وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة يحي فارس بالمدية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته على ضوء التعديل الدستوري 2020

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص : دولة ومؤسسات

من إعداد الطالب :

زبيري محمد الهادي

تحت إشراف الأستاذ :

د\ رحال جمال

السنة الدراسية 2022\2023

شكر وعرفان

أولا وقبل كل شيئ أحمد الله تعالى وأشكره أن وفقني للوصول الى هذه المرحلة ووفقني لإنجاز هذه المذكرة

فاللهم لك الحمد حتى ترضى ولك الحمد إذا رضيت ولك الحمد بعد الرضى

أتقدم بالشكر الجزيل الى الأستاذ الدكتور رحال جمال على تكرمه واشرافه على هذه المذكرة ونصائحه القيمة

كما أتقدم بالشكر الى السادة أعضاء لجنة المناقشة لقبولهم مناقشة وتقييم هذا العمل

إهداء

اهدي هذا العمل الى والدي ووالدتي حفظهما الله وأطال في عمرهما

الى أخي واختي اللذان اسأل الله أن يوفقهما وينجحهما في حياتهما

الى جميع الأهل والأقارب

والى جميع الأصدقاء والأحباء

مقدمة

مقدمة :

يُعَدُّ الفساد من أكبر التحديات التي تواجه الدول في العصر الحديث، فهو ظاهرة تُهدد الاستقرار الاقتصادي والسياسي والاجتماعي لجميع الدول، سواء الدول الفقيرة والنامية أو الدول الغنية والمتقدمة والتي يتميز مواطنوها بمستوى معيشي جيد ، ولكن أثره يكون أكثر حدة على الدول الضعيفة والفقيرة والسائرة في طريق النمو ، فالفساد يشكل عائقا كبيرا في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وبناء مؤسسات قوية والذي يؤدي بدوره إلى انتشار الكثير من الجرائم الأخرى و فقدان المواطنين الثقة في الحكومة وجميع مؤسسات الدولة ، وظهور العديد من الازمات في شتى المجالات، كما أن أغلب الانتفاضات والثورات والأزمات الأمنية التي حدثت داخل الدول كان تفشي الفساد سببا أساسيا في حدوثها ، ومع الأسف فإن الدول العربية والمجتمعات الإسلامية هي من أكثر الدول التي تعاني من ظاهرة الفساد بجميع أنواعه رغم تعاليم الدين الإسلامي الذي ينبذ هذه الظاهرة وكان السباق لمحاربتها .

ونظرا لكون الفساد ليس مشكلة تقتصر على دولة معينة، بل هو ظاهرة عالمية تتجاوز الحدود الوطنية وتؤثر على المصالح الدولية المشتركة خاصة الاقتصادية ، ظهرت العديد من الجهود الدولية لمكافحة الفساد انطلاقا من القرن العشرين حيث قررت العديد من الحكومات مدعومة بمنظمات دولية وأخرى غير حكومية التكاثف للتدخل ضد هذه الآفة ، حيث ترجم ذلك بإبرام العديد من الاتفاقيات سواء ذات البعد الدولي أو الإقليمي تنص على تعزيز أساليب وأسس التعاون بين مختلف الدول لمواجهة الفساد والوقاية منه باعتباره ظاهرة عابرة لحدود كافة الدول .ومن أهم ثمار التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد والوقاية منه نجد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المبرمة سنة 2003 ، والتي من بين أهدافها ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجع ودعم التعاون الدولي في مجال منع ومكافحة الفساد، بما في ذلك مجال استرداد الموجودات ، وتعتبر هذه الاتفاقية الاطار القانوني العام للوقاية من الفساد ومكافحته على المستوى الدولي والتي انبثقت من خلالها العديد من التشريعات المحلية المتعلقة بمكافحة الفساد

والجزائر كغيرها من دول العالم التي تعاني من تفشي الفساد ،انضمت الى العديد من الاتفاقيات الدولية والإقليمية المتعلقة بمكافحة الفساد والوقاية منه مثل اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته التي تعتبر الوثيقة القانونية الأساسية للقارة الافريقية فيما يتعلق بالتصدي للفساد ، والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد ، بالإضافة الى أهم اتفاقية في هذا المجال وهي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد .

وعقب مصادقة الجزائر على الاتفاقيات الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد استوجب الامر إعادة النظر في المنظومة القانونية الجزائرية بهدف تكييفها مع الالتزامات الدولية التي أصبحت على عاتقها ، وقد تم تكريس ذلك بسن قانون خاص مستوحى من الاتفاقيات الدولية الذي يهدف الى محاربة ظاهرة الفساد على المستوى الوطني وهو القانون 06_01 المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم ، وقد كرس المشرع من خلاله جرائم الفساد والعقوبات المقررة لها وبين آليات مكافحتها .

ونظرا للالتزام الدولي عقب المصادقة على الاتفاقيات الدولية الذي يقضي بضمان انشاء هيئة او هيئات تكلف بالوقاية من الفساد ومكافحته قامت الجزائر بإنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كسلطة إدارية مستقلة تعنى بالوقاية من الفساد ومكافحته التي وجهت لها الكثير من الانتقادات فيما بعد بسبب الاستقلالية الشكلية الممنوحة لها والصلاحيات ذات الطابع الاستشاري الممنوحة لها والتي لا ترقى للوقاية من الفساد ومكافحته بشكل فعال كما أن هذه الهيئة لم يتم تنصيبها فعليا الى غاية سنة 2011 ، وقد تم دسترة هذه الهيئة فيما بعد من خلال التعديل الدستوري 2016 الذي أدرجها ضمن الفصل المتعلق بالمؤسسات الاستشارية ، وبعد مرور أربع سنوات ومن خلال التعديل الدستوري 2020 تم استحداث " السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته " كمؤسسة مستقلة لتحل محل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتم إدراجها ضمن الباب المتعلق بمؤسسات الرقابة وأحيل للقانون مهمة تحديد تنظيمها وتشكيلها وباقي صلاحياتها ، وهذه المؤسسة ستكون هي موضوع هذه الدراسة .

وبالنسبة لأهمية هذا الموضوع فتتمثل في كون ظاهرة الفساد أصبحت مشكلة كبيرة تعاني منها الجزائر خاصة مع الصدى الذي أحدثته قضايا الفساد في الآونة الأخيرة أين أصبح الكثير من المواطنين يرون أن أغلب المسؤولين مجرد أشخاص همهم الوحيد استغلال مناصبهم لتحقيق مكاسبهم الشخصية وأن أغلب المؤسسات المعنية بمكافحة الفساد والوقاية منه عبارة عن واجهة شكلية لا تملك أي قدرة على متابعة قضايا الفساد ومقيدة من القيام بدورها .

كما أن موضوع الفساد وتأثيراته السلبية على جميع الميادين وتسببه في تعطل عجلة التنمية في جميع القطاعات يجعلنا نقف عند ضرورة وجود مؤسسات تتمتع باستقلال فعلي في أداء مهامها وصلاحيات حقيقية وذات فعالية في مجابهة هذه الظاهرة

و بالإضافة الى هذا فإن هناك عدة أسباب أدت الى اختيار هذا الموضوع لدراسته ، نذكر منها ما يلي :

- الرغبة والميول الشخصي لدراسة هذا النوع من المواضيع المتعلق بمكافحة الفساد والوقاية منه وعلى الخصوص ما يتعلق بالمؤسسات المنشأة في هذا المجال
- الرغبة في التعمق والتعرف أكثر على ماهية هذه المؤسسة ودورها في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته
- تزامن موضوع الدراسة مع فضائح الفساد التي شهدتها الجزائر في السنوات القليلة الماضية
- التطلع الى تفعيل عمل هذه الآلية على أحسن وجه في الواقع العملي
- إثراء الموضوع محل الدراسة نظرا لكون السلطة العليا مؤسسة مستحدثة ولم يمر على إنشائها وصدور القانون المنظم لها إلا فترة وجيزة

و من خلال ما سبق ذكره فإن **الإشكالية** المطروحة تتمثل في :

ما هو النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ؟ وما مدى فعاليتها في الحد من ظاهرة الفساد في الجزائر ؟

وقصد الإجابة على هذه الإشكالية ونظرا لطبيعة الدراسة فإن المنهج المتبع هو المنهج الوصفي وذلك من أجل التعرف على ماهية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتحديد مختلف المفاهيم التي تتضمنها الدراسة ، والمنهج التحليلي لتحليل مختلف النصوص القانونية المتعلقة بالسلطة العليا والتعليق عليها .

وللإحاطة بأغلب جوانب الدراسة قمنا بتقسيم البحث الى فصلين تضمن الفصل الأول الاطار المفاهيمي والتنظيمي للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والذي تم تقسيمه الى مبحثين ، المبحث الأول معنون ب " استحداث السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته " والذي تم تقسيمه الى مطلبين وعدة فروع ، أما المبحث الثاني فتم التطرق فيه الى الطبيعة القانونية للسلطة العليا وتنظيمها وقسم أيضا الى مطلبين ومجموعة من الفروع .

أما بالنسبة للفصل الثاني فهو معنون ب " فعالية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في الحد من ظاهرة الفساد " والذي بدوره قسم الى مبحثين ، خصص الأول لدراسة صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والذي تم تقسيمه الى مطلبين وعدة فروع ، أما المبحث الثاني فتم من خلاله تقييم دور السلطة العليا في الوقاية من الفساد ومكافحته مقارنة بالهيئة السابقة ، والذي قسم كذلك الى مطلبين وعدة فروع

الفصل الأول :

الاطار المفاهيمي والتنظيمي للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

تمهيد الفصل الأول :

تعتبر ظاهرة الفساد من أكثر الظواهر خطورة على مقومات الدول كونها تشمل جميع الميادين الاقتصادية والسياسية والاجتماعية ، وبالرجوع الى ماهية الفساد نجد أن المفاهيم والتعريفات اختلفت فقد عرف الفساد بأنه " كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ، أي أن يستغل المسؤول منصبه من أجل تحقيق منفعة شخصية ذاتية لنفسه او جماعته " ، كما عرف بأنه " استغلال المنصب العام بغرض تحقيق مكاسب شخصية " ونظرا لاختلاف تعريفات الفساد نجد أن المشرع الجزائري عرفه في المادة الثانية من القانون 06_01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على أن " الفساد هو كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون " هذه الجرائم التي عددها المشرع لا تخرج من مفهوم الرشوة ، المحسوبية ، المحاباة ، الوساطة ، نهب المال العام ، والتي تشكل كلها اعتداء على المصلحة العامة للمجتمع .[1]

وفي اطار الوقاية من هذه الظاهرة ومكافحتها و تنفيذا لاتفاقيات مكافحة الفساد التي صادقت عليها الجزائر ومن اجل تدارك النقائص التي عطلت الدور الحقيقي للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته السابقة ، نص التعديل الدستوري لسنة 2020 في الباب الرابع منه المتعلق بمؤسسات الرقابة على انشاء هيئة جديدة لتخلف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته مانحا إياها صفة السلطة ونص بأنها مؤسسة مستقلة ووضع لها إطارا عاما لمهامها تاركا للقانون تحديد تنظيمها وتشكيلها وباقي صلاحياتها [2]

[1]- فايزة ميموني، السياسة الجنائية للمشرع الجزائري في مواجهة ظاهرة الفساد، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامع محمد خيضر بسكرة ، المجلد 2 ، العدد 5 ، الصفحة 27

[2]- كمال مصطفاوي، علي معزوز، دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في التعديل الدستوري 2020 ، مجلة المحلل القانوني ، جامعة البويرة ،المجلد 3 ، العدد 2 ، 2021 ،الصفحة 97

المبحث الأول : استحداث السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

بعد التزايد الكبير لجرائم الفساد والصدى الكبير الذي صنعته في وسائل الإعلام بعد قيام الحراك الشعبي كان لابد للجزائر أن تتحرك وتتدارك الوضع الذي آلت إليه وتعمل على تجسيد آلية مؤسساتية جديدة تعمل على الحد من هذه الظاهرة التي أضرت كثيرا بالبلاد وهذا ما تم من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020 باستحداث مؤسسة رقابية متمثلة في السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته لتحل محل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد بعد ان تبين عجز هذه الأخيرة في تحقيق الأهداف المرجوة من انشائها بسبب عدة عوامل منها استقلاليتها المحدودة ومهامها الغالب عليها الطابع الاستشاري

في هذا المبحث سنعطي نبذة عن الهيئات الوطنية المكلفة بالوقاية من الفساد التي أوجدها المشرع قبل انشاء السلطة العليا مع تحديد بعض مهامها في هذا المجال ، ثم نتطرق بعدها الى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من خلال تحديد أساسها القانوني على المستويين الدولي والمحلي

المطلب الأول : الهيئات المكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته في التشريع الجزائري

اتجه المشرع الجزائري الى انشاء واستحداث العديد من الهيئات في اطار الوقاية من الفساد ومكافحته هذه الهيئات منها ما تعتبر هيئات تقليدية ودعمت مهامها في مجال الوقاية من الفساد وهنا نحن بصدد التكلم عن كل من مجلس المحاسبة الذي يعتبر احد المؤسسات الدستورية الرقابية والمفتشية العامة للمالية ، وهيئات أخرى تعتبر هيئات مستحدثة في هذا المجال تم انشاؤها عقب المصادقة على الاتفاقيات الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد والوقاية منه وهي كل من الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والتي خلفتها السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته عقب التعديل الدستوري ل سنة 2020 ، والديوان المركزي لقمع الفساد الذي انشأ بهدف تدعيم دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ، بالإضافة الى هيئة لها مهام ذات طابع رقابي في المجال المالي وهي خلية معالجة الاستعلام المالي والتي أنشأت على إثر اجتماع مجلس الامن الدولي في 28 سبتمبر 2001 والذي كان من بين توصياته وجوب انشاء هيئة متخصصة بالاستعلام المالي على مستوى كل دولة [1]

[1]- سفيان بن عودة ،ليلى عبد الصدوق، الهيئات الوطنية المكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم القانونية والإدارية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة المدية ،2016\2017، الصفحة 72

الفرع الأول : الهيئات التقليدية التي دعمت مهامها في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته

أولا : مجلس المحاسبة

خصص المؤسس الدستوري لمجلس المحاسبة في التعديل لدستوري 2020 فصلا مستقلا في الباب الرابع المتعلق بمؤسسات الرقابة عنونه بمجلس المحاسبة نظرا للدور الهام الذي تحتله رقابة استعمال الأموال العمومية ، حيث عرفه في المادة 199 على انه مؤسسة عليا مستقلة للرقابة على الممتلكات والأموال العمومية يكلف بالرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات المحلية والمرافق العمومية ورؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة [1]

هذا المجلس مر تنظيمه بعدة تطورات ومراحل ساهمت في بلورة دوره ، حيث أنشأ سنة 1980 بموجب القانون رقم 80_05 المؤرخ في 01\03\1980 وهذا تطبيقا للمادة 190 من دستور سنة 1976 والذي أعطى له اختصاصات رقابية واسعة ذات طابع إداري وقضائي على الدولة والهيئات التابعة لها في تسيير الأموال العمومية ، وقد كرس مجلس المحاسبة مرة أخرى في دستور 1989 وكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية ، وتم تكليفه كذلك بإعداد تقرير سنوي يرفع لرئيس الجمهورية ، إلا انه تم التراجع عن كل المكاسب التي حققها مجلس المحاسبة سنة 1990 بموجب القانون 90_32 والذي ضيق من اختصاصاته باستبعاد المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري من نطاق اختصاصاته كما جرد من الاختصاصات القضائية [2]

ولكن في سنة 1995 قام المشرع بإعادة الاعتبار من جديد لمجلس المحاسبة بموجب الامر رقم 95_20 المؤرخ في 17 يوليو 1995 وذلك بتوسيع صلاحياته الرقابية ليشمل كل الأموال العمومية مهما كان وصفها القانوني ، وفي سنة 1996 صدر تعديل دستوري جديد وكرس مجلس المحاسبة من جديد بنفس أحكام دستور 1989 ليأتي التعديل الدستوري 2016 ليضيف أحكاما جديدة حيث مدد اختصاصه دستوريا لرؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة ليتم فيما بعد من خلال التعديل الدستوري 2020 إضافة احكام جديدة تتعلق بالتقرير الذي يعده مجلس المحاسبة فبعدما كان التعديل الدستوري 2016 ينص على

[1]- انظر المادة 199 من التعديل الدستوري 2020، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 20_442 المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق ل 30 ديسمبر 2020 ، بالجريدة الرسمية العدد82 ، بتاريخ 30 ديسمبر 2020

[2]- هنان مليكة ، بواب بن عامر ، جديد رقابة المؤسسات الدستورية المختصة في الوقاية من الفساد من خلال التعديل الدستوري 2020، مجلة دراسات في الوظيفة العامة ،المركز الجامعي نور البشير البيض ،المجلد 4 ، العدد الثامن ، جوان 2021، الصفحة 25

ان مجلس المحاسبة يعد تقريرا يرسله الى رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الامة ، أصبحت المادة 199 تنص على أن مجلس المحاسبة يعدد تقريرا يرسله الى رئيس الجمهورية ويتولى رئيس المجلس نشره ، والنشر حكم جديد من صميم الوقاية من الفساد ومكافحته حيث كان من الصعب الاطلاع على تقرير المجلس ، فالنشر يغني عن الالتزام بإرسال التقرير الى رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الامة والوزير الأول ويعتبر تكريسا للشفافية في تسيير الأموال العمومية [1]

ومن خلال الباب الأول من الامر رقم 95_20 المتعلق بمجلس المحاسبة المعنون ب " صلاحيات مجلس المحاسبة " نجد ان مجلس المحاسبة يتمتع بعدة صلاحيات والتي من بينها :

- مراقبة حسن استعمال الهيئات الخاضعة لرقابته، الموارد والأموال والقيم والوسائل المادية العمومية، وتقيّيم نوعية تسييرها من حيث الفعالية والأداء والاقتصاد
- مراقبة تسيير الأسهم العمومية في المؤسسات أو الشركات أو الهيئات، مهما يكن وضعها القانوني، التي تملك فيها الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق أو الهيئات العمومية الأخرى جزءا من رأسمالها
- مراقبة نتائج استعمال المساعدات المالية الممنوحة من الدولة أو الجماعات الإقليمية أو المرافق العمومية أو كل هيئة أخرى خاضعة لرقابة مجلس المحاسبة
- مراقبة استعمال الموارد التي تجمعها الهيئات، مهما تكن وضعيتها القانونية، التي تلجأ إلى التبرعات العمومية من أجل دعم القضايا الإنسانية والاجتماعية والعليمة والتربوية أو الثقافية على الخصوص، ذلك بمناسبة حملات التضامن الوطني
- إذا لاحظ مجلس المحاسبة أثناء ممارسة رقابته وقائع يمكن وصفها وصفا جزئيا، يرسل الملف إلى النائب العام المختص إقليميا بغرض المتابعات القضائية مع اطلاع وزير العدل على ذلك[2]

[1]- هنان مليكة ،بواب بن عامر ، مرجع سابق الذكر ،الصفحة 26

[2]- أنظر المواد من 6 الى 27 من الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر عام 1416 الموافق 17 يوليو سنة 1995المتعلق بمجلس المحاسبة ، الجريدة الرسمية العدد 39، الصادرة بتاريخ 23 يوليو 1995

ثانيا : المفتشية العامة للمالية

تعد المفتشية العامة للمالية جهازا دائما للرقابة المالية البعدية موضوعة تحت السلطة المباشرة لوزير المالية تم استحداثها بمقتضى المرسوم رقم 80-53 المؤرخ في 1980/03/01 ، وقد حدد اختصاصها في بداية الأمر المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المؤرخ في 1992/02/22 ، ثم أعيد تنظيمها وتحديد صلاحياتها من جديد بموجب ثلاث مراسيم تنفيذية كلها نشرت في الجريدة الرسمية رقم 50 المؤرخة في 2008/09/07 هذه المراسيم هي كل من :

- المرسوم التنفيذيّ رقم 08- 272 المؤرّخ في 6 رمضان عام 1429الموافق ل 6 سبتمبر سنة 2008 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية
- المرسوم التنفيذيّ رقم 08-273 المؤرّخ في 6 رمضان عام 1429الموافق ل 6 سبتمبر سنة 2008 يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية.
- المرسوم التنفيذيّ رقم 08- 274 المؤرّخ في 6 رمضان الموافق ل 6 سبتمبر2008 يحدد تنظيم المفتشيات الجهوية للمفتشية العامة للمالية وصلاحياتها

تقوم المفتشية العامة للمالية بدور هام في مكافحة الفساد بواسطة مهامها الرقابية المذكورة في المواد 02 و03 من المرسوم التنفيذي رقم 08 -272 ،ويمكن إجمال هذه الصلاحيات الرقابية فيما يلي :

1. : **الرقابة على التسيير المالي والمحاسبي**

حيث تمارس رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي و المحاسبي لمصالح الدولة و الجماعات الإقليمية، و كذا الهيئات و الأجهزة و المؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية، و تمارس الرقابة أيضا على المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري وهيئات الضمان الاجتماعي التابعة للنظام العام و الإجباري و كذا كل الهيئات ذات الطابع الاجتماعي و الثقافي التي تستفيد من مساعدة الدولة أو الهيئات العمومية وكذا كل مؤسسة عمومية أخرى مهما كان نظامها القانوني[1]

و الملاحظ أن المشرع وفقا لنص المادة: 02 أعلاه لم يخضع المؤسسات العمومية الاقتصادي لرقابة المفتشية العامة للمالية، و هذا رغم أنها تشهد انتشارا واسعا للفساد. غير أن المشرع استدرك الوضع و أخضع هذه المؤسسات لرقابة المفتشية العامة للمالية، وهذا بإصدار المرسوم التنفيذي رقم: 09-96

[1]- أنظر المادة: 02 من المرسوم التنفيذي رقم: 08 -272 .الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، المؤرخ في2008/09/06 ، الجريدة الرسمية العدد 50 ، الصادرة بتاريخ 7 سبتمبر 2008

المؤرخ في: 2009/02/22 و الذي يحدد شروط و كيفيات رقابة و تدقيق المفتشية العامة للمالية لتسير المؤسسات العمومية الاقتصادية[1]

2. **الرقابة على تسيير الموارد**:

وهو ما وضحته المادة 03 من المرسوم التنفيذي 272/08 ، حيث تراقب المفتشية العامة للمالية استعمال الموارد التي جمعتها الهيئات أو الجمعيات مهما كانت أنظمتها القانونية بمناسبة حملات تضامنية، و التي تطلب الهيئة العمومية خصوصا من أجل دعم القضايا الإنسانية و الاجتماعية و العلمية و التربوية والثقافية والرياضية .ويمكن أن تمارس رقابتها على شخص معنوي آخر يستفيد من المساعدة المالية من الدولة أو جماعية محلية أو هيئة عمومية بصفة تساهمية أو في شكل إعانة أو قرض أو تسبيق أو ضمان[2].

