

أثر التعديل الدستوري لسنة 2020 على استقلالية المؤسسات الرقابية

The impact of the 2020 constitutional amendment on the independence of oversight institutions

نصر الدين معمري

جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2

مخبر تطبيق التكنولوجيات الحديثة على القانون

n.mamri@univ-setif2.dz

سامي مريخي*

جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2

مخبر تطبيق التكنولوجيات الحديثة على القانون

sa.merikhi@univ-setif2.dz

تاريخ النشر: 30-01-2026

تاريخ القبول: 18-01-2026

تاريخ الإيداع: 20-04-2025

ملخص:

تهدف هذه الدراسة الى تسليط الضوء على مدى فعالية المؤسسات الرقابية المكرسة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 من خلال ابراز حدود استقلاليتها سواء من الناحية العضوية أو الوظيفية، وذلك بدراسة أهم التعديلات والاصلاحات التي جاء بها هذا التعديل، والوقوف على مدى نجاعة هذه الاصلاحات ومساهمتها في تكريس مبادئ الاستقلالية لهاته المؤسسات. وقد خلصت الدراسة الى انه رغم محاولة المؤسس الدستوري الارتقاء بالمؤسسات الرقابية بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 خاصة من خلال منحها جانبا من الاستقلالية، الا أن هاته المؤسسات لم ترقى بعد الى المستوى الذي يمكنها من التخلص من التبعية ازاء السلطة التنفيذية والتي يمكن أن تؤثر سلبا على عملها. الكلمات المفتاحية: المؤسسات الرقابية؛ الاستقلالية؛ مجلس المحاسبة؛ الشفافية.

Abstract:

The study aims to shed light on the effectiveness of the oversight institutions established under the 2020 constitutional amendment by highlighting the limits of their independence, both in terms of membership and function, by examining the most important amendments and reforms introduced by this amendment, and determining the extent of the effectiveness of these reforms and their contribution to establishing the principles of independence for these institutions. The study concluded that despite the constitutional founder's attempt to advance oversight institutions under the 2020 constitutional amendment, particularly by granting them a degree of independence, we noted that these institutions have not yet reached the level that would enable them to free themselves from dependence on the executive authority, which could affect their work.

Keywords: Oversight institutions; independence; Accounting Council; Transparency.

* المؤلف المراسل.

مقدمة

لقد عرفت الجزائر منذ استقلالها العديد من الاصلاحات التي شهدتها مختلف الدساتير المتعاقبة، والتي كانت مرافقة للتطور الحاصل على مستوى نظامها السياسي وصولا الى التعديل الدستوري لسنة 2020، فبموجب الحراك الشعبي لسنة 2019 سارعت الدولة الى جملة من الاصلاحات مست العديد من القطاعات والمؤسسات، ومن أبرز الاصلاحات التي أقرها المؤسس الدستوري الجزائري بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 تلك الاصلاحات التي مست المؤسسات الرقابية التي حافظ على بعضها مع بعض التعديلات في الهيكلة والتنظيم والاختصاص كمجلس المحاسبة والسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات واستحداث هيئات اخرى والارتقاء بها كالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته التي تم الارتقاء بها من مجرد هيئة استشارية الى مؤسسة رقابية في اطار وضع استراتيجيات وطنية لمكافحة الفساد وكذا استحداث محكمة دستورية بدل المجلس الدستوري، أين شهدت هذه المؤسسات تعديلا لدورها وسلطتها، ومحاولة اضعاف طابع الاستقلالية عليها من أجل تحسين فعاليتها في أداء وظيفتها بكل شفافية.

وتكمن أهمية الموضوع في الدور الذي تلعبه المؤسسات الرقابية الدستورية أمام التحديات التي تواجهها الدولة في اطار الرقابة المفروضة على مختلف مؤسسات الدولة، وذلك من اجل إضفاء مبادئ الشفافية والموضوعية والحياد، كل في مجال تخصصها وفقا للصلاحيات المخولة لها بموجب الدستور، والتي تستوجب حماية خاصة لتمارس مهامها وصلاحياتها بكل حيادية وموضوعية من خلال الحفاظ على استقلاليتها من هيمنة السلطة التنفيذية وهذا ما لا يمكن تحقيقه الا بتوفير اطار قانوني يضمن استقلالية هاته المؤسسات في جانبيها العضوي والوظيفي.

وتهدف الدراسة الى تسليط الضوء على مدى فعالية المؤسسات الرقابية المكرسة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 من خلال ابراز مدى استقلاليتها سواءا من الناحية العضوية أو الوظيفية، وذلك بدراسة أهم التعديلات والاصلاحات التي جاء بها هذا التعديل، والوقوف على مدى نجاعة هذه الاصلاحات ومساهمتها في تكريس مبادئ الاستقلالية لهاته المؤسسات الرقابية، وعليه يمكن ان نطرح الاشكالية التالية: ما مدى مساهمة جملة الاصلاحات التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2020 بالنسبة للمؤسسات الرقابية لضمان استقلاليتها ؟

وللاجابة على هاته الاشكالية اعتمدنا في دراسة هذا الموضوع على المنهج الوصفي والتحليلي اللذان سهلا علينا وصف الاحداث وتحليل مختلف النصوص القانونية، وعليه وتماشيا مع موضوع البحث قمنا بتقسيم موضوع البحث الى محورين، حيث سنتناول في المحور الاول دراسة الاستقلالية الوظيفية والعضوية للمؤسسات الرقابية التي كرسها المؤسس الدستوري من قبل كهيئات استشارية وحافضة عليها بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 وهي مجلس المحاسبة والسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، اما المحور الثاني فسنتطرق فيه الى دراسة مدى استقلالية المؤسسات الرقابية المستحدثة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 وتتمثل في السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والمحكمة الدستورية.

المحور الأول - حدود استقلالية المؤسسات الرقابية التي حافظ عليها التعديل الدستوري لسنة 2020

لقد حافظ التعديل الدستوري لسنة 2020 على مجلس المحاسبة والسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات كمؤسستين رقابيتين كرسهما التعديل الدستوري لسنة 2016، مع بعض التعديلات في الهيكلة والتنظيم والاختصاص، من خلال النص على أحكام جديدة تنظم هاتين المؤسستين من أجل ضمان استقلاليتهما العضوية والوظيفية، وعليه سنتطرق في هذا المحور الى ابراز أهم التعديلات التي كرهاها المؤسس الدستوري بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 هلى هاتين المؤسستين لممارستهما لمهامهما بكل استقلالية وشفافية.

أولاً - مظاهر استقلالية مجلس المحاسبة.

تكريسا للمبادئ الثمانية الاساسية⁽¹⁾ التي تضمن استقلالية المؤسسات الرقابية المحاسبية التي أصدرتها الانتوساي في سنة 2007، حاول المؤسس الدستوري القيام ببعض الاصلاحات على المجلس من خلال منحه بعض الضمانات التي تساهم في جعله مؤسسة مستقلة، خاصة وأنه نص صراحة على أن المجلس مؤسسة عليا مستقلة للرقابة⁽²⁾ وهو ما أكدته رئيس المجلس السيد "عبد القادر بن معروف" بقوله " أن دستور 2020 منح للهيئة الرقابية استقلالية تستجيب لكل المعايير المعمول بها دوليا، معتبرا أن الدستور لم يترك مجالا لتقييد عمل جهاز الرقابة"⁽³⁾، وعلى الرغم من ذلك نجد أن المجلس لا يزال الى اليوم في قبضة السلطة التنفيذية من خلال العديد من المظاهر⁽⁴⁾، فعلى الرغم من أن المؤسس الدستوري قد أحال مسألة تنظيم مجلس المحاسبة وعمله واختصاصاته بموجب قانون عضوي وفقا لنص المادة 199 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بدلا من تنظيمه بموجب قانون عادي الذي نص عليه التعديل الدستوري لسنة 2016 بموجب نص المادة 192 منه⁽⁵⁾ وهو ما يعتبر نقطة إيجابية نظرا لقوة وسمو القوانين العضوية مقارنة بالقوانين العادية، ورغم ذلك يبقى هذا الامر مجرد حبر على ورق فمنذ صدور التعديل الدستوري لسنة 2016 لم يصدر لا القانون العادي ولا القانون العضوي ولا يزال العمل بالأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 10-02⁽⁶⁾ الذي تبقى أحكامه غير متوافقة مع ما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2020 في بعض أحكامه، وبالتالي سنتطرق في هذا العنصر الى مظاهر استقلالية مجلس المحاسبة من خلال التعديلات التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 2020 في جانبه العضوي والوظيفي وكذا الاختصاصات والمهام الممنوحة له.

