

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

Ministry of Higher Education and Scientific Research

جامعة محمد البشير الإبراهيمي - برج بوعريريج -

University of Mohamed el Bachir el IBrahimi - Bba

كلية الحقوق والعلوم السياسية

Faculty of Law and Political Science



مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي في الحقوق

تخصص : قانون أعمال

السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحه في ظل
التعديل الدستوري لسنة 2020

إعداد الطلبة :

- أكروف زهرة نريمان

- روابح رحمة

إشراف د/ : صديقي سامية

لجنة المناقشة

الصفة	الرتبة	الإسم واللقب
رئيسا	أستاذ محاضر (أ)	د/ خضري محمد
مشرفا	أستاذ محاضر ()	د/ صديقي سامية
مناقشا	أستاذ محاضر (ب)	د/ صحراوي شهرة زاد

2022-2021

إهداء

أهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع إلى:

من أهدتني نور الحياة وسقتني من دفقات حبها ورعايتها تعهدت بالرعاية
خطواتي، ورسمت معي

أحلام حياتي أُمي الحبيبة أطال الله في عمرها وأمدّها بوافر الصحة وأدامها نيعاً
صافياً أمحوبه كدر الأيام.

إلى أبي وأمي وزوجي وابنتي وأمي الثانية .

إلى الذي استلهمت منهم معنى الثبات وزرعوا في قلبي حب العلم ووضعوا بين
جنباتي القوة والعزيمة

إلى كل العائلة والأقارب، وإلى جميع الذين ساندوني وأسدوا لي النصح، إلى
جميع زملائي في الدراسة.

زهراء

إهداء

أهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع إلى:

أهدي هذا العمل المتواضع إلى من أعطوني الحب والحنان ومن قاموا بالتضحية

والكفاح في سبيل تربيّتي وتعليمي أبي وأمي وزوجي الأعلى ما عندي

فشكرا على كل شيء

إلى كل العائلة والأقارب، وإلى جميع الذين ساندوني وأسدوا لي النصح، إلى جميع

زملائي في الدراسة.

رحمة

شكر و عرفان

الحمد لله تعالى له عظيم الشكر والحمد والامتنان.....

شكرنا وتقديرنا إلى أستاذتنا الفاضلة صديقي سامية

نسأل الله أن يجزيها كل الخير ويديم عليه الصحة والعافية.

تشكراتنا إلى كل من علمنا حرفا ، أستاذتنا الفضلاء منذ نعومة أظافرنا

إلى هذه المرحلة ... فلهم منا

أسمى عبارات التقدير والاحترام.

نتقدم بجزيل الشكر أستاذتنا المحترمين الذين تفضلوا وقبلوا مناقشة هذا

العمل المتواضع.

لكل من أعاننا من قريب أو من بعيد لإنهاء هذا العمل، نتقدم بخالص

تشكراتنا.

خطة البحث

مقدمة

الفصل الأول : النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية

المبحث الأول : الإطار المفاهيمي للسلطة العليا للشفافية

المطلب الأول : مفهوم السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته

الفرع الأول : تعريف السلطة العليا للشفافية

الفرع الثاني : خصائص السلطة العليا للشفافية

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للسلطة الوطنية للشفافية

الفرع الأول: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته سلطة إدارية مستقلة

الفرع الثاني : تمتع والاستقلال المالي بالشخصية القانونية

المبحث الثاني : تنظيم السلطة العليا للوقاية من الفساد و مكافحته

المطلب الأول : الهيكلة التنفيذية للسلطة العليا للشفافية

الفرع الأول : رئيس السلطة العليا

الفرع الثاني : مجلس السلطة العليا

المطلب الثاني: الهياكل الإدارية للهيئة

الفرع الأول : الأمانة العامة

الفرع الثاني: أقسام التنظيم الإداري للهيئة

خطة البحث

الفصل الثاني: دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

المبحث الأول : صلاحية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

المطلب الأول: الدور الرقابي للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

الفرع الأول : دراسة المعلومات ذات الصلة بالفساد

الفرع الثاني: الصلاحيات ذات الطابع التقريري

المطلب الثاني: المهام الاستشارية و التحسيسية للسلطة العليا للوقاية من الفساد ومكافحته

الفرع الأول : الطابع الاستشاري للدور السلطة العليا للشفافية

الفرع الثاني : الطابع التحسيس للسلطة العليا للشفافية

المبحث الثاني: فعالية دور السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته

المطلب الأول: العراقيل الحائلة دون تفعيل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

الفرع الأول :عدم استقلالية السلطة العليا للشفافية بصفة مطلقة

الفرع الثاني: محدودية الاستقلال المالي و الإداري

المطلب الثاني: تقييم دور السلطة العليا للشفافية

الفرع الأول: تقييم دور السلطة العليا للوقاية من الفساد و مكافحته

الفرع الثاني: سبل تعزيز دور السلطة العليا للشفافية للوقاية من الفساد ومكافحته

خاتمة

قائمة المصادر والمراجع

فهرس المحتويات

مقدمة

يعتبر الفساد ظاهرة خطيرة تهدد استقرار المجتمعات وأمنها، وتعرقل تنميتها وازدهارها، وذلك بالنظر لما لها من انعكاسات سلبية على النشاط الاقتصادي وعلى كيان المجتمع ككل، إذ تساهم الظاهرة في تنامي الجريمة خصوصا الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية وغسيل الأموال حيث يعتبر الفساد عاملا رئيسيا محوريا في التمهيد للجريمة المنظمة، وبذلك لم تعد ظاهرة الفساد شأنًا محليا بل أصبحت ظاهرة غير الوطنية تمس جميع المجتمعات وتمس اقتصاد كل الدول في العالم، إلا أنها أكثر انتشارا في الدول النامية، وهي مرتبطة بالمستوى الاقتصادي والاجتماعي للموظف العام، والمستوى الثقافي والوعي العام للمواطنين نتيجة انعدام الثقة لدى المواطن في نزاهة العمل الإداري.

يعد الفساد من أخطر التهديدات التي تواجه العالم في عصرنا الحديث، حيث يقف عثر حجر أمام أهداف التنمية المستدامة، يقوض الديمقراطية وحكم القانون، يهدر موارد الدولة ويخلف آثارا سلبية على الاقتصاد والمجتمع، وجراء ذلك حضي موضوع مكافحة الفساد باهتمام كبير على جميع المستويات المحلية، الإقليمية والدولية، فهو من أهم القضايا والمعضلات التي أجمع الخبراء والمختصون على ضرورة معالجتها إذا ما أريد للتنمية أن تتحقق.

واستنادا إلى حقيقة أن الفساد لا يعرف حدودا سياسية أو أيديولوجية أو اقتصادية أو نحو ذلك من الأمراض"، أي لم يعد مرضا محليا أو داخليا أو وطنيا، بل وباء بآثاره الفتاكة التي تتجاوز الحدود الإقليمية، بذلت الجزائر، بوصفها عنصرا من عناصر المجتمع الدولي، جهودا حثيثة على الصعيد الدولي للانضمام إلى جميع الاتفاقيات الدولية والأفريقية والعربية لمكافحة الفساد من أجل التنسيق والتعاون على نحو أكثر فعالية في هذا الميدان.

على الصعيد الوطني، تم اتخاذ عدد من التدابير وإنشاء آليات مؤسسية من أجل مكافحة الفساد، حيث أنشأت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد التي جاءت نتيجة انضمام الجزائر إلى

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003¹، التي أشارت مادتها سادسة إلى كفالة كل دولة طرف بوجود هيئة أو هيئات تتولى ومنع الفساد، وتمنح لها الاستقلالية اللازمة لتمكين من اضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبعيدا عن أي تأثير لا مسوغ له، واستنادا إلى ذلك نصت المادة 17 من قانون 01/06 المتعلق بمكافحة الفساد، على أن تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد²، وقد نص عليها أول مرة التعديل الدستوري لسنة 2016 واعتبرها هيئة استشارية في مجال مكافحة الفساد، غير أن التعديل الدستوري لسنة 2020 منحها صلاحيات أوسع، وجعلها هيئة رقابية بدل من هيئة استشارية، وقد اسمه السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، و اعتبرها سلطة ضبط مستقلة حكومية تتحصر مهامها في متابعة قضايا الفساد، فهي تعد من بين الأجهزة المعتمد عليها في تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة هذه الظاهرة.

أهمية الموضوع:

تظهر أهمية الدراسة لهذا الموضوع نتيجة انتشار قضايا الفساد بمختلف أشكاله في الوقت الراهن التي أثرت بشكل ملفت على المواطن نتيجة عدم اكتراث الهيئات العمومية وغياب روح المسؤولية، خصوصا و أن الفساد سلوك شبيكيا ينتج عن تفاعلات تنشأ من عدة أطراف في المجتمع ما يجعل منه ظاهرة متعدّدة الأبعاد، لانتشاره أفقيا في مختلف المجالات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية وعموما عبر المستويات المتعدّدة التي يتكون منها البناء

¹ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة نيويورك، يوم 31 أكتوبر 2003 المصادق عليها بتحفظ بمرسوم رئاسي 128/04، مؤرخ في 19 أبريل 2004، الجريدة الرسمية، العدد 02، صادر بتاريخ 25 أبريل 2004.

² قانون 01/06 المؤرخ بتاريخ 20 فيفري 2006، المتعلق بالفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادر بتاريخ 08 مارس 2006، معدل و متمم بموجب الأمر 05 /10 المؤرخ في 26 أوت 2010، الجريدة الرسمية العدد 50، الصادر بتاريخ 01 سبتمبر 2010، المعدل و المتمم بموجب القانون 15/11 المؤرخ في 02 أوت 2011، الجريدة الرسمية، العدد 44، الصادر بتاريخ 10 أوت 2011.

الهيكلية للدولة، كما يؤثر على المنظومات المختلفة التي يتفشى فيها بما يشوه طبيعة العلاقات التي تربط بين مكوناتها داخليا وخارجيا، ويجعل تفاعلاتها في محيطها العام تتم بشكل سيء.

هدف الدراسة :

تكمّن أهداف الدراسة في معرفة الدور المستحدث للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مقارنة مع المهام التي كانت منوطة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، خصوصا و أن التعديل الدستوري 2020 قد عزز من اختصاصاتها وجعلها هيئة مستقلة في اتخاذ قراراتها في مجال الفساد، فهي الأساليب المستحدثة في ممارسة السلطة العامة التي باتت المشرع الجزائري يعتمد عليها بشكل واسع، بعد تبني المؤسس الدستوري خيار النظام الليبرالي على حساب النظام الإشتراكي.

أسباب اختيار الموضوع:

يرجع سبب اختيار الموضوع إلى ميول الشخصي والرغبة في تناول موضوع المتعلق بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته باعتبارها جدير بالدراسة والبحث، ونتائجه ستكون لا محالة مفيدة في مسارنا الأكاديمي والمهني، ومن جهة أخرى سيمكننا من إثراء مراجع هذا الموضوع ولو بقسط متواضع.

كما أن السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من المواضيع المستحدثة يناط لها عدة اختصاصات لدفع مسارات الإصلاح وإنجاح وصفات التعديل الهيكلي، ولكن تحقيق ذلك مرهون بتبني مقاييس نزيهة وشفافة وكذا تفعيل درجة مشاركة الأطراف الفاعلة خاصة في المجال الاقتصادي، السياسي، والإداري لتسهيل عمل الهيئة.

