جهة واحدة في سلطة الاقتراح والتعيين.
- ضرورة منح السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته صلاحية توقيع العقوبات الإدارية ولأوامر للمؤسسات والأجهزة المعنية والتي يتعين أن تشمل القطاعين العام والخاص.

قائمة المراجع

مراجع بالغة العربية

أولاً: الكتب

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

2. نجار لويظة، التصدي المؤسسي والجزائي لظاهرة الفساد في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ط1، 2018.

ثانياً: الأطروحات والمذكرات الجامعية

أ- أطروحات الدكتوراه

1. بن عودة حورية، الفساد واليات مكافحته في إطار الاتفاقيات الدولية و القانون الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص قانون دولي و علاقات دولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سيدي بلعباس، 2016.

2. حيدور جلول، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وحماية الممتلكات والأموال العمومية، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سيدي بلعباس، سنة 2021/2020.

ب- مذكرات الجامعية :

1. خروفي بلال، الحكومة المحلية ودورها في مكافحة الفساد في المجالس المحلية، مذكرة لنيل شهادة ماجيستر، تخصص إدارة الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسدي مرباح، 2012.

2. **مجبور فايزة**، إصلاح الدولة ومكافحة الفساد في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، تخصص التنظيم والسياسة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015.

3. **اكروف نريمان**، **روابح رحمة**، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري 2020، مذكرة لنيل شهادة ماستر أكاديمي في الحقوق، تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة برج بوعرريج، 2022 .

ثالثا : المجالات

1. **أحسن غربي**، "السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020"، مجلة أبحاث، المجلد 06، العدد 2021، 01، ص ص 687-707.

2. **اكسوم عيلام رشيدة**، "عن دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في مواجهة الفساد والحد منه في القانون الجزائري"، المجلة النقدية والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، المجلد 16، العدد 2021، 04، ص ص 10-33.

3. **بواب بن عامر، هنان مليكة**، "جديد رقابة المؤسسات الدستورية المختصة في الوقاية ومكافحة الفساد من خلال التعديل الدستوري 2020"، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، المركز الجامعي نور البشير بالبيض، العدد الثامن، 2021، ص ص 16-34

4. **بن مالك احمد، عبقاوي محمد عبد القادر**، "النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته كآلية لرقابة"، مجلة الأكاديمية للبحوث القانونية و السياسية، جامعة تمنراست، الجزائر، المجلد 06، العدد 02، سبتمبر 2022، ص ص 1000-1018.

5. **بوخضرة إبراهيم**، "دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد بين الفعالية والتعطيل"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي تمنراست، الجزائر، عدد 04، 2013، ص ص 146-159.

6. بودراهم ليندة، "النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته: دراسة قانونية نقدية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، المجلد 14، العدد 01، 2023، ص ص 242-258.
7. جميلة فار، "واقع ورهانات الهيئة الوطنية والديوان المركزي في مجال مكافحة الفساد"، مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 02، 2016، ص ص 457-479.
8. حيدري سمير، "السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية"، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 19، العدد 38، 2009، ص ص 07-32.
9. رمزي حوحو، دنش ليندة، "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، مجلة الاجتهاد القضائي، مخبر اثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد الخامس، 2009، ص ص 71-79.
10. زوايميه رشيد، "المركز القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، المجلد 14، العدد 01، 2023، ص ص 9-30.
11. عثمان حوينق، محمد لمين سلاخ، "النظام القانوني لسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته"، مجلة العلوم القانونية و سياسية، جامعة الوادي، المجلد 13، العدد 01، افريل 2022، ص ص 472-485.
12. عرابة الحاج، "ازدواجية السلطة في المستشفيات: المفهوم والإشكالية"، مجلة الباحث، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، العدد 2010، 07، ص ص 229-243.