¹ والتي تتمثل في: ضمان اطار قانوني فعال من خلال النص على هاته الاجهزة في الدساتير الوطنية، ضمان استقلالية رؤساء الاجهزة العليا للرقابة والمحاسبة، النص على الاستقلالية المالية والادارية وكذا استقلالية التسيير لهاته الاجهزة من خلال توفر الموارد البشرية والمادية المناسبة، الحق في الوصول الى المعلومات دون قيود، الحق في إعداد التقارير، حرية تقرير محتوى تقارير الرقابة المالية وتوقيتها ونشرها وتوزيعها، وجود آليات متابعة فعالة للتوصيات التي ترفعها الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة، منح صلاحيات واسعة وكافية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة في أداء مهامها. أنظر: إعلان مكسيكو بشأن الاستقلالية ISSAI10، المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة (INTOSAI)، النمسا، 2007، ص-ص 02-05.

² أنظر: المادة 199 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، الجريدة الرسمية، العدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020، ص 41.

³ كلمة رئيس مجلس المحاسبة في كلمته الافتتاحية خلال اجتماع فوج عمل "أفروساي" في سبتمبر 2022، منشور على الموقع: <https://www.el-massa.com/dz>، تاريخ الاطلاع: 2025/03/26.

⁴ فاتح مزيتي، مجلس المحاسبة الجزائري بين الاستقلال والتبعية، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، المجلد 05، العدد 02، 2020، ص 279.

⁵ القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016، الجريدة الرسمية، عدد 14، الصادرة في 07 مارس 2016، ص 33.

⁶ الامر رقم 95-23 المؤرخ في 17 جويلية 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 39، الصادرة في 23 جويلية 1995، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 10-02 المؤرخ في 26 أوت 2010، الجريدة الرسمية، العدد 50، الصادرة في 01 سبتمبر 2010.

1- تغييرات محتشمة في الجانب العضوي للمجلس المنافسة

وبالرجوع الى نص المادة 199 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نجد أن المؤسس الدستوري لم يأتي بأحكام جديد وجوهرية تساهم في تعزيز استقلالية المجلس في جانبه العضوي، أين حافظ على نفس تشكيلة المجلس المكرسة بموجب الامر رقم 95-23 في انتظار صدور القانون العضوي الجديد.

فبالنسبة لتشكيلة مجلس المحاسبة: وبالرجوع الى المبادئ التي أصدرتها "الانتوساي" سالفه الذكر نجدها تنص على أن ضمان استقلالية رئيس المجلس يعد مظهرا من مظاهر استقلالية مجلس المحاسبة وفعاليته، وعليه فطبقا لنص المادة 199 من التعديل الدستوري لسنة 2020 يعين رئيس مجلس المحاسبة من طرف رئيس الجمهورية لعهد مدتها 05 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وعليه فان تعيين رئيس المجلس بموجب مرسوم رئاسي يجعله تابعا لسلطة التعيين وهو ما يحد من استقلالية المجلس، بحيث يكون الرئيس مقيدا بأوامر السلطة السلمية ممثلة في رئيس الجمهورية، كما أن هذا الامر يضع رئيس المجلس في حرج كبير عند ممارسته لمهامه الرقابية على الهيئات التابعة للسلطة التنفيذية، وكذا الادارات السيادية التي تخضع لرقابته كرئاسة الجمهورية، والوزارة الاولى.

وعلى الرغم من ذلك فقد تدارك المؤسس الدستوري هذا الامر ومنح رئيس المجلس ضمانا تمنعه من العزل التعسفي بتكريس نظام عهدة له مدتها 5 سنوات مضمونة بموجب النص الدستوري، وهو ما يجعله يتمتع ببعض الحصانة في ممارسة أعماله ومهامه بكل شفافية وحيادية دون خوف من العزل، و مع ذلك يبقى شرط التجديد لرئيس المجلس بيد رئيس الجمهورية مظهرا من مظاهر التبعية ووسيلة ضغط يمكن ان يضغط بها رئيس الجمهورية على رئيس المجلس، كما أن جعل السلطة التقديرية في اختيار رئيس المجلس محتكرة لدى رئيس الجمهورية بصفة مطلقة تجعله يختار الشخصية التي يضمها بحيث تكون تابعة له، لذا كان من الاجدر لو تم انتخاب رئيس المجلس من بين قضاة مجلس المحاسبة ضمانا لمبدأ استقلالية وحياد هاته المؤسسة بعيدا عن تأثيرات السلطة التنفيذية.

أما بالنسبة لباقي تشكيلة المجلس فلم يتطرق لها التعديل الدستوري لسنة 2020، وعليه فتطبيقا لما جاء في الامر 95-22 سالف الذكر فإن نائب الرئيس ورؤساء الغرف ورؤساء الفروع يعينون بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من رئيس مجلس المحاسبة، كما يعين الناظر العام والنظار المساعدون من بين قضاة مجلس المحاسبة بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح الوزير الأول⁽¹⁾، وعليه يتضح أن جميع أعضاء المجلس ومن بينهم الرئيس معينون من قبل رئيس الجمهورية، وهو ما يجعلنا نتساءل كيف توكل مهمة تعيين أعضاء رئيس وأعضاء مجلس المحاسبة لرئيس الجمهورية وباقتراح من الوزير الاول بالنسبة للقضاة ثم توكل لهم مهمة مراقبة مصالح رئاسة الجمهورية ورئاسة الحكومة بكل شفافية واستقلالية ودون أية ضغوط من طرف رؤساء هذه المصالح.

2- استقلالية نسبية لمجلس المحاسبة في جانباها الوظيفي

أما بالنسبة للاستقلالية الوظيفية فلم يأت التعديل الدستوري لسنة 2020 بأي جديد يذكر باستثناء تقليص الجهات التي يرفع لها المجلس تقريره السنوي، فبعد ان كان المجلس يرف تقريره سنوي لكل من رئيس الجمهورية والوزير الاول وكل من رئيسي غرفتي البرلمان بموجب نص المادة 192 من التعديل الدستوري لسنة 2016، أصبحت تقارير

¹ أنظر: المواد 03، 04، 05، 06، 07 من الأمر رقم 90-23 المؤرخ في 29 أوت 1995، يتضمن القانون الاساسي لقضاة مجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 48، الصادرة في 03 سبتمبر 1995، ص 11.

المجلس السنوية ترفع رئيس الجمهورية فقط بموجب نص المادة 199 من تعديل 2020، وعليه فإن رفع المجلس لتقرير سنوي لرئيس الجمهورية يعد نوعاً من أنواع الرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية على أعمال المجلس، فالتراجع عن رفع التقرير السنوي إلى عدة جهات خاصة السلطة التشريعية يعد نقطة سلبية تؤثر في استقلالية المجلس، فهذا الأمر يضع المجلس في حرج كبير إذا ما قام بتدوين ملاحظات واقتراحات ينتقد فيها مخطط عمل الحكومة، أو قضايا فساد يكون فيها رؤساء الجهاز التنفيذي طرفاً فيها، وهو ما تم كشف العديد منها بعد الحراك الشعبي سنة 2019،¹ لذا كان من الأجدر لو تم منح هذه الرقابة على أعمال المجلس للسلطة التشريعية بدلاً من رئيس الجمهورية لكي يمارس مهامه بكل استقلالية حرية.

