

دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في التعديل  
الدستوري 2020: مقارنة جديدة أم امتداد للنهج السابق في الوقاية والمكافحة

**The role of the supreme authority for transparency  
prevention and fight against corruption in the 2020  
constitutional amendment: a new approach or an extension  
of the previous approach in prevention and control.**

كمال مصطفىاوي<sup>(1)</sup> \* . علي معزوز<sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup> جامعة البويرة، الجزائر، k.mostefaoui@univ-bouira.dz

<sup>(2)</sup> جامعة البويرة، الجزائر، a.mazouz@univ-bouira.dz

مخبر: الدولة والإجرام المنظم، مقارنة قانونية وحقوقية بأبعاد اقتصادية واجتماعية

تاريخ الاستلام: 2021/10/05؛ تاريخ القبول: 2021/12/06؛ تاريخ النشر: 2021/12/31



ملخص:

يعد الفساد آفة اجتماعية ليست حكرا على بلد دون آخر، كما يمس القطاعين العام والخاص بمختلف مجالاتهم، فأصبح بذلك يشكل أكبر التحديات والعقبات التي تحول دون الانطلاقة الحقيقية للتنمية والازدهار الاقتصادي، الاجتماعي، والسياسي، خاصة في البلدان النامية.

والجزائر كدولة انتهجت حديثا النظام الليبرالي واقتصاد السوق الحر، وفي خضم هذا التحول سرعان ما وجدت نفسها في مواجهة فساد إداري، مالي، وحتى سياسي منتشر بشكل كبير، فسارعت الجزائر للانضمام والمصادقة على الاتفاقيات الدولية الرامية إلى مكافحة هذه الظاهرة العالمية. فباشرت إصلاحات على مستوى التشريعات المنظمة لهذا الإطار، وإنشاء آليات مؤسسية للوقاية من الفساد ومكافحته، فكانت

\* المؤلف المرسل.

البداية بإصدار القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، حيث تم التنصيص في مواده على إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

لكن من المفردات الغريبة الزيادة الكبيرة في نسبة الفساد في ظل هذه الهيئة، ولعل ذلك مرده إلى غياب مكنزات حقيقة مباشرة لهذه الآلية لمهامها، وهو ما حاولت الإرادة السياسية في الجزائر تداركه من خلال التعديل الدستوري 2020 بالتنصيص على إنشاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، واعطائها صلاحيات رقابية ينتظر تعزيزها بصدور القانون المنظم لها وتجسيد إرادة محاربة الفساد، وإزالة التفاوت الحاصل بين الإطار القانوني والمؤسساتي، والواقع العملي لمكافحة الفساد في الجزائر.

الكلمات المفتاحية: الشفافية؛ الوقاية من الفساد ومكافحته؛ الدستور؛ الصلاحيات الرقابية.

**Abstract:**

Corruption is a social scourge that concerns all countries, and it affects the public and private sectors in their various fields. Corruption has become the biggest challenge that hinders economic, social and political development, especially in developing countries.

And Algeria, as a country that recently followed the liberal system and the free market economy, and during this transformation, it found itself in the face of widespread administrative, financial, and even political corruption. so Algeria hastened to join and ratify international agreements aimed at combating this global phenomenon. The beginning was the issuance of law 06-01 related to the prevention and control of corruption.

But the percentage of corruption has become large during the work of this body and this is due to absence of real mechanisms to carry out its tasks, as the political will in 2020 constitutional amendment by establishing the supreme authority for transparency, prevention and control of corruption, and giving it oversight powers

that are expected to be strengthened after the issuance of the regulating it embodies the will to fight corruption, remove the disparity between the legal and institutional framework, and the practical reality of combating corruption in Algeria.

**Keywords:** Transparency; constitution; prevention and combating corruption; supervisory powers.

### مقدمة:

يعتبر الفساد آفة ذات بعد عالمي لها تأثير ضار على السياسات التنموية على جميع الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، والجزائر من بين الدول التي استفحلت فيها ظاهرة الفساد، ووجدت المناخ الملائم للانتشار بمختلف الأشكال وفي جميع المجالات، حيث تتبوأ الجزائر المراتب الأولى المتعلقة بالمؤشرات الدولية للفساد، مسجلتا بذلك درجات متدنية من الشفافية والحكم الرشيد.