الفرع الثاني : الهيئات المستحدثة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته

أولا : خلية معالجة الاستعلام المالي

تعود فكرة تأسيس خلية معالجة الاستعلام المالي الى القرار الصادر عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1373_2001 والذي تم بموجبه إلزام جميع الدول الأعضاء بإنشاء خلايا يكون الهدف منها التصدي والوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، وكذلك الى توصية مجموعة العمل المالي رقم 26 والتي اوجبت على كل دولة انشاء وحدة للتحريات المالية تعمل كمركز وطني لتلقي وطلب وتحليل وتوجيه الاخطارات عن العمليات المثيرة للاشتباه والمعلومات الأخرى ذات الصلة بحالات تبييض الأموال او تمويل الإرهاب المحتملة [3]

و بعد المصادقة على الاتفاقية الدولية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية بموجب المرسوم الرئاسي 02_55 المؤرخ في 05\02\2002 تم مباشرة إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي بموجب المرسوم التنفيذي 02_127 المؤرخ في 07\04\2002 إلا ان هذا المرسوم جاء سابقا لأوانه ، فالمشرع لم يكن قد جرم بعد تبييض الأموال في سنة 2002 وبالرغم من ذلك أصدر هذا المرسوم والذي بقي دون

[1]- بوشنافة أحمـــــد، بوكثير عبد الرحمان، طـرق مكافحة الفساد في القانون الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلـــة، 2014\2015، الصفحة 97

[2]- أنظر المادة: 03 من المرسوم التنفيذي رقم: 08 -272 ، السالف الذكر

[3]- هاشمي وهيبة ،خلية معالجة الاستعلام المالي ، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية ، المركز الجامعي لتامنغست ، المجلد 2 ، العدد 4، جوان 2013 ، الصفحة 162

جدوى الى غاية سنة 2004 حيث تم تعيين أعضاء الخلية وتجريم الافعال التي تشكل تبييض الأموال والمعاقبة عليها بمقتضى القانون 04_15 المؤرخ في 2004\11\10 المعدل والمتمم لقانون العقوبات ليقوم المشرع فيما بعد الى تخصيص نص مميز لموضوع تبييض الأموال وتمويل الإرهاب الا وهو القانون 05_01 المؤرخ في 2005\02\06 [1]

وفي إطار تعزيز القدرات العملياتية لخلية معالجة الاستعلام المالي في مكافحة تبييض الأموال و تمويل الإرهاب عدل المشرع في النص المنظم لها عدة مرات كان آخرها المرسوم التنفيذي رقم 22-36 المؤرخ في أول جمادى الثانية 1443 الموافق 04 يناير 2022 المحدد لمهام خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وسيرها والذي الغى كل الاحكام المخالفة له لاسيما منها احكام المرسوم التنفيذي رقم 02_127 المتضمن انشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها باستثناء المادة الأولى منه ، هذا المرسوم الجديد كيفها على انه سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري توضع لدى الوزير المكلف بالمالية واسند لها عدة مهام في إطار مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب من بينها :

- استلام التصريحات بالشبهة المتعلقة بكل عمليات تبييض الأموال و \ او تمويل الإرهاب التي ترسل اليها مع معالجتها بكل الوسائل والطرق المناسبة
- تبليغ المعلومات المالية للسلطات الأمنية والقضائية عند وجود أسباب للاشتباه في عمليات تبييض الأموال او تمويل الارهاب
- إرسال الملف الى وكيل الجمهورية المختص عند الاقتضاء كلما كانت الوقائع المعاينة قابلة للمتابعات الجزائية
- استلام ومعالجة التقارير السرية ومذكرات الاعلام الصادرة عن مصالح الضرائب والجمارك
- اقتراح النصوص التشريعية والتنظيمية التي يكون موضوعها مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب
- وضع الإجراءات الضرورية للوقاية من كل أشكال تبييض الأموال وتمويل الإرهاب وكشفها [2]

[1]- هاشمي وهيبة ، مرجع سابق الذكر، الصفحة 162

[2]- انظر المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 22_36 المؤرخ في أول جمادى الثانية عام 1443 الموافق ل 4 جانفي سنة 2022، يحدد مهام خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية العدد 3 ، الصادرة بتاريخ 9 جانفي 2022

ثانيا : الديوان المركزي لقمع الفساد

تم انشاء الديوان المركزي لقمع الفساد تنفيذا لتعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 لسنة 2009 والتي أكدت على وجوب تعزيز آليات مكافحة الفساد ودعمها وهذا على الصعيدين المؤسساتي والعملياتي وذلك باستحداث الديوان المركزي لقمع الفساد ، وتماشيا مع هذه التعليمة تم تعديل القانون 06_01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته سنة 2010 بموجب الامر 10_05 المؤرخ في 26 أوت 2010 والذي استحدث الباب الثالث مكرر تحت عنوان " الديوان المركزي لقمع الفساد"[1]

لكن الامر 10_05 المتمم لقانون الوقاية من الفساد ومكافحته لم يعرف الديوان المركزي لقمع الفساد ، كما لم يتطرق لا للطبيعة القانونية للديوان ولا لتشكيلة الديوان وانما أحال ذلك الى التنظيم، ولهذا الغرض صدر المرسوم رقم 11_426 المؤرخ في 8 ديسمبر 2011 المحدد لتشكيلة الديوان وتنظيمه وكيفيات سيره المعدل بالمرسوم رقم 14_209 المؤرخ في 23 جويلية 2014 [2] وبالرجوع للمرسوم رقم 11_ 426 نجده عرف الديوان المركزي لقمع الفساد بأنه مصلحة عملياتية للشرطة القضائية تكلف بالبحث عن الجرائم ومعاينتها في إطار مكافحة الفساد ونص على ان الديوان يوضع لدى الوزير المكلف بالمالية وانه يتمتع بالاستقلال في عمله وتسييره [3]

وفيما يخص تشكيلة الديوان فقدد حددتها المادة 6 من نفس المرسوم حيث يتشكل من :

- ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الدفاع الوطني
- -ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعة لوزارة الداخلية والجماعات المحلية
- أعوان عموميين ذوي كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد
- وللديوان زيادة على هذا مستخدمون للدعم التقني والإداري [4].

[1]- خزاري نور الدين، خزاري عبد العالي ،آليات مكافحة الفساد على المستوى العالمي والجزائري ، مذكرة ماستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد بوضياف المسيلة ،2021\2022، الصفحة 59

[2]- قويمري حميدية ، مدى فعالية آليات مكافحة الفساد في الجزائر ، مجلة البيان للدراسات القانونية والسياسية ، جامعة برج بوعريريج ، المجلد 7، العدد01 ،جوان 2022 ، الصفحة 195

[3]- أنظر المادة 2 و3 من المرسوم الرئاسي رقم 11_426 المؤرخ في 13 محرم عام 1433 الموافق ل 8 ديسمبر 2011، يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، الجريدة الرسمية العدد 68 ، الصادرة بتاريخ 14 ديسمبر 2011

[4]- المرجع ذاته ،المادة 6

وبالنظر إلى التشكيلة التي يضمها هذا الجهاز يلاحظ أنه أداة قمعية وردعية بالنظر لغالبية أعضاءه الذين هم من ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعين لوزارة الدفاع ووزارة الداخلية [1]

أما مهام الديوان فقدد حددت بموجب المادة 5 من المرسوم 11-426 والمتمثلة في :

- جمع كل معلومة تسمح بالكشف عن أفعال الفساد ومكافحتها ومركزة ذلك واستغلاله
- جمع الأدلة والقيام بالتحقيقات في وقائع الفساد وإحالة مرتكبيها للمثول أمام الجهة القضائية المختصة
- تطوير التعاون والتساند مع هيئات مكافحة الفساد وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية
- اقتراح كل إجراء من شأنه المحافظة على حسن سير التحريات التي يتولاها على السلطات المختصة [2]

ثالثا : الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد مكافحته

بعد مرور أقل من سنتين على تصديق الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد صدر القانون 06_01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته والذي تضمن في المادة 17 منه (الملغاة) انشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته قصد تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد وجاءت هذه الهيئة على انقاض هيئة أخرى قبلها وهي المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منه الذي أنشأ في جويلية 1996 بموجب المرسوم الرئاسي 233/96 المتضمن استحداث المرصد، لكن سرعان ما تم حله لفشله في مكافحة الآفة سنة 2000 [3]

وقد كيف المشرع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في المادة 18 الملغاة من القانون 06_01 على أنها سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية ، وأحال تحديد تشكيلتها وتنظيمها وكيفية سيرها الى التنظيم ، بحيث صدر في نفس السنة أي 2006 المرسوم الرئاسي 06_ 413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 المحدد لتشكيلة الهيئة وتنظيمها وسيرها المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 12_ 64 المؤرخ في 7 فبراير 2012 ليتم دسترة هذه الهيئة فيما بعد من خلال التعديل الدستوري 2016 والذي نص كذلك من خلال المادة 202 منه على

[1]- قويمري حميدية، مرجع سابق الذكر ، الصفحة 195
[2]- المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 11_426 السالف الذكر
[3]- أحسن غربي ، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري 2020، مجلة أبحاث ،جامعة زيان عاشور الجلفة ، المجلد 6، العدد 1،2021، الصفحة 690

أنها سلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري ، وان استقلال هذه الهيئة مضمون على الخصوص من خلال أداء لأعضائها وموظفيها لليمين ، وكذلك من خلال الحماية التي تكفل لهم من شتى أشكال الضغوط او الترهيب او التهديد او الإهانة أو الشتم أو التهجم أيا كانت طبيعته ، والتي قد يتعرضون اليها خلال ممارسة مهامهم [1]

وقد أوكلت للهيئة في إطار الوقاية من الفساد ومكافحته عدة مهام أهمها :

- اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد و إعداد برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد
- جمع ومركزة واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها
- تلقي التصريحات بالممتلكات الخاصة بالموظفين العموميين بصفة دورية ودراسة واستغلال المعلومات الواردة فيها والسهر على حفظها
- السهر على تعزيز التنسيق ما بين القطاعات، وعلى التعاون مع هيئات مكافحة الفساد على الصعيدين الوطني والدولي
- الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد [2]

غير انه ونظرا لمحدودية عمل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته و ثبوت عجزها عن تحقيق الأهداف المرجوة قام المؤسس الدستوري الجزائري باستحداث آلية مؤسساتية جديدة تتمثل في السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بموجب التعديل الدستوري 2020 لتحل محل الهيئة وتم تحديد تنظيمها وتشكيلتها وباقي صلاحياتها بموجب القانون رقم 22_08 المؤرخ في 5 ماي 2022 والذي الغى جميع الاحكام المخالفة له لاسيما المواد من 17 الى 24 من القانون رقم 06_01 المتعلقة بالهيئة .

[1]- انظر المادة 202 من التعديل الدستوري 2016 ، الصادر بالقانون 16_ 01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق ل 6 مارس 2016 ، الجريدة الرسمية العدد 14 ، الصادرة بتاريخ 7 مارس 2016

[2]- انظر المادة 20 من القانون 06_01 المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته ، الملغاة بموجب المادة 39 من القانون رقم 22_08 المؤرخ في 4 شوال 1443 الموافق ل 5 ماي 2022، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، الجريدة الرسمية العدد 32، الصادرة بتاريخ 14 ماي 2022

المطلب الثاني : الأساس القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

تجد السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته أساسها القانوني على الصعيد الدولي في الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته التي صادقت عليها الجزائر وهي كل من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ،واتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته، والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد اما على الصعيد المحلي فتجد أساسها القانوني في الدستور، وفي القانون 22_08 الذي يحدد تنظيمها وتشكيلها وصلاحياتها

الفرع الأول : على الصعيد الدولي

أولا : اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

شكلت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003، خطوة نحو الامام باتجاه الجهود الدولية لمحاربة الفساد ، وذلك بعدما استشعر المجتمع الدولي خطورته وبمدى تأثيره على العالم برمته فلم تعد جرائم الفساد تلك الجرائم التقليدية كرشوة الموظف العام او الاختلاس التي يمكن ان لا يتعدى تأثيرها حدود الإقليم الذي تقع فيه بل باتت جرائم الفساد أكثر تنظيما وتعقيدا و خطورة وعابرة للحدود[1]

وقد تم اعتماد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب قرار صادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في 31 أكتوبر 2003 ودخلت حيز التنفيذ في 14 ديسمبر 2005 وصادقت عليها الجزائر بتحفظ بموجب المرسوم رئاسي رقم 04-128، مؤرخ في 29 صفر عام 1425، الموافق 19 أبريل سنة 2004 وهي مفتوحة لجميع البلدان والمنظمات الاقليمية والاقتصادية وتعد هذه الاتفاقية الاشمل في معالجة ومواجهة ظاهرة الفساد من جميع جوانبها وذلك من خلال 8 فصول تم التفصيل في أحكامها عبر 81 مادة ، حيث تسري أحكامها قبل وقوع الجرائم بإتباع السياسات الوقائية ، أو بعد وقوعها من خلال التحري والملاحقة وتتبع العائدات المتحصل عليها من هذه الجرائم [2]

ومن خلال الفصل الثاني المتعلق بالتدابير الوقائية نصت الاتفاقية في المادة السادسة من هذا الفصل على ان كل دولة طرف في الاتفاقية تكفل وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني وجود هيئة أو هيئات حسب الاقتضاء، تتولى منع الفساد، كما أكدت في فقرتها الثانية على أنه تقوم كل دولة طرف، وفقا

[1]- اياد هارون محمد الدوري، الآليات الجنائية المستحدثة لمكافحة جرائم الفساد دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار الأيام للنشر والتوزيع 2016،عمان، الصفحة 116

[2]- مشطر ليلى ،قراءة في بعض الاتفاقيات الدولية المعتمدة كآليات تشريعية لمكافحة الفساد، مجلة البحوث افي الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة ابن خلدون تيارت ، المجلد 8، العدد 01، 2022، الصفحة 172

للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بمنح هذه الهيئة أو الهيئات ما يلزم من الاستقلالية ، لتمكينها الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمنأى **عن أي** تأثير لا مسوغ له. وينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين، وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للاضطلاع بوظائفهم مع إبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة باسم وعنوان السلطة أو السلطات التي يمكن أن تساعد الدول الأطراف الأخرى على وضع وتنفيذ تدابير محددة لمنع الفساد[1]

ثانيا : اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته

تعد اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته الوثيقة القانونية الأساسية للقارة الافريقية فيما يتعلق بالتصدي للفساد وتعزيز الشفافية والمساءلة في أنحاء القارة وهي مشابهة الى حد كبير لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وكانت الدول الأعضاء في الاتحاد قد تبنت الاتفاقية في الدورة العادية الثانية للمؤتمر الذي عقد في الموزمبيق في جويلية 2003 ودخلت الاتفاقية حيز التنفيذ في اوت 2006 بعد 30 يوما من إيداع وثائق تصديق 15 دولة على الاتفاقية في ذلك الوقت وانضمت الجزائر الى هذه الاتفاقية لاحقا سنة 2006 عن طريق التصديق عليها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-137 المؤرخ في 10\04\2006 [2]

وقد جاءت الاتفاقية في ديباجة وثمان وعشرين مادة وتضمنت أحكاما عدة من بينها ما جاء في المادة 5 والتي نصت في فقرتها الثالثة على ضرورة التزام الدول الأطراف بإنشاء وتشغيل وتعزيز هيئات أو وكالات وطنية مستقلة لمكافحة الفساد ، كما نصت المادة 20 تحت عنوان السلطات الوطنية على منح السلطات أو الوكالات الوطنية الاستقلال اللازم بغية تمكينها من الاضطلاع بالمهام المنوطة بها بصورة فعالة وكذلك نصت على ان تلتزم الدول الأطراف باتخاذ الإجراءات اللازمة من أجل كفالة تخصيص سلطات أو وكالات وطنية لمكافحة الفساد والجرائم ذات الصلة عن طريق القيام، بين أمور أخرى، بضمان تدريب العاملين فيها ومنحهم الحوافز الضرورية لتمكينهم من الاضطلاع بالمهام المنوطة بهم[3]

---

[1]- أنظر المادة 5 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك في 31 أكتوبر سنة 2003 ، المصادق عليها بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي 04_128 المؤرخ في 19 أبريل سنة 2004 ، الصادر بالجريدة الرسمية العدد 26 ، بتاريخ أبريل 2004

[2]- موسى بن تغري ، تحديات الاتحاد الافريقي في مكافحة الفساد، مجلة الدراسات القانونية، جامعة يحي فارس، المدية ،المجلد 06، العدد 02، جوان 2020، الصفحة 2

[3]- أنظر المادة 5 و20 من اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمدة بمابوتو في 11 يوليو سنة 2003، المصادق عليها بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي 06_137 المؤرخ في 11ربيع الأول 1427 الموافق ل 10 أبريل 2006 ، الصادر بالجريدة الرسمية العدد 24 ، بتاريخ 16 أبريل 2006

ثالثا : الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد

من جانبها أيضا بذلت الدول العربية جهودا من أجل مكافحة الفساد ومنع انتشاره في الوطن العربي وذلك من اخلال الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد المحررة بالقاهرة، بتاريخ 21 ديسمبر سنة 2010 والتي صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 14-249، المؤرخ في 13 ذي القعدة عام 1435 الموافق 8 سبتمبر سنة 2014 وابرمت هذه الاتفاقية من أجل تحقيق عدة اهداف نصت عليها المادة 2 والتي تمثلت في تعزيز التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته وملاحقة مرتكبي هذه الجرائم ، الى جانب تعزيز التعاون العربي في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته وكشفه واسترداد الموجودات وتعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة وسيادة القانون ، بالإضافة الى تشجيع الأفراد ومؤسسات المجتمع المدني على المشاركة الفعالة في منع ومكافحة الفساد [1]

وقد أدركت الاتفاقية العربية أهمية اعداد الخطط المناسبة الكفيلة بالوقاية من مخاطر الفساد واجراء التحصينات المناسبة لضمان مكافحته وذلك عبر اعتمادها مجموعة أساسية من التدابير الوقائية التي رأت الدول الأعضاء أنها مناسبة ومهمة في نفس الوقت للوصول الى نتائج أفضل [2] هذه التدابير نصت عليها المادة 10 من الاتفاقية والتي من بينها أن تكفل كل دولة طرف وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات، حسب الاقتضاء، تتولى منع ومكافحة الفساد، مع منح هذه الهيئة أو الهيئات ما يلزم من استقلالية، لتمكينها من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمنأى عن أي تأثير لا مسوغ له. مع ضرورة توفير ما يلزم من مواد مادية وموظفين متخصصين، وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للاضطلاع بوظائفهم [3].

[1]- أنظر المادة 2 من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد المحررة بالقاهرة، بتاريخ 21 ديسمبر سنة 2010 ، المصادق عليها بموجب المرسوم رئاسي رقم 14_249، مؤرخ في 13 ذي القعدة عام 1435 الموافق 8 سبتمبر سنة 2014، الصادر بالجريدة الرسمية العدد 54 ، بتاريخ 21 سبتمبر 2014

[2]- وسام نعمت إبراهيم السعدي، المجتمع الدولي ودوره في مكافحة الفساد، الطبعة الأولى، ،جامعة الموصل ،المركز العربي للنشر والتوزيع ,2020، الصفحة 165

[3]- انظر المادة 10 من الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد سالفة الذكر.

الفرع الثاني : على الصعيد المحلي

أولا : الدستور

تتميز القواعد الدستورية في الدولة على سائر القوانين في سقف المشروعية فهي المرجعية الأساسية التي تنبع منها القواعد القانونية الأخرى ، التي ينبغي ان لا تخالف القاعدة الدستورية والا وقعت في البطلان بعدم المشروعية [1] ، ونجد ان ديباجة الدستور نصت على أن الدستور هو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات ويحمي مبدأ اختيار الشعب ويضفي المشروعية على ممارسة السلطات ويكرس التداول الديموقراطي عن طريق الانتخابات الدورية الحرة والنزيهة وانه يكفل الفصل بين السلطات والتوازن بينها و استقلال العدالة والحماية القانونية ورقابة عمل السلطات العمومية، وعليه فإن الدستور هو الدعامة التي يقوم عليها بناء الدولة القانونية

وقد جاء التعديل الدستوري لسنة 2020 في ستة أبواب خصص الباب الأول منه للمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري في حين تضمن الباب الثاني الحقوق الأساسية والحريات العامة والواجبات وتضمن الباب الثالث تنظيم السلطات في الدولة والفصل بينها ، وجاء الباب الرابع لينص على مؤسسات الرقابة في حين تعلق كل من الباب الخامس بالهيئات الاستشارية في الدولة والباب السادس بالتعديل الدستوري

و تم النص على السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد في الباب الرابع المخصص لمؤسسات الرقابة هذه المؤسسات التي تكلف وفق المادة 184 من الدستور بمهمة الرقابة ومطابقة العمل التشريعي والتنظيمي للدستور، وكيفية استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسييرها، وتضمن هذا الباب أربعة فصول كل فصل خصص لمؤسسة رقابية حيث خصص الفصل الأول للمحكمة الدستورية في حين خصص الفصل الثاني لمجلس المحاسبة اما الفصل الثالث فخصص للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات وخصص الفصل الرابع والأخير من هذا الباب للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والذي تضمن مادتين وهما المادة 204 التي نصت على ان السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته "مؤسسة مستقلة" والمادة 205 التي تطرقت الى بعض مهام هذه السلطة وأحالت الى القانون تحديد تنظيما وتشكيلها وكذا صلاحياتها الأخرى .

