

قراءة تحليلية ونقدية لقانون تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

An analytical and critical reading of the law regulating the higher authority for transparency and preventing and combating corruption.



صالح دراجي^{1*}،

¹كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، (الجزائر)

Salah Derradji^{1*},

¹ Faculty of Law and Political Science, Badji Mokhtar- Annaba University, Algeria

أ. د. محمد خليفة²،

²كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، (الجزائر)

Mohamed Khelifa^{2*},

² Faculty of Law and Political Science, Badji Mokhtar- Annaba University, Algeria

تاريخ الاستلام: 2022/12/23 تاريخ القبول للنشر: 2023/01/26 تاريخ النشر: 2023/06/30.



ملخص:

لم يعد الفساد شأنًا محليًا، بل أصبح ظاهرة دولية بفعل الانتشار الرهيب لتكنولوجيات الإعلام التي جعلت من العالم قرية صغيرة. ويتفق الجميع على أنه آفة خطيرة في كافة مناحي الحياة. لهذا تضافرت المساعي الدولية والمحلية، وتوصلت إلى ضرورة فرض مجموعة من التدابير والآليات لمواجهة الفساد. ومن ضمن هذه الآليات هي إنشاء هيئات تكلف بالوقاية من الفساد، حيث بادر المشرع الجزائري إلى إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، لتحل محلها السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في التعديل الدستوري لسنة 2020.

وعليه تهدف هذه الورقة البحثية إلى قراءة تحليلية ونقدية لمضمون القانون رقم 22-08 المؤرخ في 05 ماي 2022، المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وتشكيلتها وصلاحياتها، بالتركيز على مدى استقلاليتها ومدى صلاحياتها في مواجهة الفساد. أما أهمية هذا البحث فتتجلى في كونه من موضوعات الساعة وبالأخص أن قانون تنظيم السلطة العليا للشفافية حديث الصدور.

الكلمات المفتاحية: الهيئة الوطنية، السلطة العليا، الوقاية، الفساد، الشفافية.

Abstract:

Corruption is no longer a local affair but has become an international phenomenon due to the terrible proliferation of media technologies which have made the world a small village. It is agreed that it is a serious pest in all aspects of life. That is why both international and local efforts raised the need to impose measures and a establish mechanisms to combat corruption.

Among these mechanisms are bodies charged with preventing corruption. As regards Algeria's experience, the legislator took the initiative to establish the National Authority for preventing and combating corruption, which was recently replaced by the higher Authority for Transparency, prevention and combating corruption under the 2020 constitutional amendment. Accordingly this research paper is an attempt to make an analysis method and critical reading of the 22-08 Law adopted in May 05, 2022 which specifies the organization of the new Authority, its composition and prerogatives by focusing on the extent of its powers in confronting corruption. As to the importance of this research lies in the fact that it is one of the topical issues which is governed by the new law.

Keywords: national authority, higher authority, prevention corruption, transparency.

مقدمة:

يعتبر الفساد من الآفات الاجتماعية الخطيرة التي تقف عائقا في وجه التنمية والنقد، وتنعكس آثاره سلبا على القيم الأخلاقية والعدالة والمساواة وسيادة القانون.

وقد عرفت الجزائر انتشارا فظيعا للفساد والرشوة والمحسوبية والمحاباة والبيروقراطية، وبرز ذلك بشكل كبير خلال ثمانينيات وتسعينيات القرن الماضي أين تردت الأوضاع الاجتماعية سرعان ما أنتجت أزمة أمنية أخذت أبعادا خطيرة كادت أن تعصف بكيان الجمهورية ككل.

فكان لزاما على الدولة أن تواجه هذه المظاهر السلبية باستكمال الإصلاحات التي شرع فيها عقب الأحداث الأليمة التي وقعت في أكتوبر 1988، واستجابة لذلك لجأت الدولة إلى تشخيص مواطن الخلل التي تعيق تلك الإصلاحات التي صاحبت البرامج الحكومية المختلفة. ومنها ظاهرة الفساد المتفشى في دواليب الإدارة بمختلف مستوياتها، والذي مس كل القطاعات، فأصبحت المناصب والوظائف الحكومية مصدرا للثراء ووسيلة لخدمة المصالح الخاصة¹، وكان لانتشار هذه الممارسات أن تردت الخدمة العمومية ولحقت خسارة كبيرة بالاقتصاد الوطني والخزينة العمومية. وهو ما دفع بالجزائر يومها إلى إنشاء المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، والذي لم يعمر طويلا وتم حله لجموده وفشله في مهامه.

وطالما أن الفساد لم يعد شأنا داخليا أو محليا يمكن مواجهته بقوانين وتدابير مناسبة وملائمة، بل أصبح ظاهرة دولية عابرة للحدود وارتباط وثيق بالجريمة المنظمة. لهذا بات من الضروري على الدول أن تواجه هذه الظاهرة بتضافر جهودها في إطار الأمم المتحدة، والتي توجت بإبرام العديد من الاتفاقيات، أبرزها اتفاقية الأمم المتحدة لمنع الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003، والتي انضمت إليها الجزائر في السنة الموالية.

وتنفيذا للالتزامات التي فرضتها هذه الاتفاقية، أقدمت الجزائر على إصدار قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، والذي تضمن مجموعة من الأحكام والقواعد تتمثل أساسا في تعزيز التدابير الوقائية وإعادة تكييف جرائم الفساد وتوسيعها، واستحداث آليات جديدة لقمعها. وتفعيلا للمادة 6 فقرة 01 من ذات الاتفاقية التي تنص على أن تتكفل كل دولة طرفا في الاتفاقية بإنشاء هيئة أو هيئات مستقلة تكلف بمنع الفساد، تم إنشاء الهيئة

¹ - وهو ما أشير إليه في المادة 21 من الدستور الجزائري لسنة 1996، ج ر عدد 76، صادر بتاريخ 08 ديسمبر 1996، التي نصت على أنه: "لا يمكن أن تكون الوظائف في مؤسسات الدولة مصدرا للثراء، ولا وسيلة لخدمة المصالح الخاصة".

الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ضمن بنود نفس القانون المذكور، لتحل محلها السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته خلال التعديل الدستوري لسنة 2020¹.

وتتجلى أهمية موضوع هذه السلطة في كونه يرتبط بملف الفساد، وهو من موضوعات الساعة المطروحة بجدّة على الساحة الوطنية، بين وعود القائمين على شؤون الدولة في مكافحته، وتساؤل وحيرة الرأي العام عن منحاه التصاعدي في ظل الترسانة القانونية والهيئات المتعددة المرصودة لمكافحته.

أما الهدف المنشود من هذا البحث، فهو دراسة المستجدات والتطورات التي حصلت مؤخرا في تعزيز السلطة العليا بصلاحيات واسعة، من خلال ما أقرته المادة 204 و 205 من دستور 2020، وما جاء به القانون رقم 22 - 08 المؤرخ في 05 ماي 2022، الذي يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها.

وترجع دوافع اختيار هذا الموضوع أساسا إلى الرغبة في الاطلاع والبحث عن طبيعة التنظيم الجديد للسلطة العليا ومستجداته، وما إذا كان قائما على قواعد فعالة تساهم في مكافحة الفساد.

أما الإشكالية التي يطرحها هذا الموضوع، فتتمثل في مدى تجسيد استقلالية السلطة العليا للشفافية باعتبارها ضمانا أساسية لتأدية مهامها في المواجهة الفعلية للفساد والحد منه، على ضوء التشريع المذكور. وللإجابة على هذه الإشكالية، ومراعاة لطبيعة الموضوع، فإننا استخدمنا المنهج التحليلي الوصفي، في قراءة نقدية ورؤية تحليلية قانونية لبعض قواعد قانون تنظيم السلطة العليا، وذلك باعتماد خطة مقسمة إلى مبحثين، فخصصنا المبحث الأول إلى معرفة الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية وصلاحياتها، أما المبحث الثاني فننتطرق فيه إلى دراسة مظاهر وحدود استقلاليتها.

¹ - وينبغي التذكير أن صدور قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، قد سبق مصادقة الجزائر على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمدة بمابوتو في 11 جويلية 2003، والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد، المعتمدة بالقاهرة بتاريخ 21 ديسمبر 2010. فالاتفاقية الإفريقية تمت المصادقة عليها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06 - 137 المؤرخ في 10 أفريل 2006 (ج ر عدد 24، صادر بتاريخ 16 أفريل 2006). أما الاتفاقية العربية فتمت المصادقة عليها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 14 - 249 المؤرخ في 08 سبتمبر 2014 (ج ر عدد 54، صادر بتاريخ 21 سبتمبر 2014). وكلتا الاتفاقيتين تنصان أيضا على إنشاء هيئة أو هيئات تكلف بالوقاية من الفساد ومكافحته، من خلال المادة 05 فقرة 03 بالنسبة للأولى، والمادة 10 فقرة 10 بالنسبة للثانية.

المبحث الأول:

الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية وصلاحياتها

حاول المشرع الجزائري في ظل التقشي الرهيب للفساد إيجاد آليات لمكافحته بمختلف السبل الوقائية والردعية. ونظرا لكون الفساد في حد ذاته يعرف تطورا في أساليبه واستغلاله للتكنولوجيات الحديثة والتقدم العلمي، ومن ثم فقد يتطلب الواقع أن يواجه بمختلف الأساليب التي اوجب نفس الواقع تحيينها وتجديدها باستمرار تبعا للظروف، وهو ما حدث فعلا، حيث عرفت القوانين المتعلقة بمحاربة الفساد تعديلات مستمرة، وفي كل مرة تتخذ تدابير جديدة ومتعددة في هذا الشأن.

ومن بين هذه التدابير هي لجوء المشرع الجزائري إلى إنشاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بمركز قانوني هام وصلاحيات واسعة، والتي سنتعرض إلى طبيعتها القانونية (المطلب الأول)، وصلاحياتها ومهامها (المطلب الثاني) على ضوء قانون تنظيمها.

المطلب الأول: تطور السلطة العليا للشفافية وطبيعتها القانونية

لمعرفة الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية، يتعين علينا التطرق إلى معرفة تطورها التاريخي (الفرع الأول)، ثم طبيعتها القانونية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تطور هيئات الوقاية من الفساد: عرف التشريع الجزائري إنشاء هيئات مكلفة بمكافحة الفساد تحت تسميات وتنظيمات وصلاحيات مختلفة، فأول هيكل تم إنشاؤه هو المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، والذي أنشئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96 - 233 المؤرخ في 02 جويلية 1996¹، (ملغى)، الذي لم يعمر طويلا حيث تم حله بتاريخ 11 ماي 2000²، لجموده وفشله في أداء مهامه، لهذا لم يكن جديرا بالبحث وبالأخص أنه أنشئ في ظل الأزمة الأمنية التي عرفت البلاد في ذلك الوقت. وعليه فإنه يمكن القول أن هيئات مكافحة الفساد مرت بمرحلتين أساسيتين على النحو التالي:

¹ - ج ر عدد 41، صادر بتاريخ 03 جويلية 1996.

² - تم إلغائه بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 2000 - 114 المؤرخ في 11 ماي 2000، يتضمن إلغاء المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، ج ر عدد 28، صادر بتاريخ 14 ماي 2000.

1 - مرحلة إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته: تأسست الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، على أنقاض المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، كآلية جديدة لمواجهة تطور الفساد وامتداد شبكاته وتحوله إلى ظاهرة دولية عابرة للحدود¹. وبهذا تكون هذه الهيئة هي المؤسسة الفعلية التي تعنى بشؤون الوقاية من الفساد.

أنشئت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بمقتضى القانون رقم 06 - 01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم²، والذي جاء عقب مصادقة الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمنع الفساد بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 19 أفريل 2004³، حيث نصت المادة 17 من القانون المذكور⁴ على أنه: " تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد".

وعلى الرغم من أن إنشاء هذه الهيئة كان في سنة 2006، إلا أن التنصيب الرسمي للهيئة تم في 04 جانفي 2011، نظرا للصدور المتأخر لمرسوم تعيين أعضاء الهيئة، والذي صدر بمقتضى المرسوم الرئاسي المؤرخ في 7 نوفمبر 2010 المتعلق بتعيين أعضاء هذه الهيئة⁵. وقد فتح يومها هذا التأخر، الذي قارب الخمس سنوات، المجال للتشكيك في وجود إرادة سياسية فعلية لمكافحة الفساد⁶.