وقصد مكافحة الفساد والوقاية منه انضمت الجزائر إلى الجهود الدولية الرامية إلى محاربة واستئصال هذه الآفة، من خلال المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك سنة 2003، هذه الأخيرة فرضت على الدول المنضمة لها إنشاء هيئة أو هيئات تتولى منع الفساد على أن يتم ذلك وفقا للمبادئ الأساسية للنظام القانوني لكل دولة.

تطبيقا لذلك بادرت الجزائر بتأسيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب القانون رقم 06 – 01 المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم ، ولم يتم تنصيب هذه الهيئة فعليا إلى غاية سنة 2011، مع منحها استقلالية شكلية تميزت بالمحدودية من الناحية العضوية بتعيين أعضائها وتجديد وانهاء مهامهم من قبل رئيس الجمهورية ، وكذا تقييد الاستقلال الوظيفي للهيئة، باعتمادها على الإعانات المالية للدولة، ونسبية استقلالها الإداري وتقييد علاقتها بالقضاء، مع وضعها لدى رئيس الجمهورية ، كما لم تتم دسترتها إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2016 ومنحها صلاحيات يغلب عليها الطابع الاستشاري.

من أجل تدارك هذه النقائص التي عطلت الدور الحقيقي المنوط بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، نص التعديل الدستوري لسنة 2020 في الباب الرابع

منه المتعلق بمؤسسات الرقابة على إنشاء هيئة جديدة، مانحا إياها صفة السلطة، واستقلالية مالية وإدارية ووظيفية، ووضع لها إطارا عاما لمهامها، تاركا للقانون تنظيمها وتشكيلها وصلاحياتها الأخرى، هذه الهيئة هي السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وقد جاءت هذه الهيئة لتفادي إخفاقات جلّ التجارب السابقة لإنشاء هيئات وطنية فعالة لمكافحة الفساد؛ لذلك سنحاول من خلال هذا المقال استشراف مدى فعالية الدور الذي ستؤديه السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في مواجهة آفة الفساد في إطار التعديل الدستوري 2020 كهيئة جديدة مستقلة أصبغ عليها وصف السلطة؟

كما تهدف هذه الدراسة إلى التعرض لمستجدات التعديل الدستوري لسنة 2020 المتعلقة بإعادة تنظيم المؤسسات الرقابية الخاصة بالوقاية من الفساد ومكافحته، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته أنموذجا، وذلك بشيء من التفصيل والدقة مع مقارنتها بالهيئات التي سبقتها وبالتالي التعرض لنظامها القانوني وإظهار مدى فعالية مهامها في هذه التعديلات.

لذلك استلزمت الإجابة على إشكالية الدراسة تقسيمها إلى محورين، يتضمن المحور الأول: مفهوم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والمحور الثاني: مهام السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في إطار تعديل 2020 ومدى فعاليتها.

### المحور الأول: مفهوم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

في إطار الإصلاح المؤسساتي الذي تبناه التعديل الدستوري 2020<sup>(1)</sup>، تم التنصيص بموجب المادة 204 منه على إنشاء مؤسسة رقابية جديدة تدعى في صلب النص السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وقبل التعرض لمهام أو صلاحيات هذه المؤسسة التي تعنى بمكافحة الفساد والوقاية منه، سنتعرض لتعريفها

(1) - مرسوم رئاسي رقم 442-20 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج. رعد 82 صادر في 30 ديسمبر 2020..

ومميزاتها التي تبرز الخصائص الجديدة التي منحت لها وكذا تحديد الطبيعة القانونية لها التي تختلف عن الهيئات التي سبقها في هذا المجال.

### أولاً: تعريف السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

نصت المادة 204 من التعديل الدستوري 2020 على أن " السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة مستقلة".

وبالتالي يمكن تعريف السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بأنها مؤسسة دستورية رقابية مستقلة تكلف بتجسيد الشفافية في الحياة العامة والوقاية من الفساد ومكافحته<sup>(1)</sup>.

ما يلفت الانتباه هو أن المؤسس الدستوري بعد التعديل الأخير أصبح يميز بين المؤسسة والهيئة، حيث استعمل مصطلح المؤسسات فيما يخص السلطات ذات اختصاص استشاري و/أو رقابي، بينما استعمل مصطلح هيئات عندما يتعلق الأمر بالسلطات ذات اختصاص استشاري فقط، وقد عرّفت السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته - التسمية التي أصبحت تطلق على الهيئة- بأنها مؤسسة مستقلة، ومنحها اختصاصات رقابية إلى جانب اختصاصاتها الاستشارية<sup>(2)</sup>.