إشكالية

إن استحداث السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري الجزائري 2020 كآلية تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد، بهدف بناء دولة ديمقراطية فعالة تتسم بالمساءلة و الشفافية و المسؤولية تسعى إلى ترسيخ أسس ودعائم الحوكمة، من هنا يمكن طرح الإشكالية التالية:

ما مدى إمكانية مساهمة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في تكريس الشفافية والحد من الفساد ومكافحته؟.

من هذه الإشكالية الرئيسية تتفرع التساؤلات الفرعية التالية:

ما هو الدور الجديد المخول للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد؟.

هل تعتبر السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد سلطة مستقلة في القيام بمهامها؟.

ما هي العراقيل التي تواجه السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد؟.

المنهج المتبع:

للإجابة على الإشكالية الرئيسية المطروحة تم الاعتماد على المنهج الوصفي باعتباره الأنسب إلى مل هذه المواضيع من خلال تعريف السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد، و هياكلها البشرية و الإدارية وتبيين اختصاصاتها، كما تم اعتماد على المنهج التحليلي من أجل تحليل وتفسير النصوص القانونية المتعلقة بالموضوع ومحاولة استخراج مواطن الضعف فيها و عيوب فيها واقتراح الحلول المناسبة.

تقسيمات البحث:

للإجابة على الإشكالية الرئيسية المطروحة والتساؤلات الفرعية قسمنا موضوع محل الدراسة إلى فصلين، حيث تناولنا في الفصل الأول النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية من خلال التطرق إلى الإطار المفاهيمي للسلطة العليا للشفافية (المبحث الأول)، ثم تنظيم السلطة العليا للوقاية من الفساد (المبحث الثاني).

أما الفصل الثاني تم تخصيصه دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، من خلال معالجة في المبحث الأول صلاحية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ، أما المبحث الثاني، تم التطرق إلى فعالية دور السلطة العليا للشفافية للوقاية من الفساد ومكافحته.

الفصل الأول

النظام القانوني للسلطة

العليا للشفافية

مقدمة الفصل الأول :

حاول المشرع في إطار سياسة مكافحة الفساد عدم الاكتفاء بالوسائل الردعية فقط، وإنما وضع تدابير للوقاية والحد من انتشار الفساد انطلاقاً من فكرة أن الأولوية في عملية الإصلاح تكون بإعادة النظر في الهياكل المؤسساتية، وهذا بتدعيم الهياكل الموجودة أو إضافة هياكل جديدة، ولذلك استحدثت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، التي تعد الهيئة الوحيدة المختصة في هذا المجال، بل أن هناك من يعتبر بأن إنشاء هذه الهيئات الجديدة يعتبر بمثابة تحويل البعض لاختصاصات السلطة التنفيذية وتحويلها إليها وإدراكاً من المؤسس الدستوري لأهمية هذه الهيئة قام بدسترتها في التعديل الدستوري لسنة 2016، وفي ظل التعديل الدستوري 2020 تم تغيير اسمها إلى السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته ، وتم منحها صلاحيات أوسع في مجال مكافحة الفساد، وعليه نتناول في هذا الفصل الإطار المفاهيمي للسلطة العليا للشفافية في المبحث الأول، و تنظيم السلطة العليا للوقاية من الفساد في المبحث الثاني.

المبحث الأول : الإطار المفاهيمي للسلطة العليا للشفافية

يوجد الفساد في كل بلد تقريبا، غير أن أثره المدمر بشدة في البلدان النامية، لأنه يحول دون إحراز أي تقدم في النمو الاقتصادي، ويعيق توطيد أركان الديمقراطية، ويبدد الفساد الموارد إذ يذيع بالسياسة الحكومية عن خدمة مصالح الأغلبية، وتعيد بها عن تحقيق مقاصدها ، فيوجه طاقات وجهود الموظفين والمواطنين نحو الكسب السريع بدل القيام بأنشطة منتجة، ويعيق نمو روح المنافسة¹، وتحيط الجهود الرامية إلى تخفيف حدة الفقر، أوجدت الجزائر عدة آليات مؤسساتية موضوعية للمكافحة الفساد والحد منه السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته التي تم تنظيمها بموجب قانون 22/08 الذي يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها²، الذي منح لها نوع من استقلالية من أجل وتوسيع مهامها في مجال الحد من الفساد ، وعليه، نتطرق إلى مفهوم السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته (المطلب الأول)، والطبيعة القانونية للسلطة الوطنية للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته (المطلب الثاني)

المطلب الأول : مفهوم السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته

في إطار الوقاية من الفساد ومكافحته قام المشرع الجزائري بعد المصادقة على الاتفاقيات الدولية باستحداث هيئة مستقلة تتمثل في السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد وهذا ما سنتحدث عنه في الفرع الأول من خلال تعريف السلطة العليا للشفافية وفي الفرع الثاني نتحدث عن خصائصه.

¹ DJAGHAM Mohamed, La lutte contre la corruption : une question internationale, 5ème colloques international sur (Les mécanismes de lutte contre la corruption au Maghreb), le 13 et 14 avril 2015, Laboratoire des droits et libertés dans les systèmes comparatifs, revue droits et libertés, Université Biskra, N°2, Mars 2016, p 15.

²²² قانون 08/22 المتعلق بتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، الصادر بتاريخ 05 ماي 2022، الجريدة الرسمية، العدد 32، الصادرة بتاريخ 14 ماي 2022.

الفرع الأول : تعريف السلطة العليا للشفافية

قبل الدخول في تفاصيل الكلام عن الشفافية لابد ابتداءً أن نوضح ولو بشكل مختصر مفهوم الشفافية لغةً واصطلاحاً، ولهذا الغرض سنقسم هذا الفرع على فقرتين: نتناول في

أولاً: التعريف اللغوي للشفافية :

- كلمة الشفافية - لو بحثنا في معاجم وقواميس اللغات الإنسانية على مصطلح الشفافية لما وجدنا معاني تقابلها أكثر قرباً لها من كلمة الأمانة - الصدق - الإخلاص - العدالة، إذ أشارت اللغة العربية إلى أن الشفافية مشتقة من الفعل (شَف، يشف، شفاف) وثوب شفاف بفتح الشين وكسرها، ويشف بالكسر (شفيفاً)، وهو الذي يمكن أن يبصر ما وراءه، وعلى ذلك فإن الشفافية في العربية تعني القدرة على إِبصار الأشياء الموضوعية خلف الشيء، وبالتالي رؤية هذه الأشياء ومعرفة حقيقتها¹، ويرتبط مفهوم الشفافية بمصطلح (البيان) وهو: "ما يتبين به الشيء من الدلالة وغيرها، وبان الشيء بياناً أي اتضح واستبان الشيء وظهر، واستبنته أي عرفته".

ثانياً: التعريف الاصطلاحي:

تعني الشفافية أن المعلومات المتعلقة بالسياسة العامة للدولة تكون معلومة واضحة ومنظورة ومفهومة من قبل الشعب، وعلى الحكومة أن تتبني سياسة الابتعاد عن الحكم الشمولي وتوسيع الديمقراطية، ولزوم خضوعها للمراقبة والمساءلة من خلال مشاركة كل الأطراف ذوي العلاقة في العملية السياسية وتحميلهم مسؤولية الإخفاق. وقد عرفتها المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة (الأنتوساي) على أنها: "قيام الأجهزة العليا للرقابة والإفصاح

¹ حسين عبد الرحيم، الشفافية في قواعد و إجراءات التعاقد الحكومي في دولة قطر، مجلة شريعة وقانون، جامعة الشارقة، الإمارات، العدد 2009/39، ص 55.

العام بطريقة آنية وموثوقة وواضحة ومفيدة عن أوضاعها القانونية وأنشطتها وإدارتها المالية وعملياتها واستراتيجيتها وأداءها ، وكذلك لزوم الإفصاح العام عن نتائج عمليات الرقابة واستنتاجاتها ، فضلا عن تمكين العموم من الحصول على المعلومات حول الأجهزة العليا للرقابة" .

وعرفت على أنها: "مبدأ خلق بيئة تكون فيها المعلومات المتعلقة بالظروف والقرارات والأعمال الحالية متاحة ومنظورة ومفهومة وبشكل أكثر تحديداً ومنهجياً في توفير المعلومات وجعل القرارات المتصلة بالسياسة معلومة للجميع من خلال النشر في الوقت المناسب والانفتاح لكل الأطراف ذوي العلاقة"¹.

كما تعرف الشفافية على أنها "تعني توفر المعلومات الدقيقة في مواقيتها مع إفصاح المجال أمام الجميع للاطلاع عليها، من أجل توسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة من جهة، ومن أجل التخفيف من هدر الأموال ومحاصرة الفساد من جهة أخرى "لاسيما في تسيير الشؤون العمومية، للإشارة فقد جاء في التعديل الدستوري الجزائري الجديد المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020 في الجريدة الرسمية رقم 82 الصادر بتاريخ 30 ديسمبر 2020 بإضافة مطبوعة جديدة، وذلك من خلال المادة 09 منه وتتمثل في... ضمان الشفافية في تسيير الشؤون العمومية... إن تفعيل مبدأ الشفافية في التسيير في مختلف أوجه نشاط الإدارة والأجهزة الرسمية وعلاقتها بالجمهور، لمن شأنه أن يؤسس لنظام معلومات واضح معن قوامها لوضوح. وهذا الأمر يولد شك علاقة متينة بينا لمواطن و الإدارة أساسها النزاهة والصدق في المعاملة. وهو ما يؤدي في النهاية إلى رفع نسب ومعدلات ثقة الإدارة بالمواطن مما يدعم علاقة الحاكم بالمحكوم.²

¹. صالح عبد عايد العجيلي، دور الشفافية في الحد من الفساد الإداري ، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون - جامعة بغداد، العدد الخاص لبحوث مؤتمر فرع القانون العام ، 2018 ، ص 16 .

² لعرابة منصف عبد العزيز، "المرتكزات الدستورية المستحدثة لدور السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته كآلية لضمان شفافية الإدارة العمومية في الجزائر "، مجلة آفاق للبحوث والدراسات، مخبر لتحولات القانونية

إن السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته كانت قبل التعديل الدستوري 2020 تعرف بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته حيث عرفها في المادة 18 من القانون رقم 01-06 المعدل و المتمم المتعلق بالفساد بأنها "سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية "وعرفتها المادة 202 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بأنها "سلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية تتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية"، أما التعديل الدستوري لسنة 2020 فعرف السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بأنها "مؤسسة مستقلة". وبذلك تكون السلطة العليا حاليا والهيئة الوطنية سابقا من بين السلطات الإدارية المستقلة، وهي من الأساليب الحديثة في ممارسة السلطة العامة التي بات يعتمد عليها المشرع بشكل واسع بعد تبني المؤسس الدستوري خيار النظام الليبرالي على حساب النظام الاشتراكي¹.

وبموجب المادة 204 من الدستور التعديل الدستوري 2021 تم تغيير استحدثت في الجزائر سلطة رقابية دستورية تحت تسمية السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته،² والتي كلفت دستوري ابعده مهام في إطار العمل المؤسساتي للوقاية من جرائم الفساد، أينم نحلها الدستور دور مميز جدا في هذا المجال لاسيما حينما اعتبرها مسؤولة عن وضع استراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من جرائم الفساد ومكافحتها مع تولي متابعة تنفيذه الاستراتيجية، هذا بالإضافة إلى انعقاد الاختصاص لها أيضا بمهام آخر لا تقل أهمية عن مهمتها السابقة.³

¹ احسن غربي ، " السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 " ، مجل ابحاث ، جامع 20 اوت 1955 سكيكدة ، المجلد 06 ، العدد 1 ، 2020 ، ص 691.