ومن المفارقات العجيبة أن الفساد قد ازداد بشكل رهيب في ظل هذه الهيئة⁷، ورغم الترسنة القانونية المرصودة لمكافحته، فقد تميزت هذه الفترة بالفساد المقنن والاستهتار بالقيم وبالقانون في جميع القطاعات⁸. فتذيلت الجزائر المراتب الأخيرة في مؤشرات ومدرجات الفساد العالمي، ففي سنة 2018 احتلت المرتبة 112 من

1 - خليفة مورا، الفساد المفهوم والتطور، منشورات مخبر الأمن الإنساني، جامعة باتنة 1، الجزائر، 2019، ص 11.

2 - ج ر عدد 14، صادر بتاريخ 08 مارس 2006.

3 - ج ر عدد 26، صادر بتاريخ 25 أفريل 2004.

4 - يشير هذا القانون في حيثياته إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد دون سواها من الاتفاقيات.

5 - ج ر عدد 69، صادر بتاريخ 14 نوفمبر 2010.

6 - موسى بودهان، النظام القانوني لمكافحة الرشوة، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص 350.

7 - كمال مصطفى وعلي معزوز، "دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في التعديل الدستوري 2020: مقارنة جديدة أم امتداد للنهج السابق في الوقاية والمكافحة، مجلة المحلل القانوني"، جامعة البويرة، المجلد 03، العدد 02، 2021، ص 94.

8 - خليفة مورا، المرجع السابق، ص 7.

أصل 180 دولة¹. ولم تسجل أي تقدم يذكر حتى في السنوات اللاحقة²، وهو ما تؤكد تقارير منظمة شفافية³. أمام هذا الوضع الخطير، لجأت السلطات العليا في الدولة إلى دسترة هيئة الوقاية من الفساد ومكافحته في التعديل الدستوري لسنة 2016⁴، وخصها بالمادتين 202 و 203 منه. كما تم تصنيفها ضمن المؤسسات الاستشارية المستقلة، وأسندت لها مهام إعداد سياسة شاملة للوقاية من الفساد، وتكريس مبادئ دولة الحق والقانون، والعمل على إضفاء النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الممتلكات والأموال العمومية والمساهمة في تطبيقها⁵. ويفسر هذا الإجراء بأنه اعتراف ضمني من السلطات العليا للدولة أن الفساد بلغ ذروة عالية ويتعين مجابهته جديا. وقد أتت هذه الدسترة بعرض مشروع تعديل قانون الوقاية من الفساد ومكافحته على المجلس الشعبي الوطني في جلسته بتاريخ 05 فيفري 2019، إلا أن هذا المشروع ضل حبيس الأدرج، ولم يرى النور إلى يومنا هذا، ولم يتم التصويت عليه بالرغم من مناقشاته العلنية من طرف أعضاء المجلس المذكور⁶.

بقيت الأوضاع على حالها واتسمت بكثرة قضايا الفساد المطروحة على القضاء⁷، والتي طالت حتى كبار المسؤولين في الدولة وكبار رجال المال والأعمال، ناهيك عن القضايا الأخرى المطروحة على المستوى المحلي والتي لم يعد يتطرق لها الإعلام لكثرتها، فأصبحت تصنف ضمن القضايا اليومية والمألوفة.

كما أعيب أيضا على الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، رغم مرور سنوات عديدة على إنشائها، عدم قيامها بمبادرات تحسيسية وإعلامية ذات المستوى المطلوب لإعلام الرأي العام بنشاطها ومهامها⁸، بل كانت تكتفي بعض الإطلاقات الإعلامية المحتشمة، وحتى تصريحات المسؤولين المتعاقبين على إدارتها كانت متشابهة ولا تختلف إلا في الصيغ والعبارات، وجوفاء في محتواها. فكانت هذه التصريحات تتطرق إلى العموميات المألوفة التي ألف الجميع على سماعها، فهي تشير تارة إلى مدى تنفيذ إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة

¹ - شهيدة قادة، " التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد ومفارقاتها: إطار قانوني ومؤسسي طموح يفتقد لآليات إنفاذه "، مجلة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد، العدد 01، جوان 2019، ص 02.

² - تقرير منظمة شفافية لسنة 2021، منشور على موقعها، تاريخ الاطلاع يوم 20 نوفمبر 2022، على الساعة 22:00 :

https://transparency-france.org/wp-content/uploads/2022/01/CPI2021_Report_FR-web.pdf

³ - تقهقر ترتيب الجزائر إلى المرتبة 117 سنة 2021، حسب نفس تقرير منظمة شفافية السابق الإشارة إليه.

⁴ - التعديل الدستوري الصادر بمقتضى القانون رقم 16 - 01 المؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14 صادر بتاريخ 07 مارس 2016.

⁵ - المادة 202 و 203 من دستور 2016.

⁶ - انظر الجريدة الرسمية للمناقشات، السنة الثانية، رقم 111 صادرة بتاريخ 24 فيفري 2019 .

⁷ - شهيدة قادة، المرجع السابق، ص 06.

⁸ - عثمان حويذق ومحمد لمين سلخ، " النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته "، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد 13، العدد 01، أبريل 2022، ص 482.

الفساد، وتارة أخرى إلى قرب الهيئة من وضع اللامسات الأخيرة حول موضوع ما، أو أنها بصدد إعداد مشروع خاص بالشبكة الوطنية للنزاهة، أو القول أنها اقترحت مشروع مدونة أخلاقيات مهنة العون العمومي، أو أنها بصدد تعميم إنشاء خارطة لمخاطر الفساد في القطاعات الوزارية إلى غير ذلك¹.

أما في الواقع العملي فلم تكن هناك إجراءات فعلية أو نتائج ملموسة في مكافحة الفساد. ولعل خير دليل على ذلك، هو تصريح رئيس الحكومة يوم 19 جويلية 2022، خلال إشرافه على تنصيب رئيسة ومجلس السلطة العليا، الذي أعلن فيه أمام وسائل الإعلام وبعبارات لا تحتل أي تأويل فشل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في أداء مهامها².

2 - مرحلة إنشاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد: كان للوضع الذي ذكرناه في الفقرة السابقة أثره السلبي على معنويات المواطن الجزائري الذي يرى أن الفساد تجذر في القمة وفي القاعدة على السواء وأصبح حديثا للعام والخاص. وقد كان موعد الانتخابات الرئاسية لسنة 2019، فرصة مناسبة لتقديم المترشحين لها وعودا باستئصال جذور الفساد إن هم وصلوا إلى سدة الحكم، ومنهم الرئيس الجزائري الحالي عبد المجيد تبون الذي أدرج ذلك في برنامجه³ عقب فوزه في هذه الانتخابات.

وتجسيدا لبرنامجه شرعت السلطات العليا للبلاد في مراجعة النصوص القانونية، ومنها تلك المتعلقة بالفساد، فكان أولها التأكيد على دسترة مكافحة الفساد في التعديل الدستوري لسنة 2020، الذي أورد في ديباجته: "إن الجزائر تُعبر عن تمسكها بالعمل للوقاية من الفساد ومكافحته وفقا للاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها". ليليها استحداث السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، في المادتين 204 و 205 من نفس الدستور وتصنيفها ضمن الهيئات الدستورية الرقابية بصلاحيات واسعة⁴، تهدف إلى المساهمة الفعلية في

¹ - يمكن الاطلاع على هذه التصريحات على موقع جريدة النهار اليومي بتاريخ 16 جوان 2021، تاريخ الاطلاع 10 أكتوبر 2022 على الساعة 9:00 <https://www.ennaharonline.com:9:00> /طارق-كور-الإنهاء-من-إعداد-الإستراتيج/.

- وتصريح آخر على موقع الإذاعة الوطنية، القناة الأولى بتاريخ 29 نوفمبر 2021، تاريخ الاطلاع 10 أكتوبر 2022 على الساعة 9:00: <https://news.radioalgerie.dz/ar/node/1788>

² - مداخله رئيس الحكومة، منشورة على موقع وكالة الأنباء الجزائرية، تاريخ الاطلاع 10 أكتوبر 2022 على الساعة 9:00: <https://premier-ministre.gov.dz/ar/post> /الوزير-الأول-يشرف-على-تنصيب-السلطة-العليا-للشفافية-والوقاية-من-الفساد-ومكافحته.

³ - جاء في هذا البرنامج: "إن الأزمة الخطيرة متعددة الأبعاد التي تعرفها بلادنا ومجتمعنا ومؤسساتنا، والتي هي في نفس الوقت أزمة حكمة سببها عدم الكفاءة والإهمال والفساد والجشع وتبديد المال العام...". منشور على موقع رئاسة الجمهورية. تاريخ الاطلاع: 16 نوفمبر 2022 على الساعة 00:20 التالي: <https://www.el-mouradia.dz/ar/president/commitments>

⁴ - ويبدو أن المشرع الدستوري قد استوحى هذه التسمية من التشريع الفرنسي الذي يسمي الهيئة المكلفة بالوقاية باسم " السلطة العليا للشفافية في الحياة العمومية ".

وضع وتنفيذ السياسة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وتكريس مبادئ الشفافية والنزاهة وأخلاق الحياة العمومية¹.

وقصد تفعيل هاتين المادتين من الدستور، صدر القانون رقم 22 - 08 المؤرخ في 05 ماي 2022، الذي يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها²، الذي ألغى المواد المتعلقة بإنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته الواردة في المواد من 17 إلى 24 من قانون الوقاية من الفساد المذكور أعلاه، وأعاد تنظيمها بتسمية جديدة، تماشيا مع أحكام الدستور وتنفيذا لأحكام الاتفاقيات الدولية المتعلقة بمنع الفساد³. ونصت المادة 22 من نفس القانون على استمرار سريان النصوص التنظيمية السابقة إلى غاية نشر النصوص الجديدة⁴، والتي لم تنشر بعد وهي المحرك الفعلي والأساسي في مباشرة السلطة العليا للشفافية لعملها ومهامها.

وينبغي التذكير أن هيئة مكافحة الفساد في فرنسا عرفت تقريبا نفس التطور لكنها كانت سباقة في الظهور، فأول هيئة أنشئت هي " لجنة الشفافية المالية في الحياة العامة" المنشئة بموجب القانون العضوي رقم 88 - 227 المؤرخ في 11 مارس 1988 المتعلق بالشفافية المالية في الحياة السياسية⁵، لتستخلف بالهيئة الحالية المعروفة تحت تسمية "السلطة العليا للشفافية في الحياة العامة"، والمنشأة بالقانون رقم 2013 - 907

¹ - المادة 205 من دستور سنة 2020.

² - ج ر عدد 32، صادر بتاريخ 14 ماي 2022.

³ - أشار قانون تنظيم السلطة العليا في حيثياته إلى الاتفاقيات الثلاث المذكورة أعلاه، المتعلقة بمكافحة الفساد وهي اتفاقية الأمم المتحدة، اتفاقية الاتحاد الإفريقي والاتفاقية العربية.

⁴ - للتذكير أن المادة 224 من دستور سنة 2020، أعطت مهلة سنة لتنصيب الهيئات الجديدة أي قبل 30 ديسمبر 2021، إلا أن ذلك شرع فيه في شهر ماي 2022 بصدر القانون المنظم للسلطة العليا، ليليه صدور مرسومين رئاسيين في 17 جويلية 2022 يتعلقان بتعيين رئيسة السلطة العليا وتعيين أعضاء مجلسها، وتنصيبهم بتاريخ 19 جويلية 2022، ثم تأدية اليمين الخاصة بهم بتاريخ 31 أوت 2022.

وإلى حد الساعة لم يصدر مرسوم التنظيم الإداري للسلطة العليا ولا قانونها الداخلي. وقد يعود سبب هذا التأخير لما خلفته جائحة كوفيد19 من آثار على السير العادي للمؤسسات، وأيضا تراكم الملفات المستعجلة التي يرى المسؤولون أنها ذات أولوية.

⁵ - Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique (

JORF n°61 du 12 Mars 1988).

المؤرخ في 11 أكتوبر 2013¹، والتي تولى تنظيم بعض أحكامها المرسوم رقم 1204 المؤرخ في 23 ديسمبر 2013، المتعلق بتنظيم وسير السلطة العليا للشفافية في الحياة العامة².