### ثانياً: الأساس القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

إن الأساس القانوني الذي تم بناء عليه إنشاء آليات الوقاية من الفساد ومكافحته في الجزائر، والتي كان آخرها السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته التي أنشأت بموجب المادتين 204 و205 من التعديل الدستوري 2020، يعتبر أساساً ذا بعد دولي، وكذا إقليمي، قبل أن يكتف في شكل تشريعات داخلية، ألا وهو اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 31

(1) - أحسن غربي، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة أبحاث، المجلد 06، العدد 01، سنة 2021، ص 692.

(2) - جلول حيدور، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وحماية الممتلكات والأموال العمومية، أطروحة دكتوراه علوم تخصص حقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سيدي بلعباس، سنة 2021، ص 26.

أكتوبر 2003<sup>(1)</sup> والتي صادقت عليها الجزائر بتحفظ في 19 أبريل 2004<sup>(2)</sup>، حيث نصت في المادة 06 منها على أن:

" 1 - تكفل كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات، حسب الاقتضاء، تتولى منع الفساد، بوسائل مثل: (أ) تنفيذ السياسات المشار إليها في المادة 5 من هذه الاتفاقية، والإشراف على تنفيذ تلك السياسات وتنسيقه، عند الاقتضاء؛ (ب) زيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها.

2 - تقوم كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها في الفقرة 1 من هذه المادة ما يلزم من الاستقلالية، لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمناى عن أي تأثير لا مسوغ له. وينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين، وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للاضطلاع بوظائفهم...."

كذلك تجد السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته أساسا لها في اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته المعتمدة بمابوتو في 11 يوليو 2003، والتي صادقت عليها الجزائر في 10 أبريل 2006<sup>(3)</sup>، بالإضافة إلى اتفاقيات أخرى عديدة ذات صلة بموضوع الفساد؛ كاتفاقية الأمم المتحدة لتجريم الرشوة، فسعت الجزائر في هذا الإطار إلى تكييف تشريعاتها الداخلية مع هذه الاتفاقيات الدولية ولعل أبرزها قانون 06-01 المتعلق بمكافحة الفساد والوقاية منه، والذي تعمل الدوائر الوزارية المختصة حاليا على تعديله وتتممه أو إلغائه، وإصدار قانون آخر ينظم هذا المجال، كذلك الحال بالنسبة للقانون المنظم للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد

(1) - اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 31 أكتوبر 2003.

(2) - مرسوم رئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 19 أبريل 2004 يتضمن التصديق، بتحفظ، على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر سنة 2003. ج. ر، عدد 26، الصادر في 25 أبريل 2004.

(3) - مرسوم رئاسي رقم 06-137 المؤرخ في 10 أبريل 2006 يتضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمدة بمابوتو في 11 يوليو سنة 2003، ج. ر، عدد 24، الصادر في 16 أبريل 2006.

ومكافحته الذي ينتظر صدوره، وذلك في إطار استكمال البناء المؤسساتي الذي تبانه التعديل الدستوري 2020.

ثالثاً: الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

حددت المادة 204 من التعديل الدستوري 2020 الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بنصها على أنها مؤسسة مستقلة، وبالتالي فهي مؤسسة ترقى إلى مستوى المؤسسات الدستورية، وتمتع بالاستقلالية، لها مهام أساسية رقابية ولها مهام أخرى استشارية ومهام ذات طابع تحسيبي حددتها المادة 205 من التعديل الدستوري 2020.