[1]- صديق سعوداوي، سمو الدستور في التشريع الجزائري بين النص والتطبيق ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2019\2018، الصفحة 11

وبذلك يكون المؤسس الدستوري قد أدرج هذه المؤسسة ضمن الاطار الصحيح لها وهو الرقابة خلافا لما تضمنه التعديل الدستوري 2016 حيث أدرجها ضمن المؤسسات الاستشارية ثم تناقض مع نفسه واعتبرها سلطة إدارية مستقلة [1]

ثانيا : القانون

بعد مرور سنتين على التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي نص على السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في المادتين 204 و205 معتبرا إياها مؤسسة رقابية مستقلة ، صدر القانون رقم 22_08 المؤرخ في 4 شوال 1443 الموافق ل 5 ماي 2022 الذي حدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها ، والذي أكد في المادة الثانية منه على ان السلطة العليا مؤسسة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري [2]، والملاحظ على السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ان تحديد تنظيمها وصلاحياتها وتشكيلها قد كان عن الطريق القانون على عكس ما كان عليه الحال بالنسبة للهيئة السابقة والتي كان يتم تحديد تنظيمها وتشكيلها وصلاحياتها عن طريق مرسوم رئاسي .

وقد جاء هذا القانون المحدد لتنظيم السلطة العليا وتشكيلها وصلاحياتها في خمسة فصول وتضمن 43 مادة جاء الفصل الأول ب 3 مواد وتضمن احكاما عامة وتم من خلاله تحديد الطبيعة القانونية للسلطة في المادة الثانية منه مع تحديد مقرها بمدينة الجزائر ، في حين تعلق الفصل الثاني بالصلاحيات الممنوحة للسلطة العليا وجاء في في 12 مادة ، اما الفصل الثالث فخصص لتشكيل السلطة العليا وتنظيمها والذي جاء في قسمين تعلق القسم الأول برئيس السلطة العليا ، اما القسم الثاني فهو متعلق بمجلس السلطة العليا وجاء هذا الفصل في 19 مادة ، اما الفصل الرابع فهو متعلق بالاحكام المالية وتضمن 3 مواد فقط ، اما الفصل الخامس فجاء في 5 مواد وتضمن أحكاما مختلفة وختامية كالغاء الاحكام المخالفة لهذا القانون لاسيما المواد من 17 الى 24 من القانون 06_01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته وتحويل موظفي الهيئة السابقة وممتلكاتها المنقولة وغير المنقولة وكذا التزاماتها وحقوقها وملفاتها وارشيفها للسلطة العليا.

[1]- احسن غربي ، مرجع سابق الذكر ، الصفحة 692

[2]- المادة 2من القانون رقم 22_08 المؤرخ في 4 شوال 1443 الموافق ل 5 ماي 2022، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، الجريدة الرسمية العدد 32، الصادرة بتاريخ 14 ماي 2022

المبحث الثاني : الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها

إن القانون رقم 22-08 قد جاء برؤية وتصور جديدين للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، و ذلك كنتيجة للتبعات والتراكمات الناجمة عن الفساد الذي طال مفاصل الهيئات والمؤسسات العمومية، والذي يستوجب استراتيجية وطنية وفق أطر محددة في سبيل مناهضة مختلف صور الفساد. ومن ثمة أعيد النظر في هذا الجهاز بكيفية تناسب مع خصوصيته. و تلك الخصوصية المتسمة بها السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته فهي تظهر جليا في الطبيعة القانونية لهذه السلطة التي سيتم التطرق اليها في المطلب الأول، وكذا في التنظيم المقرر لها الذي سنتطرق له في المطلب الثاني

المطلب الأول : الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

أكد المؤسس الدستوري بمقتضى المادة 204 من التعديل الدستوري 2020على أن السلطة العليا "مؤسسة مستقلة" وما يلفت الانتباه أن المؤسس الدستوري بعد التعديل الأخير اصبح يميز بين المؤسسة والهيئة حيث استعمل مصطلح المؤسسات فيما يخص السلطات ذات اختصاص استشاري و\ او رقابي ، بينما استعمل مصطلح هيئات عندما يتعلق الامر بالسلطات ذات اختصاص استشاري فقط [1]، ليأتي بعدها القانون رقم 08/22 السالف الذكر، في المادة 2 منه و يبين طبيعتها القانونية، وهي أنها مؤسسة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و الاداري .ونلاحظ أن طبيعتها القانونية لم تختلف عن سابقتها أي عن الهيئة الوطنية، إذ أنها تعد من السلطات الادارية المستقلة، و هي من الآليات الحديثة في ممارسة السلطة العامة، و يفترض بالاعتراف للسلطة العليا بأنها سلطة إدارية مستقلة ، أن يوفر لها سلطة حقيقة مستقلة في اتخاذ مختلف قراراتها فهي تجمع بين ثلاث وظائف مختلفة كالتسيير والرقابة و الوقاية [2] .

[1]- كمال مصطفاوي ، علي معزوز ، مرجع سابق الذكر ، الصفحة 98

[2]- منـــى مالـــع ،وردة بن بوعبد الله ، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته قراءة في القانون رقم 08/22 الصادر بتاريخ 05 ماي سنة 2022، مجلة الفكر القانوني والسياسي، جامعة الاغواط المجلد 06، العدد الثاني 2022، الصفحة 859

الفرع الأول : الطابع السلطوي

من المعروف أن السلطة تعتبر أحد الأركان الثلاثة التي تقوم عليها أي دولة فحتى لو توفر كل من ركني الشعب والاقليم دون توفر ركن السلطة فإننا لا نكون أمام دولة وفق قواعد القانون الدولي والمعروف كذلك أن السلطة في الدولة ممثلة في كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية و السلطة القضائية، ، إذ لا وجود لسلطة رابعة يطلق عليها تسمية السلطات الإدارية المستقلة ، وهو ما أقره الدستوري الجزائري بدوره بوجود سلطات ثلاث فقط في الدولة، إلا أن مجرد إطلاق هذه التسمية على البعض من الهيئات أثار العديد من التساؤلات تتعلق بالمقصود من مصطلح " سلطة "، وكان اتفاق الفقه الفرنسي على أن المشرع لم ينشأ سلطة رابعة بجوار السلطات الثلاث التقليدية وأن أطلاق المشرع وصف السلطة على منظمة أو هيئة ما فإنه يهدف من ذلك بيان الطبيعة الخاصة لهذه السلطة و إخراجها من إطار الإدارة التقليدية ، كما أن المشرع الفرنسي وحتى الجزائري الذي حذا حذو المشرع الفرنسي في فكرة السلطات الإدارية المستقلة لم يطلق تسمية "سلطة إدارية مستقلة "على جميع الهيئات أو المنظمات الجديدة التي قام بإنشائها و تحمل خصائص و صفات هذه السلطات الإدارية المستقلة.[1]

وفي هذا الاطار يقصد بالسلطة :" صلاحية اتخاذ قرارات قابلة للتنفيذ أي ذات طابع تنفيذي، هذه القرارات قد تهدف إلى تطبيق القوانين والتنظيمات. أو عن طريق القرارات الفردية كمنح التراخيص والاعتمادات، أو تلك التي تأتي في إطار الرقابة " [2] وعليه فإن الطابع السلطوي يعني عدم تقديم السلطة الإدارية المستقلة لمجرد آراء واقتراحات أو توصيات وإنما يفترض أن تصدر قرارات نهائية لها قوة تنفيذية ، إذ لا تنحصر صلاحياتها في تقديم الآراء الاستشارية وإنما تمنح أيضا صلاحيات حقيقية كانت ضمن إختصاصات الإدارة التقليدية أي تمتعها بإمتيازات السلطة العامة خصوصا مظهر القرارات الإدارية النهائية [3].

[1]- أحسن غربي، الطبيعة القانونية للمرصد الوطني للوقاية من التمييز وخطاب الكراهية، حوليات جامعة الجزائر 1، جامعة يوسف بن خدة الجزائر ،المجلد 35 ،العدد 04، 2021، الصفحة 159

[2]- هاشمي إلهام، استقلالية سلطات الضبط الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون تخصص قانون الادارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، الجزائر، 2015 الصفحة 10

[3]- أحسن غربي، الطبيعة القانونية للمرصد الوطني للوقاية من التمييز وخطاب الكراهية، مرجع سابق الذكر ، الصفحة 159

وعليه فإن الاعتراف الصريح للمشرع بالطابع السلطوي لهذه المؤسسة ، والتي سماها بصريح العبارة "السلطة العليا" وما يحمله هذا المصطلح من دلالات القوة في صنع القرارات التي تواجه أعمال الآخرين ، يتطلب تكريس هذا الطابع من خلال منحها صلاحيات حقيقية في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته وعدم حصرها في مجرد آراء واقتراحات أو توصيات خاصة ان رقابتها تشمل جميع القطاعات التي قد تمسها ظاهرة الفساد في الجزائر

الفرع الثاني : طابع الاستقلالية

بالنسبة لاستقلالية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته فقد نصت عليها صراحة المادة الثانية من القانون 22_08 ، بنصها أنها مؤسسة مستقلة تتمتع بالشخصية لمعنوية والاستقلال المالي والإداري والملاحظ على هذه المادة ان المشرع قد تخلى عن عبارة " وتوضع لدى رئيس الجمهورية " التي كانت موجودة في ظل الهيئة السابقة ، وعليه فإن مظاهر الاستقلالية التي حددتها هذه المادة تتمثل في الاستقلالية المالية والإدارية والاستقلالية عن رئيس الجمهورية بالإضافة الى منحها الشخصية المعنوية والتي قد لا تعد بمثابة معيار او عامل فعال في قياس درجة الاستقلالية ولكن ذلك يؤثر ويساعد بنسبة معينة في إظهار هذه الاستقلالية، خاصة من الجانب الوظيفي[1]، والملاحظ كذلك هو أن نص المادة 19 من القانون 06_01 المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته الذي حاول أن يبين صور وأشكال استقلالية الهيئة السابقة قد غاب هو الآخر نصا وتعداد عن القانون 22-08 بحيث جاء تفسير هذه استقلالية متفرقا ضمن القانون

أولا : الاستقلال المالي والإداري

أ_الاستقلال الإداري :

ان الاستقلالية الادارية تقتضي عدم خضوع السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته للرقابة الإدارية الرئاسية والوصائية، غير ان هذا لا يقضي عدم خضوع قراراتها لرقابة القضاء المختص كما تتضمن الاستقلالية الإدارية للسلطة العليا تحديد المشرع للهياكل الإدارية للسلطة وترك مسألة تحديد نظامها الداخلي الذي تتولى السلطة العليا اعداده والمصادقة عليه ، كما تقتضي الاستقلالية الإدارية

[1]- بن ساحة يعقوب ، بن الأخضر محمد، إشكالية استقلالية السلطات الإدارية في ظل التحولات الاقتصادية للدولة الجزائرية، مجلة جيد الدراسات السياسية والعلاقات الدولية ، المجلد 5 ، العدد 29 ، ديسمبر 2020 ، الصفحة 17

تحديد المشرع لقواعد عمل وسير السلطة العليا لاسيما نظام المداولات ، بالإضافة للصلاحيات الإدارية التي يتمتع بها رئيس السلطة [1]

ب_الاستقلال المالي :

فيما يخص الاستقلال المالي فيعتبره بعض الباحثين من بين أهم الركائز الأساسية المبينة للاستقلال الوظيفي وتتجلى مصادر تمويل السلطات الإدارية المستقلة في مصدرين اثنين هما:

1- إعانة التسيير التي تخصص من ميزانية الدولة: وهي اقتطاع وتخصيص جزء من ميزانية الدولة لصالح السلطات الإدارية المستقلة ،غير أنه لا يوجد أي نص تنظيمي يحدد كيفية تقديم هذه الإعانات ولا يحدد حتى مقدارها.

2-الإتاوات: تأخذ الأتاوى على شكل نسبة مالية يدفعها المتعامل مع سلطة إدارية مستقلة معينة، نظير الخدمات التي تقدمها هذه الأخيرة لهذا المتعامل [2]

وبالنسبة للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته فقد نص المشرع صراحة في القانون 22_08 على انه تزود السلطة العليا بميزانية خاصة يتولى اعدادها رئيس السلطة وتتم الموافقة عليها من طرف المجلس وتقيد في الميزانية العامة للدولة ، وان رئيس السلطة هوالآمر بصرف هذه الميزانية.

ثانيا : الاستقلالية عن رئيس الجمهورية

أن ما يميـز نص المادة 2 من القانون 22_08 أنه جعل السلطة العليا مستقلة حتى عن رئاسة الجمهورية على عكس ما كان عليه الحال بالنسبة للهيئة السابقة بحيث نلاحظ غياب عبارة " توضع لدى رئيس الجمهورية " التي كانت موجودة في المادة 2 من المرسوم الرئاسي 06_ 413 المحدد لتشكيلة الهيئة وتنظيمها وسيرها وقد انتقدت هذه المادة على أن وضع الهيئة تحت وصاية أعلى سلطة في الدولة وهو رئيس الجمهورية يؤدي للتشكيك في استقلاليتها ونزاهتها خاصة بالنظر لطبيعة النظام السياسي الجزائري الذي تنفرد فيه السلطة التنفيذية بصلاحيات وامتيازات واسعة على غرار السلطات الأخرى

[1]- أحسن غربي ، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري 2020، مرجع سابق الذكر

[2]- بن ساحة يعقوب ، بن الأخضر محمد، مرجع سابق الذكر ، الصفحة 16

وفي ذلك تأكيد لما ما جاء في المادة 204 من التعديل الدستوري 2020 من أن السلطة هي مؤسسة مستقلة وغني عن البيان القول أن هذا لا يعني بأن أي سلطة أو هيئة أخرى ذات علاقة برئاسة الجمهورية أنها غـير مستقلة كما هو الشأن بالنسبة للمجلس الأعلى للقضاء الذي يرأسه رئيس الجمهورية ، لكن ذلك يعني أن حذف مصطلح توضع لدى رئيس الجمهورية هو زيادة في الضمانات وزيادة من الاستقلالية تجعل التعديل محمود.[1]

ثالثا : التمتع بالشخصية المعنوية

إن الاعتراف لسلطة إدارية مستقلة بالشخصية المعنوية، يؤثر ويساعد بنسبة معينة في إظهار هذه الاستقلالية، خاصة من الجانب الوظيفي، وذلك بالنّظر إلى النتائج والآثار المترتبة عن الشخصية كأهلية التقاضي، والتعاقد، وتحمّل المسؤولية... حسب القواعد العامة.[2]

فتمتع السلطة العليا بالشخصية المعنوية يمكنها من اكتساب مجموعة من الخصائص القانونية و المنصوص عليها في المادة 50 من القانون المدني على غرار تمتعها بذمة مالية مستقلة حسب المادة 02 من القانون 22_08 وتمتعها بالأهلية القانونية التي تمكنها من اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات ، بالإضافة الى موطن خاص بها والذي يوجد في مركز ادارتها والمحدد وفقا للمادة 03 من نفس القانون بمدينة الجزائر ، وكذلك نائب يعبر عن ارادتها اذ يعتبر رئيس السلطة العليا الممثل القانوني لها طبقا للمادة 22 ، والاهم من ذلك تمتع السلطة بحق التقاضي في مواجهة الغير [3]

المطلب الثاني : تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

تم تخصيص للفصل الثالث من القانون 22_08 لتحديد تشكيل السلطة العليا وتنظيمها حيث نصت المادة 16 من هذا القانون على أنه تتشكل السلطة العليا من جهازين أولهما رئيس السلطة العليا والثاني هو مجلس السلطة العليا في حين نصت المادتين 17 و18 من نفس القانون على أنه تزود السلطة العليا بهيكل متخصص للتحري الإداري والمالي في الاثراء غير المشروع للموظف العمومي، بالإضافة الى هياكل أخرى تحدد عن طريق التنظيم

[1]- هلتالي أحمد ، قانون إنشاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته 22_ 08 أي تغيير وأي جدوى ،مجلة الدراسات والبحوث القانونية ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة المسيلة ، المجلد8 ،العدد1، جانفي 2023 ، الصفحة 350

[2]- بن ساحة يعقوب ، بن الأخضر محمد، مرجع سابق الذكر ،الصفحة 17

[3]- إلياس عجابي ، النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل القانون 22_08، مجلة الاجتهاد القضائي ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، المجلد 15، العدد 01،مارس 2023، الصفحة 147

في حين كانت الهيئة الوطنية المكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته السابقة من خلال المرسوم الرئاسي 12_64 المؤرخ في 7 فبراير 2012 المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي 06_413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها ، تضم مجلس يقظة وتقييم يتشكل من رئيس وستة أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي بالإضافة الى هياكل لأداء مهامها متمثلة في : الأمانة العامة وقسم مكلف بالوثائق والتحاليل والتحسيس و قسم مكلف بمعالجة التصريحات بالممتلكات و قسم مكلف بالتنسيق والتعاون الدولي ، وكل قسم من هذه الأقسام يتمتع ب بمجموعة من الصلاحيات .و عليه فقد قرر المشرع التخلي عن هذه الاقسام ودمج صلاحياتها ضمن صلاحيات مجلس السلطة خصوصا في ظل التركيبة الواسعة التي أصبح يضمها

وتجدر الإشارة الى كون التشكيلة تعتبر من بين الأمور الأساسية التي يمكن أن تؤثر على عمل السلطة واستقلاليتها ولذا نجد أن المؤسس الدستوري من خلال التعديل الدستوري 2020 نص على تحديد تشكيلة السلطة العليا عن طريق نص تشريعي بدلا من التنظيم إذ من غير المعقول الإحالة على التنظيم في مسألة ذات أهمية تتعلق بتحديد تشكيلة سلطة مستقلة عن السلطة التنفيذية [1]

وعليه فمن خلال مواد الفصل الثالث من القانون 22_08 سنتطرق الى رئيس السلطة العليا في الفرع الأول من خلال تحديد طريقة تعيينه ومدة عهدته و الصلاحيات الممنوحة له ونخصص الفرع الثاني لمجلس السلطة العليا من خلال دراسة تشكيلة المجلس وصلاحياته وكذا نظام سيره ، ونختم هذا الفرع بحالات فقدان العضوية في السلطة العليا

الفرع الأول : رئيس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

أولا : تعين رئيس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

بالرجوع لنص المادة 21 من القانون 22_08 نجد انها نصت على ان رئيس السلطة العليا يعين من طرف رئيس الجمهورية وذلك لعهدة مدتها خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، مع تنافي عهدة الرئيس مع أية عهدة انتخابية او وظيفية أو نشاط مهني آخر ، وعليه فإن طريقة تعيين الرئيس ومدة العهدة لم تختلف عن ما كان معمول به في ظل الهيئة السابقة ، كما نجد أن جميع مؤسسات الرقابة المنصوص عليها في الباب الرابع من الدستور تشترك في طريقة تعيين رئيسها ، حيث أن رئيس

[1]- أحسن غربي ، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري 2020، مرجع سابق الذكر ، الصفحة 695

الجمهورية هو صاحب الاختصاص في تعيين رؤساء المؤسسات الرقابية مع اختلاف مدة العهدة وإمكانية تجديدها حسب كل مؤسسة .

ثانيا : صلاحيات رئيس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

تم تحديد صلاحيات رئيس السلطة العليا بموجب المادة 22 من القانون 22_08 بحيث يعتبر رئيس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته هو الممثل القانوني لها ، ومن ثمة فقد تم منحه مجموعة من الصلاحيات تتناسب ومركزه، أين يضطلع ب :

- إعداد مشروع الاستراتيجية الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والسهر على تنفيذها ومتابعتها.
- إعداد كل من مشروع النظام الداخلي ومشروع الميزانية السنوية و مشروع مخطط عمل السلطة العليا
- إعداد مشروع القانون الأساسي لمستخدمي السلطة العليا و ممارسة السلطة السلمية على جميع المستخدمين
- إدارة اشغال مجلس السلطة العليا وإبلاغ المجلس بشكل دوري بجميع التبليغات او الاخطارات التي تم تبليغه أو اخطاره بها والتدابير التي اتخذت بشأنها
- السعي إلى تطوير سبل التعاون مع هيئات الوقاية من الفساد ومكافحته على المستوى الدولي وتبادل المعلومات معها
- إعداد مشروع التقرير السنوي للسلطة العليا ورفعه إلى رئيس الجمهورية بعد المصادقة عليه من طرف المجلس
- إحالة الملفات التي تتضمن وقائع ذات طابع جزائي إلى النائب العام المختص اقليميا، كما له امكانية تحويل الملفات التي قد تشكل اخلالات في التسيير إلى رئيس مجلس المحاسبة [1]

[1]- أنظر المادة 22 من القانون 22_08 سالف الذكر

أهم ما يلاحظ على الصلاحيات الموكلة لرئيس السلطة العليا مقارنة بما كان سائدا من خلال المرسوم رقم 06_413 هو أن رئيس السلطة العليا بات بإمكانه تحويل الملفات التي تتضمن وضفا جزائيا مباشرة إلى النائب العام المختص إقليميا، بدلا من تحويلها إلى وزير العدل و إمكانية تحويل الملفات التي تشكل اختلالات في التسيير إلى رئيس مجلس المحاسبة ،أما باقي الصلاحيات فهي مشابهة تقريبا لصلاحيات رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته السابقة .