وتكريساً لما جاءت به مبادئ "الانتوساي" فقد منح المؤسس الدستوري بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 سلطة مطلقة للمجلس في نشر تقاريره السنوية لم يتطرق لها في تعديل 2016، وهو ما يعد مظهراً من مظاهر استقلالية المجلس وشفافية أعماله.

أما بالنسبة لمدى الزامية التوصيات الصادرة عن المجلس، فتعتبر غير ملزمة وهو ما أكدته رئيس مجلس المحاسبة بقوله أنه "في حال تم إلزام المؤسسات العمومية أو الجماعات المحلية بتوصيات مجلس المحاسبة سينقل المسؤولية منها إلى المجلس"²، كما جاء في تقرير مراجعة النظير الطوعية لمجلس المحاسبة لسنة 2013 أن المجلس ليس لديه الامكانيات لوضع توصياته حيز التنفيذ على الرغم من أن القوانين تتيح لمجلس المحاسبة متابعة توصياته، كما أن تقارير المجلس السنوية بعد إبعاد السلطة التشريعية كجهة مستقبلية أصبح لا يتم مناقشتها، وبالتالي تبقى للمجلس آلية وحيدة تمكنه من متابعة توصياته تتمثل في إعادة إدراج تقارير عمليات الرقابة التي أداها في سنوات سابقة، في تقرير السنة الحالية لتمام مناقشته من قبل لجنة المالية والميزانية بالغرفة الأولى للبرلمان في إطار دراسة التقرير التقييمي حول المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية قبل المصادقة عليه.³

وفي إطار مظاهر الاستقلالية الوظيفية التي نصت عليها مبادئ "الانتوساي"، لم يأت التعديل الدستوري لسنة 2020 بأية جديد بالنسبة للاستقلال الذاتي والمالي والإداري وتوفر الموارد البشرية والمادية والنقدية المناسبة، حيث تم إبقاء العمل بنص المادة 28 من الأمر 20-95 المعدل التي منحت المجلس استقلالية في التسيير، بحيث يزود بكل الموارد والوسائل سواء كانت البشرية أو المادية الضرورية لعمله، كما أن النظام الداخلي للمجلس يتم إعداده باقتراحه من رئيس المجلس بعد استشارة تشكيلة كل الغرف مجتمعة ويصدر بموجب مرسوم رئاسي كنوع من الرقابة على التسيير الإداري للمجلس من طرف السلطة التنظيمية، فبموجب هذا النص فإن رئيس الجمهورية يملك سلطة طلب الغاء أو تعديل بعض مواد النظام الداخلي إذا رأى ذلك بما أنه صادر بموجب مرسوم صادر عنه وعليه فهو يخضع لرقابته، كما أنه ليس للمجلس حق تعديل قانونه الداخلي، ولا الاستقلالية في التوظيف.

¹ فاتح مزيتي، مرجع سابق، ص 280.

² كريمة رابحي، المستجد في الرقابة المالية لمجلس المحاسبة في التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة قضايا معرفية، المجلد 02، العدد 04، 2020، ص 80.

³ عبد العزيز موساوي ومداحي عثمان، تفعيل مساهمة مجلس المحاسبة في ترقية الحكم الراشد وفقاً لرؤية الانتوساي وفقاً للتعديل الدستوري 2020، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 07، العدد 01، 2020، ص 402.

ثانيا - استقلالية محدودة للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات

تحظى الانتخابات على اختلاف أنواعها ومستوياتها بأهمية بالغة في جميع دول العالم باعتبارها الوسيلة الوحيدة التي تمكن المواطنين من المشاركة في الحياة السياسية⁽¹⁾، والتي يجب أن تتسم بالنزاهة والشفافية التي كلما اتسعت دائرتها ضاقت دائرة الفساد⁽²⁾، وفي هذا الإطار قام المؤسس الدستوري لأول مرة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 باستحداث الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، وبعد الحراك الشعبي الذي شهدته الجزائر في سنة 2019 الذي ساهم في إعادة النظر في عدد من القضايا أبرزها الانتخابات وخاصة الانتخابات الرئاسية أعيد تنظيمها بموجب القانون العضوي رقم 07-19⁽³⁾ تحت مسمى السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، حيث حاول المشرع الجزائري بموجبه تدارك النقائص التي شهدتها الهيئة العليا خاصة من حيث أساليب تشكيل السلطة والتي تتعلق أساسا بعملية التعيين أو الانتخاب الذي يلعب دورا أساسيا في استقلالية السلطة في جانبها العضوي⁽⁴⁾.

وبعد صدور التعديل الدستوري لسنة 2020 أعيد تجسيد السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بموجب نص المادة 200 منه والتي نصت صراحة على استقلالية السلطة، ليصدر بعدها الامر رقم 01-21⁽⁵⁾ المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الذي أقر على استقلالية السلطة تيمنا بما جاءت به المادة 200 سالف الذكر.

فلنزهة العملية الانتخابية يجب أن تتسم السلطة المشرفة عليها بالحيادية والاستقلالية والتي لا يمكن أن تتحقق الا بتوفر مجموعة من المعايير التي تكفل هذه الاستقلالية بعضها متعلق بالجانب العضوي، وأخرى متعلق بالجانب الوظيفي.

1- مظاهر الاستقلالية العضوية للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات

تتجسد مظاهر الاستقلالية العضوية في تمكين أعضاء السلطة المستقلة من أداء مهامهم بعيدا عن أي تأثير من السلطة التنفيذية، وأن لا يكونوا خاضعين لأي رقابة وصائية كانت أم رئاسية وإنما يخضعون لمبادئ سيادة القانون، والشفافية والنزاهة⁽⁶⁾، ولأن الاستقلالية العضوية ترتبط بالتشكيلة البشرية فقد كرس المشرع الجزائري مبدأ التشكيلة الجماعية بالنسبة لأعضاء السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات الذي يعد مظهرا من مظاهر الاستقلالية، أين تشكل بموجب نص المادة 19 من الامر 01-21 من جهاز تداولي يتمثل في مجلس السلطة والذي يظم في تركيبته 20 عضوا وجهاز تنفيذي ممثلا في رئيس السلطة المستقلة، ومنه فقد قلص المشرع الجزائري من عدد الأعضاء المشكلين لمجلس السلطة الذي كان يظم 50 عضوا في ظل القانون العضوي رقم 07-19 سالف الذكر.

وطبقا لنص المادة 20 من الامر 01-21 يعين أعضاء مجلس السلطة من طرف رئيس الجمهورية من بين الشخصيات المستقلة، وعليه فقد منح المشرع الجزائري سلطة تقديرية مطلقة لرئيس الجمهورية في تعيين أعضاء مجلس السلطة

¹ أحمد الخطيب نعمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة السابعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص 275.

² عادل عبد العالي إبراهيم خراشي، مكافحة جرائم الفساد على ضوء اتفاقية الأمم المتحدة، دار الجامعة الجديد، مصر، 2016، ص 64.

³ القانون العضوي رقم 07-19 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019، يتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 55، الصادرة في 15 سبتمبر 2019.

⁴ عمر زرقط، الاطار الناظم للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 13، العدد 02، 2021، ص 954.

⁵ الأمر رقم 01-21 المؤرخ في 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، الجريدة الرسمية، العدد 17، الصادرة في 10 مارس 2021.

⁶ جلول حيدور، مرجع سابق، ص 2430.