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد: نصت المادة 202 من دستور سنة 2016 الملغاة على الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته على أنها سلطة إدارية مستقلة، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتوضع لدى رئيس الجمهورية. كما أن نفس الحكم كرسه المادة 18 من قانون الوقاية من الفساد، والمادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 06 - 413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 المتعلق بتشكيل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها³.

وبصدور التعديل الدستوري لسنة 2020، عرف طبيعتها في المادة 204 منه التي تنص على أن: "السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة مستقلة". أما المادة 02 من القانون رقم 22 - 08 المؤرخ في 05 ماي 2022، المذكور أعلاه فنصت على أن: "السلطة العليا مؤسسة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري".

وقد حذا المشرع الجزائري حذو المشرع الفرنسي في إضفاء مفهوم السلطة الإدارية المستقلة على طبيعة السلطة العليا للشفافية⁴، لما لها من صلاحيات ذات طابع سلطوي في اتخاذ القرار دون الرجوع إلى أية سلطة أخرى، ويهدف من خلال ذلك إلى ضمان الحياد في مواجهة الإدارة العمومية والمنتخبين وكذا المتعاملين الاقتصاديين عندما يتعلق الأمر بضمان الشفافية في الحياة السياسية والعمومية بصفة عامة⁵. وهي إرادة المشرع الدستوري في إلغاء تبعية هيئة مكافحة الفساد لرئيس الجمهورية لكونه يناقض مقتضيات الاستقلالية⁶، وجعلها في منأى عن أية رقابة أو تبعية لأية سلطة وصائية أو رئاسية وهو تكريس إيجابي لمفهوم الاستقلالية وتطور ملحوظ⁷.

¹ Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.(JORF n°0238 du 12 octobre 2013).

² Décret n° 2013-1204 du 23 décembre 2013 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Haute Autorité pour la transparence de la vie Ppublique.(JORF n°0298 du 24 décembre 2013).

³ - ج.ر. عدد 74، صادر بتاريخ 22 نوفمبر 2006.

⁴ Art.19-I de la loi n° 2013-907, relative à la transparence de la vie publique, op.cit.

⁵ - رشيد زوايمية، "ملاحظات حول المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 01، سنة 2007 2008، ص 09 و 10.

⁶ - رشيد زوايمية، المرجع السابق، ص 12.

⁷ - جروني فائزة و حمايتي صباح، "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كآلية رقابية لتصدي لظاهرة الفساد في الجزائر"، مجلة الدراسات القانونية، جامعة يحي فارس - المدية، المجلد 07، العدد 02، جوان 2021، ص 400.

وقد استوحى المشرع الفرنسي هذه الفكرة من النظام الأنجلوساكسوني، فكان أول نص فرنسي تبني الفكرة المذكورة هو القانون رقم 78 - 17 المؤرخ في 06 جانفي 1978¹، المتعلق بقانون الإعلام الآلي والحريات²، الذي أنشأ اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات وصنفها في المادة 08 منه تحت تسمية " سلطة إدارية مستقلة". لتتبع فيما بعد بإنشاء هيئات أخرى بنفس الطبيعة والنموذج، وهذا التصنيف يعني الاستقلالية وهو ما يميزها عن السلطات العادية أو التقليدية³ التي تخضع لمبدأ التدرج الهرمي.

أنجبت هذه الفكرة نقاشات فقهية في فرنسا، كونها دخيلة على المفاهيم التقليدية وبالأخص حول موقعها من مبدأ الفصل بين السلطات، ذلك أن السلطات المستقلة خولت لها صلاحيات الرقابة والتحري، وبالتالي فبإمكانها المساس بالحريات والحقوق الفردية المنصوص عليها في المادة 66 من الدستور الفرنسي. غير أن قرار المجلس الدستوري المؤرخ في 26 جويلية 1984⁴، أقر بدستورية النص القانوني الذي احتوى ضمن بنوده إنشاء سلطة ضبط السمعي البصري ولم ير مانعا من تصنيفها كسلطة إدارية مستقلة.

أما فيما يخص التشريع الجزائري، فقد اقتدى بالتشريع الفرنسي، دون أن تصاحبه تيريرات قانونية أو قضائية، ولم يتدخل المجلس الدستوري الجزائري سابقا لتوضيح موقفه من هذه المسألة⁵. وكان أول نص أنشأ أول سلطة إدارية مستقلة، هو القانون رقم 90 - 07 المؤرخ في 03 أفريل 1990 المتعلق بالإعلام⁶، (الملغى)، والذي نص في مادته 59 على أنه: " يحدث مجلس أعلى للإعلام وهو سلطة إدارية مستقلة ضابطة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تتمثل مهمتها في السهر على احترام أحكام هذا القانون ".

وتجدر الإشارة إلى أن تنظيم السلطات الإدارية المستقلة لا يخضع إلى نظام موحد، وبالأخص في طريقة تعيين أعضائها، ونظام موظفيها ومدى استقلاليتها، ومدى تمتعها بالشخصية المعنوية من عدمه⁷. وهو

¹ - Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (Jorf n°6 du 7 janvier 1978)

² CHEVALLIER J, «Autorités administratives indépendantes et État de droit », Revue Civitas Europa, N° 37 , 2016/2, p143.

³ GUEDON M.J., Les autorités administratives indépendantes, éd LGDJ, Paris, 1991, p. 62.

⁴ - القرار رقم 84 - 173 د س مؤرخ في 26 جويلية 1984، منشور على موقع المجلس الدستوري الفرنسي التالي (تاريخ الاطلاع يوم 16 نوفمبر 2022 على الساعة 22:00) :

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1984/84173DC.htm>

⁵ - عز الدين عيساوي، " المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة: مآل مبدأ الفصل بين السلطات "، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، المجلد 03، العدد 04، مارس 2008. ص 204.

⁶ - ج ر عدد 14، صادر بتاريخ 04 افريل 1990.

⁷ -تواتي نصيرة، " المركز القانوني للجنة تنظيم عملية البورصة ومراقبتها، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون"، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري- تيزي وزو، 2005، ص 24.

ما يستشف من خلال التنظيم المتباين للعديد من هذه السلطات. وللعلم فإن المشرع الفرنسي نظم هذه السلطات بمقتضى القانون رقم 17 - 55 المؤرخ في 20 جانفي 2017، المتعلق بالقانون الأساسي للسلطات الإدارية المستقلة والسلطات العمومية المستقلة¹.

المطلب الثاني: صلاحيات ومهام السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد: نص المشرع الدستوري الجزائري على بعض صلاحيات السلطة العليا في المادة 205 من دستور سنة 2020، وأحال تحديد بقية الصلاحيات على التشريع، والتي صدرت ضمن قانون تنظيم السلطة العليا في مادته 04 وما يليها، وقد كانت السلطة التنفيذية تتأثر بتحديد هذه الصلاحيات في ظل الهيئة السابقة². وباستقراء النصوص المذكورة، فإنه يمكن تقسيم هذه الصلاحيات إلى صلاحيات رقابية واستشارية وتحسينية .

الفرع الأول: المهام الرقابية: لعل من دواعي تصنيف المشرع الدستوري للسلطة العليا للشفافية ضمن المؤسسات الرقابية، يرجع أساسا إلى صلاحياتها الهامة، وبالأخص اتصالها المباشر بالسلطة القضائية ومجلس المحاسبة، والتحري حول ثراء الموظف العمومي، وإصدار الأوامر للمؤسسات والإدارات المختلفة.

1 - الاتصال المباشر مع السلطة القضائية ومجلس المحاسبة: خول المشرع الدستوري في المادة 205 من الدستور للسلطة العليا صلاحية إخطار العدالة مباشرة دون المرور على أي هيئة، كلما عاينت وجود مخالفات ووقائع تحتل وصفا جزائيا، وهو نفس الحكم الذي أكدته المادة 12 من قانون تنظيم السلطة العليا.

إن إمداد السلطة العليا بهذه الصلاحية يعد مكسبا جديدا وهاما، فبمقتضاه زال الحاجز الذي كان يحول دون إحالة الملفات المشبوهة أمام العدالة. ويبدو أن تكريس هذه الصلاحية جاء استجابة إلى مطلب الكثير من الحقوقيين، الذين انتقدوا حرمان الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد من هذه الصلاحية³، وشكل ذلك تراجعا عما كان سائدا زمن المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية الملغى، حيث كان هذا الأخير يتمتع بصلاحية إحالة الملفات مباشرة أمام العدالة ودون واسطة⁴.

¹ Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes (JORF n°0018 du 21 janvier 2017)

² - أما تنظيم الهياكل الإدارية للسلطة العليا، وإعداد القانون الأساسي لمستخدميها فقد أوكل إلى التنظيم (السلطة التنفيذية) وفقا لما نصت عليه المادة 18 و المادة 20 على التوالي من نفس القانون. بينما أحالت المادة 22 فقرة 3 على رئيس السلطة العليا إعداد مشروع نظامها الداخلي، ونصت المادة 25 فقرة 5 على أن هذا المشروع يخضع لموافقة مجلس السلطة.

³ - كانت صلاحية الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في اتصالها بالعدالة تتمثل في إرسال الملف إلى وزير العدل حافظ الأختام الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء.

⁴ - المادة 07 من المرسوم الرئاسي رقم 96 - 233، المؤرخ في 02 جويلية 1996، السابق الإشارة إليه،

وبالرجوع إلى قانون تنظيم السلطة العليا فإنه لم يحدد إجراءات معينة حول كيفية موافاة العدالة بالملفات التي تحتل وقائع جزائية، واكتفى بالنص في المادة 22 فقرة 09 على أن إحالة الملف تكون من طرف رئيس السلطة العليا إلى النائب العام المختص. معنى ذلك أن رئيس السلطة العليا يرجع إلى قواعد الاختصاص لتحديد النيابة العامة للجهة القضائية المختصة لتتخذ ما تراه مناسباً من إجراءات. ونفس الإجراء أقرته المادة 10 فقرة 04 عندما يتعلق الأمر بالشخص الذي يرفض بعد إعداره التصريح بالممتلكات أو في حالة التصريح الكاذب.

كما نص المشرع على بعض الإجراءات عندما يتعلق الأمر بالتحري في مظاهر الإثراء غير المشروع للموظف العمومي، والتي سنتطرق إليها أسفله. كما يمكن للسلطة العليا في إطار التعاون بين السلطات، إخطار مجلس المحاسبة إذا وصل إلى علمها أو حصلت خلال ممارسة مهامها على وثائق أو معلومات يشوبها إخلال أو إنحراف يشكل مخالفات في التسيير تخص إحدى المؤسسات الخاضعة لرقابة المجلس المذكور، الذي يحال عليه الملف من طرف رئيس السلطة العليا وفقاً لما تنص عليه المادة 22 فقرة 09 من نفس القانون.

2 - التحري في مظاهر الإثراء غير المشروع للموظف العمومي: خولت المادة 05 من قانون تنظيم السلطة العليا، صلاحية القيام بالتحريات الإدارية والمالية للوصول إلى معرفة حقيقة إثراء الموظفين الذين تحوم حولهم شكوك في مصدر هذا الثراء. ويتعين على هؤلاء الموظفين إثبات وتبرير مصدر الزيادة في ذمتهم المالية. والمقصود بالموظف العمومي في هذا المجال هو الموظف بمفهومه الواسع، المعرف بمقتضى المادة 02 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

وقد وضع المشرع من خلال المادة 05 المذكورة، استثناء على قواعد الإثبات، فنقل عبء الإثبات إلى الموظف بدل النيابة العامة، فيتعين على الموظف أن يثبت أن أمواله المشكوك في مصدرها قد اكتسبها بطرق شرعية. ونرى أن هذا الحكم منطقي ولا يؤثر على القواعد العامة، فالموظف إذا كانت أمواله مكتسبة بطرق مشروعة فيسهل عليه إثباتها، كأن يكون مصدرها الإرث أو الفوز في مسابقة كبرى مثلاً. أما إذا كان مصدرها غير شرعي فسيلجأ إلى الطرق التظليلية أو الحيل ويسهل على المحققين من معرفة أصول وحقيقة تلك الأموال.