² خلف الله شمس الدين، سعد يحي درة، " آليات الوقاية من الفساد في التعديل دستوري 2020 " ، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد / 7 العدد 1 ، ص 311.

،المجلد)الجزائر(الوادي - الدولية وانعكاساتها على التشريع الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة حمه لخضر

³ 678 ، 2022 ، ص 01 :العدد/ 05

إن الهدف من إنشاء أو بالأحرى استحداث السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته باعتبارها مؤسسة دستورية ، هو تحقيق أعلى مؤشرات النزاهة والشفافية في تسيير الشؤون العمومية طبقا لما جاء في نص المادة 4 من القانون 08 - 22 المذكور سابقا، فضلا عن تدعيم الآليات التقنية وتعزيزها في مواجهة جرائم الفساد بشتى أنواعها وعلى مستوى مختلف الميادين والقطاعات السياسية، الإدارية، الاقتصادية... وغيرها.

ولهذه الأسباب بادرت الجزائر إلى استحداث السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومحاربتة من أجل التصدي لجرائم الفساد والوقاية منها، وقد منحها المشرع الجزائري الاستقلالية، الشخصية المعنوية، الاستقلال المالي والإداري بموجب المادة 2 منه التي تنص على أن السلطة العليا مؤسسة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري فهي سلطة مستقلة غير تابعة لأي سلطة أخرى. مثلما منح المشرع الجزائري من قبل إنشاء السلطة العليا، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بهدف تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال محاربة الفساد من أجل أن تتولى منع الفساد، السلطة الإدارية المستقلة

الفرع الثاني : خصائص السلطة العليا للشفافية

تتمثل أهم خصائص السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ما يلي:

أولا: السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة دستورية

أشار إليها المؤسس الدستوري ضمن الباب الرابع بعنوان مؤسسات الرقابة، وخصص لها فصلا كاملا وهو الفصل الرابع بعنوان السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وبذلك يكون المؤسس الدستوري قد أدرجها ضمن الإطار الصحيح لها وهو الرقابة خلافا لما تضمنه التعديل الدستوري لسنة 2016 حيث أدرجها المؤسس الدستوري ضمن المؤسسات الاستشارية ثم تناقض مع نفسه واعتبرها سلطة إدارية مستقلة، كما اعتبرها هيئة وليس مؤسسة خلافا لما تضمنه عنوان الفصل الثالث.

ثانيا: تعد السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة دستورية مستقلة تتمتع بخاصية السلطة

أي ما طابع سلطوي ويتجلى ذلك من خلال الصلاحيات الحقيقية التي منحها لها المؤسس الدستوري، فهي ليست مجرد اختصاصات استشارية خلافا لمعظم صلاحيات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي غلب عليها الطابع الاستشاري رغم تكييفها بأنها سلطة إدارية مستقلة ما يعني وجود طابع السلطة فيها.

ثالثا: عدم تبعية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته لأي جهة

خلافا للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته حيث استبدل المؤسس الدستوري في المادة 204 من التعديل الدستوري لسنة 2020 الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، حيث أدخل عليها بعض التعديلات، لعل أهمها استبعاد التكييف الذي تضمنه التعديل الدستوري لسنة 2016 بخصوص السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 الهيئة الوطنية ومن قبله تكييف المشرع في القانون رقم 06-01 والمتمثل في اعتبار الهيئة سلطة إدارية.

رابعا: تتمتع السلطة العليا للشفافية/لوقاية من الفساد ومكافحته بالطابع الإداري

وذلك إذا ما اعتبرناها سلطة إدارية مستقلة استنادا إلى المادة 02 من قانون 08/22 السابق ذكره، فهي غير تابعة للإدارات الوزارية والحكومية أو البرلمان أو القضاء، إلا أنها تبقى داخل السلطة التنفيذية، رغم عدم خضوعها للسلطة الرئاسية أو الوصائية¹.

¹ احسن غربي، المرجع السابق، ص 692

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للسلطة الوطنية للشفافية

من خلال هذا المطلب التطرق إلى الطبيعة القانونية للسلطة الوطنية للشفافية، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته سلطة إدارية مستقلة (الفرع الأول)، تمتع والاستقلال المالي بالشخصية القانونية (الفرع الثاني)

الفرع الأول: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته سلطة إدارية مستقلة

تماشيا مع إرادة الدولة في مكافحة الفساد والتي عرفت انتشار واسع وتزيدا في الآونة الأخيرة، عمل المشرع الجزائري على سن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته إلى جانب استحداث هيئة وطنية متخصصة في مواجهة الفساد قصد تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد وتأسيس سياسة وقائية فعالة، هذا بموجب القانون رقم 01 - 06 السالف الذكر والذي نص في الفقرة الأولى من المادة 18 على طبيعة الهيئة كما يلي:

لهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي وتوضع لدى رئيس الجمهورية "وحرص على منحها الشخصية القانونية سواء بموجب المادة 18 وكذا بموجب المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 413 - 06 الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها حيث تتولى هذه الهيئة تنفيذًا لاستراتيجية الوطنية لمواجهة الفساد والكشف عنهم عائقًا فمرتكبيها¹، وقد أحسن صنعا المشرع الجزائري عندما كرس استقلالية السلطة العليا للشفافية بموجب التعديل الدستوري الجديد والأحكام القانونية المدرجة في القانون 08/22 السالف الذكر ، وتجنبه التناقض الذي كان موجودا في النصوص القانونية المنظمة للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، بتخليه عن الصياغة المتمثلة في كون السلطة تابعة لرئيس الجمهورية.

¹ أكسوم عيلام رشيدة، إقلولي / ولد رابح صافية، " عن دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في مواجهة الفساد والحد منها في القانون الجزائري " ، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة تيزي وزو، المجلد 16 العدد 04 السنة 2021 ص 16 .

الفرع الثاني : تمتع والاستقلال المالي بالشخصية القانونية

يهدف تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد، قام المشرع بإنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، بموجب المادة 17 من القانون رقم 01 - 06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل و المتمم ،وجعل منها المؤسس الدستوري هيئة دستورية تتولى مهمة اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، وذلك بموجب القانون رقم 01 - 16 المعدل والمتمم لدستور 1996 ؛ من أجل السماح للهيئة بأداء دورها بشكل فعال، يجب أن تتمتع بالاستقلالية، ولاسيما من الجانب الوظيفي¹.

وبدوره اعترف المشرع الجزائري بموجب المادة 01 / 18 من القانون رقم 01 / 06 للهيئة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهذا للقيام بمهامها على أحسن وجه، وعليه فإن إضفاء الشخصية المعنوية على الهيئة يشكل عاملا مهما لتأكيد استقلالية الهيئة عن السلطة التنفيذية².

وللإشارة فقد جاء في القانون رقم 22-08 حدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها. حيث نص في المادة 36 على أن تزود السلطة العليا بميزانية خاصة تفيد في الميزانية العامة للدولة، و رئيس السلطة العليا هو الأمر بصرف ميزانية السلطة العليا، وتحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عند الاقتضاء، عن طريق التنظيم³، حيث تزود الدولة السلطة العليا بكل الوسائل البشرية والمالية والمادية الضرورية لسيرها، كما تمسك محاسبة السلطة العليا وفقا لقواعد المحاسبة العمومية، طبقا للتشريع

¹ هارون نورة، "عن الاستقلالية الوظيفية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، مجلة الدراسات حول فعالية القاعدة القانونية، مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، الجزائر، المجلد 04 :العدد 01 ، 2020 ، ص 99 .

² 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 مسيلة المجلد الثاني ، العدد 10 ، 2018 ، ص 776.

³ المادة 37 من القانون 08/22 المتعلق بتنظيم السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته.

والتنظيم المعمول بهما، وتخضع محاسبة السلطة العليا لرقابة الأجهزة المختصة في الدولة.

تعني الاستقلالية الوظيفية للهيئة ممارسة مهامها دون الرجوع لسلطة أخرى، كما أن أعمالها لا يمكن إلغاؤها ولا تعديلها ولا استبدالها من طرف سلطة عليا، وتتجلى بالاستقلالية الوظيفية للهيئة من خلال العناصر التالية:

أولاً: تمتع الهيئة بالشخصية المعنوية

تعتبر السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من بين السلطات الإدارية المستقلة التي تم استحداثها ضمن جملة الإصلاحات التي عرفها النظام القانوني الجزائري، حيث منحت لهذه السلطات وظائف ضبطية متنوعة التي كانت اختصاص أصيل للإدارة التقليدية، إلى جانب منح بعضها الآخر اختصاص عقابي روعي يعود أصلاً للسلطة القضائية بالتالي أصبحت هذه السلطات بوجهها الجديد بديل عن باقي الكيانات الإدارية العمومية التقليدية¹، وقد أشارت المادة 204 من التعديل الدستوري 2020 إلى تمتع السلطة بالشخصية المعنوية ، وكذا المادة 02 من قانون 08/22 السابق ذكره، ويترتب على منحها الشخصية المعنوية حقها في التقاضي و التصرف بحرية فيم جال مكافحة الفساد دون ضغط من السلطات المركزية.

ثانياً: تمتع الهيئة بالاستقلالية المالية

كانت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تتمتع من حيث مواردها المالية تعتمد على السلطة التنفيذية وتخضع في نفقاتها للرقابة² ، غير أن ذلك لا يؤثر على الاستقلال المالي للهيئة، باعتبار إقرار الميزانية العامة للدولة تعود دائماً وبالنسبة لكافة الأجهزة لو لوزرة المالية بعد موافقة رئيس الجمهورية عليها ومصادقة البرلمان لها ، وهو ما نصت عليه تنص المادة 21 من المرسوم الرئاسي 413/06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة الهيئة

¹ أكسوم /عيلام رشيدة، إقلولي ، المرجع السابق ، ص 20

² هارون نورة، المرجع السابق ، ص 108 .

الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها و كيفية سيرها، نفس شيء كذلك فيما يخص السلطة العليا للوقاية من الفساد و مكافحته استنادا إلى الفقرة 02 من المادة 36 من قانون 08/22 السابق ذكره.

المبحث الثاني : تنظيم السلطة العليا للوقاية من الفساد و مكافحته

بالرجوع إلى القانون رقم 06-01، المعدل والمتمم المتعلق بالفساد، لا نجد نص على تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والشروط الواجب توافرها في أعضائها، وإنما أحال على التنظيم طبقا للفقرة 2 من المادة 18 من القانون رقم 06-01 أعلاه والتي نصت على أنه: "... تحدد تشكيلة الهيئة وتنظيمها وكيفية سيرها عن طريق التنظيم"، وهنا يكون المشرع قد ارتكب خطأ جسيماً، ذلك لأن تشكيلة الهيئة تعتبر من الأمور الأساسية التي يمكن تؤثر على عمل هذه الهيئة، أما السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته استنادا إلى المادة 205 من التعديل الدستوري و المادة 01 من قانون 08/22 السابق الذكر هو الذي يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية، وعليه نتطرق على الهيكلية التنفيذية للسلطة العليا للشفافية في المطلب الأول، وإلى الهياكل الإدارية للسلطة في المطلب الثاني.

المطلب الأول : الهيكلية التنفيذية للسلطة العليا للشفافية

نص المشرع في القانون رقم 06-01 السالف الذكر، على أن تحدد تشكيلة هذه الهيئة وتنظيمها وكيفية سيرها عن طريق التنظيم"، وعليه صدر المرسوم الرئاسي رقم 06-413 السالف الذكر، حيث تتكون الهيئة سابقا من رئيس الهيئة و مجلس اليقظة و التقسيم، أما السلطة العليا للشفافية فقد نصت المادة 16 قانون 08/22 على تشكيلها من رئيس السلطة العليا، مجلس السلطة العليا.