13. عمارة مسعودة، "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بين الضرورة المؤسساتية و محدودتي الاختصاصات"، مجلة حوليات الجزائر 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة 02، الجزء الثاني، 2018، ص ص 407-430.
14. عميري احمد، "أخلاقية الحياة العامة و تعزيز مبادئ الشفافية في التعديل الدستوري 2020، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته نموذجاً"، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيارت، الجزائر، المجلد 07 ، العدد 01، جوان 2021، ص ص 58-73.
15. فاطمة عثمانى، نبيل بورماني، "استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بين الرؤية الدستورية والواقع"، مجلة التراث، المجلد 02، العدد 2021، 26، ص ص 63-72.
16. قاضي كمال، "النظام القانوني للهيئة الوطنية المستقلة للوقاية من الفساد ومكافحته على ضوء التعديل الدستوري 2016"، مجلة الأستاذ الباحث لدراسات القانونية و السياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، المجلد الثاني، العدد 10، جوان 2018، ص ص 774-787.
17. كمال مصطفى، علي معزوز، "دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في التعديل الدستوري 2020: مقارنة جديدة أم امتداد للنهج السابق في الوقاية والمكافحة"، مجلة المحلل القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البويرة، المجلد 03، العدد 02، 2021، ص ص 94-112.
18. نسيمه شيخ، "النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته"، دراسة تحليلية على ضوء النصوص القانونية، مجلة القانون العقارى و البيئية، جامعة بلحاج بوشعيب، عين تيموشنت، الجزائر، المجلد 09، العدد 01، 2021، ص ص 80-96.

19. هارون نورة، "الاستقلالية الوظيفية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، مجلة الدراسات حول فعالية القاعدة القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، المجلد 04، العدد 01، 2020، ص ص 99-115.

رابعاً: النصوص القانونية

أ- دستور:

- دستور 28 نوفمبر 1996، صادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 438/96 مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، معدل و متمم بموجب قانون رقم 03/02 مؤرخ في 10 افريل 2002، ج ر ج ج ، عدد25، صادر في 14 افريل 2002، و قانون رقم 19/08، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ، ج ر ج ج عدد 63، صادرة في 16 نوفمبر 2008، و قانون رقم 01/16، مؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر ج ج ، عدد14، صادرة في 07 مارس 2016، معدل و متمم بموجب المرسوم الرئاسي 442/20 ، المؤرخ 30ديسمبر 2020 ، ج ر ج ج ، عدد 82، صادر في 30ديسمبر 2020.

ب- النصوص التشريعية:

1. قانون رقم 01/06 المؤرخ بتاريخ 20 فيفري 2006، المتعلق بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ج ج ، عدد 14، صادرة بتاريخ 08 مارس 2006 ، معدل و متمم بموجب الأمر رقم 05/10 المؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر ج ج ، عدد 50، صادرة بتاريخ 01 سبتمبر 2010، المعدل و المتمم بموجب القانون 15/11 المؤرخ في 02 أوت 2011، ج ر ج ج عدد 44، صادر بتاريخ 10 أوت 2011.

2. قانون رقم 08/22 المتعلق بتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، صادر بتاريخ 05 ماي 2022، ج ر ج ج عدد 32، صادر بتاريخ 14 ماي 2022 .

ج- النصوص التنظيمية:

1. المرسوم الرئاسي 128/04، مؤرخ في 19 افريل 2004، يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمد من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك، يوم 31 أكتوبر 2003، ج ر ج ج، عدد 02، صادر بتاريخ 25 افريل 2004.

2. أمر رقم 03/03 مؤرخ في 19/07/2003، المتعلق بالمنافسة، ج ر ج ج عدد 43، صادر بتاريخ 20/07/2003، معدل ومتمم.

مراجع باللغة الفرنسية

Ouvrage

1. BADAOUÏ A , et autres , dictionnaire juridique (français –arabe),7 édition, librairie du Liban, Bairout, 2002.
2. ZOUAMIA R , les autorités administratives indépendantes et la régulation économique, Édition Houma, Alger,2005 .
3. ZOUAMIA R, droit de la régulation économique, édition Berti ,Alger,2006.

Article

-BENNADJI.CH,"Les rapports entre l'administration et les administrés en droit Algérien l'impérative codification" ,Revue IDRA,N 01,VOL10,2005,p p 23-45.

فهرس المحتويات

قائمة المختصرات

1	مقدمة.....
5	الفصل الأول الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.....
8	المبحث الأول: التكيف القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.....
9	المطلب الأول: الطابع السلطوي لسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.....
10	الفرع الأول: سلطة اتخاذ القرارات.....
11	الفرع الثاني: عدم تبعية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته لأية جهة.....
12	المطلب الثاني: الطابع الإداري للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.....
13	الفرع الأول: مضمون الطابع الإداري للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته-----
14	الفرع الثاني السند القانوني للطابع الإداري.....
14	المطلب الثالث الشخصية المعنوية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.....
15	الفرع الأول أهلية التعاقد.....
16	الفرع الثاني أهلية التقاضي.....
17	المبحث الثاني: مظاهر وحدود استقلالية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته..
17	المطلب الأول: مظاهر استقلالية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.....
18	الفرع الأول: مظاهر الاستقلالية العضوية.....
18	أولا : التشكيلة الجماعية.....
22	ثانيا:النظام القانوني للأعضاء.....
23	الفرع الثاني: مظاهر الاستقلالية الوظيفية.....
24	أولا:الاستقلال الإداري.....
25	ثالثا: الاستقلال المالي.....