وقد نصت المادة 05 فقرة 04 من نفس القانون، في مجال التحريات التي تقوم بها السلطة العليا في المجال المالي والمصرفي على عدم جواز التذرع أمامها بالسر المهني أو المصرفي. وحسنا فعل المشرع لمنع تبييض الأموال الوسخة والتستر وراء السر المصرفي. ونفس القول ينطبق على إمكانية امتداد التحريات إلى الغير المنصوص عليها في الفقرة 02 من نفس المادة، لمنع الموظف العمومي من التستر وراء الغير لإخفاء مصدر ثرائه، وسواء كان هذا الغير من عائلته أو خارجها.

ويمكن للسلطة العليا، وفقاً لما نصت عليه المادة 11 من نفس القانون، وفي حالة توفر عناصر جدية تؤكد وجود ثراء غير مبرر للموظف العمومي، تقديم طلب إلى وكيل الجمهورية لدى محكمة سيدي أمحمد

بالجزائر، يرمي إلى استصدار تدابير تحفظية متعلقة بتجميد حسابات مصرفية أو حجز للممتلكات لمدة ثلاثة أشهر، ويكون ذلك بأمر من رئيس المحكمة ويبلغ بكافة الوسائل بمعرفة النيابة العامة إلى الجهات المكلفة بتنفيذه.

كما أجازت نفس المادة لصاحب المصلحة تقديم اعتراض على هذا الأمر خلال خمسة أيام من تبليغه إياه، أو باستئنافه خلال نفس المهلة بداية من تاريخ تبليغه. ويجوز من جهة أخرى لرئيس المحكمة أن يمدد في مدة التدابير التحفظية سواء من تلقاء نفسه أو بطلب من وكيل الجمهورية المختص. وأقر المشرع في المادة 11 فقرة 05 إجراء استثنائيا يتمثل في إمكانية مصادرة الأموال المجمدة أو المحجوزة تحفظيا مع مراعاة حقوق الغير حسن النية، حتى ولو انقضت الدعوى العمومية بالتقادم أو ب وفاة المتهم¹، ويكون ذلك عن طريق دعوى مدنية يرفعها الوكيل القضائي للخرينة، بعد تبليغه من طرف وكيل الجمهورية بما هو متوفر لديه من عناصر الملف.

3 - سلطة إصدار الأوامر: تتجلى صلاحيات السلطة العليا في مجال إصدار الأوامر في الرقابة الممارسة على مختلف الإدارات والمؤسسات حول مدى تطبيق التزامات الشفافية.

وقد نصت المادة 07 من نفس القانون على صلاحية السلطة العليا في متابعة مدى امتثال الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية والمؤسسات الاقتصادية والجمعيات والمؤسسات الأخرى للالتزام بالمطابقة لأنظمة الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته. وأحالت الفقرة 02 من نفس المادة على التنظيم تحديد محتوى هذه الأنظمة وشروط وطرق تنفيذها. وتتمثل رقابة السلطة العليا في التأكد من وجود هذه الأنظمة ومدى جودتها وفعاليتها وملائمة تنفيذها. ولها في هذا المجال إصدار توصيات بقصد مساعدة المؤسسات المعنية على وضع التدابير والإجراءات المناسبة.

كما نصت المادة 09 من نفس القانون على إمكان السلطة العليا عند معاينتها لانتهاك جودة وفعالية الإجراءات المطبقة في أي من المؤسسات المذكورة، أن تصدر لها توصيات قصد رفع هذه الخروقات، مع إلزام المؤسسات المذكورة أن توافي السلطة العليا حول مدى الالتزام بهذه التوصيات. وإذا لم ترد المؤسسة المعنية في الآجال المحدد لها أو كان ردّها قاصرا، ففي هذه الحالة تصدر لها أمرا لتنفيذه في أجل لا يتجاوز السنة. وإذا لم ينفذ هذا الأمر فيتعين على السلطة العليا، ووفقا لما نصت عليه الفقرة 4 من نفس المادة، تبليغ الأجهزة المختصة التي سيحددها التنظيم لاحقا لاتخاذ الإجراءات المناسبة. وتبقى عبارة الأجهزة المختصة، الواردة في هذه الفقرة، غامضة إلى غاية صدور المرسوم المحدد لها والمبين للإجراءات المتبعة.

¹ - تأكيد لنفس الإجراء الوارد في المادة 63 من القانون رقم 06 - 01، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته بشأن الأموال المتأتية من جرائم الفساد.

أما في حالة وجود خرق للقواعد المتعلقة بالنزاهة فيمكن للسلطة العليا ووفقا لما نصت عليه المادة 10 من نفس القانون، اتخاذ مجموعة من التدابير بداية بتوجيه إذار إلى المعني، وإصدار أوامر في حال معاينة أي تأخير في تقديم التصريحات أو قصورها أو عدم دقة محتواها، أو عدم الرد على طلب التوضيح.

وقد مكن القانون من خلال الفقرة 05 من نفس المادة، لرئيس السلطة العليا في حالة الاستعجال، إصدار ذات الأوامر للهيئة أو المؤسسة المعنية بنفس الإجراءات المذكورة أعلاه على أن تعرض الأعمال المتخذة على مجلس السلطة العليا في أقرب دورة له. ونصت المادة 13 من نفس القانون على إلزام كل المؤسسات والهيئات العمومية أو أي شخص طبيعي أو معنوي، عام أو خاص، التعاون مع السلطة وموافاتها بالمعلومات والوثائق التي تطلبها للقيام بمهامها، تحت طائلة العقوبات المقررة لجريمة إعاقة السير الحسن للعدالة المنصوص عليها في المادة 44 من قانون الوقاية من الفساد.

وينبغي التذكير أن قانون تنظيم السلطة العليا أجاز لكل شخص طبيعي أو معنوي، عام أو خاص، تبليغ وإخطار السلطة العليا بشأن الأفعال المرتبطة بالفساد، مما يؤكد الطابع الرقابي لها، ويشترط لقبول الإخطار أن يتوفر على بعض الشكليات فيجب أن يكون مكتوبا وموقعا ويحمل العناصر المتعلقة بأفعال الفساد، حتى لا يخرج عن هدفه الأسمى ويصبح وسيلة لتصفية الحسابات أو المكائد. غير أن هذه الشكلية رغم أنها منطقية إلا أنها صعبة التطبيق في الواقع العملي على الأشخاص الطبيعيين، فنادرا ما يوقع شخصا بمفرده مثل هذه الوثائق تخوفا مما قد يلحقه من تبعات.

كما نص القانون على حماية المبلغين عن الفساد من الأخطار التي يمكن أن يتعرضوا لها نتيجة التبليغ، غير أننا نرى ضرورة تدخل المشرع لفرض حماية فعلية وصارمة تماشيا مع ما تفرضه الأوضاع الحالية، حتى يشجع الأفراد على القيام بهذا الإجراء الحضاري. ففي الواقع كثيرا ما تنتشر عبر وسائل التواصل الاجتماعي أخبار مأساوية عن بعض المبلغين عن الفساد الذين تعرضوا لمضايقات كبيرة وصلت إلى حد عزلهم من وظائفهم، وتدبير مكائد لملاحقتهم أمام العدالة، وهي ممارسات تعيق التشجيع على التبليغ خوفا من تلقي نفس المصير.

الفرع الثاني: المهام الاستشارية والتحسيسية: يمكن إجمال هذه المهام طبقا لما ورد في المادة 205 من الدستور، وتلك المنصوص عليها في المادة 04 من قانون تنظيم السلطة العليا على النحو التالي:

1 - المهام الاستشارية: تتمثل المهام الاستشارية في مجموعة من المهام ذات الطابع الاستشاري وتهدف إلى تحسين أساليب وآليات الوقاية من الفساد وكذا معانة مواطن الخلل ووضع خطط للوقاية منه ومكافحته وتتمثل هذه المهام بالخصوص في:

- إبداء الرأي حول النصوص القانونية ذات الصلة بمجال اختصاصها، فعند تحضير مشروع هذه النصوص القانونية يستحسن أن تبدي رأيها بفضل تجربتها في الميدان وتجارب نظيراتها في الدول الأخرى وكذا اطلاعها على مكامن الضعف والمعوقات التي تعيق مكافحة الفساد.

- التقييم الدوري للأدوات القانونية المتعلقة بالشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والتدابير الإدارية وفعاليتها في مجال الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، واقتراح الآليات المناسبة لتحسينها.

- جمع ومركزة واستغلال ونشر أي معلومات وتوصيات من شأنها أن تساعد الإدارات العمومية وأي شخص طبيعي أو معنوي في الوقاية من أفعال الفساد وكشفها، وإعانة الإدارات في وضع مخططات للوقاية من الفساد.

2 - المهام التحسيسية والتوعوية: تتمثل هذه المهام في مجموعة من المهام المنصوص عليها في المادة 205 من الدستور الحالي، والمادة 04 من قانون تنظيم السلطة العليا، ورغم تعداد المشرع لهذا النوع من المهام إلا أنها تصب في هدف واحد هو تحسيس وتوعية المواطن بصفة عامة، وتنشيط دور الجمعيات بمختلف أصنافها وأهدافها، للمساهمة في التعريف بأخطار الفساد وضرورات الوقاية منه ومكافحته، ونشر ثقافة الشفافية. وتتنوع هذه المهام كما يلي:

- وضع إستراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والسهر على تنفيذها ومتابعتها،
- المساهمة في تدعيم قدرات المجتمع المدني والفاعلين الآخرين وإشراكهم في توحيد وترقية نشاطاتهم في مجال الشفافية والوقاية 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،
- المساهمة في أخلاق الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الرشيد والوقاية ومكافحة الفساد.
- وضمن تنسيق ومتابعة الأنشطة والأعمال المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته التي تم القيام بها،
- المشاركة في تكوين أعوان الأجهزة المكلفة بالشفافية والوقاية ومكافحة الفساد،

وأخيرا فإن المشرع في المادة 04 فقرة 07 وفقرة 09 من قانون تنظيم السلطة العليا، وبغية تمكين هذه الأخيرة من أداء مهامها، فقد فسخ لها المجال للتعاون الدولي وتطويره، وهو شيء محمود، لتمكينها من تبادل المعلومات والخبرات مع نظيراتها من الهيئات في الدول الأخرى، ومع الهيئات والمنظمات الإقليمية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته.

المبحث الثاني:

مدى استقلالية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد

يعتبر مبدأ الإستقلالية من الركائز الأساسية التي تمكن السلطة العليا للشفافية من أداء مهامها، فهي وسيلة قانونية تستهدف عدم الخضوع للضغوطات أو التدخلات مهما كان مصدرها. لهذا حرص المشرع الجزائري على تجسيد مظاهر هذه الإستقلالية، تماشيا مع أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمنع الفساد، ولاسيما مادتها الـ 06 فقرة 2، و36، التي تلزم الدول الأعضاء على منح الإستقلالية الكافية لهيئات مكافحة الفساد.

وقد برزت استقلالية السلطة العليا للشفافية بالخصوص في تخلصها من تبعية أية سلطة أخرى، عكس ما كانت عليه الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، والتي وصفت استقلاليته بالشكلية بحكم تبعيتها لرئيس الجمهورية، بل ذهب البعض إلى اعتبار إنشاءها أنه لم يكن إلا تنفيذا شكليا للالتزامات الناجمة عن مصادقة الجزائر على اتفاقية منع الفساد¹.

ولهذا فإن دراسة مدى استقلالية السلطة العليا للشفافية تقودنا إلى التطرق إلى مظاهر هذه الإستقلالية (المطلب الأول) ثم التطرق إلى حدودها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مظاهر استقلالية السلطة العليا

لمعرفة مظاهر هذه الإستقلالية يتعين علينا دراسة مظاهرها من الناحية العضوية (الفرع الأول) ومن الناحية الوظيفية (الفرع الثاني) كما يلي :

الفرع الأول: مظاهر استقلالية السلطة العليا من الناحية العضوية: يخضع تنظيم العضوية في السلطة العليا إلى مجموعة من الأحكام التي تدعم وتعزز استقلاليته وردت في نص القانون رقم 22 - 08 المؤرخ في 05 ماي 2022، المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وتشكيلتها وصلاحياتها، وهي:

¹ - عثمان حويذق ومحمد لمين سلخ، المرجع السابق، ص 482.