المستقلة، فتعيين أعضاء السلطة من طرف رئيس الجمهورية ماهو الا مظهر من مظاهر تبعيتها للسلطة التنفيذية، بحيث يكون الاعضاء تابعين لجهة التعيين، كما ان منح سلطة تقديرية مطلقة لرئيس الجمهورية في عملة الاختيار قد يجعل هذا الاخير يختار الاشخاص الذين يضمن ولائهم وتبعيتهم، لذا فان اسلوب التعيين المباشر بحد ذاته يعد مظرا من مظاهر التبعية لما يترتب عليه من ضغوط يمكن أن تؤثر على حيادية الاعضاء واستقلاليتهم، لذا كان من الافضل لو تم الابقاء على نفس اساليب التعيين المنصوص عليها في ظل القانون العضوي رقم 07-19 أين كان ينتخب أعضاء مجلس السلطة المستقلة من طرف نظرائهم، حيث يتم اختيار أعضاء مجلس السلطة المستقلة للمرة الاولى بناء على مشاورات تفضي لاختيار شخصية وطنية توافقية تتولى الإشراف على تشكيل وتنصيب مجلس السلطة المستقلة، بحيث تعد هذه الطريقة أكثر شفافية وحيادية في اختيار الاعضاء بعيدا عن تأثيرات السلطة التنفيذية⁽¹⁾، وعليه فتراجع المشرع الجزائري عن أسلوب الانتخاب الذي يعد مظهرا من مظاهر الاستقلالية العضوية واللجوء الى اسلوب التعيين المباشر لصالح رئيس الجمهورية، يعد في نظرنا تراجعا كبيرا في استقلالية السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات في جانبها العضوي.

كما تراجع المشرع الجزائري عن تحديد تشكيلات مجلس السلطة التي حددها بدقة في ظل القانون العضوي رقم 19-07 الملغي بموجب المادة 26 منه في كفاءات من المجتمع المدني وأعضاء الكفاءات الجامعية، وقضاة من المحكمة العليا ومجلس الدولة، ومحاميان وموثقان ومحضران قضائيان وكفاءات مهنية وشخصيات وطنية، وهو ما يجعل المجلس يزخر بتشكيلة متنوعة ومتخصصة ذات كفاءات يصعب السيطرة على آرائها مما يساهم في استقلالية المجلس وشفافيته، بدل جعل عملية الانتقاء منحصرة في السلطة التقديرية المطلقة لرئيس الجمهورية دون أية شروط او قيود واضحة ماعدا أن يكون شخصية مستقلة⁽²⁾ وهو ما يفتح المجال امام اختيار شخصيات لاعتبارات شخصية.

ونفس الملاحظات بالنسبة لرئيس السلطة الذي يعينه رئيس الجمهورية أيضا بحيث يتم اختياره وتعيينه من طرفه ما يمكن أن يجعله تابعا له منفذا لاوامره، لذا كان من الاجدر لو تم الابقاء على اسلوب الانتخاب في اختيار الرئيس الذي كان مكرسا بموجب القانون العضوي الملغي رقم 07-19 بحيث ينتخب رئيس السلطة من طرف أعضاء مجلس السلطة المستقلة للانتخابات الذين هم منتخبون أيضا بدورهم كما اشرنا سابقا بأغلبية الاصوات خلال اجتماعه الاول، وفي حالة التساوي يفوز المرشح الاصغر سنا⁽³⁾، فهذا الاسلوب يعد هو الانجع والافضل لضمان استقلالية وحيادية رئيس السلطة في منأى عن أي تأثيرات خارجية.

وعلى الرغم من السلطة المطلقة التي منحها المشرع الجزائري لرئيس الجمهورية في تعيين أعضاء ورئيس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات الا أنه قيدها بتكريس نظام العهدة بالنسبة للاعضاء والرئيس والذي يعد بمثابة ضمانة لهم من العزل التعسفي بنص الدستور، حيث كرس عهدة مدتها ستة (06) سنوات غير قابلة للجديد بالنسبة لاعضاء ورئيس السلطة⁽⁴⁾، وعليه فقد أقفل المشرع الجزائري الباب أمام أي امكانية لممارسة أي ضغوط أو تهديدات من أي نوع تجعل الاعضاء أو الرئيس مهددين بالعزل، مما يجعلهم يمارسون مهامهم بكل استقلالية وحيادية دون أية ضغوط تهدد مناصبهم، وقد اعتبر الفقه الفرنسي أن مصطلح مستقلة ينطبق على الهيئة بالمعنى الدقيق للكلمة عندما ينص القانون

¹ أنظر: المادة 26 من القانون العضوي رقم 07-19، مصدر سابق، ص 09.

² أنظر: المادة 21 من الامر رقم 01-21، مصدر سابق، ص 10.

³ أنظر: المادة 32 من القانون العضوي رقم 07-19، مصدر سابق، ص 09.

⁴ أنظر المادة 201 من المرسوم الرئاسي رقم 442-21، مصدر سابق، ص 42.

صراحة على أن العهدة غير قابلة للتجديد⁽¹⁾ خاصة في حالة اعتماد أسلوب التعيين المباشر، وهو ما يعمل على ابطال أي اجتهادات او محاولات لارضاء سلطة التعيين من أجل تجديد الثقة فيهم.

وقد كرس المشرع الجزائري بعض حالات التنافي الوظيفي التي تهدف الى حماية الاعضاء من احتمال التأثير بمصالح مختلفة تتعارض مع مبدأ الحياد الموضوعية، حيث اشترط أن لا يكون العضو شاغلا وظيفه عليا في الدولة، أو أن يكون عضوا في أحد المجالس الشعبية المحلية أو البرلمان، والا يكون منخرطا في حزب سياسي خلال الخمس (05) سنوات السابقة لتعيينه، ويتوقف أعضاء مجلس السلطة المستقلة، بمجرد تعيينهم، عن ممارسة أية وظيفة أو أي نشاط آخر أو أية مهنة حرة، كما لا يمكن لأعضاء السلطة المستقلة أن يترشحوا للانتخابات خلال عهدهم⁽²⁾، وعليه تعتبر هاته الشروط ضمانا تخدم مبدأ شفافية ونزاهة العملية الانتخابية، أين يكون العضو في منأى عن أية ضغوط من الممكن أن يتعرض لها في حالة إنتمائه إلى أي حزب سياسي، أو تأثيره في العملية الانتخابية بحكم المركز الوظيفي الذي يشغله⁽³⁾.

2- مظاهر الاستقلالية الوظيفية للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات

إعترف المشرع الجزائري للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بالشخصية المعنوية وبالاستقلالية الإدارية والمالية، ولكن هذا الاعتراف لن يكون له أي معنى الا اذا تجسد فعليا على أرض الواقع، وحتى تتمكن السلطة بما لها من صلاحيات أن تقوم بتسيير شؤونها المالية بنفسها وأن تكون بمنأى عن أي ضغط أو اكراه من طرف السلطة التنفيذية أو أي جهة أخرى يجب أن تكون لها ميزانية مالية مستقلة عن خزينة الدولة، وهو ما كرسته المادة 17 من الامر رقم 01-12 أين تزود السلطة المستقلة بميزانية تسيير خاصة بها بحيث يقوم المجلس بالمصادقة على ميزانية السلطة المستقلة، كما تتولى السلطة المستقلة إعداد ميزانية الانتخابات وتوزيع اعتماداتها وضمان متابعة تنفيذها، بالتنسيق مع المصالح المعنية، وتمسك السلطة المستقلة محاسبتها وفق قواعد المحاسبة العمومية، ويسند تسيير الأموال إلى عون محاسب يعين وفقا للتشريع الساري المفعول كما تمسك محاسبة الاعتمادات المخصصة بعنوان ميزانية الانتخابات بشكل منفصل عن ميزانية تسيير السلطة المستقلة.