يقصد بالاستقلالية عدم خضوع الهيئة أو السلطة المكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته إلى رقابة سلمية كانت أو رقابة وصاية، ولتجسيد تلك الاستقلالية لبد من التمتع بالاستقلال المالي والإداري إلى جانب تمتعها بالشخصية المعنوية الأمر الذي يمنحها الحرية في العمل الداخلي والخارجي

رابعاً: مميزات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

مقارنة بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، التي نص عليها القانون رقم 01-06<sup>(1)</sup>، وكذا المادتين 202 و203 من التعديل الدستوري 2016، والتي استبدلت بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، هذه الأخيرة ميزها المؤسس الدستوري في تعديل 2020 بعدة ميزات لم تتوفر في الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، نذكر منها:

1) إعطاء دور رقابي للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، حيث تم إدراجها في الباب الرابع من الدستور المتعلق بمؤسسات الرقابة مع تخصيص فصل كامل لها هو الفصل الرابع من هذا الباب المعنون بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

(1) - قانون رقم 01-06 مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج. ر، عدد 14 صادر بتاريخ 08 مارس 2006، متمم بالأمر رقم 05-10 مؤرخ في 26 أوت 2010، ج. ر، عدد 50 صادر في 01 سبتمبر 2010.

عكس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي اعتبرت هيئة استشارية بموجب التعديل الدستوري 2016، إذ تتمتع هذه الأخيرة بجملة من الصلاحيات الاستشارية في مجال تخصصها وهو الوقاية من الفساد، وذلك في شكل توصيات، آراء أو تقارير تعدها الهيئة على أساس أنها الجهاز المختص للوقاية من الفساد ومكافحته والسهر على ضمان احترام القانون وتطبيق أو الاقتداء بكل البرامج المعدة من الهيئة للوقاية من الفساد ومكافحته، وهذه الآراء والتوصيات والاقتراحات تصدرها وفقا للنظام الداخلي<sup>(1)</sup>، وهذا ما نصت عليه المادة 18 من المرسوم الرئاسي رقم 06-314 الذي يحدّد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها<sup>(2)</sup>.

2) إعطاء الطابع السلطوي للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك باستبدال مصطلح الهيئة المنصوص عليه سابقا بمصطلح "السلطة العليا" وما لهذا المصطلح من دلالات تعني منحها صلاحيات أكبر في اتخاذ القرارات، تم تكريس البعض منها في المادة 205 من التعديل الدستوري 2020.

أراد المؤسس الدستوري بذلك أن يعطي قيمة دستورية لهذه المؤسسة الرقابية وذلك من خلال التخلي عن مصطلح "الهيئة الوطنية"، واستبداله بمصطلح "السلطة العليا"، وبالتالي رفع المؤسس الدستوري رتبة هذه المؤسسة الرقابية ورفاها إلى مصف السلطات المنصوص عليها في الدستور، ليصبح لديها دور منتج وفعّال على غرار باقي سلطات الدولة وليس مجرد دور استشاري كما كانت تدل على ذلك التسمية القديمة المتمثلة في "الهيئة الوطنية"<sup>(3)</sup>.

3) إسناد صلاحية إصدار الإطار القانوني المنظم للسلطة العليا للشفافية

(1) - فتيحة سعادي، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة بجاية، سنة 2011، ص 21.

(2) - مرسوم رئاسي رقم 06 - 413 مؤرّخ في 22 نوفمبر 2006، يحدّد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، ج. ر عدد 74 صادر بتاريخ 22 نوفمبر 2006.

(3) - أحمد عميري، أخلقة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2020 - السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته أنموذجا، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 01، العدد السابع، سنة 2021 ص 66.



والوقاية من الفساد ومكافحته للمشرع عن طريق قانون يحدد تنظيمها وتشكيلتها، وكذا صلاحياتها الأخرى حسب ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 205 من التعديل الدستوري 2020.

على خلاف تنظيم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته عن طريق مرسوم رئاسي، بل وبإيعاز صريح من القانون 06-01 نفسه، كما هو واضح من خلال الفقرة الثانية من المادة 18 من هذا الأخير، بما يفيد أن السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية هي التي اعتنت بتنظيم كل الجوانب التنظيمية الخاصة بالهيئة، بكل ما قد يشكله ذلك من سيطرة على عمل وصلاحيات هذه الهيئة. والتي وصفها كل من القانون 01-06 والمرسوم 06-413، بالسلطة الإدارية المستقلة. وعليه، أفلا يمكن اعتبار هذا الأمر بمثابة تنازل ضمني من المشرع للسلطة التنفيذية، بتنظيم مسألة تدخل أساسا في مجال التشريع، نظرا لخطورة المجال المرتبطة به من جهة، وضمانا لاستقلالية هذه الأخيرة من جهة أخرى. مما أثر بشكل كبير على استقلاليتها<sup>(1)</sup>.

(4) عدم جعل تبعية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد لأي جهة، فيما وضعت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لدى رئيس الجمهورية.