1 - التشكيلة المتعددة القطاعات لمجلس السلطة العليا : تنص المادة 23 من القانون رقم 22 - 08، المذكور أعلاه، على أن السلطة العليا للشفافية تتشكل من رئيس للسلطة العليا ومن مجلس يتكون من :

- ثلاثة أعضاء يختارهم رئيس الجمهورية، من بين الشخصيات الوطنية المستقلة،

- ثلاثة قضاة، واحد من المحكمة العليا وواحد من مجلس الدولة وواحد من مجلس المحاسبة، ويتم اختيارهم على التوالي، من قبل المجلس الأعلى للقضاء ومجلس قضاة مجلس المحاسبة،

- 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 أو 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 المدني¹.

إن التشكيلة الجماعية للسلطة العليا بهذا الشكل، والتتصيص على تركيبتها بمقتضى نص تشريعي يمثل خطوة ايجابية وضمانة مبدئية لاستقلاليتها عضويا، بالرغم من التحفظ الذي سنبدية فيما بعد. وهذا الوضع أفضل بكثير مما كانت عليه الهيئة الوطنية السابقة التي يتكون مجلسها من رئيس يختاره رئيس الجمهورية، و 06 أعضاء يختارون من المجتمع المدني².

وحسنا فعل المشرع عندما نص على تعيين قضاة من أعلى الهيئات القضائية، ضمن هذه التشكيلة، مما يدعم جانب الكفاءة والخبرة والتخصص في المجال القانوني والمحاسبي والمالي. ويبدو أنه استلهم ذلك من التشريع الفرنسي الذي أدرج هذه الفئة ضمن تشكيلة مجلس السلطة العليا للشفافية³.

2 - فقدان العضوية والإقصاء من مجلس السلطة العليا : حددت المادة 26 من قانون تنظيم السلطة العليا، الحالات التي تفقد فيها العضوية وهي : انتهاء العهدة، الاستقالة، فقدان الصفة التي عين العضو بموجبها (كأن يكون معينا بحكم أنه قاض ثم تزول عنه هذه الصفة لأي سبب)، الإدانة من أجل جناية أو جنحة عمدية، الوفاة، الإقصاء بسبب الغياب بدون سبب مشروع عن ثلاثة اجتماعات متتالية للمجلس، أو القيام بأعمال أو تصرفات خطيرة تنتافي والتزاماته كعضو في هذه السلطة.

¹ - تم إنشاء هذا المرصد بموجب المرسوم الرئاسي رقم 21. 139 المؤرخ في 12 أبريل 2021، المتعلق بالمرصد الوطني للمجتمع المدني، ج ر عدد 29، صادر بتاريخ 18 أبريل 2021.

² - المادة 10 المرسوم الرئاسي رقم 06. 413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المتعلق بتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها، ج ر عدد 74، صادر بتاريخ 22 نوفمبر 2006.

³ Art.19-II de la loi n° 2013-907, relative à la transparence de la vie publique, op.cit.

فهذه الأسباب يبدو واضحاً أنها منطقية ومظهراً مدعماً للاستقلالية، طالما أنها تهدف إلى تحصين عضو السلطة العليا ضد كل أشكال التهديد بالإبعاد من العضوية.

ونفس الشيء يقال بشأن الإقصاء من العضوية، فلا يمكن إقصاء العضو لأسباب اعتباطية أو تعسفية. فحتى لو توفرت شروطه المنوه عنها في الفقرة 6 والفقرة 7 من نفس المادة، وهي تكرار الغياب أو القيام بالتصرفات المنافية للالتزامات المفروضة على العضو، فإن قرار الإقصاء المتخذ لا يكون له أثر إلا إذا كان متخذاً بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، وفقاً لما نصت عليه المادة 26 فقرة 08 من نفس القانون.

3 - تحديد فترة العهدة ومنع تجديدها: يعتبر التحديد القانوني للعهدة من الأسس التي تدعم مبدأ الاستقلالية، إذ يحصن الأعضاء من التعرض للعزل أو التوقيف، وحددت مدة العضوية بخمس (05) سنوات وفقاً لنص المادتين 21 فقرة 01 و 24 فقرة 01 من نفس القانون المذكور. كما نصت نفس المادتين على مسألة تجديد العهدة، فنصت المادة 21 فقرة 01 من نفس القانون، صراحة على إمكانية تجديد عهدة الرئيس لمرة واحدة، بينما نصت المادة 24 فقرة 01 الموالية، على تعيين أعضاء مجلس السلطة العليا لعهدة واحدة مدتها خمس سنوات غير قابلة للتجديد.

وبالرغم من أن فكرة تجديد العضوية لعهدة أخرى، قد يطرح آراء متباينة بين مؤيد ومعارض لذلك، إلا أننا نؤيد فكرة عدم تجديد العهدة. ذلك أن تجديد العضوية يحد من استقلالية الجهاز وقد يؤثر سلباً على دوره، خاصة إذا تأسس على معايير غير شفافة وغير نزيهة مما يؤدي إلى التناقض مع مركز الاستقلالية¹، فقد يلجأ العضو من أجل قبول تجديد عضويته إلى الطرق الملتوية أو المشبوهة ويقبل بالمساومات ويخضع للإملاءات. وبالخصوص أن مثل هذه المناصب محبذة ومطلوبة لما تذر من امتيازات على صاحبها، وضعت أساساً بنية حماية المعني من الإغراءات وتوفير المناخ الملائم له لأداء مهامه على أحسن الأحوال.

كما أن من محاسن عدم التجديد هي شعور العضو بأن له مهمة خلال عهدة معينة يتعين عليه أن يؤديها بضمير وإخلاص بعيداً عن أية تأثيرات. غير أن التفرقة في تجديد العهدة بين الرئيس والأعضاء الآخرين التي أقرتها المادتين أعلاه لا مبرر لها، فكان على المشرع أن لا يسمح بإمكانية التجديد لرئيس السلطة العليا ولكامل أعضاءها² على حد سواء، وليس الإقتصار على الأعضاء فقط دون الرئيس، وبالخصوص أن المشرع أمد هذا الأخير من خلال المادة 22 من نفس القانون بصلاحيات واسعة وهامة. وللعلم أن المشرع الفرنسي حدد العهدة

¹ - عثمانى فاطمة، التصريح بالتملكات كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية للدولة، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2011، ص 48.

² - أقر المشرع الأردني في المادة 06 فقرة 2 من القانون رقم 13 لسنة 2016 الصادر بتاريخ 16 ماي 2016، المتعلق بقانون النزاهة ومكافحة الفساد على أنه: " تكون مدة العضوية في المجلس أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة للرئيس ولعضو المجلس".

بسته (06) سنوات ولا يسمح بتجديدها لكامل الأعضاء بما في ذلك الرئيس بالرغم من أن عضويته في السلطة تتم عن طريق التعيين من طرف رئيس الجمهورية وليس الانتخاب¹.

الفرع الثاني: مظاهر الاستقلالية من الناحية الوظيفية: تتجلى مظاهر إستقلالية السلطة العليا من الناحية الوظيفية من خلال ممارسة صلاحيتها (أولا)، ومن خلال تسييرها لشؤونها الإدارية و المالية (ثانيا) .

1 - الإستقلالية في ممارسة صلاحياتها : يقصد باستقلالية السلطة العليا للشفافية في ممارسة صلاحياتها، اتخاذ القرار الذي تراه مناسبا بكل حرية، وعدم إمكانية تعديله أو إلغائه أو استبداله من طرف سلطة أخرى². وتتجلى مظاهر هذه الإستقلالية فيما يلي:

أ - تأدية اليمين القانونية: أوجب المشرع على رئيس وأعضاء السلطة العليا، تأدية اليمين الخاصة بهم أمام مجلس قضاء الجزائر قبل مباشرة مهامهم. وقد وردت صيغة اليمين في المادة 25 من قانون تنظيم السلطة العليا على الشكل التالي: " أقسم بالله العلي العظيم أن أكتف السر المهني وأن أقوم بمهامي بكل نزاهة وحياد ومسؤولية وفقا للدستور وقوانين الجمهورية، والله على ما أقول شهيد".

ويعتبر أداء اليمين تكريسا لمبدأ الإخلاص في العمل، وتعهد والتزام شخصي، يحتكم فيه المعني إلى ضميره دون سواه، وأن لا ينحرف أو يحيد عن المسار الذي أقسم من أجله، ولا يخضع إلا للقانون وللمبادئ حسن السلوك المحددة في النظام الداخلي للسلطة العليا، التي نصت عليها المادة 08 فقرة 03 من نفس القانون.

ب - الاتصال المباشر بالعدالة: يمثل الاتصال بالعدالة ومجلس المحاسبة دون واسطة مظهرا للاستقلالية والحرية في أداء المهام، وبعيدا عن أية توجيهات أو تعليمات وبهذه الطريقة فيعود للسلطة العليا، وفقا لما نصت عليه المواد 10 فقرة 4، و 11 و 12 من قانون تنظيمها، وحدها تقرير ما إذا كان الملف جديا يقتضي وضعه أمام العدالة، ودون طلب المشورة أو الإذن من أية هيئة أخرى، مثلما تم توضيحه في الفقرات السابقة.

ج - الاتصال المباشر مع الإدارات والمؤسسات: وتتمثل استقلاليته في اتصالها المباشر مع كل الإدارات والمؤسسات العمومية دون واسطة أو ترخيص أو أتباع للسلم الإداري أو إعلام الوصاية. ويتجلى اتصال السلطة العليا مع غيرها من الإدارات والمؤسسات، طبقا لما نصت عليه المواد 7 و 10 فقرة 2 و 3 من قانون تنظيمها، في الرد على استفساراتها المتعلقة بالشفافية والوقاية من الفساد. وأيضا في سلطة إصدار الأوامر لها مباشرة،

¹ Art.19-III de la loi n° 2013-907, relative à la transparence de la vie publique, op.cit.

تنص هذه المادة على أنه: " يعين أعضاء السلطة العليا لمدة 06 سنوات غير قابلة للتجديد".

² - هارون نورة، " عن الاستقلالية الوظيفية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، مجلة الدراسات حول فعالية القاعدة القانونية، جامعة بجاية، المجلد 04، العدد 01، 2020، ص 103.

وهي ميزة هامة في ممارسة المهام المخولة لها، كما هو الحال في توجيه الإعذارات في حالة معارضة تأخير إيداع التصريحات أو إصدار أوامر في حالة التهاون في تطبيق التوصيات الصادرة عنها والتي أشرنا إليها أعلاه.

2 - استقلالية السلطة العليا في تسييرها الإداري و المالي: وتتجلى استقلالية السلطة العليا في تسييرها الإداري وتمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، بالرغم من أن التمتع بهذه الشخصية ليس حتماً هو عنوان الاستقلالية ولكنه يعززها في عدة جوانب، فهناك الكثير من الأشخاص المعنوية تخضع إلى رقابة وسلطة رئاسية أو وصائية. ويمكن إبراز مظاهر هذه الإستقلالية كما يلي:

أ - إعداد النظام الداخلي للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد: تنص المادة 22 فقرة 02 من نفس القانون، على أن رئيس السلطة العليا هو الذي يعد مشروع نظامها الداخلي¹، فيما ألزمت المادة 29 فقرة 5، عرض هذا المشروع على موافقة مجلس السلطة، وسكت النص بخصوص نشره في الجريدة الرسمية. ويبرز مظهر الإستقلالية من خلال فحوى المادتين المذكورتين، اللتان تتصان على قيام السلطة العليا بإعداد نظامها الداخلي بنفسها، فهي التي تختار قواعد سير أعمالها والإجراءات المطبقة أمامها بكل حرية، دون مشاركة أو تدخل لسلطة أخرى للمصادقة عليه.

غير أنه كان من الأفضل أن يعهد إعداد مشروع النظام الداخلي لرئيس السلطة العليا، ويلزم بعرضه على مجلسها للمناقشة والتعديل والتصويت عليه بأغلبية الأصوات، فهذا الأسلوب يضفي شفافية أكثر على سير أشغالها. وهو السلوك الذي تتبعه السلطة العليا للشفافية في الحياة العامة الفرنسية عند إعداد نظامها الداخلي و بعد ذلك تنشره في الجريدة الرسمية².