الفرع الأول : رئيس السلطة العليا

لم يحدد المشرع الفئة التي يتم تعيين هذا الرئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد عندها بل تركت السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية باعتبار أن رئيس الهيئة يعين بموجب مرسوم رئاسي، لم يبين المشرع الجزائري عن طبيعة الأشخاص الذين يمكن تعيينهم لمنصب رئيس الهيئة، إذ لم يشترط أن يكون من السلك القضائي¹، أو من ذوي الخبرة في مجال القانون أو الاقتصاد أو من أي قطاع آخر مما يعني إطلاق السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في تعيين رئيس الهيئة، يضطلع رئيس الهيئة بالمهام التالية:

- إعداد برنامج عمل الهيئة.
- تنفيذ التدابير التي تدخل في إطار السياسة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته.
- إدارة أشغال مجلس اليقظة و التقييم.
- السهر على تطبيق برنامج عمل الهيئة و النظام الداخلي.
- إعداد و تنفيذ برامج تكوين إطارات الدولة في مجال الوقاية من الفساد و مكافحته
- تمثيل الهيئة لدى السلطات و الهيئات الوطنية و الدولية.
- كل عمل من أعمال التسيير يرتبط بموضوع الهيئة.
- تحويل الملفات التي تعتمد وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل حافظ الأختام، قصد تحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء.
- تطوير التعاون مع هيئات الفساد على المستوى الدولي و تبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية.

للإشارة فقد جاء في القانون الجديد الذي يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها في المادة 21 أن رئيس السلطة العليا يعين من

¹ نسيم شيح، "النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته دراسة تحليلية على ضوء النصوص القانونية"، مجلة القانون العقاري والبيئة، جامعة بلحاج بوشعيب عين تموشنت (الجزائر)، المجلد 09 / العدد 01 ، 2021 ، ص 85.

طرف رئيس الجمهورية، لعهددة مدتها خمس (5) سنوات، قابلة للتجديد مرة واحدة، و يحدد تصنيف وظيفة رئيس السلطة العليا وكيفيات دفع راتبه عن طريق التنظيم، ويعتبر الرئيس هو الممثل القانوني للسلطة العليا، ويمارس الصلاحيات الآتية¹ :

1- إعداد مشروع الاستراتيجية الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والسهر على تنفيذها ومتابعتها

3- إعداد مشروع النظام الداخلي للسلطة العليا

4- ممارسة السلطة السلمية على جميع المستخدمين

5- إعداد مشروع القانون الأساسي لمستخدمي السلطة العليا

6- إدارة أشغال مجلس السلطة العليا

7- إعداد مشروع الميزانية السنوية.

الفرع الثاني : مجلس السلطة العليا

كانت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تتألف من مجلس اليقظة و التقييم يتكون من رئيس وستة أعضاء يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمسة سنوات قابلة للتجديد، و يعاب على المشرع الجزائري التسوية بين رئيس الهيئة وأعضاء مجلس اليقظة والتقييم، من حيث تحديد مدة العضوية²، إذ أن إنهاء مهام الهيئة بأكملها دون الاحتفاظ بجزء من الأعضاء سيعيق لا محالة من مهام التشكيلة الجديدة التي لن تستطيع مهما حاولت العمل بشكل مستقل عن المهام السابقة التي تولتها التشكيلة القديمة، و على خلاف رئيس الهيئة، كيفية اختيار أعضاء مجلس اليقظة والتقييم³، من بين الشخصيات الوطنية المعروفة بنزاهتها

¹ المادة 22 من قانون 22-08 السابق ذكره.

² خالد شعرواي، الإطار التشريعي لمكافحة الفساد (دراسة مقارنة لبعض الدول)، مركز العقد الاجتماعي، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مصر، 2011، ص 34.

³ بودهان موسى، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، المؤسسة الوطنية للاتصال للنشر و الإشهار، الجزائر، 2009، ص 162.

وكفاءتها العالية والمستوى العالي والتي تمثل المجتمع المدني، حتى تضمن للهيئة الشفافية والمصادقية في ممارسة مهامها، وقد عمد المشرع الجزائري على ضرورة التكوين المناسب و المستوى العالي لأعضاء الهيئة إذ يجب أن تتكون الهيئة من موظفين متخصصين مشهود لهم بالتكوين العالي و الخبرة فوق كل ذلك أن يكون على درجة عالية من النزاهة و القوة و العزم و القدرة على اختراق الجدار الصلب للفساد¹.

يتولى إبداء رأيه في إعداد وتنفيذ برنامج عمل الهيئة وكل التقارير والآراء والتوصيات التي تتقدم بها، بما فيها التقرير السنوي الذي يعده رئيسها ويقدم إلى رئيس الجمهورية، كما يبدي كذلك رأيه في الحصيلة السنوية ومساهمة مختلف القطاعات في مكافحة الفساد الوقاية والتحسيس هذه المديرية².

وقد نصت المادة 11 من المرسوم 06-413 على صلاحيات هذا المجلس على سبيل الحصر، والتي تتمثل في:

- برنامج عمل الهيئة وشروط وكيفيات تطبيقه.
- تقارير وآراء وتوصيات الهيئة.
- المسائل التي يعرضها عليها رئيس الهيئة
- ميزانية الهيئة.
- التقرير السنوي الموجه إلى رئيس الجمهورية الذي يعده رئيس الهيئة.
- تحويل الملفات التي تتضمن وقائع بإمكانها أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل.

¹ بوجمعة مسيلية، زعموم حنان، النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص: قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2019، ص 19.

² بودهان موسى، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، المؤسسة الوطنية للاتصال للنشر و الإشراف، الجزائر، 2009، ص 162.

- الحصيلة السنوية للهيئة¹.

أما السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته أصبحت تتكون من مجلس السلطة العليا استنادا إلى المادة 23 من قانون 08/22 السابق ذكره التي أكدت على أنه يرأس مجلس السلطة العليا الذي يدعى في صلب النص "المجلس" رئيس السلطة العليا، ويتكون من الأعضاء الآتي ذكرهم :

1- ثلاثة (3) أعضاء يختارهم رئيس الجمهورية، من بين الشخصيات الوطنية المستقلة
2- ثلاثة (3) قضاة، واحد من المحكمة العليا وواحد من مجلس الدولة وواحد من مجلس المحاسبة، ويتم اختيارهم على التوالي، من قبل المجلس الأعلى للقضاء ومجلس قضاة مجلس المحاسبة.

3 - ثلاث (3) شخصيات مستقلة يتم اختيارها، على أساس كفاءتها في المسائل المالية و/ أو القانونية، ونزاهتها وخبرتها في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، على التوالي، من قبل رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة.

4- ثلاث (3) شخصيات من المجتمع المدني، يختارون من بين الأشخاص المعروفين باهتمامهم بالقضايا المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، من قبل رئيس المرصد الوطني للمجتمع المدني.

يتم تعيين أعضاء المجلس بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس (5) سنوات غير قابلة للتجديد، وتنتهي مهامهم حسب الأشكال نفسها، ويستفيد رئيس المجلس وأعضاؤه من كل التسهيلات لممارسة مهامهم خلال مدة عضويتهم، كما يستفيدون من حماية الدولة أثناء

¹ نجار الويزة ، التصدي المؤسسي والجزائي لظاهرة الفساد في التشريع الجزائري ، اطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم القانون الجنائي والعلوم الجنائية ، كلية الحقوق ، جامعة منتوري قسنطينة ، 2013-2014 ، ص 248.

ممارسة مهامهم و/أو بمناسبة، من القذف والتهديدات والاعتداءات أيا كانت طبيعته¹ ، يتولى المجلس وفقا للمادة 29 من قانون 08/22 السابق ذكره المهام التالية:

- دراسة مشروع الاستراتيجية الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والمصادقة عليه.

- دراسة مشروع مخطط عمل السلطة العليا الذي يعرضه عليه رئيس السلطة العليا، والمصادقة عليه.

- إصدار الأوامر إلى المؤسسات والأجهزة المعنية في حالة الإخلال بالنزاهة.

- الموافقة على مشروع ميزانية السلطة العليا

- الموافقة على النظام الداخلي للسلطة العليا

- دراسة الملفات التي يحتمل أن تتضمن أفعال فساد والتي يعرضها عليه رئيس السلطة العليا.

- الموافقة على التقرير السنوي لنشاطات السلطة العليا.

- إبداء الرأي حول مشاريع التعاون في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته مع الهيئات والمنظمات الدولية.

المطلب الثاني: الهياكل الإدارية للهيئة

بما أن الفساد له انعكاسات غير مرغوب فيها على مستوى تطور التنمية الاقتصادية في الجزائر، خاصة بعدما استفحل جل القطاعات من القطاع العام والقطاع الخاص، ومختلف المؤسسات العامة والخاصة، أنشأت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي أعيد تسميتها إلى سلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته إضافة إلى الهيكلة التنفيذية هناك أجهزة إدارية أخرى تتكون منهم السلطة العليا للشفافية، وهي الأمانة العامة للسلطة

¹ المادة 24 من القانون رقم 08-22 الذي يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها.

نفس ما كنت تتكون منه الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وهو ما نتناوله في الفرع الأول، إضافة إلى أقسام التنظيم الإداري للهيئة أو هيكل التي تحدد عن طريق التنظيم استنادا إلى المادة 18 من قانون 08/22 السالف الذكر التي لم تتم تحديدها إلى غاية الآن، لذا نتطرق إلى أقسام التنظيم الإداري الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحه في الفرع الثاني.

الفرع الأول : الأمانة العامة

توضع تحت رئاسة أمين عام والذي يكلف تحت سلطة رئيس الهيئة بما يلي:

- تنشيط عمل هيكل الهيئة وتنسيقها وتقييمها، السهر على تنفيذ برنامج عمل الهيئة،
 - تنسيق الأشغال المتعلقة بإعداد مشروع التقرير السنوي و حصيلة نشاطات الهيئة بالاتصال مع رؤساء الأقسام، ضمان التسيير الإداري والمالي لمصالح الهيئة.
- كما يتولى الأمين العام أمانة مجلس اليقظة والتقييم ، ويساعده في مهامه كل من نائب مدير مكلف بالمستخدمين والوسائل، و نائب مدير مكلف بالميزانية والمحاسبة، تنظم المديرين الفرعيتين السابقتان في شكل مكاتب¹.

يتضح من خلال ما سبق، أن تزويد الهيئة بأمانة عامة جاء من أجل السماح لها بأداء المهام المخولة لها بشكل أكثر تنظيم ودقة، ومساعدتها على توزيع هذه المهام حتى لا تكون عبء على الهيئة ومن ثمة تفعيل دورها في الوقاية من الفساد ومكافحته.

أما فيما يخص الأمانة العامة في إطار السلطة العليا للشفافية لم يتم تأسيسها للحد وكتفت المادة 28 من قانون 08/22 السالف الذكر الإشارة إلى أنه يتولى أمانة المجلس الأمين العام للسلطة العليا.

¹ بوجمعة مسيلية، زعموم حنان، المرجع السابق، ص 18.

الفرع الثاني: أقسام التنظيم الإداري للهيئة

لقد كانت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته مكونة من أقسام يناط لكل منها اختصاص محدد لتجتمع كلها في مصب واحد وهو مكافحة الفساد والحد منه، وتتمثل هذه الأقسام فيما يلي:

أولاً- قسم مكلف بالوثائق و التحايل و التحسيس:

كان يعرف قبل التعديل سمية " قسم مديرية الوقاية و التحسين " غير أن المرسوم الرئاسي 12/64 و في النار هيكله الهيئة نص على هذا الجهاز تحت تسمية " قسم مكلف بالوثائق و التحاليل التحسين " وهذا بموجب المادتين 6 و 12¹.