الفرع الثاني : مجلس السلطة العليا

مجلس السلطة العليا هو جهاز يرأسه رئيس السلطة العليا، ويتولى أمانته الأمين العام للسلطة العليا، ويتكون من عدة أعضاء، ومن ناحية أخرى فقد خولت له بعض الصلاحيات في اطار اجتماعاته القانونية والتي تتناسب وتركيبته البشرية

أولا: تعيين أعضاء مجلس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

من خلال المادة 24 من القانون 22_08 نجد أن تعيين أعضاء المجلس يتم كذلك بموجب مرسوم رئاسي لمدة 05 سنوات ولكنها غير قابلة للتجديد أي أن أعضاء المجلس يمارسون مهامهم لعهدة واحدة فقط وليس لهم الحق في التجديد على عكس الهيئة السابقة ، وفي هذا الاطار فإن مجلس السلطة العليا ووفقا للمادة 23 من نفس القانون يترأسه رئيس السلطة العليا ويتكون من الأعضاء الآتي ذكرهم :

- ثلاثة أعضاء يتم اختايرهم من طرف رئيس الجمهورية من بين الشخصيات الوطنية المستقلة
- ثلاثة قضاة واحد من المحكمة العليا وواحد من مجلس الدولة وواحد من مجلس المحاسبة، يتم اختيارهم على التوالي من قبل المجلس الأعلى للقضاء، ومجلس قضاة مجلس المحاسبة
- ثلاث 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 او رئيس الحكومة حسب الحالة
- ثلاث شخصيات من المجتمع المدني، يختارون من بين الأشخاص المعروفين باهتمامهم بالقضايا المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته من قبل رئيس المرصد الوطني للمجتمع المدني [1]

[1]- أنظر المادة 23 من القانون 22_08 سالف الذكر

وعليه فمقارنة بما كانت عليه الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته فقد وسع القانون 22-08 في عدد أعضاء المجلس حيث يتكون من 12 عضوا زيادة على رئيس المجلس، كما نلاحظ تنوع التشكيلة البشرية للمجلس، من شخصيات وطنية تتمتع بالكفاءة في المسائل القانونية و \أو المالية و شخصيات وطنية مستقلة وشخصيات من المجتمع المدني بالإضافة الى القضاة ،وقد فضل المشرع الجزائري أن لا يكون القضاة من نفس الجهة، حيث يتم اختيار قاضي من المحكمة العليا دون أن يبين رتبته، وأخر من مجلس الدولة، وأخر من مجلس المحاسبة

وما لوحظ أيضا ضمن أحكام القانون 22-08 أن تعيين أعضاء السلطة وعلى عكس ما كان سائدا ضمن المرسوم 06 -413 أين كان رئيس الجمهورية يحتكر الاختصاص في مجال اختيار و تعيين هؤلاء الأعضاء، فإن الاختيار حاليا عرف مبدأ الاشتراك بين مختلف السلطات، وهذا ما قد يمنح المزيد الاستقلالية للأعضاء حيث أن احتكار رئيس الجمهورية لسلطة اختيار وتعيين أعضاء المجلس ورئيس السلطة، يجعل منه كما يرى البعض المتمكن والمستحوذ الوحيد على مسيريها ، مما قد يقلص من استقلاليتهم، ومن ثم استقلالية السلطة [1].

ومن أجل ممارسة أعضاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد مهامهم على أكمل وجه فقد نص المشرع من خلال المادة 24 من القانون 22_08 على أن رئيس المجلس وأعضاءه يستفيدون من كل التسهيلات لممارسة مهامهم خلال مدة عضويتهم ، كما يستفيدون من حماية الدولة من كل أنواع القذف والتهديدات والاعتداءات أيا كانت طبيعتها وهذا أثناء ممارسة مهامهم و \أو بمناسبتها [2]

ثانيا : صلاحيات مجلس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

منح المشرع من خلال القانون 22_08 لمجلس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته عدة صلاحيات حددتها المادة 29 منه والمتمثلة في :

- دراسة مشروع الاستراتيجية الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته و المصادقة عليه ، والذي تم اعداده من طرف رئيس السلطة العليا

[1]- جمال قرناش ،السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بمنظور القانون22 -08 ، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية ،المركز الجامعي سي الحواس بريكة ، المجلد5 ، العدد2 ، سنة 2022، الصفحة 910

[2]- أنظر المادة 24 من القانون 22_08 سالف الذكر

- دراسة مشروع مخطط عمل السلطة العليا الذي يعرضه عليه رئيس السلطة العليا و المصادقة عليه.
- اصدار الاوامر إلى المؤسسات و الاجهزة المعنية في حالة الاخلال بالنزاهة، و هو الامر الذي كنا نفتقده في الهيئة الوطنية سابقا، حيث تشكل هذه الصلاحية الخطوة الرئيسية في الوقاية من الفساد و التصدي له
- الموافقة على مشروع ميزانية السلطة العليا ونظامها الداخلي ، والموافقة كذلك على التقرير السنوي لنشاطات السلطة العليا
- دراسة الملفات التي يحتمل أن تتضمن أفعال الفساد والتي يقوم بعرضها على المجلس رئيس السلطة العليا
- إبداء الرأي في المسائل التي تعرضها عليها الحكومة أو البرلمان أو أية هيئة أو مؤسسة أخرى ذات الصلة باختصاصاتها.
- إبداء الرأي حول مشاريع التعاون في مجال الوقاية من الفساد مع الهيئات و المنظمات الدولية [1]

ما يلاحظ من خلال المهام الموكلة للمجلس أن هذا الأخير هو من يصادق على النظام الداخلي للسلطة ومخطط عملها، وهو أمر من شأنه تعزيز فعالية السلطة واستقلاليتها إلى حد ما خصوصا إزاء إصدار الأوامر للمؤسسات والهيئات المخلة بقواعد النزاهة، وكذا أثناء دراسة الملفات التي تتضمن أفعال فساد

ثالثا : نظام سير المجلس

وفقا للمادة 31 من نفس القانون يجتمع المجلس في دورة عادية بناء على استدعاء من رئيسه مرة واحدة على الأقل كل ثلاثة أشهر، كما يمكنه الاجتماع في دورات غير عادية بناء على استدعاء من الرئيس تلقائيا، أو بناء على طلب من نصف أعضائه على الأقل، وفي حالة تعذر حضور الرئيس يتولى رئاسة الجلسة أحد أعضاء المجلس والذي يتم تعيينه من طرف الرئيس[2]

[1]- أنظر المادة 29 من القانون 22_08 سالف الذكر

[2]- المرجع ذاته ، المادة 31

وبالنسبة لمداولات المجلس فوفقا للمادة 32 فهي سرية ولا تصح إلا بحضور نصف أعضائه على الأقل ، كما أنه لا يمكن لأي عضو من أعضاء المجلس التداول في قضية له فيها صلة قرابة أو مصاهرة أو مصلحة مباشرة أو غير مباشرة، آنية أو سابقة خلال السنوات الخمس التي سبقت المداولات[1]

أما بخصوص قرارات المجلس فيتم إتخاذها بأغلبية الأعضاء الحاضرين وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا، و في اطار اجتماعات المجلس يمكن للرئيس أن يدعو لحضور تلك الجلسات أي شخص من ذوي الخبرة تكون مساهمته مفيدة في المسائل المطروحة على المجلس[2]

رابعا : فقدان العضوية في السلطة العليا

ان أبرز ما جاء به القانون 22_08 هو أن العضوية في السلطة العليا لا تفقد الا بحلات محددة قانونا على عكس المرسوم المرسوم 06 -413 المنظم للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته السابقة والتي نص فيها على طريقة تعيين الأعضاء ومدة العهدة في حين لم يحدد الحالات التي قد تفقد فيها العضوية ، وعليه فمن خلال المادة 26 من القانون 22_08 نجد ان حالات فقدان العضوية في السلطة العليا متمثلة في سبعة حالات وهي كالآتي :

1. انتهاء العهدة
2. الاستقالة
3. فقدان الصفة التي عين العضو بموجبها
4. الإدانة من أجل جناية أو جنحة عمدية
5. الوفاة
6. الاقصاء بسبب الغياب عن ثلاثة اجتماعات متتالية للمجلس بدون سبب مشروع
7. القيام بأعمال أو تصرفات خطيرة تتنافى والتزاماته كعضو في السلطة العليا

وبخصوص كل من الحالتين 6 و7 فإن قرار فقدان الصفة يصدر عن المجلس بالأغلبية المطلقة لأعضائه [3]

[1]- أنظر المادة 31 و32 من القانون 22_08 سالف الذكر
[2]- المرجع ذاته ، المادة 35
[3]- المرجع ذاته ، المادة 26

ملخص الفصل الأول :

اتجه المشرع الجزائري الى انشاء واستحداث العديد من الهيئات في اطار الوقاية من الفساد ومكافحته هذه الهيئات منها ما تعتبر هيئات تقليدية ودعمت مهامها في مجال الوقاية من الفساد مثل مجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية ، وهيئات أخرى تعتبر هيئات مستحدثة في هذا المجال تم انشاؤها عقب المصادقة على الاتفاقيات الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد والوقاية مثل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والتي خلفتها السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته عقب التعديل الدستوري ل سنة 2020 .

و تجد السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته أساسها القانوني في الاتفاقيات الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد التي صادقت عليها الجزائر ، بالإضافة الى الدستور و القانون 22_08 الذي يحدد تنظيمها وتشكيلها وصلاحياتها ، ومن حيث الطبيعة القانونية فهي لم تختلف عن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته السابقة ، فهي تعتبر من السلطات الإدارية المستقلة و تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري .

و تتشكل السلطة العليا من جهازين تنفيذيين ، أولهما رئيس السلطة العليا الذي يعين من طرف رئيس الجمهورية وذلك لعهدة مدتها خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، مع تنافي العهدة مع أية عهدة انتخابية او وظيفية أو نشاط مهني آخر ، والثاني هو مجلس السلطة العليا الذي يعين اعضاؤه كذلك بموجب مرسوم رئاسي لمدة 05 سنوات ولكنها غير قابلة للتجديد، كما أن السلطة العليا مزودة بهيكل متخصص للتحري الإداري والمالي في الاثراء غير المشروع للموظف العمومي، بالإضافة الى هياكل أخرى يتم تحديدها عن طريق التنظيم.

وقد عرفت تشكيلة السلطة العليا زيادة في عدد الأعضاء مقارنة بالهيئة السابقة ومشاركة مختلف السلطات في اختيار الأعضاء المشكلين لمجلس السلطة العليا بالإضافة الى تنوع التشكيلة البشرية لهذا المجلس ، من شخصيات وطنية تتمتع بالكفاءة في المسائل القانونية و \أو المالية و شخصيات وطنية مستقلة وشخصيات من المجتمع المدني بالإضافة الى القضاة ، ومنحت لمجلس السلطة العليا صلاحيات واسعة للقيام بمهامه خاصة وأن المشرع قرر التخلي عن الاقسام التي كانت تتكون منها الهيئة السابقة ودمج صلاحياتها ضمن صلاحيات مجلس السلطة نظرا للتركيبة الواسعة التي أصبح يضمها.

الفصل الثاني :

فعالية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في الحد من ظاهرة الفساد

تمهيد الفصل الثاني :

حتى نحكم على مدى فعالية مؤسسة رقابية ما يجب أولا رؤية مدى فعالية الصلاحيات الممنوحة لها في مجالها و مدى استقلاليتها في عملها ، وبما أن السلطة العليا هي مؤسسة استحدثت على خلفية مؤسسة أخرى وهي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ، نظرا لعدم قدرتها على انجاز الأهداف المسطرة لها وتصاعد مؤشرات الفساد في البلاد ، فإنه من الضروري مقارنة مدى التطور في الصلاحيات الممنوحة للسلطة والعراقيل التي تسببت في عجز الهيئة السابقة عن مهمتها حتى نحكم على ما إن كانت المؤسسة الجديدة قادرة الى حد ما في الوقاية من ظاهرة الفساد ومكافحتها وتحقيق مبادئ الشفافية .

وعليه فمن خلال هذا الفصل سنتطرق الى صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من خلال المبحث الأول والذي من خلاله سنستعرض مظاهر تفعيل الدور الرقابي للسلطة العليا ، ثم من خلال المبحث الثاني سنقوم بتقييم دور السلطة العليا في الوقاية من الفساد ومكافحته مقارنة بالهيئة السابقة وهذا المبحث بدوره ينقسم الى مطلبين الأول خصص المطلب الأول لدراسة العراقيل التي حالت دون تفعيل دور الهيئة السابقة في الوقاية من ظاهرة الفساد ومكافحتها ، والمطلب الثاني لتقييم دور السلطة العليا في الوقاية من الفساد ومكافحته .

المبحث الأول : صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

أعطى المشرع الجزائري لجهاز السلطة العليا صلاحيات معتبرة في إطار الوقاية من الفساد و مكافحته، وذلك بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2020 بالأساس، ثم أضاف لها علاوة على ذلك صلاحيات أخرى بموجب القانون رقم 22_08

المطلب الأول : الصلاحيات الممنوحة للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بموجب الدستور والقانون 22_08

على خلاف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته السابقة التي لم ينص المؤسس الدستوري على صلاحياتها ضمن التعديل الدستوري 2016 الذي تمت فيه دسترة الهيئة لأول مرة، فإن السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته قد حددت صلاحياتها بموجب الدستور الذي هو التشريع الأسمى في الدولة بحيث تطرق الى بعض صلاحياتها التي كانت مزيجا بين الصلاحيات الاستشارية والرقابية ثم أحال الى القانون تحديد باقي هاته الصلاحيات ، و للتفصيل في هذه الصلاحيات سنخصص الفرع الأول لدراسة الصلاحيات الممنوحة للسلطة بموجب الدستور و نخصص الفرع الثاني للصلاحيات الممنوحة لها بموجب القانون 22_08

الفرع الأول : الصلاحيات الممنوحة للسلطة العليا بموجب الدستور

بالرجوع لنص المادة 205 من الدستور نجدها حددت بعض صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بحيث نصت على أنها تتولى على الخصوص :

- وضع استراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد والسهر على تنفيذها ومتابعتها: إن وضع الاستراتيجية الوطنية لم يكن من اختصاص الهيئة الوطنية ، و إنما كان دورها يتوقف على " اقتراح" سياسة شاملة للوقاية من الفساد دون الشق المتعلق بالمكافحة، وفي ظل تعديل دستور 2020، انفردت السلطة العليا بصلاحية وضع هذه الاستراتيجية، بحيث تقرر القواعد التي تراها مناسبة للوقاية والمكافحة و الشفافية [1].
- جمع و معالجة المعلومات المرتبطة بالشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، دون أن يحدد المؤسس الدستوري كيفية الحصول على هذه المعلومات المتعلقة باختصاص السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد ومكافحته [2]

[1]- منى مالع ، وردة بن بو عبد الله ، ، مرجع سابق الذكر ، الصفحة 863

[2]- المرجع ذاته ، الصفحة 863

- إخطار مجلس المحاسبة والسلطة القضائية المختصة كلما عاينت وجود مخالفات ،وإصدار أومر عند الاقتضاء ، للمؤسسات والأجهزة المعنية
- المساهمة في تدعيم قدرات المجتمع المدني والفاعلين الآخرين في مجال مكافحة الفساد
- متابعة وتنفيذ ونشر ثقافة الشفافية والوقاية من الفساد و مكافحته
- إبداء الرأي حول النصوص القانونية ذات الصلة بمجال اختصاصها
- المشاركة في تكوين أعوان الأجهزة المكلفة بالشفافية والوقاية و مكافحة الفساد
- المساهمة في أخلقة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الراشد والوقاية و مكافحة الفساد[1].

الفرع الثاني : الصلاحيات الممنوحة للسلطة العليا بموجب القانون 22_08

جاء في المادة 4 من الفصل الثاني المعنون ب " صلاحيات السلطة العليا " بأن هدف السلطة العليا تهدف الى تحقيق أعلى مؤشرات النزاهة والشفافية في تسيير الشؤون العمومية وهي تتولى فضلا عن الصلاحيات المنصوص عليها في المادة 205 من الدستور صلاحيات أخرى متمثلة في :

- 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، واقتراح الآليات المناسبة لتحسينها و يلاحظ من نص هذه المادة أن المشرع ترك المجال مفتوح بخصوص الآليات التي تقترحها السلطة العليا ولم يحددها، و هذا إن دل على شيء فإنما يدل على ترك المشرع السلطة التقديرية لها في اتخاذ ما تراه مناسبا وحسب كل حالة على حدى[2].
- تلقي التصريحات بالممتلكات وضمان معالجتها ومراقبتها وفقا للتشريع الساري المفعول : و تعتبر مراقبة التصريح بالممتلكات من أهم الآليات في يد السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته للكشف عن جرائم الفساد فمن خلالها يتم الكشف عن مظاهر الاثراء غير المشروع لدى الموظف العمومي

[1]- انظر المادة 205 من التعديل الدستوري 2020 سالف الذكر

[2]- منى مالع ، وردة بن بو عبد الله ، مرجع سابق الذكر ، الصفحة 864

- ضمان تنسيق ومتابعة الأنشطة والأعمال المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته التي تم القيام بها، على أساس التقارير الدورية والمنتظمة المدعمة بالإحصائيات والتحاليل والموجهة إليها من قبل القطاعات والمتدخلين المعنيين
- وضع شبكة تفاعلية تهدف إلى إشراك المجتمع المدني وتوحيد وترقية أنشطته في مجال الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، و تعزيز قواعد الشفافية والنزاهة في تنظيم الأنشطة الخيرية والدينية والثقافية والرياضية، وفي المؤسسات العمومية والخاصة من خلال إعداد ووضع حيز العمل الأنظمة المناسبة للوقاية من الفساد ومكافحته
- تعزيز قواعد الشفافية والنزاهة في تنظيم الأنشطة الخيرية والدينية والثقافية والرياضية ، وفي المؤسسات العمومية والخاصة من خلال إعداد ووضع حيز العمل الأنظمة المناسبة للوقاية من الفساد ومكافحته
- السهر على تطوير التعاون مع الهيئات والمنظمات الإقليمية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته
- إعداد تقارير دورية عن تنفيذ تدابير وإجراءات الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وفقا للأحكام المتضمنة في الاتفاقيات
- التعاون بشكل استباقي في وضع طريقة منتظمة ومنهجية لتبادل المعلومات مع نظيراتها من الهيئات على المستوى الدولي ومع الأجهزة والمصالح المعنية بمكافحة الفساد
- إعداد تقرير سنوي حول نشاطها ترفعه الى رئيس الجمهورية [1]

بالإضافة الى الصلاحيات المحددة في المادة 4 من القانون 22_08 فإن السلطة العليا كذلك :

- تقوم بالتحريات الإدارية والمالية في مظاهر الاثراء غير المشروع لدى الموظف العمومي الذي لا يمكنه تبرير الزيادة المعتبرة في ذمته المالية
- كما تقوم بمتابعة مدى امتثال الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية وكذا المؤسسات الاقتصادية والجمعيات والمؤسسات الأخرى للالتزام بالمطابقة لأنظمة الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

[1]- أنظر المادة 4 من القانون 22_08 سالف الذكر

الملاحظ على الصلاحيات التي حددها القانون 22_08 أنها صلاحيات أبرزت أكثر الطابع الرقابي للسلطة العليا على عكس الصلاحيات التي تضمنها الدستور والتي غلب عليها نوعا ما الطابع الاستشاري وهو ما يبرز من خلال المصطلحات المستعملة مثل " ابداء الرأي " ، "المساهمة" ، "المشاركة"

المطلب الثاني : مظاهر تفعيل الدور الرقابي في صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

منح المشرع للسلطة العليا العديد من الصلاحيات في إطار الوقاية من الفساد ومكافحته وهذا من خلال كل من الدستور والقانون 22_08 ، هذه الصلاحيات منها ما هو ذو طابع استشاري ومنها ما هو ذو طابع رقابي ولكن باعتبار أن السلطة العليا هي أحد المؤسسات الرقابية على عكس ما كانت عليه الهيئة السابقة التي كانت تعتبر من المؤسسات الاستشارية، فإنه يفترض منح السلطة العليا صلاحيات تعكس الدور الرقابي الذي تقوم به في مجال مكافحة الفساد والوقاية منه

الفرع الأول : صلاحية البحث والتحري

تقوم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد وفقا للمادة 5 من القانون 22_08 بإجراء التحريات الادارية والمالية و البحث عن مظاهر الاثراء غير المشروع للموظف العمومي، خاصة الذي يعجز عن تبرير الزيادة المعتبرة في ذمته المالية، و هذه التحريات لا تقتصر على الموظف العمومي المعني فقط بالإثراء غير المشروع ، و إنما يمكن أن تشمل التحريات التي تجريها السلطة العليا أي شخص يمكن أن تكون له علاقة بالتستر على الثروة غير المبررة للموظف العمومي وذلك في حالة ما إذا تبين أن هذا الأخير هو المستفيد الحقيقي منها وهذا وفقا لمفهوم التشريع الساري المفعول [1]

وبما أن مهمة البحث و التحري عن الذمة المالية للموظف العمومي أمر خطير و يدخل ضمن السر المهني له، فإن المشرع الجزائري سمح وأجاز للسلطة العليا القيام بهذه التحريات، و أكد على أنه لا يعتد بالسر المهني وكذا المصرفي في مواجهة السلطة العليا ، كما يمكن للسلطة العليا أن تطلب توضيحات مكتوبة أو شفوية من الموظف العمومي أو من الشخص المعني، وهو ما أكدته المادة 5 من القانون 22_08 ، مع إمكانية تحديد كيفيات تطبيق هذه المادة عند الاقتضاء عن طريق التنظيم [2]

[1]- منى مالع ، وردة بن بو عبد الله، مرجع سابق الذكر ، الصفحة 864

[2]- المرجع ذاته ، الصفحة 864

كما أكد المشرع من خلال المادة 13 على أنه يتعين على كل من المؤسسات والهيئات العمومية وكذا أي شخص طبيعي أو معنوي عام أو خاص ، التعاون مع السلطة العليا وموافاتها بالمعلومات والوثائق التي تطلبها للقيام بمهامها وهذا تحت طائلة العقوبات المقررة لجريمة إعاقة السير الحسن للعدالة المنصوص عليها في التشريع المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته الساري المفعول

وعليه فإنه يكون للسلطة العليا السلطة التقديرية في اتخاذ الإجراء الذي تراه مناسبا في اطار ممارسة صلاحياتها في البحث والتحري ، والذي يمكن أن ينتهي بإخطار النيابة العامة عند التأكد من وجود حالة إثراء غير مشروع لدى الموظف العمومي .