أما بالنسبة للاستقلالية الادارية فقد نصت المادة 29 من الامر 01-21 على انه "يحدد مرسوم رئاسي النظام الأساسي لأعضاء المجلس وللإطارات الإدارية للسلطة المستقلة، وكذا نظام تعويضاتهم"، وهو ما يشكل خرقا لاستقلالية المجلس في جانبها الاداري والمالي، فتحديد قيمة تعويضات المنحة التي يتقاضاها الرئيس وأعضاء المجلس بتدخل من السلطة التنفيذية بموجب مرسوم صادر عن رئيس الجمهورية يعد مساسا باستقلالية المجلس في جانبه الوظيفي.

وتتجسد الاستقلالية الوظيفية للسلطة المستقلة للانتخابات من خلال سلطة المجلس في وضع نظامه الداخلي والمصادقة عليه، حيث يعد مجلس السلطة المستقلة فور تنصيبه، نظامه الداخلي وينشر في الجريدة الرسمية⁽⁴⁾ ويترتب

¹ إلهام خريشي، السلطات الادارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف 02، 2015، ص 163.

² أنظر: المادتين 41 و42 الامر رقم 01-21، مصدر سابق، ص 12.

³ محمد الأمين حاشي، بن سالم أحمد عبد الرحمان، شلالى رضا، الإطار التنظيمي للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات في الجزائر بين التأصيل الدستوري وتجليات التأطير القانوني، مجلة العلوم وفاق المعارف، العدد 02، 2022، ص 171.

⁴ أنظر: المادة 27 من نفس المصدر، ص 09.

عن الاعتراف للسلطة المستقلة للانتخابات بالشخصية المعنوية أهلية التقاضي بحيث يمثل رئيس المجلس السلطة أمام القضاء العادي أو الإداري⁽¹⁾، بالإضافة إلى أهلية التعاقد وتحمل المسؤولية عن أعمالها سواء كانت قانونية أو مادية، وذلك من خلال التزامها بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن أعضائها وموظفيها من ذمتها المالية الخاصة⁽²⁾، أما بالنسبة لسلطة السلطة المستقلة للانتخابات في أعداد التقارير ونشرها بسلطتها المنفردة خاصة المتعلقة بالانتخابات والتي تعد مظهرًا من مظاهر الشفافية والاستقلالية فقد ألزم المشرع الجزائري بموجب نص المادة 30 من الأمر رقم 01-12 رئيس السلطة بأعداد تقرير خاص بالعمليات الانتخابية والاستفتاءية ويقوم بنشره بعد المصادقة عليه من طرف مجلس السلطة، وما يعاب على نص هذه المادة أنها جاءت عامة وغامضة كما لم تلزم المجلس بأي مواعيد محدد للنشر مقارنة بما جاء في نص المادة 10 من القانون العضوي رقم 07-19 والتي ألزمت السلطة المستقلة بأعداد تقرير مفصل عن كل عملية انتخابية يصادق عليه مجلس السلطة بحضور منسقي المندوبيات ونشره خلال أجل أقصاه 45 يوما من تاريخ الإعلان الرسمي عن النتائج النهائية.

المحور الثاني - حدود استقلالية المؤسسات الرقابية المستحدثة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020

قام المؤسس الدستوري بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 باستحداث مؤسسات رقابية جديدة تتمثل في السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والمحكمة الدستورية التي استحدثها المؤسس الدستوري بدل المجلس الدستوري، حيث خضعت هاتين المؤسستين إلى جملة من الإصلاحات من أجل ضمان قدر من الاستقلالية في أدائها لمهامها وهو ما سنتطرق له في هذا المحور.

أولا - السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بين الاستقلالية والتبعية

أعاد المؤسس الدستوري تكريس السلطة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 تحت مسمى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والارتقاء بها من مجرد هيئة استشارية إلى مؤسسة رقابية، مانحا إياها أدوارا تبدا مختلفة عن سابقتها، وبصدور القانون رقم 08-22 الذي يحدد تنظيم السلطة وتشكيلها وصلاحياتها³ نجده قد منحها ضمانات استقلالية أكثر فعالية من سابقتها.

وبالرجوع إلى التعديل الدستوري لسنة 2020 نجد أن المؤسس الدستوري قد اكتفى بالنص على أن السلطة العليا للوقاية من الفساد مؤسسة مستقلة دون أن يتطرق إلى أي مظهر من مظاهر الاستقلالية العضوية أو الوظيفية على اعتبار أن تحديد هاته المظاهر هو من أعمال المشرع وليس المؤسس الدستوري، وعليه سنقوم بدراسة مدى استقلالية السلطة في جانبها العضوي والوظيفي في ظل أحكام القانون رقم 08-22 سالف الذكر.

1- مظاهر الاستقلالية العضوية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

تتمثل مظاهر الاستقلالية من الناحية العضوية في عدم خضوع السلطة العليا لا لنظام الوصاية الإدارية ولا السلطة الرئاسية والتي تظهر من خلال عدة مؤشرات تتعلق بتبني مبدأ التشكيلة الجماعية في تسيير السلطة من خلال

¹ أنظر: المادة 30 من نفس المصدر، ص 11.

² جلول حيدور، مرجع سابق، ص 2431.

³ القانون رقم 08-22 المؤرخ في 05 ماي 2022، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، الجريدة الرسمية، العدد 32، الصادرة في 14 ماي 2022.

تعدد وتنوع تشكيلتها بالإضافة الى توفر عنصري التعدد والتخصص التي تعد من مظاهر الاستقلالية، وكذا آلية التعيين وأساليبها. بالإضافة الى النظام القانوني لعضو السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

إن من أهم الأمور التي يمكن ان تؤثر على عمل السلطة واستقلاليته هي تشكيلتها، لذلك نجد ان المؤسس الدستوري قد أحال بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 تحديد تشكيلة السلطة العليا الى القانون أي بموجب نص تشريعي وليس تنظيمي وهو ما لم يتطرق له المؤسس الدستوري بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، وهو ما يعتبر بحد ذاته مظهرا من مظاهر استقلالية السلطة العليا عن السلطة التنفيذية.¹

وبالرجوع الى أحكام القانون رقم 08-22 نجد ان السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته تتميز بتشكيلة جماعية تعكس استقلالية السلطة في جانبها العضوي، بحيث تنص المادة 23 على ان "مجلس السلطة العليا يتكون بالإضافة الى الرئيس من ثلاث 03 أعضاء يختارهم رئيس الجمهورية من بين الشخصيات الوطنية المستقلة، و ثلاث 03 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، وثلاث 03 شخصيات مستقلة يتم اختيارها على أساس كفاءتها في المسائل المالية القانونية، ونزاهتها وخبرتها في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، من قبل رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، وثلاث (03) شخصيات من المجتمع المدني، يختارون من بين الأشخاص المعروفين باهتمامهم بالقضايا المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، من قبل رئيس المرصد الوطني للمجتمع المدني".

وباستقراء نص هذه المادة نجد أن المشرع الجزائري قد اعتمد في تشكيلة السلطة العليا على مبدأ التشكيلة الجماعية التي تساهم في استقلالية المجلس وحياديته، بحيث يصعب التحكم والسيطرة على المجموعة، كما نلاحظ ان المشرع الجزائري قد اشترط توفر عنصري الخبرة والتخصص والكفاءة في المجالات المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته وهو ما يساهم في استقلالية السلطة العليا وفعالية أدائها، ولكن ما يعاب على المشرع الجزائري في هذه النقطة أنه لم يحدد معايير وشروط دقيقة لتطبيق هاته العناصر وتركها للسلطة التقديرية لجهة الاختيار والتعيين مما يسمح بإدخال الاعتبارات السياسية والشخصية في التعيين⁽²⁾، لذا كان من الافضل لو تم تحديد عدد سنوات الخبرة ومجالاتها وكذا نوع الكفاءة، وهل يلزم توفر مؤهل جامعي أو لا والتي يمكن من خلالها حصر اختيارات سلطات التعيين وتوفير قرا من الشفافية والمساواة في عملية الاختيار، كما يحسب للمشرع الجزائري ابعاد السلطة التنفيذية من عضوية السلطة العليا، وهو ما يساهم في ممارستها لوظائفها دون أية ضغوطات أو تأثيرات من أي نوع.