وقد نصت المادة 202 من التعديل الدستوري 2016<sup>(2)</sup> على أن " تؤسس هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وهي سلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية تتمتع الهيئة بالاستقلالية الإدارية والمالية."

وقد انتقدت هذه المادة على أن وضع الهيئة تحت وصاية أعلى سلطة في الدولة وهي رئيس الجمهورية يؤدي للتشكيك في استقلاليتها ونزاهتها خاصة بالنظر لطبيعة النظام السياسي الجزائري الذي تنفرد فيه السلطة التنفيذية بصلاحيات وامتيازات على حساب السلطات الأخرى وهذا ما يعكس غياب مؤشرات مكافحة الفساد<sup>(3)</sup>.

(1) - بومدين كتون، أجهزة مكافحة الفساد ودورها في تجسيد تحديات الإصلاح السياسي في الجزائر المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد الثاني العدد الرابع، جامعة الأغواط، د س ن، ص 414.

(2) - قانون 01-16 مؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج. ر، العدد 14 صادر في 07 مارس 2016.

(3) - مليكة هنان وبن عامر بواب، جديد رقابة المؤسسات الدستورية المختصة في الوقاية ومكافحة الفساد من خلال التعديل الدستوري 2020، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، العدد الثامن جوان 2021، ص 19.

كما نلاحظ أن المشرع وقع في تناقض بين الفقرة 01 من المادة 18 والفقرة 02 فكيف تكون الهيئة سلطة إدارية مستقلة وفي المقابل تخضع لرئيس الجمهورية ويرى البعض أن سبب هذا التناقض يرجع إلى الضغوط الممارسة على الدولة الجزائرية من طرف هيئة الأمم المتحدة لإحداث هذه الهيئة ومن جهة ثانية رغبة المشرع في ترك الهيئة تحت إمرة السلطة التنفيذية لعدم توافر إرادة سياسية لمكافحة الفساد<sup>(1)</sup>.

## المحور الثاني: مهام السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في إطار التعديل الدستوري 2020

من خلال استقراء نص المادة 205 من التعديل الدستوري التي أحصت مهام السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وفي انتظار صدور القانون المحدد لتنظيمها وتشكيلها وكذا صلاحياتها الأخرى حسب ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من نفس المادة يمكن تقسيم هذه المهام على النحو التالي:

**أولاً: وضع استراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مع تنفيذها ومتابعتها**

تقرر السلطة العليا للشفافية الاستراتيجية التي تراها مناسبة لتدعيم الشفافية والتي ترى بأنها تساهم في الوقاية من الفساد وتساهم في مكافحته وتكون هذه الاستراتيجية ملزمة لجميع الجهات المعنية بالدولة والتي يتعين عليها التقيدها، علماً أن وضع الاستراتيجية لم يكن من اختصاص الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وإنما كان دورها يتوقف على مجرد اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد دون الشق المتعلق بالمكافحة، ودون أن تقترح بصورة مباشرة سياسة شاملة وإنما تقترحها ضمن قواعد الوقاية من الفساد، على أن تتكفل الدوائر الحكومية بوضع السياسة الشاملة مع إمكانية مخالفة اقتراح الهيئة الوطنية بخصوص السياسة

(1) - رمزي حوحو وندش ليلي، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، جامعة بسكرة، د س ن، ص 73.

الشاملة لعدم وجود ما يلزم الحكومة بالأخذ باقتراح الهيئة الوطنية<sup>(1)</sup>.

وهذا ما جعل الهيئة أمام عبء ثقيل ومسؤوليات جسام في مجال إعداد السياسات والتدابير الوقائية الناجعة والسهر على تطبيقها، كل هذا ساهم في إفراغ الهيئة من محتواها وجعل كل أهدافها التي أنشأت من أجلها حبر على ورق، وبقيت مجرد هيكل أو مؤسسة شكلية غير فعالة ولا تقوم بدورها في اكتشاف ومحاربة مختلف أشكال الفساد فمنذ أنشائها لم تسجل الجزائر أي تحسن في المؤشرات الدولية للفساد، بل عرفت انتشارا واستفحالا أكثر لفضائح الفساد وامتداده وتوغله أكثر فأكثر في القطاعات الحساسة والاستراتيجية في الاقتصاد الوطني<sup>(2)</sup>.