الفرع الثاني : صلاحية تلقي التصريح بالممتلكات

تحقيقا لاستراتيجية مكافحة الفساد ومحاربته وطنيا، استحدث المشرع الجزائري في تشريعاته آليات تمنع وتحد من انتشار جرائم الفساد، وذلك لمحاسبة المتورطين والمتسبّبين في أعمال الفساد، ومن بين هذه الآليات نجد آلية التصريح بالممتلكات، والذي قصد المشرع من خلاله تعزيز الشفافية في الحياة السياسية والإدارية، وحماية الممتلكات العامة، وصيانة كرامة الأشخاص المكلّفين بمهام لها صلة بالمصلحة العامة وعليه فنظرا لأهمية هذه الآلية في الكشف عن وقائع الفساد فإنه من الضروري تبيان معنى التصريح بالممتلكات (أولا) ومضمونه (ثانيا) ومن هم الأشخاص المعنيين بالتصريح بالممتلكات (ثالثا) وأخيرا نحدد ماهي الجهات المكلفة بتلقي التصريحات بالممتلكات ودراستها (رابعا)

اولا : تعريف التصريح بالممتلكات

بالرجوع لنص المادة 4 من القانون 06_01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم ، نجد أن المشرع الجزائري عرف التصريح بالممتلكات على أنه عبارة عن التزام قانوني يلتزم بمقتضاه الموظف العمومي باكتتاب تصريح بالممتلكات خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيبه في وظيفته أو عند بداية عهدته الانتخابية وهذا قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية، وحماية الممتلكات العمومية، وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية و يجدد هذا التصريح فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي. كما يجب التصريح بالممتلكات عند نهاية العهدة الانتخابية أو عند انتهاء الخدمة [1]

[1]- سهيلة بوخميس ، دور التصريح بالممتلكات في الوقاية من الفساد في التشريع الجزائري ، مجلة النبراس للدراسات القانونية ، جامعة العربي التبسي، تبسة ، المجلد 4 ، العدد 1، مارس 2019 ، الصفحة 60

وقد عرفه الفقه على أنه عبارة عن آلية تسعى الى متابعة الذمة المالية للموظف العمومي ،وهذا بغية التحقق من التغيرات التي قد تطرأ عليها خلال المسار الوظيفي للموظف العام ، ولوضع حد لأي ممارسة من شأنها أن تحقق الثراء السريع الذي يشكل سببا في التورط بأحد جرائم الفساد [1]

ثانيا : مضمون التصريح بالممتلكات

طبقا للمادة الخامسة من القانون رقم 06_01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته والمادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 06_ 414 المؤرخ 22 نوفمبر سنة 2006 ، الذي يحدد نموذج التصريح بالممتلكات فإن التصريح بالممتلكات يحتوي جردا لجميع الأملاك العقارية والمنقولة التي يملكها الموظف العمومي وأولاده القصر، ولو في الشيوع، في الجزائر و/ أو في الخارج.[2]

والملاحظ أن مضمون التصريح وشكله موحد بالنسبة لجميع الملزمين بالتصريح بالممتلكات، بحيث يعد التصريح بالممتلكات وفقا للنموذج الملحق بالمرسوم الرئاسي رقم 06_414، إذ يصرح المكتتب بشرفه بأن ممتلكاته وممتلكات أولاده القصر، عند تاريخ تحرير هذا التصريح، تتكون من العناصر الآتية:

- **الأملاك العقارية المبنية وغير المبنية:** وتشمل الشقق والعمارات أو المنازل الفردية أو أية أراض سواء كانت زراعية أو معدة للبناء أو محلات تجارية.
- **الأملاك المنقولة:** وتشمل الأثاث ذي القيمة المالية المعتبرة، أو كل تحفة أو أشياء ثمينة أو سيارات أو سفن أو طائرات، أو أية ملكية فنية أو أدبية أو صناعية، أو كل قيم منقولة مسعرة أو غير مسعرة في البورصة.
- **السيولة النقدية والاستثمارات:** وتشمل تحديد وضعية الذمة المالية من حيث أصولها وخصومها، وكذا تحديد طبيعة الاستثمار وقيمة الأموال المخصصة.
- **الأملاك الأخرى:** وتشمل تحديد أية أملاك أخرى، عدا الأملاك السابق ذكرها، والتي قد يملكها المكتتب وأولاده القصر في الجزائر و/ أو في الخارج [3]

[1]- سهيلة بوخميس، دور التصريح بالممتلكات في الوقاية من الفساد في التشريع الجزائري ، مرجع سابق الذكر، الصفحة 60

[2]- أنظر المادة 5 من القانون 06_01 المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته سالف الذكر

[3]- أنظر النموذج الملحق بالمرسوم الرئاسي رقم 06 _ 414 المؤرخ في أول ذي القعدة عام 1427 الموافق 22 نوفمبر سنة 2006 ، الذي يحدد نموذج التصريح بالممتلكات، الصادر بالجريدة الرسمية العدد 74، بتاريخ 22 نوفمبر 2006

هذا ويجب أن يحتوي التصريح بالممتلكات على بيان هوية المصرح، فيذكر في التصريح اسم المكتتب، وأسماء والديه، وتاريخ ومكان ميلاده، ووظيفته أو العهدة الانتخابية، وعنوانه الشخصي ويعدّ التصريح بالممتلكات في نسختين، يوقعهما المكتتب أي الموظف العمومي، وممثل السلطة المودع لديها، ويحتفظ المكتتِب بنسخة من التصريح بالممتلكات، في حين تسلَّمُ النسخة الأخرى للسلطة المودع لديها

ثالثا : الأشخاص المعنيون بالتصريح بالممتلكات

حدّدت المادة 6 من القانون رقم 06_01 الأشخاص المعنيين بالتصريح بممتلكاتهم، كما حددت الجهة التي ترسل إليها هذه التصريحات والطريقة المعتمدة لنشرها حيث يتمثل الأشخاص المعنيون بالتصريح بالممتلكات في كل من :

- **رئيس الجمهورية**: يعد رئيس الجمهورية المسؤول الأول في البلاد، وهو رأس السلطة التنفيذية، ولا يحق أن ينتخب لمنصب رئيس الجمهورية إلا المترشح الذي يقدم التصريح العلني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه[1]
- **أعضاء غرفتي البرلمان (المجلس الشعبي الوطني – مجلس الأمة):** ألزم المشرع الجزائري في القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته كل من يشغل منصبا نيابيا بأن يصرح بممتلكاته، سواء شغل هؤلاء الأشخاص مناصب تشريعية، أو مناصب باعتبارهم أعضاء منتخبين في المجالس المحلية.
- **رئيس المجلس الدستوري سابقا وأعضاؤه:** حيث كان يتوجب على رئيس المجلس الدستوري سابقا وكذا أعضاؤه التصريح بممتلكاتهم وفق ما هو منصوص عليه قانونا
- **الوزير الأول وأعضاء الحكومة:** ألزم المشرع الجزائري كلا من الوزير الأول والوزراء بضرورة التصريح بممتلكاتهم، غير أن هذا الإلزام لم يذكر في الدستور بخلاف الترشح لمنصب رئاسة الجمهورية.
- **رئيس مجلس المحاسبة ومحافظ بنك الجزائر والسفراء والقناصلة والولاة:** يجب التصريح بالممتلكات من طرف هؤلاء المكتتبين في الآجال المحددة، ووفق ما هو منصوص عليه قانونا

- **القضاة :** نص المشرع الجزائري في المادة 24 من القانون الأساسي للقضاء على ما يلي: "يكتتب القاضي وجوبا تصريحا بالممتلكات في غضون الشهر الموالي لتقلده مهامه وفقا

[1]- انظر المادة 87 من التعديل الدستوري 2020 سالف الذكر

للكيفيات المحددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما "، الأمر الذي يستفاد منه وجوب إلزام القضاة بالتصريح بممتلكاتهم، وهو ما أكده المشرع أيضا في المادة 2 من القانون رقم 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته. هذا ويجدد القاضي وجوبا التصريح بالممتلكات كل خمس سنوات، وعند كل تعيين في وظيفة نوعية.

- رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحليّة المنتخبة : وهم رِؤساء وأعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجالس الشعبية الولائية ولقد أحسن المشرع الجزائري حين نص على إلزامية تصريح هؤلاء بممتلكاتهم، لأن كثيرا من النواب يستغلون مناصب النيابة لتحقيق مكاسب شخصية، كما جمعوا ثروات وحققوا كسبا سريعا من أجل تأمين مستقبلهم ومستقبل أولادهم[1]

- الأعوان العموميون الذين يشغلون وظائف ومناصب عليا: نص المشرع الجزائري على ضرورة تصريح أصحاب هذه الفئة بممتلكاتهم في المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 415/06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 والمحدد لكيفيات التصريح بالممتلكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته

- الأعوان العموميون الذين حدد قائمتهم القرار المؤرخ في 02 أبريل2007 الصادر عن المديرية العامة للوظيف العمومي : نص المشرع في المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 06_ 415 المؤرخ في 22 نوفمبر سنة 2006 ، الذي يحدد كيفيات التصريح بالممتلكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على فئة أخرى من الموظفين العموميين الذين يجب عليهم التصريح بممتلكاتهم أمام السلطة السلمية المباشرة وقد ترك مسألة تحديدهم لقرار يصدر من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، هو ما تم فعلا إذ أصدر المشرع الجزائري قرارا مؤرخا في 2 أبريل 2007 حدد بموجبه قائمة الأعوان العموميين الملزمين بالتصريح بالممتلكات في الملحق المرفق بهذا القرار

رابعا : الجهات المكلفة بتلقي التصريحات بالممتلكات

بالرجوع لنص المادة 6 من القانون 06_01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته نجد اختلاف الجهة المكلفة بتلقي التصريح بالممتلكات وعليه فالسلطة العليا ليست هي صاحبة الاختصاص الحصري في هذا المجال بحيث يكون التصريح بالممتلكات أمام :

[1]- شيخ نسيمة ، التصريح بالممتلكات كآلية وقائية لمكافحة الفساد في التشريع الجزائري ، مجلة قانونك ، العدد 10 الموسم الثاني ، نوفمبر 2021، الصفحة 70

1_ أمام رئيس المكمة العليا :

بالنسبة لكل من رئيس الجمهورية، وأعضاء البرلمان، ورئيس المجلس الدستوري سابقا وأعضائه ورئيس الحكومة وأعضائها، ورئيس مجلس المحاسبة، ومحافظ بنك الجزائر، والسفراء، والقناصلة، والولاة، وكذلك القضاة ،وينشر محتوى التصريح في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية خلال الشهرين (2) المواليين لتاريخ انتخاب المعنيين أو تسلمهم مهامهم.

2_ أمام السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته :

من خلال الفقرة الثانية من المادة 6 من القانون 06_01 نجد أن المشرع حصر الفئة الملزمة بتقديم التصريح بالممتلكات أمام السلطة العليا في رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة فقط ، ويكون التصريح محل نشر عن طريق التعليق في لوحة الإعلانات بمقر البلدية أو الولاية حسب الحالة خلال شهر، أما الموظفين العموميين الذين استثنتهم هذه المادة فتصل تصريحاتهم الى السلطة العليا ومكافحته بطريق غير مباشر عن طريق السلطة الوصية أو السلمية وهذا ما أكدته المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 06 – 415، ومن خلال نفس المادة نلاحظ أن المشرع الجزائري لم يحدد أجل إيداع التصريحات بالممتلكات لدى الهيئة السابقة أي السلطة العليا حاليا من طرف السلطة السلمية أو الوصية، بل تركها مفتوحة واكتفى بالقول "آجال معقولة " مما يؤثر في دراسة هذه التصريحات من طرف السلطة العليا وبالتالي الحد من فعالية مكافحة الفساد في حالة وجود زيادات معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي[1]

3_ أمام السلطة الوصية :

بناء على الفقرة الرابعة من المادة 6 من القانون 06_01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته التي تنص على أنه يتم تحديد كيفيات التصريح بالممتلكات بالنسبة لباقي الموظفين العموميين عن طريق التنظيم، نصت المادة الثانية من المرسوم الرئاسي 06_415 سالف الذكر على أن التصريح بالممتلكات بالنسبة الموظفين العموميين الذين يشغلون مناصب أو وظائف عليا في الدولة يكون أمام السلطة الوصية وهذا خلال نفس الآجال المنصوص عليها في المادة 4 من القانون 06_01 ، على أن تتولى السلطة الوصية المصرح أمامها بإيداع هذا التصريح لدى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد

[1]- أمال يعيش تمام ، التصريح بالممتلكات كآلية وقائية للحد من ظاهرة الفساد الإداري في الجزائر ، مجلة الحقوق والحريات ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة ، المجلد 4 ،العدد 2، مارس 2016، الصفحة 513

ومكافحته أي السلطة العليا حاليا ، وهذا خلال آجال معقولة، وهو ما يطرح التساؤل حول معنى أو مدة الآجال المعقولة التي يقصدها المشرع .[1]

4_ أمام السلطة السلمية المباشرة:

طبقا لنص المادة 2 من المرسوم الرئاسي 06_415 هناك فئة من الموظفين العموميين الذين تحدد قائمتهم بقرار من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية يصرحون بممتلكاتهم أمام السلطة السلمية المباشرة وذلك خلال نفس الآجال المنصوص عليها في المادة الرابعة من القانون 06_01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ، وتطبيقا لذلك صدر القرار المؤرخ في 2 أفريل 2007 عن المدير العام للوظيفة العمومية الذي حدد قائمة الموظفين المعنيين بالتصريح ، ولكن ما يؤخذ على هذا الملحق المتضمن قائمة الموظفين العموميين المعنيين بالتصريح أنه لم يشمل كل وزارات الدولة وإنما اقتصر على 14 منها فقط ، وحتى هذه الوزارات لا يلزم كل موظفوها بالتصريح بل فقط شاغلي المناصب السامية فيها ، وتقوم السلطة السلمية بدورها بإيداع التصريح بالممتلكات لدى السلطة العليا مقابل وصل في آجال معقولة [2]

تجدر الشارة الى أن التصريح بالممتلكات يكون خلال آجال محددة قانونا ويخضع لهذه الآجال جميع الموظفين وهي كالتالي :

- في غضون الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيبه : في إحدى الوظائف، أو المناصب أو الرّتب المحدّدة بالمرسوم الرئاسي رقم 06-415 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 والقرار المؤرخ في 2 أبريل 2007 الصادر عن المديرية العامة للوظيفة العمومية.

ويسمى تصريحه هذا بـ "التصريح الأولي"، غير أنه يمكن تمديد مدة التصريح إلى شهرين في حالة ما إذا لم يقم الموظف العمومي بالتصريح بممتلكاته خلال المدة المعينة، شرط ألا يكون متعمدا عدم التصريح، وأن يتم تذكيره بالطرق القانونية

- في حالة زيادة معتبرة في ذمّته المالية ويسمى تصريحه هذا بـ "التصريح التجديدي أو التكميلي"

- عند انتهاء الخدمة : ويسمى تصريحه هذا بـ "التصريح النهائي "

[1]- أمال يعيش تمام ، مرجع سابق الذكر الصفحة 514

[2]- المرجع ذاته ، الصفحة 514

الفرع 3: الإجراءات المخولة للسلطة العليا في حالة ثبوت أفعال الفساد

خول القانون 22_08 للسلطة العليا مجموعة من الإجراءات التي يمكنها اتخاذها في حالة اكتشافها لأفعال الفساد و تختلف هذه الإجراءات حسب كل حالة :

أولا: حالة وجود انتهاك لجودة وفعالية الإجراءات المتعلقة بالوقاية من أفعال الفساد

حيث نصت المادة 9 من القانون 22_08 أنه عندما تعاين السلطة العليا إما من تلقاء نفسها أو بعد تبليغها أوإخطارها , وجود انتهاك لجودة وفعالية الإجراءات المطبقة داخل الهيئات والإدارات العمومية والجمعيات والمؤسسات والمتعلقة بالوقاية من أفعال الفساد والكشف عنها، تقوم السلطة العليا بتوجيه توصيات قصد اتخاذ الإجراءات التي من شأنها وضع حد لهذه الانتهاكات في الأجل الذي تحدده ، ويتعين على المؤسسات و الهيئات المعنية رفع تقرير الى السلطة العليا بشأن مدى الالتزام بهذه التوصيات .

أما في حالة عدم الرد أو قصوره توجه السلطة العليا أمرا إلى المؤسسة أو الهيئة المعنية يلزمها بتنفيذ التوصيات في مدة لا تزيد عن سنة ، وفي حالة عدم الالتزام بالأمر، تبلغ السلطة العليا الأجهزة المختصة بغرض اتخاذ الإجراءات اللازمة [1]

ثانيا : حالة خرق القواعد المتعلقة بالنزاهة

مكنت المادة 10 من القانون -22 08 السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، اتخاذ جملة من التدابير في حالة وجود خرق للقواعد المتعلقة بالنزاهة، سواء تبين لها ذلك من تلقاء نفسها أو بعد تبليغها أو إخطارها، هذه التدابير تتمثل في :

- توجيه إعذار إلى المعني إذا كانت الإجابات التي قدمها غير مجدية
- إصدار أوامر في حالة معاينة أي تأخير في تقديم التصريحات أو قصور أو عدم الدقة في محتواها أو عدم الرد على طلب التوضيح
- إخطار النائب العام المختص إقليميا في حالة عدم التصريح بعد اعذار المعني أو ثبوت تصريح كاذب بالممتلكات [2]

[1]- المادة 9 من القانون 22_08 سالف الذكر
[2]- المرجع ذاته ، المادة 10

ثالثا : حالة توفر عناصر تؤكد وجود ثراء غير مبرر للموظف العمومي

في إطار الرقابة المسلطة على الموظف العمومي نصت المادة 11 من القانون 22_08 أنه في حالة ثبوت عناصر جدية تؤكد وجود ثراء غير مبرر، فإنه يمكن للسلطة العليا أن تقدم لوكيل الجمهورية لدى محكمة سيدي أمحمد تقريرا بغرض استصدار تدابير تحفظية لتجميد عمليات مصرفية أو حجز ممتلكات لمدة ثلاثة أشهر، وهذا عن طريق أمر قضائي يصدره رئيس ذات المحكمة. ويتم تبليغ الأمر التحفظي، بمعرفة النيابة وبكافة الوسائل القانونية، إلى الجهات المكلفة بتنفيذه ، ويكون هذا الأمر قابلا للاعتراض أمام نفس الجهة التي أصدرته في أجل خمسة أيام من تاريخ تبليغه للمعني ، كما أن الأمر المتضمن رفض الاعتراض يكون قابلا للاستئناف في أجل خمسة أيام من تاريخ تبليغه ، و لرئيس المحكمة سلطة رفع هذه التدابير التحفظية أو تمديدها اما تلقائيا أو بناء على طلب وكيل الجمهورية المختص.[1]

كما جاء في المادة 12 من القانون 22_08 أنه عندما تتوصل السلطة العليا إلى وقائع تحتمل الوصف الجزائي، تخطر النائب العام المختص إقليميا وتخطر مجلس المحاسبة إذا توصلت إلى أفعال تندرج ضمن اختصاصاته، مع موافاة تلك الجهات المخطرة بجميع الوثائق والمعلومات ذات الصلة بموضوع الإخطار[2].

[1]- انظر المادة 11 من القانون 22_08 ، سالف الذكر

[2]- المرجع ذاته ، المادة 12

المبحث الثاني : تقييم دور السلطة العليا في الوقاية من الفساد ومكافحته مقارنة بالهيئة السابقة

بعد عجز الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في محاربة ظاهرة الفساد التي استفحلت في البلاد و التي أنشأها المشرع نظرا للالتزام الدولي الذي أصبح على عاتق الجزائر وذلك بعد مصادقتها على الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته وبالخصوص اتفاقية الأمم المتحدة ، جاء التعديل الدستوري لسنة 2020 ليستحدث مؤسسة جديدة وهي السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته و التي تم تنظيمها عن طريق القانون 22_08 الصادر سنة 2022 وهو ما أدى الى إثارة عدة تساؤلات في الاذهان بخصوص هذه المؤسسة في ما إذا كانت قادرة حقا على تحقيق النتائج التي لم تحققها الهيئة التي سبقتها ، وعليه فإنه لتقييم مدى فعالية السلطة العليا في مواجهة هذه ظاهرة يتوجب علينا أولا إبراز العراقيل التي كانت سببا في عجز الهيئة السابقة عن القيام بدورها على أكمل وجه ثم رؤية ما إذا كان المشرع قد وفق الى حد ما الى تدارك هذه النقائص والعراقيل من خلال القانون المنظم للسلطة العليا .