كما يتضح من نص المادة أعلاه ان المشرع الجزائري قد ابتعد عن أسلوب التعيين المباشر الذي كان يعتمد عليه في التعيين، حيث كان أعضاء الهيئة الوطنية المكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته يعينون بموجب مرسوم رئاسي دون تدخل هيئات أخرى لاقتراح الأعضاء وهو ما جعل الهيئة تابعة للسلطة التنفيذية في جانبها العضوي، حيث أنه وبموجب القانون 08-22 سالف الذكر وزع المشرع الجزائري سلطات تعيين تشكيلة السلطة العليا على عدة جهات وهو ما يخدم استقلاليته من الجانب العضوي، وعلى الرغم من ذلك كان من الافضل لو تم ابعاد السلطة التنفيذية من عملية

¹ عبد العالي حاحة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الاداري في الجزائر، أطروحة مقددة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013، ص 487.

² خرشي الهام، مرجع سابق، ص 151.

التعيين لكي تكون الهيئة في منأى عن تدخل من هاته الجهة، ومنح سلطة تعيين الشخصيات الوطنية المستقلة الى لجنة خاصة، او انتخابهم عن طريق الترشح، بالاضافة الى ابعاد رئيس الحكومة من عملية التعيين أيضا لضمان أكبر قدر ممكن من الاستقلالية للسلطة العليا، وخاصة وأن كل الشخصيات المسؤولة عن الاختيار معينون بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية باستثناء رئيس المجلس الشعبي الوطني.

وما يعاب على المشرع الجزائري أنه منح سلطة تعيين رئيس السلطة العليا لرئيس الجمهورية⁽¹⁾، وهو ما يؤثر على استقلاليتهما نظرا للمهام المسندة له، بحيث منح رئيس الجمهورية سلطة مطلقة في اختيار الرئيس دون أية شروط أو قيود مما يفتح المجال الى امكانية اختيار الرئيس لاعتبارات شخصية ممن يضمن تبعيته وولاءه للسلطة التنفيذية، لذا كان من الاجدر لو كانت عملية اختيار الرئيس تتم عن طريق الانتخاب من بين أعضائه أو القضاة الممثلين في المجلس مما يضمن استقلاليته في أداءه لمهامه دون أية ضغوط أو تأثيرات.

كما كرس المشرع الجزائري نظام العهدة بالنسبة لأعضاء ورئيس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته كضمانة لهم وحمايتهم من أي إغراء لإقالتهم من طرف السلطة التنفيذية في حالة اتخاذهم مواقف غير متطابقة مع مواقف الحكومة⁽²⁾، فبالرجوع الى نص المادة 24 من القانون رقم 08-22 يعين أعضاء مجلس السلطة العليا لمدة (05) سنوات غير قابلة للتجديد، وهو ما يضمن استقلالية الاعضاء في أدائهم لمهامهم دون أية ضغوط، كما ان النص بعدم تجديد العهدة يعتبر مؤشرا ايجابيا يضمن استقلالية السلطة العليا فهو من جهة يكرس مبدأ التداول على السلطة ومن جهة أخرى يضمن عدم الولاء والسعي الى ارضاء جهة التعيين من أجل اعادة الثقة فيهم.

أما بالنسبة لرئيس السلطة العليا فيعين لمدة 05 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، وعليه فان تكريس نظام العهدة بالنسبة للرئيس قد يضمن له قدرا من الاستقلالية بحيث يكون في منأى عن العزل التعسفي في حالة عدم التقيد بأوامر جهة التعيين، وعلى النقيض فان النص على امكانية العهدة للتجديد خاصة وأن الرئيس معين وليس منتخب قد يفتح المجال أمام العديد من الامور التي قد تهدد استقلالية السلطة العليا ونزاهتها، خاصة اذا كان يطمح الى تجديد عهده أين سيعمل على ارضاء جهة التعيين من أجل ذلك، وفي المقابل ستقوم الجهة المسؤولة عن التعيين بانهاء مهامه فور انتهاء عدته اذا احست بعدم تبعيته لاوامرها وتوجيهاتها، لذا كان من الافضل لو قام المشرع بالنص على عدم امكانية تجديد عهدة الرئيس شأنه في ذلك شأن أعضاء المجلس وغلق المجال أمام أي اعتبارات قد تؤثر على استقلالية السلطة العليا وشفافيتها.

وتعزيز لاستقلالية السلطة العليا قام المشرع الجزائري بالنص صراحة عن الحالات التي يمكن فيها عزل العضو وابعادها عن السلطة التقديرية لسلطة التعيين، حيث تم النص في المادة 26 من القانون رقم 08-22 على بعض الحالات التي اذا تعرض لها العضو يفقد عضويته في السلطة العليا مباشرة وتتمثل في انتهاء العهدة، الاستقالة، فقدان الصفة التي عين العضو بموجبها وذلك بوقوعه في حالة من حالات التنافي أو الامتناع المنصوص عليها بموجب هذا القانون، الإدانة من أجل جنائية أو جنحة عمدية، الوفاة، الإقصاء بسبب الغياب بدون سبب مشروع، عن ثلاثة اجتماعات

¹ أنظر: المادة 22 من القانون رقم 08-22، مصدر سابق، ص 09.

² رشيد زوايمية، المركز القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 14، العدد 01، 2023، ص 16.

متتالية للمجلس أو القيام بأعمال أو تصرفات خطيرة تتنافى والتزاماته كعضو في السلطة العليا، بحيث يصدر قرار فقدان صفة العضوية لهذه الأخيرة عن المجلس بالاغلبية المطلقة لأعضائه.

ولضمان استقلالية السلطة العليا ونزاهتها من أي مؤثرات خارجية كرس المشرع الجزائري بعض حالات الامتناع والتنافي بالنسبة لرئيس وأعضاء مجلس السلطة العليا، فأما بالنسبة لحالات التنافي فهي تتعلق عموماً بالتعارض مع أي وظيفة أخرى سواء كانت عمومية أو خاصة، أو مع أي نشاط مهني أو عهدة انتخابية، أو امتلاك الأعضاء لمصالح بصفة مباشرة أو غير مباشرة في السلطة العليا⁽¹⁾، وبالرجوع إلى نص المادة 21 من القانون رقم 08-22 في فقرتها الثانية نجد أن المشرع الجزائري قد كرس نظام التنافي بالنسبة لرئيس السلطة العليا دون الأعضاء بحيث تتنافى عهدة الرئيس مع أية عهدة انتخابية أو وظيفة أو نشاط مهني آخر، كما كرس إجراء الامتناع لضمان حيادية وموضوعية الأعضاء حيث يقصى العضو الذي له صلة قرابة أو مصاهرة أو مصلحة مباشرة أو غير مباشرة، آنية أو سابقة من المشاركة في أية مداولات تخصهم خلال السنوات الخمس التي سبقت المداولات⁽²⁾، وهو ما يساهم في شفافية ونزاهة مداولات السلطة العليا.

2- مظاهر الاستقلالية الوظيفية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

يقضي البحث حول درجة الاستقلالية التي تحظى بها السلطة العليا من الجانب الوظيفي الكشف عن القواعد القانونية المتعلقة بكل من الجانب المالي والجانب الإداري، فرغم اعتراف المشرع الجزائري للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بالاستقلالية المالية والإدارية إلا أنه لا يكفي النص على استقلالية المؤسسة بل يجب التأكد من عدم تبعيتها من الناحية العملية لتمكينها من بلوغ الأهداف التي أنشئت من أجل تحقيقها.