أما في التعديل الدستوري 2020 فقد أسندت للسلطة العليا صلاحية وضع الاستراتيجية الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مع متابعتها وتنفيذها، وذلك بتحديد القواعد والأليات التي تراها مناسبة لتنفيذ ونجاح هذه الاستراتيجية.

### ثانيا: جمع المعلومات مع التبليغ والإخطار بها

بعدها كانت مهمة جمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد يكون بالاستعانة بالنيابة العامة، أصبح من صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته جمع ومعالجة وتبليغ المعلومات المرتبطة بمجال اختصاصها، ووضعها في متناول الأجهزة المختصة. بالإضافة إلى إعطائها صفة الإخطار، فقد كانت الهيئة لا تستطيع إخطار النيابة مباشرة عندما تتوصل إلى ملفات فساد بل تحيل الملف إلى وزير العدل حافظ الأختام، مما يؤثر سلبا في تجسيد مبدأ الشفافية<sup>(3)</sup>.

إذ تنص المادة 22 من القانون 01-06 على أنه " عندما تتوصل الهيئة إلى وقائع ذات وصف جزائي، تحول الملف إلى وزير العدل، حافظ الأختام، الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء". يتضح لنا من نص المادة أن

(1) - أحسن غربي، المرجع السابق، ص 701.

(2) - سارة بوسعيد وعقون شراف، واقع الفساد في الجزائر وأليات مكافحته، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية المجلد الخامس، العدد الأول جوان 2018، ص-ص 326، 327.

(3) - مليكة هنان وبن عامربواب، المرجع السابق، ص 24.

الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته لا تملك الصلاحية لإخطار النائب العام بالمعطيات التي تتوصل إليها من خلال تحقيقاتها وتقاريرها، بل يجب عليها رفع الملفات التي ترى فيها ممارسات تمس بالمصلحة العامة وتشجع على الفساد إلى وزير العدل، الذي بدوره يخطر النائب العام لتحريك الدعوى العمومية ضد المخالفين عند الاقتضاء أي له السلطة التقديرية في ذلك هذا التقييد إن دل فإنما يدل على التقييد الصارم الذي فرضه المشرع على الهيئة والذي يكرس عدم استقلاليتها الوظيفية فالمفترض هو تمتعها بسلطة إخطار القضاء بالقضايا التي تراها تمس بالفساد، ما سيجعلها تكسب المزيد من الوقت لمعالجتها وتجاوز مساوئها<sup>(1)</sup>.

أما في ظل التعديل الدستوري 2020 فقد منح للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته صلاحية إخطار مجلس المحاسبة والسلطة القضائية المختصة كلما عاينت وجود مخالفات بل لها حتى حق إصدار أوامر عند الاقتضاء للمؤسسات والأجهزة المعنية.

### ثالثا: مهام ذات طابع استشاري

تستشار السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، ولها الحق في إبداء رأيها في مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة أو مقترحات القوانين المقدمة من طرف النواب، شريطة أن تكون في مجال اختصاصها، غير أن ذلك لا ينطبق على النصوص التنظيمية لأن المادة 205 / البند 6 جاءت صريحة في هذا الشأن، إذا نص على أنه من مهام السلطة العليا للشفافية " إبداء الرأي حول النصوص القانونية ذات الصلة بمجال اختصاصها " كما أن الرأي الاستشاري الذي تبديه السلطة العليا يبقى غير ملزم بالنسبة للحكومة أو البرلمان فلهما الأخذ به كونه صادر عن جهة مختصة دستوريا بالوقاية من الفساد ومكافحته، كما لهما استبعاده لأسباب موضوعية أو غير موضوعية.

(1) - سلسبيل زعموش، الاستقلالية النسبية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد الرابع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيجل، نوفمبر 2017، ص 202.