المطلب الأول : العراقيل التي حالت دون تفعيل دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته السابقة

مما لا شك فيه أن منح أي مؤسسة مكلفة بدور حساس مثل الوقاية من الفساد ومكافحته ضمانات للاستقلالية ومجموعة من الصلاحيات التي تمكنها من أداء مهامها أمر ضروري فلا يعقل أن يتم إنشاء مؤسسة تكلف بالوقاية من الفساد ومكافحته من جهة ويتم التضييق عليها وتثبيطها عن أداء مهامها التي أنشأت من أجلها على أكمل وجه من جهة أخرى، وهو ما حدث مع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته السابقة .

وعليه فسنستعرض من خلال هذا المطلب العراقيل التي حالت دون تفعيل دور الهيئة في الوقاية من الفساد ومكافحته والمتمثلة في شقين أولهما التقييد من استقلاليتها (الفرع الأول) وثانيهما التقييد من صلاحياتها (الفرع الثاني)

الفرع الأول : التقييد من استقلالية الهيئة

رغم اعتراف المشرع صراحة باستقلالية الهيئة خاصة من خلال المادة 19 من القانون 06_01 الملغاة والتي كانت تنص على أنه تضمن استقلالية الهيئة بوجه خاص عن طريق اتخاذ عدة تدابير تتمثل في :

1. قيام الأعضاء والموظفين التابعين للهيئة، المؤهلين للإطلاع على معلومات شخصية وعموما على أية معلومات ذات طابع سري، بتأدية اليمين الخاصة بهم قبل استلام مهامهم..
2. تزويد الهيئة بالوسائل البشرية والمادية اللازمة لتأدية مهامها،
3. التكوين المناسب والعالي المستوى لمستخدميها،
4. ضمان أمن وحماية أعضاء وموظفي الهيئة من كل أشكال الضغط أو الترهيب أو التهديد أو الإهانة والشتم أو الاعتداء مهما يكن نوعه، التي قد يتعرضون لها أثناء أو بمناسبة ممارستهم لمهامهم[1].

إلا أنه باستقراء النصوص القانونية المنظمة للهيئة نكتشف وجود عدة قيود تحد من استقلاليتها أي أن استقلاليتها نسبية وليست مطلقة ويظهر ذلك من خلال :

أولا: تبعية الهيئة لرئيس الجمهورية

بالرجوع للمادة 202 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والتي جاء فيها " تؤسس هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وهي سلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية " نجد أن المشرع ينص صراحة على استقلالية الهيئة من جهة ومن جهة أخرى يضعها لدى رئيس الجمهورية ، ويرى بعض الفقهاء أن سبب التناقض الذي وقع فيه المشرع يعود الى الضغوط الممارسة على الجزائر من طرف هيئة الأمم المتحدة لإحداث هيئة مستقلة لمكافحة الفساد ، وكذا رغبة المشرع في إبقاء الهيئة تحت إمرة السلطة التنفيذية لعدم توافر ربما إرادة سياسية حقيقية لمكافحة الفساد بصورة فعلية [2]

غير أن هناك رأي آخر يرى بأن تبعية الهيئة لسلطة أخرى لا يعني بالضرورة المساس باستقلاليتها ، بل قد يعكس ما توليه الدولة من أهمية لهذا الكيان المنشئ و القائم على مكافحة الفساد [3]

ولكن في الأخير يبقى النص على عدم تبعية الهيئة لأي سلطة كانت هو الأفضل ، لأن الاستقلال الإداري لا يتحقق بشكل كامل مع تبعية الهيئة لرئيس الجمهورية الذي يعتبر الرئيس الأول للسلطة

[1]- المادة 19 من القانون 06_01 المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته ، الملغاة بموجب المادة 39 من القانون 22_08 السالف الذكر

[2]- الهواري عامر، النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ،مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد بوضياف ، المسيلة ،2017\2018، الصفحة 22

[3]- المرجع ذاته ، الصفحة 22

التنفيذية ، الأمر الذي من شأنه أن يمنع من ملاحقة بعض أعضاء الجهاز التنفيذي الذين تلطخت أيديهم بجرائم الفساد [1]

ثانيا : تقييد الهيئة في وضع نظامها الداخلي

بالإضافة الى تبعية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته السابقة ، نجد كذلك أن سلطة الهيئة في وضع نظامها الداخلي مقيدة ، لأن المشرع نص أيضا من خلال المادة 8 من المرسوم الرئاسي 12_64 المؤرخ في 7 فبراير 2012 المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 06_413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها على أن التنظيم الداخلي للهيئة يحدد بقرار بمشترك بين السلطة المكلفة بالوظيفة لعمومية والوزير المكلف بالمالية ورئيس الهيئة ، وبالتالي فقد تعمد المشرع ترك مجال لتدخل السلطة التنفيذية في وضع النظام الداخلي للهيئة ، وهو ما يتنافى والاستقلالية الإدارية للهيئة باعتبارها سلطة إدارية مستقلة [2] مما يجعل تبعية الهيئة للسلطة التنفيذية أمرا مفروغا منه

ثالثا : تقييد استقلالية الهيئة من الناحية العضوية

باستقراء النصوص القانونية التي كانت تنظم الهيئة السابقة نجد كذلك مجموعة من القيود التي تحد وتنقص من استقلالية الهيئة من الناحية العضوية من بين هذه القيود نجد :

1- احتكار رئيس الجمهورية لسلطة التعيين :

حيث تنص الفقرة الأولى من المادة الخامسة من المرسوم الرئاسي 06_413 المحدد لتشكيلة الهيئة وتنظيمها وكيفيات سيرها المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي 12_64 اللذان سبق ذكرهما على أن الهيئة تظم مجلس يقظة وتقييم يتشكل من رئيس وستة أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي ، فمن خلال هذه المادة يتبين لنا أن سلطة اختيار و تعيين كل أعضاء الهيئة بما فيهم الرئيس تعود الى لرئيس الجمهورية وهذا بموجب مرسوم رئاسي ، وما يؤخذ على هذا النمط في التعيين أنه يجعل الفئات المعينة تابعة لجهة التعيين [3] ، حيث يرى بعض الأساتذة الباحثين أن احتكار سلطة التعيين ووضعها بيد رئيس

[1]- الحاج علي بدر الدين، جرائم الفساد وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري ، أطروحة دكتوراه ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة تلمسان ، 2015\2016، الصفحة 360

[2]- سمراء كحول ، التنظيم القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من افساد ومكافحته ، مذكرة ماستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2 ، 2015\2016، الصفحة 26

[3]- سعادي فتيحة ، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية ،2011، الصفحة 77

الجمهورية الذي هو الرئيس الأول للسلطة التنفيذية يجعل الهيئة تابعة لا محالة ، وعلى هذا الأساس فكان من الأحسن والأصوب لو قام المشرع بتوزيع سلطة التعيين بين كل من السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية لضمان استقلالية أكبر للهيئة عن السلطة التنفيذية .

2- قابلية العضوية للتجديد من قبل رئيس الجمهورية

حدد المشرع عهدة أعضاء الهيئة في المادة الخامسة من المرسوم الرئاسي 06_413 المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي 12_64 والتي تنص عل أن الهيئة تظم مجلس يقظة وتقييم يتشكل من رئيس وستة أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة ، حيث تعد هذه القابلية في تجديد من بين أهم العوامل التي قد تؤثر سلبا على استقلالية الهيئة عضويا ، لأن ذلك يجعل أعضاء الهيئة في تبعية إزاء رئيس الجمهورية خوفا من عدم تجديد العهدة .

3- حلات إنهاء المهام غير محددة قانونا :

إذا كان تعيين أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته يتم بموجب مرسوم رئاسي فإن المشرع لم يخرج عن هذا النطاق بشأن إنهاء العضوية [1] ، إذ تنص المادة الخامسة من المرسوم الرئاسي 06_413 المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي 12_64 في فقرتها الأخيرة على أن مهام أعضاء مجلس اليقظة والتقييم تنهى حسب الأشكال نفسها ، أي أن إنهاء مهام أعضاء الهيئة يكون بنفس الكيفية التي تمت بها عملية تعيينهم ، أي أن رئيس الجمهورية له السلطة التقديرية في إنهاء مهامهم سواء كان ذلك بانقضاء مدة الخمس سنوات من تاريخ التعيين أو يقوم بقطع العهدة قبل انتهائها، لأنه لا يوجد أي نص قانوني يمنعه من ذلك أو نص يذكر الأسباب والظروف التي من شأنها إنهاء العهدة قبل استيفاء المدة المحددة بخمس سنوات مثل العزل أو الخطأ الجسيم أو الظروف الاستثنائية [2]

رابعا : نسبية الاستقلال المالي للهيئة

إن اعتماد ميزانية السلطة الإدارية المستقلة ضمن ميزانية الدولة يعتبر عامل تبعية ، ويشكل خطر على استقلاليتها ، لأنه كما يقال من يملك المال يملك القرار[3] ، لهذا يعتبر الاستقلال المالي من بين أهم

[1]- بن عاشور ليندة ، عياش عيدة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته آلية للحد من الفساد في الجزائر ، مذكرة ماستر ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية ،2012\2013 ، الصفحة 50

[2]- الهواري عامر، النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ، مرجع سابق الذكر ، الصفحة 26

[3]- أحسن غربي ، نسبية الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة ، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية ، جامعة 20 أوت1955 سكيكدة ،المجلد 9 ، العدد 11 ،2015

الركائز المبينة لاستقلال الوظيفي ، لذلك اعترف المشرع بالاستقلال المالي لمعظم السلطات الإدارية المستقلة .

لكن رغم التكريس القانوني الصريح للاستقلال المالي للهيئة ، إلا أنه لا يعد مطلقا وذلك نتيجة التأثيرات التي تمارسها الدولة عن طريق تمويل الهيئة والتي تظهر من خلال :

1. الإعانات التي تقدم للهيئة : حيث نجد المادة 22 من المرسوم الرئاسي رقم 06_ 413 سالف الذكر تنص على أن ميزانية الهيئة تشتمل على باب للإيرادات وباب النفقات ، وفي باب الإيرادات نجد "إعانات الدولة " ، ومنه فإنه على إثر تقديم الدولة للهيئة هذه الإعانات والتي تعتبر المورد النهائي لها فإن الدولة حتما ستمارس نوعا من الرقابة على الهيئة مما يقلص من استقلاليتها الوظيفية [1]

5. خضوع الهيئة لقواعد المحاسبة العمومية : حيث تنص المادة 23 من المرسوم الرئاسي 06_413 على أن محاسبة الهيئة تمسك وفق قواعد المحاسبة العمومية ويتولى مسك المحاسبة عون محاسب يعينه أو يعتمده الوزير المكلف بالمالية ، وعليه فإن كل هذه العوامل سوف تعمل على التقليص من حرية الهيئة في التصرف في ذمتها المالية ومن ثمة الانتقاص من استقلاليتها الوظيفية [2]

الفرع الثاني : التقييد من الصلاحيات الممنوحة للهيئة

لا ننكر أن المشرع الجزائري منح للهيئة السابقة الكثير من الصلاحيات كما سبق وأشرنا لكن باستعراض هذه الصلاحيات يتضح لنا أن أغلبها ذات طابع استشاري وتحسيسي (أولا)، بالإضافة الى أن دورها الرقابي محدود جدا (ثانيا) ، وسلطتها في تحريك الدعوى العمومية مقيدة (ثالثا)

أولا : غلبة الطابع الاستشاري على مهام الهيئة

إن أكثر شيئ ملاحظ على اختصاصات الهيئة أن معظمها ذات طابع استشاري وتحسيسي ، فرغم تسميتها بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ، إلا أن دورها ينحصر أساسا في الوقاية والتحسيس وليس المكافحة ، ومن خلال النصوص القانونية المتعلقة بالهيئة فإن الطبيعة الاستشارية لمهام الهيئة تظهر من خلال إصدار التقارير وإبداء الآراء والتوصيات وكذا اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد

[1]- الهواري عامر، مرجع سابق الذكر ،الصفحة 27
[2]- المرجع ذاته ، الصفحة 27

تجسد مبادئ دولة القانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العامة وكذا تقديم التوجيهات التي تخص الوقاية من الفساد الى كل شخص أو هيئة عامة أو خاصة بالإضافة الى اقتراح التدابير لاسيما ذات الطابع التشريعي والتنظيمي للوقاية من الفساد .

وكذلك تكيف ضمن الاختصاصات الاستشارية ما نصت عليه المادة 24 من القانون 06_01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته والتي جاء فيها أن " الهيئة ترفع الى رئيس الجمهورية تقريرا سنويا يتضمن تقييما للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته وكذا النقائص المعاينة والتوصيات المقترحة عند الاقتضاء " لكن الملاحظ على هذه المادة أنها لم تنص على نشر التقرير السنوي في الجريدة الرسمية أو وسيلة إعلام أخرى لاطلاع الرأي العام على مضمون التقرير وهو ما يضفي نوعا من التعتيم والضبابية وعدم الشفافية في سياسة مكافحة الفساد [1].

ومن جهة أخرى فإن التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي تم من خلاله دسترة الهيئة نص عليها في الفصل الخاص بالمؤسسات الاستشارية أي أن هذا يؤكد نية المشرع في تكريس طابعها الاستشاري وهو ما يناقض الطابع السلطوي للهيئة باعتبارها سلطة إدارية مستقلة . [2]

ثانيا : محدودية الدور الرقابي للهيئة

إن الصلاحيات الرقابية التي منحت للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كانت تعتريها العديد من النقائص والعراقيل وفيما يلي إبراز أهم ذلك :

للهيئة بعض الاختصاصات الرقابية والتي يمكن أن تساهم في الحد من الفساد بمختلف أشكاله نذكر منها ما يلي :

1- تقييد حق الهيئة في طلب المعلومات:

منح المشرع للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته صلاحية جمع ومركز كل المعلومات التي تساهم في الكشف عن الفساد ، أي أنها كانت تتمتع بسلطة طلب الوثائق والمعلومات من أي جهة كانت سواء إدارات أو مؤسسات أو هيئات تابعة للقطاع العام أو الخاص ، أو من كل شخص طبيعي أو معنوي ، إلا أن هذا الحق مقيد بموافقة الجهة لمعنية ، فيمكن أن يصطدم هذا الحق في بعض الحالات بالرفض لأسباب تتعلق بالسر المهني أو البنكي أو بسرية التحقيقات ، وغيرها من العقبات التي يمكن أن تكون

[1]- حاحة عبد العالي ، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012\2013 ، الصفحة 498

[2]- أنظر المادة 202 من التعديل الدستوري 2016 سالف الذكر

عائقا أمام تزويد الهيئة بمثل هذه الوثائق والمعلومات [1]، فالمشرع لم يلزم الادارة وترك لها إمكانية الاحتجاج وتبرير رفض التعاون مع الهيئة بناء على أي سبب تراه مناسبا وكافيا لتبرير رفضها ، وعليه فإن المشرع قد ضيق من سلطاتها وعملها في الكشف عن جرائم الفساد ، وبالمقابل فقد خلق منفذا للفاسدين للتهرب من المتابعة والعقاب.

2- غياب سلطة القمع والعقاب لدى الهيئة :

فقد منحت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته جملة من الاختصاصات لتنفيذ ما جاءت به السياسة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إلا انه لا يمكن أن يكتمل دور الهيئة إلا بتمكينها من سلطة القمع والعقاب ، فالمشرع الجزائري من جهة منح صلاحية البحث والتحري للهيئة ونص على السماح لها بالاستعانة بالنيابة العامة لجمع الادلة و التحري في الوقائع ذات العلاقة بالفساد بالرغم من تعارض ذلك مع طابعها الإداري ، لكن لم يزودها صراحة بصلاحية الضبط القضائي وهو ما يجعل الهيئة عبارة عن سلطة استدلال وجمع للمعلومات فقط وفي علاقة تبعية بالسلطة القضائية [2]

3- محدودية سلطة الهيئة في تلقي التصريح بالممتلكات :

يعتبر تلقي التصريح بالممتلكات من أهم مهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ، فهو ضمانة لمبدأ الشفافية ويهدف لحماية المال العام وصون كرامة الموظف العمومي ، لكن هذه المهمة تعتريها حدود وعقبات من أهمها هو عدم اختصاص الهيئة بتلقي تصريحات رئيس الجمهورية وأعضاء الحكومة والبرلمان وغيرها من الشخصيات الفاعلة النافذة في الحياة السياسية والإدارية في الدولة ، وهو ما أضعف الدور لرقابي للهيئة خاصة وأن هذه الآلية هي الآلية الأهم التي بمقتضاها تستطيع الهيئة تحريك الرقابة من خلال استغلال المعلومات الواردة في التصريح بالممتلكات .

كما أن الرئيس الاول للمحكمة العليا والذي أناط له المشرع صلاحية تلقي تصريحات الاشخاص والمسؤولين الذين سبق ذكرهم قبل قليل فدوره يقتصر على تلقي التصريحات دون استغلال المعلومات الواردة فيها، كما لم يبين المشرع ما اذا كان باستطاعته تحريك الدعوى العمومية إذا اكتشف وقائع ذات وصف جزائي بمناسبة تلقي التصريحات بالممتلكات .[3]

[1]- حاحة عبد العالي ، مرجع سابق الذكر ، الصفحة 499
[2]- سباق سلوى ، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة ماستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، 2013 ، الصفحة 37
[3]- حاحة عبد العالي ، مرجع سابق الذكر، الصفحة 499

كما نلاحظ أن المصرح لا يكتتب في التصريح ممتلكات زوجته وأولاده البالغين إذ يكتفي باكتتاب تصريحاته العقارية والمنقولة التي يملكها هذا الموظف وأولاده القصر ولو في الشيوع سواء في الجزائر أو في خارج و هو ما تضمنته المادة 05 من القانون رقم 06_01 ، و لعل هذا راجع لكون النظام المالي للزواج في القانون الجزائري هو الفصل في الذمم المالية للزوجين و أيا كان السبب فإن عدم اكتتاب ممتلكات زوجته وحتى أولاده البالغين يفسحان المجال أمام الاثراء غير المشروع للموظف العمومي .

ثالثا : تقييد سلطة الهيئة في تحريك الدعوى العمومية

بالرغم من أن المشرع قد أعطى للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته حق الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في الوقائع ذات العلاقة بالفساد فإن هذه الأخيرة سلطتها مقيدة في اتخاذ القرار فبالرغم من أن المشرع قد كيفها صراحة على أنها سلطة إدارية مستقلة ، الا أنه لم يمنحها سلطة حقيقية ومستقلة في هذا المجال ويظهر ذلك جليا من خلال تقييد سلطة الهيئة في تحريك الدعوى العمومية، فعندما تتوصل الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي تحول الملف إلى وزير العدل الذي يخطر النائب العام المختص بتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء

ومن خلال تقييد سلطة الهيئة الوطنية في تحريك الدعوى العمومية فإنه يترتب عن ذلك ما يلي :

- إن المتابعة القضائية خاضعة للسلطة التقديرية للسلطة التنفيذية أي وزير العدل الامر الذي قد يجعل المتابعة القضائية متوقفة على إرادة هذه السلطة ، فعبارة " عند الاقتضاء " الواردة في نص المادة 22 من القانون 06_01 المعدل والمتمم قد يفهم منها إمكانية عدم إخطار النائب العام من طرف وزير العدل ، حتى ولو كان الملف المقدم له يحتوي على وقائع ذات وصف جزائي بحكم أن ذلك يخضع لتقديره [1]، والدليل على ذلك ما حدث في قضية بنك الخليفة ، اذ تم إرسال تقرير من نائب محافظ بنك الجزائر الى وزير المالية لغاية المتابعة القضائية ، وذلك بسبب تحويل غير قانوني لرؤوس أموال ، لكنه لم يتبع بإخطار الى النيابة العامة ، إذ بقي الملف في درج مكتب الوزير [2]

[1]- ربوحي فيصل ، منصوري ماسينيسا ، الآليات القانونية المستحدثة بموجب القانون 06_01 المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته بين التطبيق والتضيق ، مذكرة ماستر ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية جوان 2016 ، الصفحة 61

[2]- لكحل سمية ، مقومات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق بن عكنون ، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر-1- ،2014، الصفحة 65

- إطالة زمن المتابعة وهو ما يتعارض مع مبدأ ضمان تخفيف قيود واجراءات المتابعة القضائية في جرائم الفساد حتى يكون الردع فعالا
- إن تكليف الوزير بهذه المهمة يجعل من الهيئة مجرد جهاز استشاري .فكان الأولى بالمشرع الجزائري لو منح حق تحريك الدعوى العمومية للهيئة باعتبارها جهاز رقابي موكول له مهمة تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد [1]

المطلب الثاني : تقييم دور السلطة العليا في الوقاية من الفساد ومكافحته

بعد التطرق الى تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وطرق تعيين أعضائها وانتهاء مهامهم ، وكذا الصلاحيات الممنوحة لها بموجب كل من الدستور والقانون 22_08 ، وبعد التطرق في المطلب الأول من هذا المبحث الى أهم العراقيل التي حالت دون تفعيل دور الهيئة السابقة والمتمثلة في التقييد من استقلاليتها وكذا التقييد من الصلاحيات الممنوحة لها ، فإننا سنقوم من خلال هذا المطلب بنفس الكيفية المتبعة في المطلب الأول ، بتقييم مدى استقلالية السلطة العليا وهذا من خلال الفرع الأول ، ثم نقوم بتقييم مدى فعالية الصلاحيات الممنوحة لها في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته وهذا من خلال الفرع الثاني

الفرع الأول : تقييم مدى استقلالية السلطة العليا

أولا : الاستقلالية العضوية للسلطة العليا

1- من حيث تعيين أعضاء السلطة العليا :

من خلال النصوص القانونية المنظمة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته فإننا نلاحظ أنه فيما يخص تعيين أعضاء السلطة العليا قد تعددت السلطات التي تتدخل في اختيارهم وليس تعيينهم ، حيث نجد كل من السلطة التنفيذية والقضائية والتشريعية تقوم باختيار عدد محدد من الأعضاء هذا بالإضافة الى مشاركة المرصد الوطني للمجتمع المدني في عملية اختيار أعضاء السلطة ، ورغم تنوع الجهات التي تتدخل في اختيار الأعضاء ، الا أن هذه السلطات ليست هي من تقوم بتعيينهم بل يتم تعيين أعضاء السلطة من طرف الرئيس الأول للسلطة التنفيذية وهو رئيس الجمهورية ، فكل من رئيس السلطة العليا وأعضاء مجلس السلطة العليا يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي [2]

[1]- لكحل سمية ، مرجع سابق الذكر، الصفحة 66
[2]- انظر المادتان 21 و23 من القانون 22_08 سالف الذكر

وهذا ما يجعلهم غير خاضعين في تعيينهم لمختلف السلطات التي ساهمت في اختيارهم [1]، ومن جهة أخرى فإنه على عكس الهيئة السابقة فرئيس الجمهورية ليس هو من يقوم باختيار جميع أعضاء السلطة وتعيينهم وفق ما يراه هو مناسبا ، بل إن كل من السلطة التشريعية والقضائية تساهم في عملية تعيين الأعضاء من خلال اختيارهم ، مما يعني أن دور رئيس الجمهورية فيما يخص باقي الأعضاء يقتصر على إصدار المرسوم الرئاسي الخاص بتعيينهم فقط

وبصفة عامة فإن تنوع التشكيلة البشرية المكونة للسلطات الإدارية المستقلة في مراكزهم وصفاتهم، وكذا عدم حصر سلطة الاقتراح في جهة واحدة فقط، مظهر يدعم ويضمن افتراض استقلاليتها [2]

ومن مظاهر الاستقلالية العضوية الملاحظة بخصوص السلطة العليا هو تحديد مدة العضوية حيث يعتبر تحديد مدة تعيين رئيس سلطة إدارية مستقلة ما وأعضائها من بين إحدى الركائز الهامة والمعتمد عليها قصد إبراز طابع الاستقلالية من الناحية العضوية [3] ، وقد أحسن المشرع كذلك من خلال تحديد مدة عضوية أعضاء المجلس وجعلها غير قابلة للتجديد ، فالطموح بتجديد العهدة هو أمر عادي لكنه غالبا ما لا يكون بلا بثمن، إذ يجعل العضو في مركز ضعف يقدم تنازلات و يخضع للضغوط أملا في تجديد العهدة [4] .