فبالنسبة للاستقلالية المالية فهي تقاس من الجانب القانوني وفق ثلاثة اتجاهات، الاتجاه الأول هو مصدر التمويل المالي للسلطة العليا والذي يكون باعانة من الخزينة العمومية للدولة، فميزانية السلطة العليا تسجل في الميزانية العامة للدولة⁽³⁾، وهو ما يساهم في وضع السلطة العليا في حالة تبعية للسلطة التنفيذية، كما يمكن أن تستعملها هذه الأخيرة كوسيلة ضغط للتأثير على قرارات السلطة العليا، فإذا كانت هذه الأخيرة تختص بوضع مشروع ميزانيتها⁽⁴⁾، فإن إجراء العملية التحكيمية لتوزيع الاعتمادات بين مختلف الهياكل المركزية للدولة يعود للسلطة التنفيذية، أما الجانب الثاني فيتعلق بموضوع الرقابة على نفقات السلطة العليا التي تخضع لنظام المحاسبة العمومية الذي يقيد من حرية التصرف في الإنفاق، حيث يتضمن قانون المحاسبة العمومية في أحكامه العديد من التعقيدات وبالأخص تلك المتعلقة بإجراء الرقابة السابقة، كما يتم المساس باستقلالية السلطة في جانبها المالي بالنظر إلى المركز القانوني للمحاسب المالي الذي يتبع وزارة المالية وبالتالي تبعيته للسلطة التنفيذية، وهو ما أكدته المادة 28 من القانون 08-22 بنصها على أنه "تمسك محاسبة السلطة العليا وفقاً لقواعد المحاسبة العمومية تخضع محاسبة السلطة العليا لرقابة الأجهزة المختصة في الدولة" وهو ما يعني ممارسة الرقابة من قبل عون محاسب يعين من طرف الوزير المكلف

¹ خريشي الهام، مرجع سابق، ص 164.

² أنظر: المادة 33 من القانون رقم 08-22، مصدر سابق، ص 11.

³ أنظر: المادة 36 من القانون رقم 08-22، مصدر سابق، ص 11.

⁴ يقوم رئيس السلطة العليا إعداد مشروع الميزانية السنوية ويتم الموافقة عليها من قبل مجلس السلطة العليا، أنظر: المادة 22 و 29 من نفس المصدر.

بالمالية⁽¹⁾، أما الاتجاه الثالث فيتعلق بالاستقلالية التي تسمح للسلطة أن تقرر استخدام ميزانيتها وهو ما كفله القانون للسلطة العليا التي تمتلك قدرا من الاستقلالية للتصرف في استعمال ميزانيتها.

أما فيما يتعلق بالاستقلالية الادارية فالسلطة العليا تملك سلطة مطلقة في اعداد نظامها الداخلي حيث يتولى رئيس السلطة إعداد مشروع النظام الداخلي الذي يتم المصادقة عليه من قبل مجلس السلطة، حيث لم ينص القانون 02-22 على أي مظهر من مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في اعدادها، أما بالنسبة للموارد البشرية فلم ينص القانون على اختصاص رئيس السلطة العليا في تعيين لا الإطارات السامين ولا الأعوان الآخرين، أما المادة 41 من نفس القانون فقد نصت على تحويل جميع موظفي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وكل ممتلكاتها الى إلى السلطة العليا، ومن بين هؤولاء الموظفين نجد الاعوان السامين الذين تم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي طبقا لنص المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 سالف الذكر، وتضيف المادة 19 من القانون رقم 08-22 على أنه " تحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان السلطة العليا وتصنيفها، طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما"، مع العلم بأن الوظائف العليا للدولة يتم التعيين فيها بموجب مرسوم رئاسي طبقا لاحكام الدستور الامر الذي يؤثر في استقلالية السلطة العليا في جانبها الوظيفي نتيجة عدم قدرتها في التحكم في عملية توظيف الإطارات السامين المكلفين بممارسة وظائف عليا تسمح بتأطير النشاط الإداري والتقني والأعوان المكلفين بنشاطات التصميم والدراسات.²

ثانيا - حدود استقلالية المحكمة الدستورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020

استحدثت المؤسسة الدستوري بموجب تعديل 2020 محكمة دستورية كمؤسسة دستورية مستقلة خلفا للمجلس الدستوري، أين خصها بجملة من الاصلاحات التي تضمن قدرا من الاستقلالية في أدائها لمهامها، الا أن هناك عدة مظاهر أخرى سلبية تدل على تبعيتها للسلطة التنفيذية رغم اعتراف المؤسسة الدستوري صراحة باستقلاليتها بموجب نص المادة 185 من التعديل الدستوري لسنة 2020، فبالنسبة لتشكيلة المحكمة الدستورية فقد اعتمد في تركيبها على مبدأ التشكيل الجماعي حيث تظم اثني عشر 12 عضوا وهو ما يمنحها استقلالية نسبية، إذ يصعب السيطرة على أعضائها³، كما كرس المؤسسة الدستوري عنصري التخصص والتعدد الذان يعدان مظهرا من مظاهر الاستقلالية في تركيبة المحكمة الدستورية حيث تحتوي في تركيبها العضوية على عضوان من القضاة، وستة 06 أساتذة من أساتذة القانون الدستوري⁴ لأول مرة، بحيث تساهم هذه الكفاءات الجامعية في منح بعض الاستقلالية للمحكمة نظرا لاستقلالية هؤلاء الاعضاء عن السلطة التنفيذية وتخصصهم، كما تظم المحكمة الدستورية أربعة أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية، وهو ما يعد مظهرا دالا على تبعيتها للسلطة التنفيذية، حيث كان من الاجدر تقليص عدد أعضاء هذه الفئة بدل تقليص عدد القضاة الذي سيؤثر سلبا على عمل المحكمة نظرا لتخصصهم وخبرتهم.

كما نجد أن المؤسسة الدستوري لم يكرس المظهر الشكلي للمحكمة بين السلطات الثلاث كما كان معمولا به في ظل المجلس الدستوري وذلك باستبعاد أعضاء البرلمان من عضويتها وهو ما يعد أمرا مقبولا نوعا ما بالنسبة لنا نظرا

¹ رشيد زوايمية، مرجع سابق، ص 20.

² المرجع نفسه، ص 21.

³ كززة بلحسين والطاهر زرقاوي، المحكمة الدستورية في الجزائر بين الاستقلالية والتكامل، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 09، العدد 02، 2023، ص 281.

⁴ أنظر المادة 186 من المرسوم الرئاسي رقم 21-442، مصدر سابق، ص 39.

لعدم استيفاء معظم أعضاء البرلمان للشروط المطلوبة لعضوية المحكمة وضعف تكوينهم، بالإضافة الى انتماءاتهم السياسية والحزبية ما يؤثر سلبا على استقلالية المحكمة، كما أن ثلثي أعضاء مجلس الامة يعينون من طرف رئيس الجمهورية بما يجعلهم يدينون بالولاء لسلطة التعيين.¹

أما بالنسبة لتعيين أعضاء المحكمة الدستورية فقد اعتمد المؤسس الدستوري على أسلوبين التعيين والانتخاب، بحيث يعين أربعة أعضاء من طرف رئيس الجمهورية بما فهم رئيس المحكمة، أما القضاة فيتم انتخابهم من بين أعضاء المحكمة العليا ومجلس الدولة، كما ينتخب أساتذة القانون الدستوري بالاقتراع العام من أساتذة القانون الدستوري²، وعليه نجد أن المؤسس الدستوري قد غلب أسلوب الانتخاب بواقع 08 أعضاء على أسلوب التعيين الذي يشمل 04 أعضاء مما يعد خطوة ايجابية في تدعيم استقلالية المحكمة الدستورية، وعلى الرغم من ذلك فإن تدخل رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء ورئيس المحكمة الدستورية يعد مساسا باستقلاليتها خاصة بالنسبة للرئيس الذي يحظى بمكانة هامة نظرا لكونه مؤهلا لرئاسة الجمهورية في حالة حدوث مانع لكل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الامة³ بالإضافة الى اختصاصاته المهمة، وبالتالي فإن مسألة تعيينه من طرف رئيس الجمهورية تجعل منه تابعا وخاضعا له مما يؤثر على استقلالية المحكمة وتبعيتها لرئيس الجمهورية، لذا وجب على المؤسس الدستوري البحث على صيغة اخرى في اختيار رئيس المحكمة، كاللجوء مثلا الى انتخابه من طرف أعضاء المحكمة الدستورية نظرا لما يحققه أسلوب الانتخاب من استقلالية.