ب - تزويد السلطة العليا للشفافية بالوسائل البشرية والمادية: نصت المادة 37 من قانون تنظيم السلطة العليا على تكفل الدولة بتزويد السلطة العليا بكل الوسائل البشرية والمالية والمادية الضرورية لسييرها. وبالفعل فإن السلطة العليا ولأجل الاضطلاع بمهامها، فهي تتوفر على مبني ملائم بكامل تجهيزاته ومنظمة في مديريات و هياكل ومستخدمين موضوعين تحت تصرفها، بما في ذلك المكلفون بالتسيير الإداري والتقني³.

كما أنها تتوفر على موارد مالية من الميزانية العامة للدولة، يعدها ويسيرها رئيس السلطة العليا بصفته أمراً بالصرف، وفقاً لنص المادتين 22 فقرة 07 و 36 فقرة 02 من قانون تنظيمها، وهذا في حد ذاته مظهراً من

¹ - لم تصدر السلطة العليا نظامها الداخلي إلى حد الساعة، وقد يفسر هذا التأخر بسبب تنصيبها مؤخراً.

² Art.19-VII de la loi n° 2013-907, relative à la transparence de la vie publique, op.cit.

نشر آخر نظامها الداخلي في الجريدة الرسمية الفرنسية في العدد 71، صادر بتاريخ 24 مارس 2021.

³ - نصت المادة 41 من قانون تنظيم السلطة العليا على تحويل موظفي وممتلكات الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إلى السلطة العليا للشفافية.

مظاهر استقلاليتها. وهو ما جسده المشرع في قانون المالية لسنة 2023، الصادر بالقانون رقم 22 - 24 المؤرخ في 25 ديسمبر 2022¹، حيث أدرجت ميزانيتها المستقلة بنفس الأشكال التي أدرجت بها ميزانيات الهيئات الوطنية والسلطات الأخرى كمجلس الأمة، المجلس الشعبي الوطني، المحكمة العليا، مجلس الدولة، ومجلس المحاسبة وغيرها.

وقد نصت المادة 38 من نفس القانون، على خضوع تسيير هذه الميزانية لقواعد المحاسبة العمومية، ومعنى ذلك أن يخضع صرف هذه الميزانية للموافقة المسبقة لجهة الرقابة، كما تخضع أيضا للرقابة اللاحقة التي تمارسها الهيئات المختصة، ومنها رقابة مجلس المحاسبة. لهذا يرى العديد من الحقوقيين أن هذا الخضوع فيه مساس باستقلالية السلطة العليا.

غير أننا لا نوافق هذا الرأي، فالرقابة التي تسبق صرف النفقة والتي يمارسها المراقب المالي التابع لوزارة المالية، لا تعني أنها رقابة من السلطة التنفيذية أو تدخل في مهام وقرارات السلطة العليا أو التقليل من حريتها. فهذه الرقابة هي رقابة قانونية وتخضع كل أجهزة وهيكل الدولة إلى هذا النوع من الرقابة بدون استثناء بما في ذلك مؤسسة رئاسة الجمهورية. وغالبا ما تنصب هذه الرقابة على توفر الإعتمادات المالية ورقابة شرعية صرفها فقط، دون أن تمتد إلى رقابة الملائمة التي تبقى من مسؤولية الأمر بالصرف. كما أن التنظيم مكن الأمر بالصرف أن يتغاضى عن هذه الرقابة باستعمال أسلوب التغاضي (le passé outre) ويكون ذلك بمقرر مسبب وعلى مسؤوليته²، إذا رأى أن الرفض النهائي لصرف النفقة غير مبرر.

أما الرقابة اللاحقة التي يمارسها مجلس المحاسبة فهي شرعية أيضا وتستند إلى أحكام الدستور في مادته 199، وتطبق على كل هيكل ومؤسسات الدولة، ولا تمس هذه الرقابة باستقلالية أية سلطة أو إدارة عمومية. وتهدف كلتا الرقابتين إلى إلزام الإدارات والمؤسسات العمومية الممولة من ميزانية الدولة على تحري الدقة والعناية الفائقة وعدم التلاعب بالمال العام، وتساعد أيضا على توخي الوقوع في الأخطاء المادية أو الانحراف عن هدف صرف النفقات ومنع تكرارها مستقبلا، ومن جهة أخرى محاسبة المقصرين المتعمدين وتحملهم الخسائر التي لحقت بالخزينة العمومية.

أما في التشريع الفرنسي فإن القانون المتعلق بالشفافية يعفي السلطة العليا للشفافية من الخضوع إلى رقابة النفقات الملزم بها، بينما أخضعها إلى أحكام الرقابة اللاحقة الممارسة من طرف مجلس المحاسبة³.

¹ - ج ر عدد 89، صادر بتاريخ 29 ديسمبر 2022.

² - المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 92 - 414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992 المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المعدل والمتمم، ج ر عدد 82، صادر بتاريخ 15 نوفمبر 1992.

³ Art.19-VI de la loi n° 2013-907, relative à la transparence de la vie publique, op.cit.

ج - الحرية في إعداد التقرير السنوي وإعلام الرأي العام بمحتواه: كان يعاب على النص السابق الوارد في المادة 24 من قانون الوقاية من الفساد، أنه تجاهل إعلام الرأي العام بما ورد في التقرير السنوي المرفوع من الهيئة الوطنية إلى رئيس الجمهورية، وقد انتقد هذا التجاهل لكونه يضيف نوعا من التعطيم والضبابية على مهامها¹، ولا يتماشى مع أهدافها والمتمثلة أساسا في تعزيز الشفافية والنزاهة في تسيير الشؤون العمومية، بل يتنافى مع المبادئ العامة التي يقوم عليها قانون الوقاية من الفساد.

وقد تدارك المشرع هذا الإجراء الهام، بأن نصت المادة 04 فقرة 10 من القانون رقم 22 . 08 المذكور أعلاه، على أن السلطة العليا للشفافية مكلفة بإعداد تقرير سنوي يتضمن تقييما للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا النقائص المعينة والتوصيات المقترحة عند الاقتضاء، ويرفع هذا التقرير إلى رئيس الجمهورية، وإعلام الرأي العام بمحتواه.

ويلاحظ أن السلطة العليا تتجز تقريرها هذا بكل حرية ودون استشارة أو مصادقة لأية هيئة أخرى، ويعد صورة ومظهرا للاستقلالية. كما أن إرسال التقرير السنوي إلى رئيس الجمهورية ليس معناه رقابة منه على أدائها، وإنما بصفته القاضي الأول في البلاد والمجسد لسياسة الدولة ككل، ولتمكينه عبر مصالحه من استغلاله والأخذ بالتوصيات الواردة فيه قصد تحسين تدابير مكافحة الفساد. غير أن المشرع استعمل عبارة « وإعلام الرأي العام بمحتواه »، وهي عبارة تبدو ناقصة، فيثور التساؤل عن الوسيلة التي يتم بها إعلام الرأي العام وآجال ذلك، وهل يقتصر هذا النشر على المحاور العامة للتقرير أم ينشر بمحتواه كاملا.

وعليه فإننا نحبذ أن تعاد صياغة الفقرة 10 المذكورة، بالتنصيص على نشر التقرير كاملا ليطلع العامة على محتواه، بعد شهر من إرساله إلى السيد رئيس الجمهورية، ويكون هذا النشر عن طريق أية وسيلة تمكن الجمهور من الاطلاع عليه بكل سهولة، أسوة بما اقره المشرع الجزائري في بعض النصوص التشريعية المتعلقة بالضبط الاقتصادي ومثالها مجلس المنافسة²، وأسوة بما فعله المشرع الفرنسي³.

¹ - جروني فائزة وحمايتي صباح، " الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كآلية رقابية لتصدي لظاهرة الفساد في الجزائر"، مجلة الدراسات القانونية، جامعة المدية، مجلد 07، عدد 02، جوان 2021، ص 407.

² - تنص المادة 27 من الأمر رقم 03 . 03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 والمتعلق بالمنافسة المعدل و المتمم، ج ر عدد 43 صادر بتاريخ 20 جويلية 2003، على أن مجلس المنافسة يرفع تقريرا سنويا عن نشاطه إلى الهيئة التشريعية والوزير الأول والوزير المكلف بالتجارة وينشر هذا التقرير في النشرة الرسمية للمنافسة، ويمكن نشره كله أو مستخرجات منه في أي وسيلة من وسائل الإعلام (قبل تعديل سنة 2008، كان التقرير ينشر في الجريدة الرسمية).

³ Art.19-I-5 de la loi n° 2013-907, relative à la transparence de la vie publique, op.cit.

المطلب الثاني: حدود استقلالية السلطة العليا

بالرغم من المظاهر الهامة التي جسدها المشرع الجزائري لتعزيز استقلالية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أن هذه الاستقلالية تشوبها بعض النقائص من الناحية العضوية (الفرع الأول) ومن الناحية الوظيفية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: حدود الاستقلالية من الناحية العضوية: تبرز حدود استقلالية السلطة العليا للشفافية من خلال هيمنة رئيس الجمهورية في اختيار وتعيين أعضاء السلطة العليا للشفافية وعدم خضوع أعضاء السلطة العليا لنظام التنافس، والتي نوضحها كما يلي:

1 - هيمنة رئيس الجمهورية في اختيار وتعيين أعضاء السلطة العليا للشفافية: ما يعاب على العضوية في تشكيلة السلطة العليا للشفافية هي هيمنة رئيس الجمهورية في اختيار أغلبية الأعضاء بداية من رئيسها، مروراً بتعيينه شخصاً لثلاثة أعضاء من الشخصيات الوطنية ووصولاً إلى موافقته (على الأقل)، على اختيار ثلاثة أعضاء من قبل رئيس المرصد الوطني للمجتمع المدني، الموضوع تحت سلطته (فهو تعيين بشكل غير مباشر). ومنه فإن السلطة التنفيذية عن طريق رئيس الجمهورية تتأثر بتعيين سبعة (07) أعضاء، وهو ما يشكل الأغلبية المطلقة في تشكيلة السلطة العليا والمتكونة من رئيسها و 12 عضواً. وبهذا الشكل قد تصبح مجرد أداة تابعة للسلطة المعنية لها¹ وتحد من استقلاليته. أما في التشريع الفرنسي فإن رئيس الجمهورية يستأثر باختيار ثلاثة أعضاء من بينهم الرئيس من مجموع الـ 13 عضواً المشكلين لمجلس هذه السلطة ويشترط خارج رئيس السلطة العليا أن يتساوى عدد الرجال مع عدد النساء في مجلسها².

كما يعاب على النص أيضاً أنه لم يبين المعايير التي على أساسها يتم اختيار الأعضاء الآخرين المختارين من طرف رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس المرصد الوطني للمجتمع المدني، بعكس ما فعل بشأن الأعضاء المختارين من رئيس المحكمة العليا ورئيس مجلس الدولة ورئيس مجلس المحاسبة، الذين يشترط أن يكونوا قضاة لدى الهيئات المذكورة.

وأن نفس المادة خولت لرئيس الجمهورية صلاحية تعيين وإنهاء مهام رئيس وأعضاء السلطة العليا، فهذه الصلاحية بالرغم من كونها سلطة إدارية مخولة دستورياً وقانوناً لرئيس الجمهورية، فإنه يمكن بواسطتها عزل وإبعاد أي عضو، قد لا تتوافق مواقفه مع توجهات السلطة التنفيذية، تحت غطاء ممارسة حق إنهاء المهام.

¹ - رشيد زوايمية، المرجع السابق، ص 12.

² Art.19-2-6 de la loi n° 2013-907, relative à la transparence de la vie publique, op.cit.

ولهذا فإننا نرى، مثلما تذهب إليه الكثير من الآراء¹، ولكون السلطة العليا مؤسسة دستورية وقائمة على مبدأ الحياد والاستقلالية وتضطلع بمهام هامة، أن يتم اختيار أعضائها على أساس الانتخاب لا على أساس التعيين، وأن يكون التمثيل من السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، مثلما يغلب على أغلبية أعضاء السلطة العليا في فرنسا².