أعاد المرسوم الرئاسي رقم 12-64 هيكله المديرية التابعة للهيئة من خلال المادة 08 التي تعدل أحكام المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، حيث وسع من هذا القسم بعد ما كان سابقا يضم مديرية الوقاية والتحسيس، كما وسع من صلاحيات هذا الأخير حسب المادة 12 المعدلة حيث تنص: "يكلف قسم الوثائق والتحاليل والتحسيس على الخصوص: القيام بكل الدراسات والتحقيقات والتحاليل الاقتصادية أو الاجتماعية، وذلك على الخصوص بهدف تحديد نماذج الفساد وطرائقه من أجل تنوير السياسة الشاملة للوقاية من الفساد ومكافحته.

- دراسة الجوانب التي قد تشجع على ممارسة الفساد واقتراح التوصيات الكفيلة بالقضاء عليها، من خلال التشريع والتنظيم الجاري بهما العمل وكذا مستوى الإجراءات والممارسات دراسة الجوانب التي قد تشجع على ممارسة الفساد واقتراح التوصيات الكفيلة بالقضاء عليها، من خلال التشريع والتنظيم الجاري بهما العمل وكذا مستوى الإجراءات والممارسات الإدارية

¹ بن عودة حورية، الفساد والآليات مكافحته في اطار الاتفاقيات الدولية والقانون الجزائري ، أطروحة مقدمة لني لشهادة دكتوراه علوم في الحقوق ، تخصص :قانون دولي وعلاقات دولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي الياصب سيدي بلعباس، 2015-2016 ، ص 301.

على ضوء تنفيذها ...، كما نصت المادة 20 من القانون 06-01 على جملة من الاختصاصات تدخل ضمن صلاحيات هذا القسم، بذلك يكون المشرع الجزائري قد ساير القانون الاتفاقي في مجال التحسيس والتوعية إعمالاً لأحكام المواد 06 10 من اتفاقية الأمم المتحدة والمادة 05 من اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد وهذا القسم يتمتع بطابع إداري (الوثائق)، وبطابع تطبيقي فيما يخص تحاليل جرائم الفساد وأسبابه، وكذا تمتعه بالطابع الوقائي من خلال التوعية والإبلاغ عن جرائم الفساد، خاصة بعد ظهور صور الإجرام الجديدة أو ما يعرف بجرائم الصفوة التي تهدد استقرار أنظمة الدول وتقوض ركائز الديمقراطية¹.

كما يكلف قسم الوثائق والتحليل والتحسيس بكل الدراسات والتحقيقات والتحليل الاقتصادية أو الاجتماعية، بغية تحديد نماذج الفساد وطرقه، من أجل تنوير السياسة الشاملة للوقاية من الفساد ومكافحته.

دراسة وتصميم واقتراح الإجراءات المتصلة بحفظ البيانات اللازمة لنشاطات الهيئة، ومهامها، والوصول إليها، وتوزيعها بالاعتماد على استخدام تكنولوجيات الاتصال والإعلام الحديثة.

-تصميم واقتراح نماذج الوثائق المعيارية في جمع المعلومات وتحليلها، سواء كانت موجهة للاستعمال الداخلي أو الخارجي.

-دراسة المعايير والمقاييس العالمية المعمول بها في التحليل والاتصال، والمتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته بغرض اعتمادها وتكييفها وتوزيعها.

-اقتراح وتنشيط لبرامج والأعمال التحسيسية بالتنسيق مع الهياكل الأخرى في الهيئة.

-ترقية إدخال قواعد أخلاقيات المهنة و الشفافية وتعميمها على مستوى الهيئات العمومية،

والخاصة بالتشاور مع المؤسسات المعنية.

-تكوين رصيد وثائقي ومكتبي في ميدان الوقاية من الفساد ومكافحته ، وضمان حفظه

¹ تبزي أرزقي، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وسياسة الحوكمة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص الهيئات العمومية والحكومة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014 ، ص 58.

واستعماله.

-إعداد تقارير دورية لنشاطاته.

-دراسة الجوانب بالتقيد تشجع على ممارسة الفساد، واقتراح التوصيات الكفيلة بالقضاء عليها من خلال التشريع والتنظيم الجاري بهما العمل، وعلى مستوى الإجراءات والممارسات الإدارية على ضوء تنفيذها¹.

ثانياً: قسم معالجة التصريحات بالممتلكات

وهو ما كان يطلق عليه مديرية التحاليل و التحقيقات وقد أحسن المشرع بإعادة تسميته وهذا لخصوصية دوره المتمثل بالتحاليل والتحقيقات المتعلقة بالتصريحات بالممتلكات فقط.

ثالثاً: قسم التنسيق و التعاون الدولي

استحدث المشرع هذا القسم بموجب المادة 13 مكرر من المرسوم الرئاسي 06/413 المعدل والمتمم، ولم يشر إليه المشرع في ظل النص الأصلي لهذا المرسوم قبل التعديل، والملاحظ أيضاً أن المشرع لم يحدد تشكيلة هذا القسم وكيفية سيره وعمله ولعلى النظام الداخلي الذي سيصدر عن الهيئة سيجيب على هذا الأمر.

هذا وقد نصت المادة 14 من المرسوم رقم 06/413 المعدل و المتهم على أن وظائف الأمين العام و رئيس قسم و مدير دراسات و رئيس دراسات ونائب المدير وظائف عليا في الدولة، يتم التعيين في هذه الوظائف بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من لارئيس الهيئة².

وفي الأخير، وكتقييم لما سبق فإن المشرع بتبنيه للطابع الجماعي للهيئة المسيرة وتزويدها بهيكل وأجهزة تساعد في مهمتها، يساهم في تحقيق استقلاليتها وحياد أعضائها الأمر الذي يسمح بالقيام بكل الاختصاصات الملقاة على كاهلها بكل حرية و نزاهة. غير أن ما يعاب

¹نسيمة شيخ ، المرجع السابق ، ص 88.

² المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 ، معدل ومتمم، مرجع سابق.

على طريقة تعيين الرئيس والأعضاء هو عدم تعدد جهات تعيينهم واستئثار السلطة التنفيذية بكل ذلك، الأمر الذي قد يجعلهم في حالة تبعية لسلطة¹.

أما السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته فقد أشارت المادة 18 من القانون رقم 08-22 الذي يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها على انه تضم السلطة العليا هيكل تحدد عن طريق التنظيم ولحد الآن لم يتم تحديدهم، كما استحدث القانون هيئة جديدة خاصة بالتحري حيث نص في المادة من قانون 08/22 السابق الذكر على أنه تزود السلطة العليا بهيكل متخصص للتحري الإداري والمالي في الإثراء غير المشروع للموظف العمومي، وتحدد شروط وكيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.

أما المادة 18 تضم السلطة العليا هياكل تحدد عن طريق التنظيم.

¹ تبيري أرزقي، المرجع السابق ، ص 59 .

الفصل الثاني

دور السلطة العليا للشفافية
والوقاية من الفساد ومكافحته

مقدمة الفصل الثاني :

غرض تنفيذ الإستراتيجية 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 المتعلق بالأموال والممتلكات العمومية، وذلك نظرا لاستشعار الإرادة 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 المنوطة بها، إلى مؤسسات دستورية رقابية، ومؤسسات دستورية استشارية تتولى اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، وتجسد النزاهة والشفافية في تير الأموال العمومية، وهو الدور المنوط بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كمؤسسة دستورية استشارية ، والتي أصبحت مؤسسة دستورية رقابية بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020"، و عليه نتناول صلاحية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته(المبحث الاول)، ثم فعالية دور السلطة العليا للشفافية للوقاية من الفساد ومكافحته (المبحث الثاني) .

الفصل الثاني: دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

المبحث الأول : صلاحية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

تتمتع السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بالعديد من الصلاحيات بعضها تعتبر صلاحيات حقيقية تمكنها من ممارسة امتيازات السلطة العامة ولاسيما مظهر إصدار القرارات التنظيمية بما يسمح لها بتحقيق الأهداف التي انشئت من أجلها والمتمثلة في تكريس الشفافية والوقاية من الفساد أخلقة الحياة العامة خلافا للدور الاستشاري البحث الممنوح للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وبعد صدور التعديل الدستوري 2020 و صدور قانون 08/22 السابق الذكر، أدى إلى توسيع من صلاحيات السلطة العليا للشفافية للوقاية من الفساد ومكافحته، وهو ما يظهر جليا في نص المادة 205 من التعديل الدستوري 2020 ، والمواد من 04 إلى 13 من القانون 08/22 السابق ذكره حيث تم استحداث اختصاصات جديدة لها لم تكن من مهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ،و الدور الرقابي عليه نتطرق إلى الدور الرقابي للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ، من الناحية اللغوية (المطلب الاول)، أما اختصاصاتها الاستشارية للسلطة العليا للشفافية.(المطلب الثاني).

المطلب الأول: الدور الرقابي للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

تلعب السلطة العليا للشفافية دور رقابي مهم في مكافحة و الحد من الفساد شؤنه شأن الهيئة الوطنية للفساد سابقا ،و تعتبر السلطة العليا للشفافية من بين السلطات الإدارية المستقلة التي تم استحداثها ضمن جملة الإصلاحات التي عرفها النظام القانوني

الفصل الثاني: دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

الجزائري، حيث منحت لها صلاحية الوقاية من الفساد و الحد منه¹، وخول لها في هذا المجال الدور الرقابي، والذي يتمحور في دراسة المعلومات ذات الصلة بالفساد حيث

الفرع الأول : دراسة المعلومات ذات الصلة بالفساد

تكلف السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بجمع ومركزة واستغلال كل المعلومات الي 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 بالامتلاكات الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية ودراسة واستغلال المعلومات الواردة فيها والسهر على حفظها².

الفرع الثاني: الصلاحيات ذات الطابع التقريبي

تختص السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بسلطة إصدار القرارات التنظيمية والتداول بخصوص العديد من المسائل، والمتمثلة في وضع إستراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد، إذ تقرر السلطة العليا الإستراتيجية التي تراها مناسبة لتدعيم الشفافية والتي ترى بأنها تساهم في الوقاية من الفساد وتساهم في مكافحته وتكون هذه الإستراتيجية ملزمة لجميع الجهات المعنية بالدولة والتي يتعين عليها التقيد بها، علما أن

¹ بواب بن عامر، "جديد رقابة المؤسسات الدستورية المختصة في الوقاية و مكافحة الفساد من خلال التعديل الدستوري 2020"، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، المركز الجامعي نور البشير بالبيض، العدد الثامن، جوان 2021، ص 23 .

² بوخضرة إبراهيم، " دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد بين الفعالية و التعطيل"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية و الاقتصادية، المركز الجامعي لتامنغست - الجزائر، العدد 04) ، 2013 ، ص 154 .

الفصل الثاني: دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

وضع الإستراتيجية 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 المتعلق بالمكافحة أن تقترح بصورة مباشرة سياسة شاملة تتعلق بالشفافية وإنما تقترحها ضمن قواعد الوقاية من الفساد، على 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 بصلاحيته وضع الإستراتيجية الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وبالتالي تقرر السلطة العليا القواعد التي تراها مناسبة للوقاية والمكافحة أيضا بالإضافة إلى القواعد المتعلقة مع بالشفافية.