- 26المطلب الثاني: حدود استقلالية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته
- 27الفرع الأول: حدود الاستقلالية الوظيفية
- 27أولا: تدخل السلطة التنفيذية عن طريق إجراء المصادقة و الموافقة
- 28ثانيا: الرقابة المالية من طرف وزير المالية
- 29الفرع الثاني: حدود الاستقلالية العضوية
- 30أولا: احتكار رئيس الجمهورية لسلطة تعيين الأعضاء
- 31ثانيا : انتهاء العضوية و مدة الانتداب
- 33خاتمة الفصل الأول
- 34الفصل الثاني: اختصاصات السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته
- 36المبحث الأول: صلاحية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته
- 36المطلب الأول: الدور الرقابي للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته
- 38الفرع الأول: معالجة المعلومات ذات الصلة بالفساد
- 39الفرع الثاني: الصلاحيات ذات الطابع التقريري
- 40المطلب الثاني: المهام الاستشارية والتحسيسية للسلطة العليا للوقاية من الفساد ومكافحته. ..
- 40الفرع الأول المهام الاستشارية
- 41الفرع الثاني المهام التحسيسية
- 45المبحث الثاني: فعالية دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته
- المطلب الأول: العراقيل القانونية التي تحد من تفعيل دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته
- 45الفرع الأول: التأثير على عمل السلطة :عدم توفر ضمانات الحياد
- 46الفرع الثاني: الرقابة المالية المشددة
- 47الفرع الثالث: العوائق المرتبطة بالمحيط
- 48

49	تقييم دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته
49	الفرع الأول: من حيث الطبيعة القانونية
51	الفرع الثاني : من حيث المهام والوظائف
52	الفرع الثالث: سبل تعزيز دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته
56	خلاصة الفصل
57	خاتمة
61	قائمة المراجع
68	فهرس المحتويات

المركز القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

ملخص

إن تفشي ظاهرة الفساد حتى بعد إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، أدى إلى ضرورة التفكير في البنية المؤسساتية في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، من خلال إدراج هذه الهيئة في البداية وبصورة ضيقة في التعديل الدستوري لسنة 2016، لكن رغبة السلطات العمومية في محاربة ظاهرة الفساد المتفشية في مختلف الإدارات والمؤسسات العمومية تم ترجمته في التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي أعطى مكانة هامة للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، حيث جعلها مؤسسة دستورية بالمعنى الحقيقي.

لكن بالرغم من تكريس هذه الآلية دستوريا إلا أن الجزائر تحتل المراتب الأخيرة في مؤشرات إدراك الفساد على مستوى الدولي، بتالي التكريس الدستوري لهذه السلطة لا يمكن أن يكون الحل، مادام أن هذه السلطة مازالت في تبعية إزاء السلطة التنفيذية، وكونها غير قادرة على أداء مهامها بصفة فعالة بالنظر إلى تلك الصلاحيات العشوائية الممنوحة لها بموجب القانون المنظم لها وكذلك لتلك العراقيل التي تعترضها.

الكلمات المفتاحية: الشفافية- السلطة العليا- التبعية- السلطات الإدارية المستقلة- مكافحة الفساد

Résumé

La propagation du phénomène de corruption même après la création de l'autorité nationale pour la prévention et le contrôle de la corruption, a conduit à la nécessité de penser à la structure institutionnelle dans le domaine de la prévention et du contrôle de la corruption, en incluant cet organe au début et de manière étroite dans l'amendement constitutionnel de 2016, la volonté des autorités publiques de lutter contre la corruption qui propager divers administrations et institutions publiques a été traduite dans la révision constitutionnel de 2020, qui a donné une place importante à la haute autorité de transparence de prévention et de lutte contre la corruption de La transparence et la prévention et le contrôle de la corruption, car cela en a fait une institution constitutionnelle au vrai sens.

Cependant, malgré la perpétuation de ce mécanisme constitutionnellement, l'Algérie occupe les derniers rangs des indicateurs de corruption au niveau de l'efficacité, étant donné ces pouvoirs aléatoires qui leur sont accordés en vertu de la loi les réglementant, ainsi que pour les obstacles auxquels ils sont confrontés.

Mots clés: transparence - autorité suprême - dépendance - autorités administratives indépendantes - Combattre la corruption