2 - عدم خضوع أعضاء السلطة العليا لنظام التنافي: تنص المادة 21 فقرة 02 من القانون رقم 22 - 08، المذكور أعلاه، على أن عهدة رئيس السلطة العليا تتنافى مع أي عهدة انتخابية أو وظيفة أو أي نشاط مهني آخر، دون الإشارة إلى بقية أعضاء السلطة العليا. وبمفهوم المخالفة يفهم أن هؤلاء الأعضاء غير معينين بنظام التنافي. غير أنه لو سكت المشرع ولم ينص على هذه الفقرة لكان أفضل، فيرجع إلى تطبيق القواعد العامة المعروفة، والمتمثلة في أن أعضاء السلطات المستقلة يخضعون أيضا إلى نظام التنافي³ مع وظائف أخرى، عملا بأحكام الأمر رقم 07 - 01 المؤرخ في 01 مارس 2007 المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف⁴، لاسيما في مادته الأولى. أما المشرع الفرنسي فقد نص صراحة على تنافي العضوية في السلطة العليا مع أية وظيفة أو عهدة انتخابية تستلزم التصريح بالامتلاكات من أعضاءها⁵.

ولكون نظام التنافي صورة للحياد والموضوعية، وعنصرا له خصوصية تميزه في تعزيز الإستقلالية التي تتمتع بها السلطات المنشئة بالنسبة للنشاطات التي تتولى رقابتها، وذلك بمنعها من أن تكون قاضيا وخصما في آن واحد، وإلزامها بالتفرغ كلية لمهامها، فهي حماية من جهة واستقلالية من جهة أخرى⁶. لهذا فإننا نرى أنه يجب على المشرع تدارك هذه الجزئية الهامة بالتنصيص على خضوع جميع أعضاء السلطة العليا لنظام التنافي⁷، ليتفرغ كل عضو لمهامه ويتحرر من أي مساومة أو ضغط قد يمارس عليه من طرف الإدارة أو المؤسسة التي تستخدمه، وأن لا يكون عرضة لتأثير مصالحه الخاصة على وظيفته، على غرار ما أقره القانون

¹ -حاجة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2013، ص 486.

² Art.19-I de la loi n° 2013-907, relative à la transparence de la vie publique, op.cit.

³ -سعاوي فتيحة، "عن مساهمة هيئة مكافحة الفساد في إعمال مبدأ التنافي في مجال الوظيفة العامة"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، المجلد 09، العدد 02، 2018، ص 193.

⁴ -ج ر عدد 16، صادر بتاريخ 07 مارس 2007.

⁵ Art.19-IV de la loi n° 2013-907, relative à la transparence de la vie publique, op.cit.

⁶ - منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2016، ص 158.

⁷ - مثلما فعل المشرع الأردني في المادة 06 فقرة ب، من القانون رقم 13 لسنة 2016 الصادر بتاريخ 16 ماي 2016، المتعلق بقانون النزاهة ومكافحة الفساد.

بشأن أعضاء سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية، حيث نصت المادة 23 من القانون رقم 18-04 المؤرخ في 10 ماي 2018 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية¹، على تتنافى صفة عضو في مجلس سلطة الضبط وصفة المدير العام لسلطة الضبط مع أي نشاط مهني أو منصب عمومي آخر.

الفرع الثاني: حدود الاستقلالية من الناحية الوظيفية: تبرز حدود استقلالية السلطة العليا للشفافية من خلال حرمانها من التكفل بتصاريح كبار الموظفين والمسؤولين، وإبعادها من المشاركة كطرف شريك في المسائل المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وأخيرا حرمانها من صلاحية التصرف في ملف رفض تطبيق بعض التوصيات والتي نوضحها كما يلي :

1 - قصور التكفل بملف التصاريح بالامتلاكات: نصت المادة 04 فقرة 03 من نفس القانون المذكور، على أن السلطة العليا للشفافية تتلقى التصاريح بالامتلاكات ومعالجتها ومراقبتها وفقا للتشريع المعمول به، معنى ذلك أنها أحالت على المادة 06 من قانون الوقاية من الفساد، وأبقت على نفس الأحكام السابقة السائدة وقت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته. وبالرجوع إلى المادة 06 المذكورة، نجدها عدت الجهات التي تودع لديها التصاريح بالامتلاكات، وهذه الجهات هي:

- الرئيس الأول للمحكمة العليا عندما يتعلق الأمر بكبار الموظفين والمسؤولين وهم رئيس الجمهورية، أعضاء البرلمان، رئيس المجلس الدستوري وأعضائه، رئيس الحكومة وأعضائها، رئيس مجلس المحاسبة، محافظ بنك الجزائر، السفراء والقناصل، الولاة، والقضاة.

- السلطة العليا² عندما يتعلق الأمر برؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، والذين تولى المنشور المؤرخ في 15 ماي 2013 الصادر عن وزارة الداخلية والجماعات المحلية، تحديد كفاءات وإجراءات التصريح بامتلاكاتهم.

- السلطة الإدارية المباشرة أو الوصائية بالنسبة لباقي الموظفين، التي أحال القانون على التنظيم تحديد كفاءات التصريح بالامتلاكات وكذا الموظفين المعنيين بذلك. وصدر تنفيذا لذلك المرسوم الرئاسي رقم 06 - 415 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المحدد لكفاءات التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته³، الذي نص في المادة 02 منه

¹ - ج. ر عدد 27، صادر بتاريخ 13 ماي 2018.

² - نصت المادة 42 من القانون رقم 22 . 08 المؤرخ في 05 ماي 2022، على استبدال عبارة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بعبارة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

³ - ج ر عدد 74، صادر بتاريخ 22 نوفمبر 2006.

على فئتين من الموظفين العموميين، ويتعلق الأمر بالفئة الأولى وهم الموظفون العموميون الذين يقدمون تصريحهم بالامتلاكات أمام السلطة الوصائية وهم الشاغلين لمناصب أو وظائف عليا في الدولة، أما الفئة الثانية فهم الموظفون العموميون الذين تحدد قائمتهم بقرار من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية فيقدمون تصريحهم أمام سلطتهم الإدارية المباشرة، وقد صدر هذا القرار بتاريخ 2 أفريل 2007 عن المدير العام للوظيفة العمومية¹، وعُدل وتم بالقرار المؤرخ في 16 جانفي 2017². وقد ألزمت المادة 02 فقرة 04 على الإدارات الوصية أو السلمية إيداع هذه التصاريح مقابل وصل لدى السلطة العليا في آجال معقولة.

ما يلاحظ من استقراء المواد المذكورة إن كل التصاريح بالامتلاكات الخاصة بالموظفين المعنيين بها تركز لدى السلطة العليا، باستثناء كبار المسؤولين المذكورين في المادة 06 فقرة 01 والقضاة الذين تودع تصريحهم بالامتلاكات لدى الرئيس الأول للمحكمة العليا. فإذا كان القانون قد مكن السلطة العليا من دراسة واستغلال المعلومات الواردة في هذه التصاريح، فإن الرئيس الأول للمحكمة العليا لا يتمتع بهذه الصلاحية ويقتصر دوره في تلقي التصريحات وتخزينها وحفظها فقط دون استغلالها، لتصبح مجرد إجراء شكلي أقرب إلى الإعلام منه إلى الرقابة والتتبع³.

لهذا نرى أنه يجب إعادة النظر في إجراء إيداع تصاريح كبار المسؤولين المذكورين أعلاه، ليصبح إيداعها لدى السلطة العليا، ما دامت حاليا مؤسسة دستورية مستقلة ورقابية⁴، مثلما هو جاري به العمل في التشريع الفرنسي⁵، وتمكينها من استغلالها ومتابعتها، حتى تبقى آلية فعالة للوقاية من الفساد، وبالأخص أن السلطة العليا مخولة للتحقيق في مظاهر ثراء الموظفين العموميين بدون استثناء. ولتقادي إغراق السلطة العليا بكثرة التصاريح يجب تدعيم هيكلها الإدارية بالعنصر البشري المؤهل والمتخصص.

2 - عدم إشراك السلطة العليا في المشاريع المتعلقة بمكافحة الفساد: يعاب على بعض بنود قانون تنظيم السلطة العليا، أنها اكتفت باستعمال عبارة " إبداء الرأي " في بعض المسائل التي لها علاقة بمجال

¹ - ج ر العدد 25، صادر بتاريخ 18 افريل 2007.

² - ج ر العدد 30، صادر بتاريخ 17 ماي 2017.

³ - بوطبة مراد، " التصريح بالامتلاكات: آلية فعالة للوقاية من الفساد أم مجرد إجراء شكلي"، مجلة صوت القانون، جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، مجلد 06، عدد 02، نوفمبر 2019، ص 250.

⁴ - للتذكير أن الأمر رقم 97-04 المؤرخ في 11 جانفي 1997، المتعلق بالتصريح بالامتلاكات، ج ر عدد 03، صادر بتاريخ 12 جانفي 1997 (ملغى)، أنشأ في المادة 08 منه، لجنة سماها " لجنة التصريح بالامتلاكات " مكلفة بتلقي التصريحات بالامتلاكات لكل الأشخاص الخاضعين لذلك بما في ذلك كبار الموظفين في الدولة، وتبين في تقريرها السنوي المرفوع إلى رئيس الجمهورية، ما قد تلاحظه من تطور في الممتلكات، وإذا لم يقدم المعني توضيحات أو كانت غير كافية أو غير صحيحة، فتحيل الملف على الجهة القضائية المختصة لتحريك الدعوى العمومية.

⁵ Art.4 et 11 de la loi n° 2013-907, relative à la transparence de la vie publique, op.cit.

اختصاصاتها، ومثالها المادة 29 فقرة 7 وفقرة 9. وإبداء الرأي بهذا التعبير في لغة القانون، يبقى رأيا غير ملزم ومجردا من أية آثار، فقد يؤخذ به أو يتغاضى عنه، ولكون السلطة العليا للشفافية هي السلطة الأولى المخولة دستورا بالاضطلاع بكل ما يتعلق بملفات ومجال الوقاية من الفساد ومكافحته، فكان من المفروض أو من الأصح أن تكون شريكا وطرفا أساسيا في أية مبادرة أو مشروع يهدف إلى الوقاية من الفساد ومكافحته، بما في ذلك المشاركة في إعداد مشاريع النصوص القانونية والتنظيمية التي لها علاقة بمجال اختصاصاتها¹. وأيضا المشاركة في القرارات المتخذة بشأن التعاون في المجال الدولي.

3 - غموض الجزاء في حالة انتهاك جودة وفعالية الإجراءات المتعلقة بالوقاية من الفساد: تنص المادة 9 من قانون تنظيم السلطة العليا على حق هذه الأخيرة في توجيه توصيات إلى الهيئات والإدارات العمومية والجمعيات والمؤسسات، قصد اتخاذ الإجراءات التي من شأنها وضع حد لانتهاك جودة وفعالية الإجراءات المتعلقة بالوقاية من أفعال الفساد والكشف، عنها ويتعين على المؤسسات المذكورة أن ترد على ذلك في أجل تحدده السلطة العليا. كما خولتها نفس المادة إصدار أمر في حالة عدم الرد أو قصوره. غير أن الإشكال يطرح عن طبيعة الإجراءات الواجب اتخاذها في الحالة التي ترفض فيها الإدارة أو المؤسسة المعنية الالتزام والامتثال لهذا الأمر.

فبالرجوع إلى المادة 9 نفسها في فقرتها الرابعة نجدها قد تعرضت إلى هذا الإشكال، وأحالت على التنظيم أي السلطة التنفيذية تحديد الأجهزة المختصة التي ستتولى اتخاذ الإجراءات المناسبة حول عدم تطبيق الأمر المذكور بعد تبليغها به من طرف السلطة العليا. وبالتالي فإن الجزاء أو العقوبة على هذا التصرف تبقى معلقة على ما ستنقره السلطة التنفيذية عن طريق التنظيم. بالإضافة إلى ذلك فإن عبارة "الأجهزة المختصة" عبارة واسعة، وحتما يقصد بها في هذا النص الأجهزة الإدارية، لأنه كان بإمكان المشرع أن يضع مكانها "الجهات القضائية المختصة" دون لف أو دوران ويتقادى بذلك تمديد الإجراءات بإجراءات أخرى دون فائدة. لهذا نرى أن إحالة هذه الجزئية الهامة على التنظيم فيه تقييد ومساس باستقلالية السلطة العليا للشفافية، وهي المؤهلة أكثر من غيرها لتقويم تصرفات الإدارات والمؤسسات التي لا تطبق التوصيات المذكورة. وكان يتعين على قانون تنظيم السلطة العليا تحديد الجزاء بنص صريح أو بإحالة الملف على العدالة، كما فعل المشرع الفرنسي الذي مكن السلطة العليا في مثل هذه الحالات من إحالة الملف على وكيل الجمهورية المختص لأخذ الإجراءات الملائمة².