ولكن ما يؤخذ على المشرع بخصوص رئيس السلطة العليا أمران :

- حصر سلطة تعيين واختيار رئيس السلطة العليا بيد رئيس الجمهورية : بحيث كان من الأولى أن يتم اختيار الرئيس من بين الأعضاء المشكلين للسلطة العليا وهذا عن طريق الأغلبية المطلقة ، ويتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية لأن اختيار رئيس السلطة العليا من طرف رئيس الجمهورية يجعله في حالة تبعية له
- جعل عهدة رئيس السلطة العليا قابلة للتجديد مرة أخرى : مما سيؤدي الى خضوع رئيس السلطة العليا لجهة التعيين ويجعله في في مركز ضعف وقد يقدم تنازلات أملا في تجديد العهدة

[1]- عكو فاطمة الزهرة، فعالية دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بعد صدور القانون 22_08 ،مجلة القانون العام الجزائري والمقارن ، جامعة سيدي بلعباس ، المجلد الثامن ، العدد 2 ، ديسمبر 2022 ، الصفحة 507

[2]- بن ساحة يعقوب ، بن الأخضر محمد، مرجع سابق الذكر، الصفحة 13

[3]- المرجع ذاته ، الصفحة 14

[4]- سلطان عمار، السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة ، مركز جيل البحث العلمي ، المجلد 2، العدد 33 ، سنة 2019 ، الصفحة 60

ونظرا لأهمية وحساسية هذا الجهاز أي رئيس السلطة العليا فإن أي تأثير عليه أو خضوعه لأي جهة كانت سيؤدي لا محالة الى إضعاف السلطة العليا بأكملها وتقييدها عن أداء دورها على أكمل وجه

2- من حيث إنهاء مهام أعضاء السلطة العليا :

إن الجديد الذي جاء به المشرع بخصوص الاستقلالية العضوية للسلطة العليا والذي لم يكن موجودا في ظل التنظيم المتعلق بالهيئة هو أن أعضاء السلطة العليا يفقدون صفتهم ليس من طرف السلطة التنفيذية التي عينتهم ولا من السلطات الأخرى التي اختارتهم ، بل بموجب قرار يصدر عن المجلس بالأغلبية المطلقة أعضائه أو بتوافر أسباب محددة قانونا ، مما يعني أن رئيس الجمهورية ليس له الحق في إنهاء مهام أعضاء السلطة إلا في حالة انتهاء عهدتهم وذلك بموجب مرسوم رئاسي كذلك .

ولقد أحسن المشرع الجزائري فيما فعل لأنه بنصه على تعيين الأعضاء بموجب مرسوم رئاسي وانهاء مهامهم بموجب حالات محددة قانونا ، أو بموجب قرار يصدر عن الأغلبية المطلقة ، يجعلهم يشعرون بالأمان والاستقرار والثبات في منصبهم ، مما ينعكس إيجابا على الوظيفة التي يقومون بها ، فمن جهة تكون مؤمنة ضد مختلف أشكال الضغوطات ، من جهة أخرى تجعلهم منضبطين أكثر في القيام بالدور المنوط بهم [1]

ثانيا : تقييم الاستقلال المالي والإداري للسلطة العليا

1- الاستقلال المالي :

يعتبر الاستقلال المالي أحد ضمانات الاستقلال الوظيفي لأي مؤسسة رقابية ومن بينها السلطة العليا ،وهو ما جعل المشرع يؤكد على ذلك من خلال المادة الثانية من القانون 22_08 بنصه صراحة على تمتع السلطة العليا بالاستقلال المالي ، فعلى الرغم من أن رئيس السلطة العليا هو الذي يتولى إعداد مشروع الميزانية السنوية والذي يوافق عليه المجلس ، وهو الآمر بصرف ميزانية السلطة العليا، إلا أن هذه الاستقلالية تبقى نسبية وليست مطلقة على اعتبار أن ميزانية السلطة تقيد في الميزانية العامة للدولة كما أن محاسبتها تخضع لرقابة الأجهزة المختصة في الدولة ، وتشمل جميع العمليات المالية كنفقات

[1]- عكو فاطمة الزهرة، مرجع سابق الذكر ، الصفحة 507

التجهيز والتسيير، وعليه فإنه يتضح أن التمويل المالي للسلطة العليا يقع على عاتق الدولة، ومن ثم فإن الآثار المترتبة عليه من شأنها تقييد الاستقلالية المالية لهذه السلطة .[1]

2- الاستقلال الاداري :

ان من أكثر الانتقادات التي وجهت للمشرع بخصوص الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته السابقة هو وضعها تحت سلطة رئيس الجمهورية كونه يعتبر مساسا بالاستقلالية الإدارية لها ، وهو الأمر الذي تم تداركه من خلال التعديل الدستوري 2020 والقانون 22_08 المنظم للسلطة العليا الذي أقر باستقلاليتها الإدارية والتي تظهر في تحديد شروط وكيفيات تزويدها بالهياكل المتخصصة بالتحري الإداري والمالي في مظاهر الاثراء غير المشروع ، وكذا قائمة الوظائف العليا والقانون الأساسي لمستخدمي السلطة عن طريق التنظيم [2] .

كما تظهر الاستقلالية الإدارية في انفراد السلطة العليا في إعداد نظامها الداخلي حيث يتولى رئيس السلطة العليا اعداد مشروع النظام الداخلي وتتم المصدقة عليه من طرف المجلس دون تدخل أي جهة أخرى في اعداده أو الموافقة عليه ، على عكس الهيئة السابقة التي نص المشرع على أن التنظيم الداخلي لها يحدد بقرار بمشترك بين السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية والوزير المكلف بالمالية ورئيس الهيئة ، بالإضافة الى أن القرارات الصادرة عن السلطة العليا لا تكون محل إلغاء أو تعديل من طرف سلطة أعلى ، بل تكون قابلة للطعن القضائي وفق التشريع الساري المفعول

الفرع الثاني : تقييم مدى فعالية الصلاحيات الممنوحة لسلطة العليا في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته

منح المشرع للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته عدة صلاحيات منها ما حددها الدستور ومنها ما حددها القانون 22_08 والتي سبق وتطرقنا لها في المبحث الأول من هذا الفصل ، لكن اهم الصلاحيات الجديدة التي جاءت بها السلطة العليا والتي لم تكن موجودة في ظل الهيئة السابقة فقد تضمنتها مواد محددة من القانون المنظم للسلطة العليا ، تتمثل هذه المواد في المادة 5 الى غاية المادة 14 من القانون 22_08

[1]- فيصل بوخالفة ، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ، بين المقتضيات القانونية والتحديات الواقعية، مجلة طبنة للدراسات العلمية الاكاديمية ، المركز الجامعي بسكرة ، المجلد 05 ، العدد 02، سنة 2022، الصفحة 1292

[2]- المرجع ذاته ، الصفحة 1292

أولا: التوسيع في صلاحيات السلطة العليا في مجال البحث والتحري مقارنة بالهيئة السابقة

لقد منح المشرع للسلطة العليا صلاحيات شبه قضائية قائمة على أساس التحري والاستقصاء[1] فطبقا للمادة 5 من القانون 22_08 فإن السلطة العليا أصبحت تتولى التحريات الإدارية والمالية في مظاهر الاثراء غير المشروع لدى الموظف العمومي الذي لا يمكنه تبرير الزيادة المعتبرة في ذمته المالية ويمكنها في هذا المجال طلب توضيحات كتابية أو شفوية من المعني ، علما انه لا يعتد بالسر المهني أو المصرفي امامها ، وهذه الصلاحية من الأدوار الجديدة والفعالة التي أوكلت للسلطة العليا في إطار الوقاية من الفساد ومكافحته [2] ، كما أنه بعدما كانت مهمة جمع الأدلة والتحري في الوقائع ذات العلاقة بالفساد في ظل الهيئة السابقة يكون بالاستعانة بالنيابة العامة ، أصبح من صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته جمع ومعالجة المعلومات المرتبطة باختصاصها بصفة مستقلة دون الحاجة للاستعانة بالنيابة العامة في ذلك ، ولكن يبقى عليها تبليغ هذه المعلومات ووضعها في متناول الأجهزة المختصة .

وفي إطار التحريات المالية والإدارية في مظاهر الاثراء غير المشروع فقد منحها المشرع إمكانية استصدار تدابير تحفظية من خلال تقرير يقدم لوكيل الجمهورية لدي محكمة سيدي محمد لتجميد عمليات مصرفية أو حجز ممتلكات في حالة توفر عناصر جدية تؤكد وجود ثراء غير مبرر لدى الموظف العمومي ، أي ان دور السلطة العليا لا يقتصر على البحث والتحري فقط مثلما كانت عليه الهيئة السابقة بل ًإنه بإمكانها استصدار التدابير التي من شأنها منع المتورطين في هذا النوع من الجرائم من إخفاء هذه الممتلكات و التحايل على العدالة ، وقد كرس المشرع هذه الصلاحية للسلطة العليا رغبة منه في إضفاء أكبر قدر ممكن من الحماية القانونية على الممتلكات وعائدات الفساد التي تكون في غالب الأحيان محل تهريب الى الخارج ، وذلك عن طريق حجزها وتجميدها الى غاية الفصل النهائي في أمرها ، وبالمقابل الحكم بمصادرتها من عدمه وعليه فيمكن القول أن نص المادة 11 من القانون 22_08 ما هو إلا امتداد لنص المادة 51 والمادة 61 من القانون 06_01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته والتي أقرت إجراءات التجميد والحجز والمصادرة [3]

[1]- إلياس عجابي ، مرجع سابق الذكر ، الصفحة 151

[2]- عكو فاطمة الزهرة ، مرجع سابق الذكر ، الصفحة 508

[3]- إلياس عجابي ، مرجع سابق الذكر ، الصفحة 152

وفي إطار التحريات التي تقوم بها السلطة العليا بصفة عامة فإن لها الحق في طلب الوثائق والمعلومات من أي جهة كانت سواء إدارات أو مؤسسات أو هيئات تابعة للقطاع العام أو الخاص ، أو من كل شخص طبيعي أو معنوي ، وهذا تحت طائلة العقوبة المقررة لجريمة إعاقة السير الحسن للعدالة في حالة رفض تزويدها بهذه المعلومات أو الوثائق ، هذا الحق الذي كان مقيدا بموافقة الجهة المعنية في ظل الهيئة السابقة ويمكن للإدارات الاحتجاج بالسر المهني أو بأي سبب يكون كافيا لرفض منح المعلومات أو الوثائق التي تحتاجها الهيئة في تحرياتها ، مما يعني أن المشرع قد منح للسلطة العليا صلاحيات كافية للقيام بدورها في مجال البحث والتحري.

و كمبدأ وقائي اهتم به المشرع الجزائري لتجنب جرائم الفساد، أجاز لأي شخص سواء كان طبيعي أو معنوي لديه معلومات أو أدلة تخص أفعال الفساد، تبليغ وإخطار السلطة العليا ، ويشترط أن يكون التبليغ مكتوب وموقع ويحتوي على عناصر تتعلق بأفعال الفساد والعناصر الكافية لتحديد هوية المبلغ او المخطر في المقابل أكد المشرع على حماية المبلغ وفق التشريع الساري المفعول[1] ، وهذا الأمر من شأنه أن يساعد السلطة العليا بشكل كبير في القيام بمهامها بصفة عامة و في مجال البحث والتحري بصفة خاصة .

ثانيا : الإخطار المباشر للسلطة القضائية ومجلس المحاسبة

بالرغم من أن المشرع قد أعطى للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته السابقة حق الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في الوقائع ذات العلاقة بالفساد إلا أن تحريك الدعوى العمومية كان مرتبطا بوزير العدل الذي له السلطة التقديرية في اخطار النيابة العامة من عدمه ، فعلى الرغم من إعطاء الهيئة سلطة الاخطار فإن الهيئة كانت لا تستطيع إخطار النيابة العامة مباشرة عندما تتوصل الى ملفات الفساد، بل تحيل الملف الى وزير العدل حافظ الأختام وهو ما نص عليه القانون 06_01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على أنه " عندما تتوصل الهيئة الى وقائع ذات وصف جزائي ، تحول الملف الى وزير العدل ، حافظ الأختام الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء " [2] ، وهذا الأمر الذي كان من شأنه التأثير سلبا في تجسيد مبدأ الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته .

[1]- منـــى مالـــع ،وردة بن بوعبد الله ، مرجع سابق الذكر، الصفحة 864

[2]- المادة 22 من القانون 06_01 المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته ، الملغاة بموجب المادة 39 من القانون 22_08 السالف الذكر

ولكن في ظل التعديل الدستوري 2020 وفي ظل القانون 22_08 فقد منح للسلطة العليا صلاحية إخطار السلطة القضائية ومجلس المحاسبة مباشرة، ودون التقيد بجهة أخرى تلعب دور وسيط في الاخطار ، وقد كرست هذه الصلاحية في ثلاث حالات :

- حالة وجود وقائع تؤكد وجود ثراء غير مبرر للموظف العمومي : وهي الحالة التي يمكن فيها للسلطة العليا استصدار تدابير تحفظية من خلال تقرير يقدم لوكيل الجمهورية لدى محكمة سيدي محمد
- حالة وجود وقائع تحتمل الوصف الجزائي : وفي هذه الحالة تقوم السلطة العليا بإخطار إما النائب العام المختص إقليميا أو مجلس المحاسبة إذا كانت الأفعال تندرج ضمن اختصاصاته مع إرفاق الاخطار بجميع الوثائق والمعلومات ذات الصلة
- حالة عدم التصريح بالممتلكات أو التصريح الكاذب بها

ولكن ما يؤخذ على المشرع بخصوص التصريح بالممتلكات هو أنه لا جديد يذكر بخصوص الفئات الملزمة بتقديم تصريحاتها أمام السلطة العليا فمثلما كان عليه الحال في ظل الهيئة السابقة فإن كل من رئيس الجمهورية وأعضاء الحكومة والبرلمان وغيرها من الشخصيات الفاعلة النافذة في الحياة السياسية والإدارية في الدولة ، مستثنون من تقديم التصريح بممتلكاتهم امام السلطة العليا مما يجعل دور السلطة العليا في هذا المجال محدود وغير فعال ويؤدي الى اضعاف الدور الرقابي لها خاصة وأن هذه الآلية تعتبر أهم وأخطر آلية يمكن من خلالها الكشف عن رؤوس الفساد ، كما أن في حالة عدم التصريح بعد إعذار المعني أو في حالة التصريح الكاذب بالممتلكات تقوم السلطة العليا بإخطار النائب العام المختص إقليميا ليتخذ الاجراءات المناسبة ، و هذا يعني أن السلطة العليا تقوم بدور محدود فقط يقتصر على إعذار المعني لا غير[1]

ومن جهة أخرى فإن المصرح لا يكتتب في التصريح ممتلكات زوجته وأولاده البالغين ، إذ يكتفي باكتتاب تصريحاته العقارية والمنقولة التي يملكها هذا الموظف وأولاده القصر ولو في الشيوع سواء في الجزائر أو في خارج [2] ، وهو ما يستوجب اعادة النظر في هذا الأمر من قبل المشرع .

[1]- منى مالع ، وردة بن بو عبد الله ، مرجع سابق الذكر، الصفحة 865

[2]- أنظر المادة 05 من القانون 06_01 المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته سالف الذكر

ثالثا : إصدار التوصيات والأوامر

في سبيل الهدف الرقابي التي أنشأت من أجله تقوم السلطة العليا طبقا للمادة السابعة من القانون 22_08 بمتابعة مدى امتثال الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية والاقتصادية والجمعيات والمؤسسات الأخرى ومدى التزامها بتنفيذ الأنظمة المعمول بها في الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ، وفي اطار هذه المتابعة فإن للسلطة العليا اصدار توصيات تساعد في وضع تدابير والإجراءات المناسبة لكل هيئة أو مؤسسة معنية ، كما أنه استنادا لنص المادة 9 من القانون 22_08 فإن السلطة العليا عندما تعاين وجود انتهاكات لجودة وفعالية الإجراءات المطبقة داخل الادارات والمؤسسات سالفة الذكر ، المتعلقة بالوقاية من أفعال الفساد والكشف عنها ، تقوم السلطة العليا بتوجيه ما تراه مناسبا من توصيات ، حيث تقوم المؤسسات المخاطبة بالتوصيات برفع تقرير الى السلطة العليا يتضمن الإجراءات المتخذة من قبلها في سبيل تنفيذ هذه التوصيات ، ولكن التساؤل المطروح الآن هو حول القوة الإلزامية لهذه التوصية ؟ إذ تجدر الإشارة الى أن بعض الفقهاء ذهب الى عدم الاعتراف بالقوة الإلزامية للتوصية حيث عرفت على أنها " إرادة لا تتضمن معنى الأمر والالتزام بذاتها ولكنها تتضمن مجرد نصيحة أو رغبة أو دعوة "، وهو أمر من شأنه أن يؤثر على مدى فعالية السلطة العليا في القيام بمهامها بكل ثقة وحزم [1].

كما يمكن أيضا للسلطة العليا وفق ما جاء في المادة التاسعة توجيه أوامر الى المؤسسات او الهيئات المعنية يلزمها بتنفيذ التوصيات ، وفي حالة عدم الالتزام بالأمر تبلغ السلطة العليا الأجهزة المختصة لاتخاذ الإجراءات المناسبة ، أي أن دور السلطة العليا لم يصل الى حد استصدار أوامر أو قرارات ردعية عقابية بنفسها كونها مجردة من سلطة القمع والعقاب وبالتالي لا يمكنها اتخاذ إجراءات ردعية وقرارات تراها ملائمة بخصوص قضايا الفساد المختلفة ، لكن يبقى الدور الذي أوكل اليها أوسع بكثير مما كان عليه في ظل الهيئة السابقة ، وبالتالي يمكن القول أنها أصبحت أكثر فعالية من السابق [2].

أما بخصوص باقي الصلاحيات التي تضمنتها المادة الرابعة من القانون 22_08 فالملاحظ أنها تقريبا نفس الصلاحيات التي حملها القانون رقم 06_01 والمرسوم الرئاسي المنظم للهيئة السابقة لكن ما يلفت النظر هو حث النص القانوني على ضرورة إعلام الرأي العام بمحتوى التقرير السنوي المرفوع إلى رئيس الجمهورية ، وهو أمر يحمد عليه ويثمن، على اعتبار النص القانوني سابقا لم يشر إلى ضرورة

[1]- إلياس عجابي ، مرجع سابق الذكر ، الصفحة 153

[2]- عكو فاطمة الزهرة، مرجع سابق الذكر ، الصفحة 509

الإعلان الخارجي لذلك التقرير عكس بعض التشريعات المقارنة ، كما أن عدم نشر واعلان التقرير في الجريدة الرسمية أو أي وسيلة أخرى متاحة للإعلام من شأنه إضفاء الضبابية على تلك التقارير، وبالنتيجة البعد عن تعزيز النزاهة والمصداقية في هذا الشأن [1]

[1]- جمال قرناش ، مرجع سابق الذكر ، الصفحة 913

ملخص الفصل الثاني :

أعطى المشرع الجزائري لجهاز السلطة العليا صلاحيات معتبرة في إطار الوقاية من الفساد و مكافحته، وذلك بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2020 بالأساس، ثم أضاف لها علاوة على ذلك صلاحيات أخرى بموجب القانون رقم 22_08 ، هذه الصلاحيات منها ما يعتبر ذو طابع استشاري كإبداء الرأي حول النصوص القانونية ذات الصلة بمجال اختصاصها ، ومنها ما يبرز الطابع الرقابي الذي تتمتع به باعتبارها مؤسسة رقابية كصلاحية البحث والتحري وصلاحية تلقي التصريح بالممتلكات .