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

بعد قيام السلطة العليا للشفافية بالمهام السافة الذكر يتعين عليها تقديم تقرير سنوي لرئيس الجمهورية يتعلق بالنشاطات ذات الصلة بمجال مكافحة الفساد وتقييمها واصدار توصيات واقتراحات بصدد الوقاية من الفساد و مكافحته¹، يتعين أن ترد هذه التقارير بشكل علني ونشره في الجريدة الرسمية، واعلام الرأي بمحتواه استنادا إلى الفقرة 03 من المادة 10 من قانون 22/08 السابق ذكره.

إن أي عمل رقابي لا يمكن أن يحقق نتائجه إلا إذا اقترن بالعمل الميداني، وتدعيم نشاطات الهيئة في هذا المجال لا يكون إلا بتدعيم عن طريق احصائيات وتحليلات مبنية على مبادئ وأسس سليم

¹ عمارة مسعود ، "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بين الضرورة المؤسسية ومحدودي الاختصاصات" ، مجلة حوليات الجزائر 1 ، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة البليدة 2 ، العدد32 ، الجزء الثاني، 2018 ،ص421 .

الفصل الثاني: دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

المطلب الثاني: المهام الاستشارية و التحسيسية للسلطة العليا للوقاية من الفساد ومكافحته

تكلف هذه السلطة العليا للشفافية بمجموعة 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 تقديم توجيهات تخص الوقاية من الفساد لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة، وتقتراح إضافة لذلك تدابير خاصة منها ذات طابع تشريعي وتنظيمي للوقاية من الفساد، وتقوم بالتعاون مع القطاعات المعنية العمومية والخاصة لإعداد قواعد أخلاقيات المهنة، وبالإضافة لهذا فإنها تكلف بإعداد برامج تسمح بتوعية وتحسين المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد، وعليه نتناول الدور الاستشاري للسلطة العليا للشفافية في الفرع الأول، في الفرع الثاني نعالج دور التحسيسية لها.

الفرع الأول : الطابع الاستشاري للدور السلطة العليا للشفافية

تكلف هذه الهيئة بمجموعة من المهام ذات طابع استشاري وتوجيهي، إذ أصبحت هذه السلطات بوجهها الجديد بديل عن باقي الكيانات الإدارية العمومية التقليدية، حيث تقوم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد 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 وجودها¹، 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

¹ بن عودة حورية، المرجع السابق، ص 304.

الفصل الثاني: دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

البحث والتحري عنها لاسيما وأن المشرع قد سخر لها كافة التسهيلات وأساليب التحري من أجل مباشرة هذا الاختصاص تتم عملية البحث من طرف الهيئة، من خلال مراجعة الأطر التشريعية والتنظيمية لجرائم الفساد¹، وبالتالي العمل على توجيه السلطات المعنية لتحسينها 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.

الفرع الثاني : الطابع التحسيسي للسلطة العليا للشفافية

يعتبر دور التوعية والتحسيس من الوسائل الفعالة للوقاية من الفساد وآثاره السلبية، ومن ثمة كان ضروري وضع برامج تعمل على حث المواطن للالتزام بالنصوص القانونية الدولية والوطنية التي تمنع الممارسات غير القانونية في مجال الفساد²، حيث حرص المشرع الجزائري على أن تتولى الهيئة إعداد قواعد أخلاقيات المهنة من أجل مساعدة القطاعات العمومية على ضبط السلوكات الصادرة عن موظفيها، وتعد أخلاقيات المهنة مجموعة من المبادئ والمعايير التي يستند الموظف في ممارسة نشاطه وعمله، وذلك بترسيمها ضمن وثيقة رسمية تنشر على شكل قانون يوزع على كافة الموظفين³.

يتجسد دور السلطة العليا للشفافية التحسيسي والتوعوي للأشخاص والهيئات العمومية من خلال سن قوانين ذات طابع تشريعي وأخرى ذات دابع تنظيمي من أجل الوقاية من الفساد، بالتعاون مع العديد من القطاعات العامة والخاصة، من أجل الوصول إلى إقرار

¹ عميري أحمد، "أخلاق الحياة العامة و تعزيز مبادئ الشفافية طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2020"، السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته أنموذجا، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيارت/ الجزائر، 7/المجلد العدد 01 ، ص 68 .

² ZOUAIMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Edition Houma, Alger, 2005, p20.

³ رمزي حوحو، "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي"، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، د.س.ن ، ص 77 .

الفصل الثاني: دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

هذه المبادئ التي تحكم الجانب الأخلاقي للمهنة وإقرار مسؤولية أثناء ممارسة الموظف لوظيفته، كما تكلف الهيئة 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 أخلة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الراشد والوقاية ومكافحة الفساد، جمع ومركزة واستغلال ونشر أي معلومات وتوصيات من شأنها أن تساعد الإدارات العمومية وأي 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 الفساد ومكافحته،

إضافة إلى الاختصاصات السابقة للسلطة العليا للشفافية و الوقاية 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

الفصل الثاني: دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

جديدة لها من أجل تعزيز مكانتها في القيام في مكافحة الفساد في ظل القانون 08/22

السابق ذكره وتتمثل هذه المهام الجديدة للسلطة فيما يلي:

- تولى السلطة العليا التحريات الإدارية والمالية في مظاهر الإثراء غير المشروع لدى الموظف العمومي الذي لا يمكنه تبرير الزيادة المعتبرة في ذمته 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 للسلطة أن تطلب توضيحات مكتوبة أو شفوية من الموظف العمومي أو الشخص المعني¹.

- 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 وموقعا ويحتوي على عناصر تتعلق بأفعال الفساد والعناصر الكافية لتحديد هوية المبلغ أو المخطر.

- 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.

¹ المادة 05 من قانون 08/22 من القانون السابق ذكره

الفصل الثاني: دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

المبحث الثاني: فعالية دور السلطة العليا للشفافية و الوقاية 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 منها ومنعها، والذي يتوقف على نوعية الصلاحيات الموكلة لها التي تمكنها من اتخاذ التدابير الإدارية والإجرائية لضمان الشفافية التي تعتبر معيار وظيفي ضابط لأداء المؤسسات و تقويم الأداء من خلال المحاسبة التي تخضع لها من قبل القضاء أو الأجهزة المختصة في مجال مكافحة الفساد خصوصا السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته من أجل تحسين بيئة الأعمال في الجزائر بغرض جلب المستثمر الأجنبي وكسب ثقة المستثمر الجزائري، وعليه نتناول العراقيل التي يمكن أن تواجه السلطة العليا للشفافية في أداء مهامها في المطلب الأول، وفي المطلب الثاني نتطرق إلى سبل تفعيل السلطة العليا للشفافية.

المطلب الأول: العراقيل الحائلة دون تفعيل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

هناك بعض العراقيل التي تواجه الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي تحد من أداء المهام التي أنشأت من أجلها وجعلتها حبر على ورق حيث أفرغت الهيئة من محتواها وبقيت مجرد آلية مؤسساتية شكلية وغير فعالة في محاربة مختلف أشكال الفساد، الوقت الذي عرف الفساد تغلغل و امتد أكثر في القطاعات الحساسة و الإستراتيجية في الاقتصاد الوطني، ومن العراقيل التي تحد من قيام الهيئة 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 و الإدارية للسلطة العليا للشفافية.

الفصل الثاني: دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

الفرع الأول: عدم استقلالية السلطة العليا للشفافية بصفة مطلقة

تعتبر الاستقلالية الوظيفية من معالم تجسيد حوكمة التسيير في إطار هياكل الهيئة، لكن هذه الاستقلالية تعثرها مجموعة من القيود التي تصدم بالمبدأ أي استقلالية الهيئة سواء ما تعلق منها بالجانب المالي أو الجانب الإداري أكثر من ذلك تقييد علاقات الهيئة بالجهات القضائية، رغم ذلك نجد أن هناك تبعة رئيس 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 الهيئة هو إنهاء مهام أعضاءها بنفس طريقة تعيينهم دون تحديد ظروف، وأسباب إنهاء عضويتهم خلال مدة نيابتهم، 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 التنفيذية¹، ضف إلى ذلك وجود رقابة لاحقة من قبل رئيس الدولية من خلال التقارير التي ترسلها له السلطة العليا للشفافية تبين مختلف نشاطاتها خلال السنة².

ما يحي إلى عدم وجود إرادة سياسية حقيقية لمكافحة الفساد سبب 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 مستقلة دون تبعتها لسلطات الدولة.

¹ نسيم شيح ، المرجع السابق ، ص 88.

² قاضي كمال، المرجع السابق، ص 739.

الفصل الثاني: دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

يرى البعض الفقهاء أن سبب التناقض يرجع إلى الضغوط الممارسة على الجزائر من طرف هيئة الأمم المتحدة لإحداث 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: محدودية الاستقلال المالي و الإداري

إن استقلالية السلطات الإدارية المستقلة يجعلها سلطات بالمعنى الحقيقي خاصة فيما يخص باستقلالية الذمة المالية، التي تعتبر من الركائز الأساسية لاستقلالية الوظيفية، وبالعودة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته فرغم النص صراحة على تمتع السلطة العليا للشفافية باستقلال مالي استنادا إلى المادة 02 من قانون 08/22 السابق ذكره إلا أنه بالعودة إلى الفقرة 02 من المادة 38 من قانون 08/22 السابق ذكره فإن محاسبة السلطة العليا تخضع لرقابة الأجهزة المختصة في الدولة ويقصد بها هنا وزير المالية، وهنا تبين التأثيرات التي يمكن أن تمارسها الدولة والتي من شأنها المساس بمبدأ الاستقلالية وكذلك خضوعها لرقابة مالية¹، مثل ما كانت عليه الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد سابقا حيث يمارس الرقابة عليها مراقب مالي يعين من طرف الوزير المكلف بالمالية، و كل 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 النص على " تتمتع الهيئة بالاستقلالية الإدارية والمالية"، إلا أنه تكفي كلمة مستقلة التي تضمنتها المادة 204 لتمتع السلطة العليا بالاستقلال الإداري لكون المؤسس

¹ احسن غربي، المرجع السابق، ص 124.

الفصل الثاني: دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

الدستوري ليس من وظيفته التفاصيل وإنما ينص على المبدأ ويترك للمشرع مهمة تفصيل المبدأ، كما أكدت ذلك المادة 02 من قانون 08/22 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 المداولات، بالإضافة إلى الصلاحيات الإدارية التي يتمتع بها رئيس السلطة¹.

المطلب الثاني: تقييم دور السلطة العليا للشفافية

خول المشرع الجزائري للسلطة العليا للشفافية و سابقا 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 الحكومة الرشيدة، حيث لهذه الأخيرة أهمية بالغة في التنمية، إذ يعتبره الكثيرون عمود التنمية المستدامة، فهي تحمل حولا لكثير من المشاكل التي تعاني منها مجتمعات اليوم وحكوماتها وتقضي على الفساد بمختلف أشكاله، وعليه نعالج في هذا المطلب تقييم دور السلطة الوطنية للوقاية من الفساد سابقا في الفرع الأول، أما في الفرع الثاني نعالج سبل تعزيز دور السلطة العليا للشفافية للوقاية من الفساد ومكافحته.

الفرع الأول: تقييم دور السلطة العليا للوقاية من الفساد و مكافحته

بعد التركيز على النصوص القانونية المنظمة للسلطة العليا للشفافية، نلاحظ أنها تتمتع بصلاحيات متعددة ومتنوعة، وذلك شأنه ضمان استقلالية الهيئة من الناحية الوظيفية، ويعد قرينة بشكل أو بآخر في تحقيق الغاية من إنشاء الهيئة وهو الوقاية من الفساد، حيث تعتبر الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إستراتيجية وطنية وقائية تجسد مبادئ دولة القانون، تعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال

¹ احسن غربي، المرجع السابق ، ص 698 .