¹ - بخصوص هذه الجزئية فإن النص الدستوري استعمل أيضا عبارة "إبداء الرأي" في المادة 205 فقرة 6 من دستور سنة 2020.

² Art.23 de la loi n° 2013-907, relative à la transparence de la vie publique, op.cit.

خاتمة:

نخلص في نهاية هذا البحث إلى القول أن إدراج السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، ضمن المؤسسات الدستورية الرقابية، وتكفل القانون بنص تشريعي لتنظيمها وتحديد تشكيلتها وصلاحياتها الأخرى، يعد مكسبا متطورا في تعزيز استقلاليتها المنشودة.

وبالرغم مما يعتري هذا القانون من بعض النقائص التي ذكرناها في صلب الموضوع، والتي يمكن تداركها بالتعديل والتتيميم، إلا أنه يكيف على أنه إصلاح مؤسساتي طموح ونوعي في تكريس استقلالية السلطة العليا في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، فهو أكثر فاعلية بكثير من النصوص السابقة التي كانت تحكم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

فتحويل السلطة العليا للشفافية في قانون تنظيمها الجديد بهذا الكم من الصلاحيات التقليدية والمستحدثة، سيفسح لها أفقا واسعة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، والمساهمة الفعالة في أخلة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والنزاهة، وتحقيق نتائج ايجابية.

وبذلك تكون أمام رهانات وتحديات مستقبلية منها القضاء على الفجوة العميقة بين النص القانوني النظري والواقع التطبيقي، لأن العبرة ليست بوجود النص فحسب بل في تطبيقه وتنفيذه. وتبقى الآمال العريضة للمواطن معلقة على الممارسة الفعلية لهذه الصلاحيات وتجسيدها في الميدان، سواء ما تعلق منها برسم السياسة الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومتابعة تنفيذها الصارم، أو تلك المتعلقة بإحالة ملفات الفساد أمام القضاء. وبدون شك سيكون ذلك أفضل بتضافر الجهود وتوافر إرادة سياسية ومجتمعية فعلية وقوية، فينتقل المجتمع من التراشق اللفظي أو التهديد بكشف قضايا الفساد إلى مكافحته الجدية.

وختاماً فإننا نقترح إدراج مادة في القانون تلزم السلطة التنفيذية ممثلة في رئاسة الجمهورية بمراقبة السلطة العليا للشفافية في رفع الحواجز التي يمكن أن تعترضها، ويكون ذلك بناء على طلب منها. وهذا لما لرئاسة الجمهورية من وزن وقوة وهيبة في النظام السياسي الجزائري، فهي المحور الأساسي الذي تدور حوله كل السلطات في الدولة.

كما نقترح أيضا تفعيل نص جريمة عدم التبليغ عن أفعال الفساد، وذلك بتشجيع التبليغ وتحفيز المبلغين، وبالأخص إدراج مادة جديدة تلزم صغار الموظفين كرؤساء المكاتب والمصالح، المسيرين مباشرة للأموال والأموال العمومية، بتبليغ السلطة العليا عن أي فعل من أفعال الفساد يكتشفونه خلال أداء مهامهم أو بمناسبة، وتجرى مخالفة هذا الإلزام. فهؤلاء الموظفون غالبا ما يكونون شركاء في أفعال الفساد، وغالبا ما يتحججون بواجب طاعة المسؤول وتطبيق أوامره وتعليماته بصفته الأمر بالصرف وصاحب الإمضاء المعتمد، أو يستترون على ذلك طمعا في ترقية إلى منصب أعلى أو الحصول على امتيازات أخرى.

قائمة المراجع والمصادر:

أولاً: باللغة العربية:

I: الكتب :

- 1- خليفة مراد، الفساد المفهوم والتطور، منشورات مخبر الأمن الإنساني، جامعة باتنة 1، الجزائر، 2019.
- 2- موسى بودهان، النظام القانوني لمكافحة الرشوة، دار الهدى، الجزائر، 2010.

II: الرسائل الجامعية:

- 1- حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2013.
- 2- منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2016.
- 3- تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عملية البورصة ومراقبتها، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2005.
- 4- عثمانى فاطمة، التصريح بالامتلاك كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية للدولة، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2011.

III: المقالات :

- 1- رشيد زوايمية، "ملاحظات حول المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 01، سنة 2008، ص ص 07 - 18.
- 2- عز الدين عيساوي، "المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة: مآل مبدأ الفصل بين السلطات"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة بسكرة، المجلد 03، العدد 04، مارس 2008، ص ص 203 - 222.
- 3- عثمانى فاطمة و بورماني نبيل، "استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته: بين الرؤية الدستورية والواقع"، مجلة التراث، جامعة الجلفة، المجلد 2، العدد 26، جوان 2017، ص ص 63 - 72.
- 4- سعادي فتحة، "عن مساهمة هيئة مكافحة الفساد في أعمال مبدأ التنافي في مجال الوظيفة العامة"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، المجلد 09، العدد 02، 2018، ص ص 187-207.
- 5- شهيدة قادة، "التجربة الجزائرية لمكافحة الفساد ومفاراتها: إطار قانوني ومؤسستي طموح يفنقذ لآليات إنفاذه"، مجلة مركز حكم القانون ومكافحة الفساد، الدوحة، العدد 01، جوان 2019، ص ص 1 - 9.
- 6- بوطبة مراد، "التصريح بالامتلاك: آلية فعالة للوقاية من الفساد أم مجرد إجراء شكلي"، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، مجلد 06، عدد 02، نوفمبر 2019، ص ص 235 - 263.

- 7- هارون نورة، "عن الاستقلالية الوظيفية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، مجلة الدراسات حول فعالية القاعدة القانونية، جامعة بجاية، المجلد 04، العدد 01، 2020، ص ص 99 – 115.
- 8- كمال مصطفى و علي معزوز، "دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في التعديل الدستوري 2020: مقارنة جديدة ام امتداد للنهج السابق في الوقاية والمكافحة"، مجلة المحلل القانوني، جامعة البويرة، المجلد 03، العدد 02، 2021، ص ص 94 - 112.
- 9- جروني فائزة و حمايتي صباح، "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كآلية رقابية لتصدي لظاهرة الفساد في الجزائر"، مجلة الدراسات القانونية، جامعة المدية، مجلد 7، عدد 2، جوان 2021، ص ص 397-411.
- 10- عثمان حويذق و محمد لمين سلخ، "النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد 13، العدد 01، 2022، ص.ص: 472 – 485.

V: النصوص القانونية :

أ- النصوص القانونية الجزائرية:

• الدساتير :

1. التعديل الدستوري لسنة 1996، والصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستوري، ج ر عدد 76، صادر بتاريخ 08 ديسمبر 1996.
2. . التعديل الدستوري الصادر بمقتضى القانون رقم 16 . 01 المؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14، صادر بتاريخ 07 مارس 2016.
3. الدستور الجزائري لسنة 2020 الصادر بالمرسوم الرئاسي رقم 20 . 442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، المتعلق بإصدار التعديل الدستوري، ج ر العدد 82، صادر بتاريخ 20 ديسمبر 2020.

• الاتفاقيات الدولية:

1. إتفاقية الأمم المتحدة لمنع الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك بتاريخ 2003/10/31 والتي صادقت عليها الجزائر بتحفظ، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 19 ابريل 2004، ج ر عدد 26، صادر بتاريخ 25 أفريل 2004.
2. إتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمدة بمابوتو في 11 جويلية 2003، المصادق عليها بالمرسوم الرئاسي رقم 06-137 المؤرخ في 10 أفريل 2006، ج ر عدد 24، صادر بتاريخ 16 أفريل 2006.
3. الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد المحررة بالقاهرة المصادق عليها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 14-249 المؤرخ في 08 سبتمبر 2014، ج ر عدد 54، صادر بتاريخ 21 سبتمبر 2014.

• النصوص التشريعية:

1. قانون رقم 90 - 07 مؤرخ في 03 أبريل 1990، المتعلق بالإعلام، ج ر عدد 14، صادر بتاريخ 04 أبريل 1990. (ملغى).
2. أمر رقم 97-04 مؤرخ في 11 جانفي 1997، المتعلق بالتصريح بالملكيات، ج ر عدد 03، صادر بتاريخ 12 جانفي 1997. (ملغى).
3. أمر رقم 03 - 03 مؤرخ في 19 جويلية 2003، والمتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم، ج ر عدد 43، صادر بتاريخ 20 جويلية 2003.
4. قانون رقم 06 - 01 مؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم، ج ر عدد 14، صادر بتاريخ 08 مارس 2006.
5. أمر رقم 07 - 01 مؤرخ في 01 مارس 2007 المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج ر عدد 16، صادر بتاريخ 07 مارس 2007.
6. قانون رقم 18 - 04 مؤرخ في 10 ماي 2018 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، ج ر عدد 27، صادر بتاريخ 13 ماي 2018.
7. قانون رقم 22 - 08 مؤرخ في 05 ماي 2022 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وتشكيلتها وصلاحياتها، ج ر عدد 32، صادر بتاريخ 14 ماي 2022.
8. قانون رقم 22 - 24 مؤرخ في 25 ديسمبر 2022، يتضمن قانون المالية لسنة 2023.

• النصوص التنظيمية:

1. مرسوم رئاسي رقم 96 - 233 مؤرخ في 02 جويلية 1996، المتضمن إنشاء المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، ج ر عدد 41، صادر بتاريخ 03 جويلية 1996. (ملغى).
2. مرسوم رئاسي رقم 2000 - 114 مؤرخ في 11 ماي 2000، يتضمن إلغاء المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، ج ر عدد 28، صادر بتاريخ 14 ماي 2000.
3. مرسوم رئاسي رقم 06 - 413 مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المتعلق بتشكيل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها، ج ر عدد 74، صادر بتاريخ 22 نوفمبر 2006.
4. مرسوم رئاسي رقم 06 - 415 مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المحدد لكيفيات التصريح بالملكيات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 74، صادر بتاريخ 22 نوفمبر 2006.

5. مرسوم رئاسي مؤرخ في 7 نوفمبر 2010، المتعلق بتعيين أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 69، صادر بتاريخ 14 نوفمبر 2010.
6. مرسوم رئاسي رقم 21-139 مؤرخ في 12 أبريل 2021، المتعلق بالمرصد الوطني للمجتمع المدني، ج ر عدد 29، صادر بتاريخ 18 أبريل 2021.
7. مرسومين رئاسيين مؤرخين في 17 جويلية 2022، متعلقين بتعيين رئيسة ومجلس السلطة العليا، ج.ر عدد 50، صادر بتاريخ 28 جويلية 2022.
8. مرسوم تنفيذي رقم 92-414 مؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها المعدل والمتمم، ج ر عدد 82، صادر بتاريخ 15 نوفمبر 1992.

• قرار وزاري:

- قرار وزاري مؤرخ في 2 أبريل 2007، يحدد قائمة الأعوان العموميين الملزمين بالتصريح بالامتلاكات، ج ر العدد 25، صادر بتاريخ 18 أبريل 2007، المعدل والمتمم بقرار مؤرخ في 16 جانفي 2017، ج ر العدد 30، صادر بتاريخ 17 ماي 2017.

ب-النص القانوني الأجنبي:

- 1- قانون رقم 13 لسنة 2016 (الأردن) صادر بتاريخ 16 ماي 2016، المتعلق بقانون النزاهة ومكافحة الفساد.

ثانيا: باللغة الأجنبية:

I : Ouvrage :

- GUEDON M.J., Les autorités administratives indépendantes, éd LGDJ, Paris, 1991.

II : Article :

- Jacques Chevallier, « Autorités administratives indépendantes et État de droit », Revue Civitas Europa, N° 37, 2016/2, pages 143 à 154.

III : Textes juridiques :

1. Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (JORF n°6 du 7 janvier 1978).
2. Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique (JORF n°61 du 12 Mars 1988).
3. Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.(JORF n°0238 du 12 octobre 2013).

4. Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes (JORF n°0018 du 21 janvier 2017).
5. Décret n° 2013-1204 du 23 décembre 2013 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.(JORF n°0298 du 24 décembre 2013).