ولضمان استقلالية أعضاء ورئيس المحكمة الدستورية كرس المؤسس الدستوري نظام عهدة مدته 06 سنوات غير قابلة للتجديد⁴ كنوع من الحماية من العزل التعسفي خاصة بالنسبة للاعضاء المعينون بما فهم رئيس المحكمة، كما يجدد نصف أعضاء المحكمة الدستورية كل 03 سنوات، وعليه فتكريس نظام العهدة بالنسبة للاعضاء والرئيس يعد ضمانا لهم من تعرضهم الى أي ضغوطات غير مباشرة مما يجعلهم يمارسون مهامهم بكل حيادية واستقلالية، كما ان النص على عدم امكانية تجديد العهدة وعدم تركها في يد سلطة أخرى يعد مظهرا من مظاهر الاستقلالية بحيث يجعلهم في منأى عن السعي في ارضاء سلطة التعيين من أجل تمديد او تجديد عهدهم.

الخاتمة:

وفي الاخير يمكن القول انه رغم محاولة المؤسس الدستوري الارتقاء بالمؤسسات الرقابية بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 خاصة من خلال منحها جانبا من الاستقلالية في ممارسة مهامها، الا اننا لاحظنا أن هاته المؤسسات لم ترق بعد الى المستوى الذي يمكنها من التخلص من التبعية ازاء السلطة التنفيذية والتي تؤثر على عملها، أين لاحظنا هشاشة في استقلاليتها العضوية والوظيفية، من خلال العديد من النقائص، و عليه فقد خلصت الدراسة الى النتائج التالية:

✓ على الرغم من اقرار المؤسس الدستوري ضمن تعديل 2020 للعديد من المظاهر والدلالات التي تضفي استقلالية على الاعضاء المشكلين للمؤسسات الرقابية بما يمكنهم من أداء مهامهم بكل استقلالية، الا ان البعض من هاته

¹ كنزة زباني وكمال دريد، تشكيلة المحكمة الدستورية: بين الإستقلالية والتبعية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 09، العدد 02، 2022، ص 612.

² أنظر المادة 186 من المرسوم الرئاسي رقم 21-442، مصدر سابق، ص 39.

³ أنظر المادة 07/94 من المرسوم الرئاسي رقم 21-442، مصدر سابق، ص 23.

⁴ أنظر المادة 188 من المرسوم الرئاسي رقم 21-442، مصدر سابق، ص 39.

المظاهر أثبتت قصورها في تكريس الاستقلالية، لما تحتويه من دلالات تكرس تبعية المؤسسات الرقابية للسلطة التنفيذية مجسدة في رئيس الجمهورية، ويظهر ذلك خاصة من خلال أسلوب التعيين خاصة بالنسبة لرؤساء المؤسسات الرقابية وهو ما يفضي الى القول بان المؤسس الدستوري رغم كل الاصلاحات التي قام بها الا أنه لم يصل الى التشكيلة المثالية المكونة للمؤسسات الرقابية التي تضمن استقلالية كاملة وفعالة للاضطلاع بالمهام الحساسة المنوطة بها.

- ✓ إن تكريس المشرع الجزائري نظام العهدة بالنسبة لجميع أعضاء المؤسسات الرقابية خاصة المعينون منهم يعد حماية لهم من العزل التعسفي والذي يضمن استقلالية نسبية لهاته المؤسسات.
- ✓ اعترف المشرع الجزائري لكل من مجلس المحاسبة والسلطة المستقلة للانتخابات والسلطة العليا بالاستقلال المالي والاداري الذي من شأنه إبعادها عن التأثيرات السياسية والإدارية والقيام بوظائفها بشكل فعال الا أننا لمسنا ضعف هذه الاستقلالية في بعض جوانبها.
- ✓ أحسن المؤسس الدستوري في استبعاد ممثلي البرلمان من تشكيلة المحكمة الدستورية لضمان أكبر قدر من الاستقلالية وذلك من خلال ابعاد التجاذبات الحزبية ذات الطابع السياسي عن المحكمة الدستورية.
- ✓ ومن خلال ما سبق ومن اجل الارتقاء باستقلالية المؤسسات الرقابية يمكن تقديم التوصيات التالية:
- ✓ استبعاد رئيس الجمهورية وجهاز السلطة التنفيذية ككل من عمل المؤسسات الرقابية، خاصة بالنسبة للتعين وتبني آلية الانتخاب التي تضمن استقلالية أكبر لأعضاء ورئيس المؤسسات الرقابة.
- ✓ ضرورة زيادة عدد أعضاء السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات مما يسمح بتغطية كامل لولايات الوطن، وإعادة تحديد الفئات المشكلة للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات التي كانت منصوص عليها في القانون العضوي رقم 19-07 بدل جعلها للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية.
- ✓ تخصيص ميزانية خاصة للسلطة العليا بعيدة عن إعانات الدولة لضمان استقلاليتهما عن السلطة التنفيذية في الجانب المالي تيمنا بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات والتي تخصص لها ميزانية خاصة.
- ✓ منح مجلس المحاسبة صلاحية اعداد نظامه الداخلي ونشره دون الرجوع الى السلطة التنفيذية لضمان استقلالية تسيير المجلس كما هو الحال بالنسبة للسلطة العليا والسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات.

قائمة المراجع:

1- الكتب:

- أحمد الخطيب نعمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة السابعة، دار الثقافة لمنشر والتوزيع، الأردن، 2011.
- عادل عبد العالي إبراهيم خراشي، مكافحة جرائم الفساد على ضوء اتفاقية الأمم المتحدة، دار الجامعة الجديد، مصر، 2016.

2- أطروحات ورسائل الجامعية

- إلهام خراشي، السلطات الادارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف 02، 2015.
- عبد العالي حاحة، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الاداري في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة 2013.

3- المجلات:

- كريمة رابحي، المستجد في الرقابة المالية لمجلس المحاسبة في التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة قضايا معرفية، المجلد 02، العدد 04، 2020.
- كنزة زباني وكمال دريد، تشكيلة المحكمة الدستورية: بين الإستقلالية والتبعية، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 09، العدد 02، 2022.
- كنزة بلحسين والطاهر زرقاوي، المحكمة الدستورية في الجزائر بين الاستقلالية والتكامل، مجلة الدراسات القانونية، المجلد 09، العدد 02، 2023.
- محمد الأمين حاشي، بن سالم أحمد عبد الرحمان، شلالى رضا، الإطار التنظيمي للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات في الجزائر بين التأصيل الدستوري وتجليات التأطير القانوني، مجلة العلوم وفاق المعارف، العدد 02، 2022.
- عبد العزيز موساوي ومداحي عثمان، تفعيل مساهمة مجلس المحاسبة في ترقية الحكم الراشد وفقا لرؤية الانتوساي وفقا للتعديل الدستوري 2020، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 07، العدد 01، 2020.
- عمر زرقط، الاطار الناظم للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 13، العدد 02، 2021.
- فاتح مزيتي، مجلس المحاسبة الجزائري بين الاستقلال والتبعية، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، المجلد 05، العدد 02، 2020.
- رشيد زوايمية، المركز القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 14، العدد 01، 2023.

4- المواقع الالكترونية:

- كلمة رئيس مجلس المحاسبة خلال اجتماع فوج عمل "أفروساي" في سبتمبر 2022، منشور على الموقع: <https://www.el-massa.com/dz> ، تاريخ الاطلاع: 2025/03/26.