ومقارنة بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته السابقة ، فقد منح المشرع للسلطة العليا المزيد من الاستقلالية و قام بالتوسيع من الصلاحيات الممنوحة لها وتدارك العديد من النقائص التي كانت تعاني منها الهيئة السابقة ، وهو ما من شأنه تعزيز دور السلطة العليا في مجال مكافحة الفساد والوقاية منه

خاتمة

خاتمة :

تكريسا للالتزامات الدولية التي على عاتق الجزائر في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته و مواصلة للجهود الرامية للحد من ظاهرة الفساد التي أرهقت كاهل الدولة و كمحاولة لتدارك العديد من النقائص التي كانت تعاني منها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته سابقا ، تم استحداث السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته كمؤسسة دستورية مستقلة و تم منحها العديد من الصلاحيات في هذا المجال و التأكيد من خلال النصوص القانونية المنظمة لها على استقلاليتها للقيام بدورها على أكمل وجه ، ومن خلال هذه الدراسة التي تم من خلالها ابراز النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته و التطرق الى مجموعة من النقاط الجوهرية حول الموضوع فقد تم التوصل الى مجموعة من **النتائج** وهي :

- أن الطبيعة القانونية للسلطة العليا لم تختلف عن الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته السابقة فهي من السلطات الإدارية المستقلة و التي تعتبر من الآليات الحديثة في ممارسة السلطة العامة وقد منحها المشرع الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري
- أصبحت استقلالية السلطة أكثر مما كانت عليه الهيئة السابقة ومن مظاهر ذلك أن تحديد تنظيمها وتشكيلتها وسيرها تم بموجب القانون وليس عن طريق مرسوم رئاسي كما أنها مستقلة عن رئيس الجمهورية بالإضافة الى انفراد السلطة العليا في إعداد نظامها الداخلي و المصادقة عليه دون تدخل أي جهة أخرى في اعداده أو الموافقة عليه ، الا أنه بالنسبة للشق المالي مازال هناك نوع من التقييد لكون ميزانية السلطة العليا تقيد في الميزانية العامة للدولة
- بالنسبة لتشكيلة السلطة العليا فقد حرص المشرع على تنوع التشكيلة البشرية المكونة للسلطة العليا و حرص أيضا على تعدد السلطات التي تتدخل في اختيار الأعضاء وعدم حصر سلطة الاقتراح في جهة واحدة ، بالإضافة الى تحديد مدة عضوية أعضاء المجلس وجعلها غير قابلة للتجديد ، وهو ما من شأنه دعم استقلالية السلطة العليا من الناحية العضوية وجعلها أكثر فعالية هذا بالإضافة الى أن إنهاء المهام لا يكون إلا بموجب حالات محددة قانونا ، أو بموجب قرار يصدر عن الأغلبية المطلقة للأعضاء
- أصبح دور السلطة العليا أكثر فعالية مقارنة بالهيئة السابقة من خلال منح المشرع للسلطة العليا صلاحيات واسعة للقيام بمهامها خاصة في مجال البحث والتحري في مظاهر الاثراء غير المشروع بالإضافة الى منح للسلطة العليا صلاحية الإخطار المباشر للسلطة القضائية ومجلس المحاسبة لكن على الرغم من ذلك مازالت هناك بعض النقائص التي وجب تداركها كصلاحية

تلقي التصريح بالممتلكات المحصورة في فئات معينة فقط بالإضافة الى غياب القوة الإلزامية في التوصيات التي توجهها للهيئات والإدارات العمومية والجمعيات والمؤسسات

- اصبح المجتمع المدني يلعب دورا بارزا في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته وذلك بإعطاء الحق لكل شخص طبيعي أو معنوي في تبليغ وإخطار السلطة العليا بوقائع الفساد مما يساهم بشكل كبير في الكشف عن جرائم الفساد وإحالة مرتكبيها للعدالة
- ألزم المشرع السلطة العليا بإعداد تقرير سنوي يرفع الى رئيس الجمهورية مع اعلام الرأي العام بمحتواه وهو ما يجعل السلطة العليا أكثر ارتباطا بالرأي العام و يعزز الشفافية في عملها

بالإضافة الى النتائج المتوصل اليها هناك بعض الاقتراحات التي من شأنها التعزيز من دور السلطة العليا وجعلها أكثر فاعلية في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته ، هذه **الاقتراحات** تتمثل في :

- التوسيع في صلاحية تلقي التصريح بالممتلكات ، وذلك بتلقي تصريحات جميع المسؤولين والموظفين وعدم حصرها في فئة معينة فقط ، بالإضافة الى جعل التصريح بالممتلكات يشمل أملاك الزوجة والأولاد البالغين
- جعل التوصيات التي توجهها عند وجود انتهاكات لجودة وفعالية الإجراءات المطبقة داخل المؤسسات والهيئات والادارات العمومية والجمعيات والمتعلقة بالوقاية من أفعال الفساد والكشف عنها ذات طابع إلزامي ، مع منحها صلاحية توقيع العقوبات الادارية والتأديبية
- ضرورة إعادة النظر في استقلالية السلطة العليا في الشق المالي ، فكون ميزانية السلطة العليا تقيد في الميزانية العامة للدولة يجعلها عرضة للتعرض للضغوطات
- حصر سلطة تعيين واختيار رئيس السلطة العليا بيد رئيس الجمهورية يجعله في حالة تبعية له لذلك فمن الضروري والأصوب جعل اختيار الرئيس من بين الأعضاء المشكلين للسلطة العليا وهذا عن طريق الأغلبية المطلقة
- ضرورة تعزيز التعاون والتنسيق بين السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وباقي الهيئات التي لها دور في الوقاية من الفساد ومكافحته خاصة الديوان المركزي لقمع الفساد

قائمة المصادر والمراجع

أولا : قائمة المصادر

1\ الدستور :

1- التعديل الدستوري 2016 ، الصادر بالقانون 16_ 01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق ل 6 مارس 2016 ، الجريدة الرسمية العدد 14 ، الصادرة بتاريخ 7 مارس 2016

2- التعديل الدستوري 2020 ، الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 20_442 المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق ل 30 ديسمبر 2020 ، بالجريدة الرسمية العدد82 ، بتاريخ 30 ديسمبر 2020

2\ الاتفاقيات الدولية :

1- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك في 31 أكتوبر سنة 2003 ، المصادق عليها بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي 04_128 المؤرخ في 19 أبريل سنة 2004 ، الصادر بالجريدة الرسمية العدد 26 ، بتاريخ أبريل 2004

2- اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمدة بمابوتو في 11 يوليو سنة 2003، المصادق عليها بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي 06_137 المؤرخ في 11ربيع الأول 1427 الموافق ل 10 أبريل 2006 ، الصادر بالجريدة الرسمية العدد 24 ، بتاريخ 16 أبريل 2006

3- الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد المحررة بالقاهرة، بتاريخ 21 ديسمبر سنة 2010 ، المصادق عليها بموجب المرسوم رئاسي رقم 14_249، مؤرخ في 13 ذي القعدة عام 1435 الموافق 8 سبتمبر سنة 2014، الصادر بالجريدة الرسمية العدد 54 ، بتاريخ 21 سبتمبر 2014

3\ القوانين :

1- القانون رقم 06-01، المؤرخ في 21 محرم عام 1427، الموافق 20 فبراير سنة 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية ، العدد 14، الصادرة في 8 مارس 2006 المعدل والمتمم بموجب الأمر 10_05 المؤرخ في 26 أوت 2010، الجريدة الرسمية العدد 50 الصادرة بتاريخ 1 سبتمبر 2010 ، المعدل والمتمم بموجب القانون 11_15 المؤرخ في 2 أوت 2011 ، الجريدة الرسمية العدد 44 ، الصادرة بتاريخ 10 أوت 2011

2- القانون رقم 22_08 المؤرخ في 4 شوال 1443 الموافق ل 5 ماي 2022، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، الجريدة الرسمية العدد 32، الصادرة بتاريخ 14 ماي 2022

4\ الأوامر :

1- الامر رقم 95-20 المؤرخ في 19 صفر عام 1416 الموافق 17 يوليو سنة 1995المتعلق بمجلس المحاسبة ، الجريدة الرسمية العدد 39، الصادرة بتاريخ 23 يوليو 1995

5\ المراسيم الرئاسية :

1- المرسوم الرئاسي رقم 06 _ 414 المؤرخ في أول ذي القعدة عام 1427 الموافق 22 نوفمبر سنة 2006 ، الذي يحدد نموذج التصريح بالممتلكات، الصادر بالجريدة الرسمية العدد 74، بتاريخ 22 نوفمبر 2006

2- المرسوم الرئاسي رقم 11_426 المؤرخ في 13 محرم عام 1433 الموافق ل 8 ديسمبر 2011، يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، الجريدة الرسمية العدد 68 ، الصادرة بتاريخ 14 ديسمبر 2011

3- المرسوم الرئاسي 06_ 413 المؤرخ في أول ذي القعدة 1427 الموافق ل 22 نوفمبر 2006 يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته وتنظيمها و كيفيات سيرها ، الصادر بالجريدة الرسمية العدد 74، بتاريخ 22نوفمبر 2006، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 12_ 64 المؤرخ في14 ربيع الأول 1433 الموافق ل7 فبراير 2012 الصادر بالجريدة الرسمية العدد 08، بتاريخ 15 فبراير 2012

6\ المراسيم التنفيذية :

1- المرسوم التنفيذي رقم: 08 -272 ، المؤرخ في 06سبتمبر2008 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية العدد 50 ، الصادرة بتاريخ 7 سبتمبر 2008

2- المرسوم التنفيذي رقم 22_36 المؤرخ في أول جمادى الثانية عام 1443 الموافق ل 4 جانفي سنة 2022، يحدد مهام خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية العدد 3 ، الصادرة بتاريخ 9 جانفي 2022

ثانيا : قائمة المراجع

1\ الكتب :

1- اياد هارون محمد الدوري، الآليات الجنائية المستحدثة لمكافحة جرائم الفساد دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ،عمان ، دار الأيام للنشر والتوزيع 2016

2- وسام نعمت إبراهيم السعدي، المجتمع الدولي ودوره في مكافحة الفساد، الطبعة الأولى، ،جامعة الموصل ،المركز العربي للنشر والتوزيع ,2020

2\ المقالات العلمية :

1- هاشمي وهيبة ،خلية معالجة الاستعلام المالي ، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية ، المركز الجامعي لتامنغست ، المجلد 2 ، العدد 4، جوان 2013

2- أحسن غربي ، نسبية الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة ، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية ، جامعة 20 أوت1955 ، المجلد 9 ، العدد 11 ،2015

3- أمال يعيش تمام ، التصريح بالممتلكات كآلية وقائية للحد من ظاهرة الفساد الإداري في الجزائر ، مجلة الحقوق والحريات ن كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة ، المجلد 4 ، العدد الثاني ، مارس 2016

4 – سهيلة بوخميس ، دور التصريح بالممتلكات في الوقاية من الفساد في التشريع الجزائري ، مجلة النبراس للدراسات القانونية ،المجلد 4 ، العدد 1، مارس 2019

5-موسى بن تغري ، تحديات الاتحاد الافريقي في مكافحة الفساد، مجلة الدراسات القانونية، جامعة يحي فارس، المدية ،المجلد 06، العدد 02، جوان 2020

6- بن ساحة يعقوب ، بن الأخضر محمد، إشكالية استقلالية السلطات الإدارية في ظل التحولات الاقتصادية للدولة الجزائرية، مجلة جيد الدراسات السياسية والعلاقات الدولية ،المجلد 5 ، العدد 29 ، ديسمبر 2020

7- هناني مليكة ، بواب بن عامر ،جديد رقابة المؤسسات الدستورية المختصة في الوقاية من الفساد من خلال التعديل الدستوري 2020، مجلة دراسات في الوظيفة العامة ،المركز الجامعي نور البشير البيض المجلد 4 ، العدد 8، جوان 2021

8- شيخ نسيمة ، التصريح بالممتلكات كآلية وقائية لمكافحة الفساد في التشريع الجزائري ، مجلة قانونك ، العدد العاشر ، الموسم الثاني ، نوفمبر 2021

9- كمال مصطفاوي، علي معزوز، دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في التعديل الدستوري 2020 ، مجلة المحلل القانوني ، جامعة البويرة ،المجلد 3 ، العدد 2 ، 2021

10- أحسن غربي ، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري 2020، مجلة أبحاث ،جامعة زيان عاشور الجلفة ، المجلد 6، العدد 1، 2021

11-أحسن غربي، الطبيعة القانونية للمرصد الوطني للوقاية من التمييز وخطاب الكراهية، حوليات جامعة الجزائر 1، جامعة يوسف بن خدة ،المجلد 35 ،العدد 04، 2021

12- قويمري حميدية ، مدى فعالية آليات مكافحة الفساد في الجزائر ، مجلة البيان للدراسات القانونية والسياسية ، جامعة برج بوعريريج ، المجلد 7، العدد01 ،جوان 2022

13- عكو فاطمة الزهرة، فعالية دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بعد صدور القانون 22_08 ،مجلة للقانون العام الجزائري والمقارن ،المجلد الثامن ، العدد 2 ، ديسمبر 2022

14-مشطر ليلى ،قراءة في بعض الاتفاقيات الدولية المعتمدة كآليات تشريعية لمكافحة الفساد، مجلة البحوث افي الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة ابن خلدون تيارت ، المجلد 8، العدد 01، 2022

15-منـــى مالـــع ،وردة بن بوعبد الله ، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته قراءة في القانون رقم 08/22 الصادر بتاريخ 05 ماي سنة 2022، مجلة الفكر القانوني والسياسي، جامعة الأغواط ، المجلد 6 ، العدد 2، 2022

16- هلتالي أحمد ، قانون إنشاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته 22_ 08 أي تغيير وأي جدوى ،مجلة الدراسات والبحوث القانونية ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة المسيلة ، المجلد8 ،العدد1، جانفي 2023

17- إلياس عجابي ، النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل القانون 22_08، مجلة الاجتهاد القضائي ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، المجلد 15، العدد 01،مارس 2023

18- فايزة ميموني، خليفة موارد ، السياسة الجنائية للمشرع الجزائري في مواجهة ظاهرة الفساد، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامع محمد خيضر بسكرة ، المجلد 4 ، العدد 5 ، 2009

19- سلطان عمار، السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، مجلة جيل الأبحاث القانونية المعمقة ، مركز جيل البحث العلمي ، المجلد 2، العدد 33 ، سنة 2019

20- جمال قرناش ،السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بمنظور القانون22 -08 ، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية ،المركز الجامعي سي الحواس بريكة ، المجلد5 ، العدد2 ، سنة 2022

21- فيصل بوخالفة ، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ، بين المقتضيات القانونية والتحديات الواقعية، مجلة طبنة للدراسات العلمية الاكاديمية ، المركز الجامعي بسكرة ، المجلد 05 ، العدد 02، سنة 2022

3\ الرسائل الجامعية :

أ\ الأطروحات :

1- حاحة عبد العالي ، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012\2013

2- الحاج علي بدر الدين، جرائم الفساد وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري ، أطروحة دكتوراه ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة تلمسان ، 2015\2016

3- صديق سعوداوي، سمو الدستور في التشريع الجزائري بين النص والتطبيق ، أطروحة دكنوراه في القانون الدستوري كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2018\2019

ب\ رسائل الماجستير :

1 - سعادي فتيحة ، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية ،2011

2- لكحل سمية ، مقومات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق بن عكنون ، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر-1- ،2014

3- هاشمي إلهام، إستقلالية سلطات الضبط الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير في القانون تخصص قانون الادارة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، الجزائر، 2015

ت\ مذكرات الماستر :

1- بن عاشور ليندة ، عياش عيدة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته آلية للحد من الفساد في الجزائر ، مذكرة ماستر ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية ،2013\2012

2- سباق سلوى ، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة ماستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، 2013

3- بوشنافــة أحمـــــــد، بوكثير عبد الرحمان، طــرق مكافحـة الفســاد في القانون الإداري، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعــة محمد بوضياف المسيلـــة، 2015\2014

4- سمراء كحول ، التنظيم القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من افساد ومكافحته ، مذكرة ماستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2 ، 2016\2015

5- ربوحي فيصل ، منصوري ماسينيسا ، الآليات القانونية المستحدثة بموجب القانون 06_01 المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته بين التطبيق والتضيق ، مذكرة ماستر ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية جوان 2016

6- سفيان بن عودة ،ليلى عبد الصدوق، الهيئات الوطنية المكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة المدية 2016 \2017

7- الهواري عامر، النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ،مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد بوضياف ، المسيلة ،2018\2017

8- خزاري نور الدين، خزاري عبد العالي ،آليات مكافحة الفساد على المستوى العالمي والجزائري ، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر أكاديمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد بوضياف المسيلة ،2022\2021

الفهرس

الفهرس :

شكر وعرفان

الاهداء

مقدمة .....أ

الفصل الأول: الاطار المفاهيمي والتنظيمي للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.....5

المبحث الأول : استحداث السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.....6

المطلب الأول : الهيئات المكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته في التشريع الجزائري.....6

الفرع الأول : الهيئات التقليدية التي دعمت مهامها في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته 7

أولا : مجلس المحاسبة 7

ثانيا : المفتشية العامة للمالية.....9

الفرع الثاني : الهيئات المستحدثة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته 10

أولا : خلية معالجة الاستعلام المالي.....10

ثانيا : الديوان المركزي لقمع الفساد.....12

ثالثا : الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد مكافحته 13

المطلب الثاني : الأساس القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.....15

الفرع الأول : على الصعيد الدولي 15

أولا : اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.....15

ثانيا : اتفاقية الاتحاد الافريقي لمنع الفساد ومكافحته 16

ثالثا : الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد.....17

الفرع الثاني : على الصعيد المحلي 18

أولا : الدستور.....18

ثانيا : القانون.....19

المبحث الثاني : الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها .20

المطلب الأول : الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته..... 20

الفرع الأول : الطابع السلطوي.....21

الفرع الثاني : طابع الاستقلالية.....22

أولا : الاستقلال المالي والإداري.....22

ثانيا : الاستقلالية عن رئيس الجمهورية.....23

ثالثا : التمتع بالشخصية المعنوية.....24

المطلب الثاني : تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.....24

الفرع الأول : رئيس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته 25

أولا : تعين رئيس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.....25

ثانيا : صلاحيات رئيس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.....26

الفرع الثاني : مجلس السلطة العليا.....27

أولا: تعيين أعضاء مجلس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته 27

ثانيا : صلاحيات مجلس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.....28

ثالثا : نظام سير المجلس.....29

رابعا : فقدان العضوية في السلطة العليا.....29

ملخص الفصل الأول :.....31

الفصل الثاني : فعالية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في الحد من ظاهرة الفساد 33

المبحث الأول : صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.....34

المطلب الأول : الصلاحيات الممنوحة للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بموجب الدستور والقانون 22_08.....34

الفرع الأول : الصلاحيات الممنوحة للسلطة العليا بموجب الدستور 34

الفرع الثاني : الصلاحيات الممنوحة للسلطة العليا بموجب القانون 22_08.....35

المطلب الثاني : مظاهر تفعيل الدور الرقابي في صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.....37

الفرع الأول : صلاحية البحث والتحري.....37

الفرع الثاني : صلاحية تلقي التصريح بالممتلكات 38

اولا : تعريف التصريح بالممتلكات.....38

ثانيا : مضمون التصريح بالممتلكات.....39

ثالثا : الأشخاص المعنيون بالتصريح بالممتلكات.....40

رابعا : الفئات المعنية بتقديم التصريح بالممتلكات أمام السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.....41

الفرع 3: الإجراءات المخولة للسلطة العليا في حالة ثبوت أفعال الفساد.....44

أولا: حالة وجود انتهاك لجودة وفعالية الإجراءات المتعلقة بالوقاية من أفعال الفساد 44

ثانيا : حالة خرق القواعد المتعلقة بالنزاهة.....44

ثالثا : حالة توفر عناصر تؤكد وجود ثراء غير مبرر للموظف العمومي.....45

المبحث الثاني : تقييم دور السلطة العليا في الوقاية من الفساد ومكافحته مقارنة بالهيئة السابقة...46

المطلب الأول : العراقيل التي حالت دون تفعيل دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته السابقة 46

الفرع الأول : التقييد من استقلالية الهيئة 46

أولا: تبعية الهيئة لرئيس الجمهورية.....47

ثانيا : تقييد الهيئة في وضع نظامها الداخلي.....48

ثالثا : تقييد استقلالية الهيئة من الناحية العضوية.....48

رابعا : نسبية الاستقلال المالي للهيئة.....49

الفرع الثاني : التقييد من الصلاحيات الممنوحة للهيئة.....50

أولا : غلبة الطابع الاستشاري على مهام الهيئة.....50

ثانيا : محدودية الدور الرقابي للهيئة.....51

ثالثا : تقييد سلطة الهيئة في تحريك الدعوى العمومية..... 53

المطلب الثاني : تقييم دور السلطة العليا في الوقاية من الفساد ومكافحته.....54

الفرع الأول : تقييم مدى استقلالية السلطة العليا 54

أولا : الاستقلالية العضوية للسلطة العليا.....54

ثانيا : تقييم الاستقلال المالي والإداري للسلطة العليا.....56

الفرع الثاني : تقييم مدى فعالية الصلاحيات الممنوحة لسلطة العليا في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته 57

أولا: التوسيع في صلاحيات السلطة العليا في مجال البحث والتحري مقارنة بالهيئة السابقة.....58

ثانيا : الإخطار المباشر للسلطة القضائية ومجلس المحاسبة.....59

ثالثا : إصدار التوصيات والأوامر.....61

ملخص الفصل الثاني 63

خاتمة 65

قائمة المصادر والمراجع 68

الفهرس 74