الفصل الثاني: دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

العامة والخاصة، وبعد تعدد صلاحيات السلطات الإدارية المستقلة جزء من ذاتيتها"، فعلى هذا منح المشرع العديد من الصلاحيات للهيئة وجعلها في قوالب مختلفة ومتنوعة، ووزعها على هيكلها المختلفة، لأجل تحقيق التكامل فيما بينها في أداء منسجم لوظائفها، فمنها المكلف بالإعداد والتخطيط، والآخر مكلف بالوثائق والتحليل والتحسيس، والآخر مكلف بمعالجة التصريحات بالامتلاكات، والآخر مكلف بالتنسيق والتعاون الدولي.

فهذا التنوع في وظائف الهيئة الذي يضيفي استقلاليتها، يسمح للهيئة القيام بمهامها، دون تدخل أي جهة مهما كانت طبيعتها، في أعمال الهيئة لتوجه لها وجهة معينة أو تعرقل مسيرتها أو تتدخل في شؤون إدارة أعمالها¹.

شرعت الهيئة في القيام مهامها بعد مرور أكثر من سنة من تأسيسها وكانت أول ملف تحرت فيه هو ملف التصريح بالامتلاكات حيث طلب قسم المعالجة التصريحات بالامتلاكات من قبل رؤساء وأعضاء المجالس المحلية المنتخبة، وإجالة إلى المحكمة العليا رصيدها من التصريحات الكتابية المودعة لديها الذي يقدر بحوالي 65 ألف تصريح لمسؤولين و إطارات وقضاة، و 389 تصريح خاصين بنواب المجلس الشعبي الوطني، لكن لم يتم التصريح من قبل رئيس الهيئة ما إذا تم تقديم فعلا هذه التقارير، ولكن المؤسف هو أن الهيئة رغم وجود العديد من قضايا الفساد تبقى عاجزة عن التدخل ضد هؤلاء المستفيدين نتيجة افتقارها للمعلومات الكافية و أدوات واستراتيجية لضبطه، و تتعاطى عمليا قضايا الفساد بنوع من السياسة².

¹ إقمر او جمال ، معتوق فارح ، الهيئة الوطني للوقاية من الفساد ومكافحته وقواعد الحكومة ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون ، تخصص قانون اعمال ، كلي الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مولود معمري- تيزي وزو ، 2020 ، ص 66 .

² صالح زياني، الانفتاح السياسي في الجزائر ومعضلة بناء القدرات، دفاثر سياسة و قانون، عدد خاص، أبريل 2001، ص 325

الفصل الثاني: دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

كما شاركت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في أشغال الدورات السنوية لفرق العمل الحكومية المكلفة بمتابعة تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وقد حررت تقريرا تحليليا تضمن الأنظمة التي وضعتها بخصوص هذين الموضوعين بمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة نظمه مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في الفترة الممتدة ما بين 03 إلى 08 سبتمبر 2018 بفينا¹، و يتعلق الأمر بكل من الدورة التاسعة المستأنفة الأولى لفريق استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الذي تناول المسائل المتعلقة بالدورة الثانية من آلية الاستعراض، وكذا الدورة التاسعة لفريق العمل الحكومي لمنع الفساد، والذي عالج الممارسات الجيدة في مجال منع وإدارة تضارب المصالح إضافة إلى النظم الخاصة بإقرارات الذمة المالية والإفصاح عنها. والمتابع لإحصائيات الفساد في الجزائر في السنوات الأخيرة، يلاحظ عدم تراجع وتيرة جرائم الفساد بالرغم من الآليات والمساعدات و الجهود الكبيرة التي بذلت في هذا الشأن، وخير دليل على ذلك ترتيب الجزائر في التقرير السنوي الذي تعده منظمة الشفافية الدولية لمكافحة الفساد.

وتعد الجزائر من الدول التي تعاني من الفساد خاصة كونها إحدى الدول النامية التي منها الفساد بشتى أنواعه سواء المالي أو السياسي أو الإداري إذ صنفت خلال السنوات الخمس الأخيرة ضمن القائمة السوداء واعتبرت من بين الدول العاجزة على مكافحة الفساد حسب منظمة الشفافية الدولية لمكافحة الفساد التي صرحت أن الجزائر تلميذ غير نجيب في مكافحة الفساد وفق تقريرها 2017 وجاء ترتيب الجزائر جب سور الفساد الذي تعده هذه المنظمة سنويا في العربية 112 (برصيد 33 نقطة من أصل 100 نقطة)، مع العلم أن هذا التقرير يشمل 180 دولة².

¹بوجمعة مسيلية، زعموم حنان، المرجع السابق ، ص 50 .

² عمر بن عيشوش، " دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بين الطموح والواقع"، حوليات جامعة الجزائر، مركز البحث في العلوم الإسلامية و الحضارة، الأغواط (الجزائر، المجلد / 34 :العدد03 ، 2020 ، ص 95.

الفصل الثاني: دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

الفرع الثاني: سبل تعزيز دور السلطة العليا للشفافية للوقاية من الفساد ومكافحته

إن مسألة الوقاية من الفساد ومكافحته تؤدي إلى نجاح برامج الدولة وسياساتها الاقتصادية، ومع انعدام ذلك يفرض عدم الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي، وتعد الشفافية والمساءلة المسألة آلية مهمة من آليات مكافحة الفساد فهي معيار ضابط لأداء المؤسسات، و تقويم الأداء من خلال المحاسبة التي تخضع لها على يد القضائية او جهات مختصة لمكافحة الفساد كالهئية الوطنية للوقاية من الفساد مكافحته 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 المحلي¹.

لا يعتبر سن ترسانة من القوانين والتصديق على الصكوك الدولية لتحجم الفساد والقضاء عليه، بل لابد من ضمان تطبيق النصوص بصفة عادلة وشاملة وتمكين الهيئات الخاصة بمكافحة الفساد بما فيها السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحة ومن مباشرة عملها بصفة سيادية ومستقلة وتحصينها من تبعية السلطة التنفيذية²، إذ أن نجاح أي آلية مؤسسية في مجال مكافحة فساد يحتاج إلى وجود عوامل من أجل قيامها بمهامها على أكمل وجه، فبالرجوع إلى المادة 06 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، و المادة 20 من اتفاقية مجلس أوروبا للقانون الجنائي بشأن الفساد نجد هناك معايير أساسية يجب توفرها لهيئات مكافحة الفساد، إذ يتطلب الأمر ضمان استقلالية 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 لا مسوغ لها من أي

¹ عمارة مسعودة المرجع السابق ، ص 422 .

² قاضي كمال المرجع السابق ، ص 785 .

الفصل الثاني: دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

نوع كان، 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 الهيئة الوطنية للوقاية 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 إليه الدستور الجزائري¹، كما أن المشرع الجزائري خول للهيئة 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 الهيئة، والذي يكمن أساسا في منح استقلالية تامة من جهة و إضفاء الطابع السيادي لقراراتها من جهة أخرى.

أما المعيار الثاني فهو معيار التخصص الذي يعني من ناحية القانونية تخصيص للهيئة ولاية مركزية ومحددة، وأن يكون لديها الموظفون من ذوي الاختصاص المهنيين²، وجميع المهارات اللازمة حتى تتمكن الهيئة مكافحة الفساد بتنفيذ ولايتها أو مهمتها خاصة مدققي الحسابات، وغيرهم من المهنيين من وزارات ومؤسسات التمويل أو مؤسسات مراجعة الحسابات، كذلك المتخصصين في تكنولوجيا المعلومات، إضافة إلى ذلك لابد من توفير موارد مالية كافية للقيام الهيئة مكافحة الفساد بالدور المنوط لها، ففي

¹ جميلة فار، واقع ورهانات الهيئة الوطنية و الديوان المركزي في مجال مكافحة الفساد، مجلة الحقوق والحريات، العدد 02، مارس 2016، ص 461.

² NICINSKI Sophie, Droit public des affaires, , Montchrestien, lextento Edition ,Paris, 2eme édition, 2010, P 22.

الفصل الثاني: دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

ظل شح الموارد المالية قد يعوق جديا 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 و الوقاية 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 العامة، وبالتالي فتنفيذ وتحقيق الإستراتيجية الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته مرهون بمدى حكمة الصلاحيات المخولة للهيئة، أي منح السلطة اختصاصات واسعة في مجال متابع جرائم الفساد، والتركيز على معالجة البيئة التي تشجع على نفسي الظاهرة بدل الإفراط في التركيز على مخلفات الفساد، مما أدى إلى اعتماد سياسات مشوهة لمعالجة الخلل القائم في البيئة العامة لهذه الظاهرة الخطيرة¹، أكثر من ذلك فتحقيق الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد، و إرساء دعائم الحكم الراشد يتوقف على الدور الفعلي والعملي للهيئة الذي يترجم مدى فعاليتها بعيدا عن الشعارات والخطابات السياسية، خاصة أمام الانكشاف الغير المسبوق لداء الفساد الذي طال مؤسسات الدولة.

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 الهيئة في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته نلمس عدم نجاعتها خاصة إذا ما علمنا قصور تكريس مؤشرات الحوكمة في ظل صلاحيات الهيئة، وكنتيجة حتمية فشل السياسات المنتهجة في احتواء ظاهرة الفساد.

¹ Bennedji Ch, «Les rapports entre l'administration et les administrés en droit Algérien l'impérative codification» Revue IDRA, N° 01 , Vol 10 (2005), p 27.

خاتمة

تعتبر السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته من بين السلطات الإدارية المستقلة التي تم استحداثها ضمن جملة الإصلاحات التي عرفها النظام القانوني الجزائري، حيث منحت لها صلاحية الوقاية من الفساد و الحد منه ويتمثل في الدور الاستشاري و الدور الرقابي دون أن تمنح لها صلاحية فرض عقوبات زجرية في حالة وقوع الفساد ، ومن هذا المطلق نتوصل إلى النتائج و الاقتراحات 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 و الوقاية من الفساد ومكافحته وفق المبادئ الأساسية لاتفاقية الأمم المتحدة في هذا الشأن والتي صادقت عليها الجزائر التي تنص في بنودها على ضرورة أن تكفل كل دولة طرق إنشاء هيئة أو هيئات حسب الاقتضاء تتولى منع الفساد.

- تمتع السلطة العليا للشفافية و الوقاية 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 و الوقاية من الفساد ومكافحته على جانب الوقائي و الرقابي على المستوى الوطني، و التعاون على المستوى الدولي، أما مهمة المكافحة والمواجهة أسندت إلى جهاز الثاني هو الديوان المركزي لقمع الفساد.

- لكي تكون آليات مكافحة الفساد في الجزائر سواء تعلق الأمر بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته أو بالديوان المركزي لقمع الفساد فعالة، و وناجعة للتصدي لجرائم الفساد بشتى أنواعه، يجب أن تكون أعمالهم المتعلقة بالحد من ظاهرة الفساد مجسدة على أرض الواقع، وليس فقط عبارة عن نصوص قانونية نظرية وغير تطبيقية.

ثانيا - الاقتراحات:

- منح استقلالية التامة للسلطة العليا للشفافية على غرار استقلال الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد التي كانت من قبل التعديل الدستوري لسنة 2020 من ناحية المالية أو في 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 من السلطات المركزية بالتزامن 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 للنظام الداخلي والمصادقة عليه، إذ يتعين أن تفرج ضمنه القواعد المتعلقة بتنظيم وسير السلطة والتي لم ينظمها المشرع.
- التعجيل بإصدار النصوص القانونية الجديدة المنظمة لعمل هاته السلطة وفقا للمبادئ الدستورية الجديدة.
- وجوب التزام السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بالحياد والنزاهة، ومن ثمة إمكانية محاسبة جميع الأشخاص المتواطئين في قضايا الفساد أيا كانت صفته أو مركزه القانوني، وهو ما سيدفع بعجلة التقدم للبلاد، ومكافحة كل أشكال الانتهاك للقانون في المجتمع، والذي لن 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.

غير أنه نرى ضرورة تكريس المشرع لدور فعال للسلطة العليا من خلال تحديد صلاحياتها الأخرى، بالإضافة إلى منحها استقلالية أكبر أثناء تحديده لتشكيلتها وتنظيمها، وذلك من خلال اقتراحنا:

ضرورة النص على تنوع تشكيلة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وضرورة إدراج العنصر القضائي ضمنها، بالإضافة إلى اشتراط التخصص والكفاءة والخبرة المهنية في الاعضاء، ونقترح توسيع اعضائها إلى اثني عشر (12) عضواً، على أن انتخاب رئيساً من يتم بينهم، ثم يقوم رئيس الجمهورية بتعيينه مرسوم. يتعين اختيار الاعضاء من قبل عدة جهات دستورية وعدم حصرها في يد جهة واحدة، إذ كلما تعددت جهات الاقتراح والاختيار للأعضاء كلما قل النفوذ على التشكيلة عكس استئثار جهة واحدة السلطة الاختيار والتعيين.

ضرورة منح السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته صلاحية توقيع العقوبات الإدارية بالتزامن 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 للنظام الداخلي والمصادقة عليه، إذ يتعين أن تضع ضمنه القواعد المتعلقة بتنظيم وسير السلطة والتي لم ينظمها المشرع، كما يتعين أن يحدد النظام الداخلي للسلطة العليا النظام القانوني المطبق على المستخدمين وذلك لسد الطريق أمام السلطة التنفيذية حتى لا تتدخل عن طريق التنظيم وتحدد قواعد عمل وسير السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

قائمة مصادر

و مراجع

قائمة المصادر والمراجع

1- قائمة المصادر :

1- مراسيم رئاسية:

- - المرسوم رئاسي 128/04، مؤرخ في 19 أبريل 2004 ، يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة نيويورك، يوم 31 أكتوبر 2003، الجريدة الرسمية، العدد 02 ، صادر بتاريخ 25 أبريل 2004.
- مرسوم رئاسي رقم 06-413 مؤرخ في أول ذي القعدة عام 1427 الموافق 22 نوفمبر 2006 ، الجريدة الرسمية ، العدد 74 ، الصادرة بتاريخ 22 نوفمبر 2006.

2- القوانين:

- قانون 01/06 المؤرخ بتاريخ 20 فيفري 2006، المتعلق بالفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادر بتاريخ 08 مارس 2006، معدل ومتم بموجب الأمر 05 /10 المؤرخ في 26 أوت 2010، الجريدة الرسمية العدد 50، الصادر بتاريخ 01 سبتمبر 2010، المعدل و المتم بموجب القانون 15/11 المؤرخ في 02 أوت 2011، الجريدة الرسمية، العدد 44، الصادر بتاريخ 10 أوت 2011.
- قانون 08/22 المتعلق بتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، الصادر بتاريخ 05 ماي 2022، الجريدة الرسمية، العدد 32، الصادرة بتاريخ 14 ماي 2022.

2-المراجع :

- الكتب :

- بودهان موسى ، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، المؤسسة الوطنية للاتصال للنشر و الإشهار،الجزائر،2009.
- خالد شعرواي، الإطار التشريعي لمكافحة الفساد (دراسة مقارنة لبعض الدول)،مركز العقد الاجتماعي، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار ،مصر،2011.

قائمة المصادر والمراجع

الأطروحات :

- رسائل الدكتوراه :

- أكسوم عيلام رشيدة، إقلولي / ولد رابح صافية، " عن دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في مواجهة الفساد والحد منها في القانون الجزائري " ، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة تيزي وزو، المجلد 16 العدد 04 السنة 2021 .

- بن عودة حورية، الفساد والآليات مكافحته في اطار الاتفاقيات الدولية والقانون الجزائري أطروحة مقدمة لني لشهادة دكتوراه علوم في الحقوق ، تخصص :قانون دولي وعلاقات دولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي اليااس سيدي بلعباس، 2015-2016 .

- نجار الويزة ، التصدي المؤسساتي والجزائي لظاهرة الفساد في التشريع الجزائري ، اطروحة لنيل شهاد دكتوراه علوم القانون الجنائي والعلوم الجنائية ، كلية الحقوق ، جامعة منتوري قسنطينة ، 2013-2014 .

-رسائل الماجستير:

- تبري أرقي، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وسياسة الحوكمة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص الهيئات العمومية والحكومة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014 .

قائمة المصادر والمراجع

رسائل الماجستير :

- اقمراو جمال ، معتوق فارح ، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وقواعد الحكومة
مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، تخصص قانون اعمال ، كلي الحقوق والعلوم
السياسية ، جامعة مولود معمري- تيزي وزو ، 2020 .

- بوجمعة مسيلية، زعموم حنان، النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، تخصص :قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم
السياسية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو-، 2019 .

المقالات :

- حسين عبد الرحيم، الشفافية في قواعد و إجراءات التعاقد الحكومي في دولة قطر،مجلة
شريعة وقانون، جامعة الشارقة، الإمارات، العدد 39/2009.

مجلات:

- احسن غربي ،" السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل
الدستوري لسنة 2020 "، مجل ابحاث ، جامع 20 اوت 1955 سكيكدة ، المجلد 06 ،
العدد 1 ، 2020 .

- بوخضرة إبراهيم،" دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد بين الفعالية و التعطيل"، مجلة
الاجتهاد للدراسات القانونية و الاقتصادية، المركز الجامعي لتامنغست - الجزائر، العدد (04 ، 2013 .

قائمة المصادر والمراجع

- بواب بن عامر، "جديد رقابة المؤسسات الدستورية المختصة في الوقاية و مكافحة الفساد من خلال التعديل الدستوري 2020"، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، المركز الجامعي نور البشير بالبيض، العدد الثامن، جوان 2021.
- جميلة فار، واقع ورهانات الهيئة الوطنية و الديوان المركزي في مجال مكافحة الفساد، مجلة الحقوق والحريات، العدد 02، مارس 2016، ص 461.
- خلف الله شمس الدين، سعد يحي درة، "آليات الوقاية من الفساد في التعديل دستوري 2020"، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد / 7 العدد 1، ص 311.
- رمزي حوحو، "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي"، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، دون سنة.
- صالح عبد عايد العجيلي، دور الشفافية في الحد من الفساد الاداري، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون - جامعة بغداد، العدد الخاص لبحوث مؤتمر فرع القانون العام، 2018.
- عمارة مسعود، "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بين الضرورة المؤسسية ومحدودي الاختصاصات"، مجلة حوليات الجزائر 1، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة البليدة 2، العدد 32، الجزء الثاني، 2018.
- عميري أحمد، "أخلة الحياة العامة و تعزيز مبادئ الشفافية طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2020"، السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته أنموذجا، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيارت/ الجزائر، المجلد العدد 01، 2020

قائمة المصادر والمراجع

- 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 مسيلة المجلد الثاني، العدد 10، 2018.
- لعرابة منصف عبد العزيز، "المرتكزات الدستورية المستحدثة لدور السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته كآلية لضمان شفافية الإدارة العمومية في الجزائر"، مجلة أفاق للبحوث والدراسات، مخبر لتحولات القانونية الدولية وانعكاساتها على التشريع الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة حمه لخضر - الوادي (الجزائر)، المجلد / 05 العدد 01 : ، 2022.
- نسيمة شيح، "النظام القانوني للهيئة لوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته دراسة تحليلية على ضوء النصوص القانونية"، مجلة القانون العقاري والبيئة، جامعة بلحاج بوشعيب عين تموشنت (الجزائر)، المجلد 09 / العدد 01، 2021.
- هارون نورة، "عن الاستقلالية الوظيفية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، مجلة الدراسات حول فعالية القاعدة القانونية، مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، الجزائر، المجلد 04 : العدد 01، 2020.

مراجع باللغة الفرنسية :

A-Ouvrages :

-NICINSKI Sophie, Droit public des affaires, , Montchrestien, lextento Edition ,Paris, 2eme édition, 2010.

- ZOUAIMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Edition Houma, Alger, 2005.

B- Articles :

- Bennedji Ch,«Les rapports entre l’administration et les administrés en droit Algérien l’impérative codification» Revue IDRA,N° 01 , Vol 10 (2005).

- DJAGHAM Mohamed, La lutte contre la corruption : une question internationale, 5ème colloques international sur (Les mécanismes de lutte contre la corruption au Maghreb), le 13 et 14 avril 2015, Laboratoire des droits et libertés dans les systèmes comparatifs, revue droits et libertés, Université Biskra, N°2, Mars 2016

فهرس

المحتويات

مقدمة.....	(أ-ب-ت-ث-ج)
الفصل الأول : النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية.....	13
المبحث الأول : الإطار المفاهيمي للسلطة العليا للشفافية	14
المطلب الأول : مفهوم السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته....	14
الفرع الأول : تعريف السلطة العليا للشفافية	15
الفرع الثاني : خصائص السلطة العليا للشفافية.....	18
المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للسلطة الوطنية للشفافية	20
الفرع الأول: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته سلطة إدارية مستقلة.....	20
الفرع الثاني : تمتع والاستقلال المالي بالشخصية القانونية	21
المبحث الثاني : تنظيم السلطة العليا للوقاية من الفساد و مكافحته	23
المطلب الأول : الهيكلة التنفيذية للسلطة العليا للشفافية.....	23
الفرع الأول : رئيس السلطة العليا	24
الفرع الثاني : مجلس السلطة العليا.....	25
المطلب الثاني: الهياكل الإدارية للهيئة	28
الفرع الأول : الأمانة العامة	29
الفرع الثاني: أقسام التنظيم الإداري للهيئة.....	30-33

- 35..... الفصل الثاني: دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته
- 36..... المبحث الأول : صلاحية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته
- 36...المطلب الأول: الدور الرقابي للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته
- 37..... الفرع الأول : دراسة المعلومات ذات الصلة بالفساد
- 37..... الفرع الثاني: الصلاحيات ذات الطابع التقريري
- 39المطلب الثاني: المهام الاستشارية و التحسيسية للسلطة العليا للوقاية من الفساد ومكافحته
- 39..... الفرع الأول : الطابع الاستشاري للدور السلطة العليا للشفافية
- 40..... الفرع الثاني : الطابع التحسيبي للسلطة العليا للشفافية
- 43..... المبحث الثاني: فعالية دور السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته
- المطلب الأول: العراقيل الحائلة دون تفعيل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد
ومكافحته.....
- 43.....
- 44..... الفرع الأول :عدم استقلالية السلطة العليا للشفافية بصفة مطلقة
- 45..... الفرع الثاني: محدودية الاستقلال المالي و الإداري
- 46.....المطلب الثاني: تقييم دور السلطة العليا للشفافية
- 46..... الفرع الأول: تقييم دور السلطة العليا للوقاية من الفساد و مكافحته
- 49-51..... الفرع الثاني: سبل تعزيز دور السلطة العليا للشفافية للوقاية من الفساد ومكافحته
- 53-55..... خاتمة
- 57-62 قائمة المصادر والمراجع