أما بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، فتجدر لإشارة إلى أنه وبالرغم من تمتع الهيئة بصلاحيات استشارية واسعة إلا أنه لا يمكن اعتبارها هيئة استشارية، إذ سنبقي على طابع السلطة الإدارية المستقلة ذات الصلاحية الاستشارية، وهذا على غرار بعض السلطات الإدارية المستقلة الأخرى، التي خول لها مهام استشارية في مجال اختصاصها، لأن طبيعة العملية الاستشارية تتطلب مهارات فنية وعملية في مجال الاختصاص لا يمكن الاستغناء عنها، فالمؤهل العلمي يسمح للمعني باكتساب الخبرة والمهارة والمقدرة على القيام والتنسيق في العمليات المتعلقة بالمهنة، كما أن الكفاءة الفنية في الميادين المحددة، والدراية هي أمور قد لا نجدها متوفرة في إدارات التنفيذ، بحيث يكون من اللازم قبول النصائح، كما أن العمل الاستشاري لا يتوقف نجاحه على تقديم الاقتراحات البناءة فقط، بقدر ما يتوقف على إعطاء معنى وتبرير منطقي للتغيير الذي يتم بقصد تحسين الأوضاع وخدمة الصالح العام<sup>(1)</sup>، كل هذه الشروط الواجب توفرها في الممارسين للعملية الاستشارية يستوجب أخذها بعين الاعتبار في التشكيلة المقبلة للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

#### رابعاً: مهام ذات طابع تحسيبي وتكويني:

أسندت للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، بموجب التعديل الدستوري 2020 عدة مهام ذات طابع تحسيبي وكذا تكويني تمس شرائح أو فئات عديدة من المجتمع سواء كانوا في شكل هيئات أو مؤسسات عمومية وخاصة أو منظمات المجتمع المدني، وتهدف عملية التحسيس إلى المساهمة في أخلاق الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الراشد والوقاية من الفساد ومكافحته، بالإضافة إلى متابعة وتنفيذ ونشر ثقافة الشفافية والوقاية ومكافحة الفساد، كما تم إعطاء الأولوية للمجتمع المدني كشريك في تعميم ثقافة الشفافية والنزاهة والوقاية من الفساد ومكافحته من خلال تدعيم قدراته في هذا المجال من قبل السلطة العليا، وفي نفس الإطار تم إنشاء مرصد وطني للمجتمع المدني تطبيقاً للمادة 213 من التعديل الدستوري 2020 كهيئة استشارية من بين مهامها المساهمة في ترقية القيم الوطنية

(1) - فتيحة سعادي، المرجع السابق، ص 22.

ومشاركة المؤسسات الأخرى في تحقيق أهداف التنمية الوطنية التي بدون شك لن تتأتى إلى بالوقاية من الفساد ومحاربتة.

كما تشارك السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في تكوين أعوان الأجهزة المكلفة بالشفافية والوقاية ومكافحة الفساد، ويبقى صدور القانون المنظم للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته كفيل بالكشف عن هذه الأجهزة وكذا باقي الآليات التي ستستعملها السلطة العليا في أداء مهامها على أكمل وجه كون المؤسس الدستوري ترك الكثير من التفاصيل المتعلقة بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته لهذا القانون.

وكانت تتمتع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بنفس المهام التحسيسية تقريبا التي أسندت للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، إذ تقوم في إطار أعمالها الرامية إلى الوقاية من الفساد بأعمال تحسيسية، تتمثل في نشر الوعي الاجتماعي لدى المواطنين بصفة عامة والموظفين والعمال في القطاع العام والخاص بصفة خاصة، بمخاطر الفساد على الدولة والمجتمع، ويندرج ذلك في إطار المهام المسندة لها قانونا. إذ تتولى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته طبقا لنص المادة 02 ف 24 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، بإعداد برامج تسمح بتوعية وتحسيس المواطنين بالآثار الضارة الناجمة عن الفساد<sup>(1)</sup>.

### خاتمة:

من خلال دراسة موضوع السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بإبراز الطبيعة القانونية لهذه المؤسسة الدستورية، وكذا مميزاتها، ومهامها، نخلص إلى النتائج والتوصيات التالية:

### النتائج:

(1) - جلول حيدور، المرجع السابق، ص 55.

السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة دستورية رقابية مستقلة.

✓ سيتم تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بموجب قانون وليس عن طريق التنظيم كما كان معمول به سابقا.

✓ السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، مؤسسة مستقلة ليست تابعة لأي جهة.

✓ تم تدعيم صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بمهام يعود لها القرار السيادي في ممارستها كوضع استراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مع تنفيذها ومتابعتها، وليس مجرد اقتراحها، ومنح السلطة العليا حق اخطار السلطات القضائية بما فيها مجلس المحاسبة بصفة مباشرة دون أي وساطة، مع إمكانية توجيه أوامر للأجهزة المعنية عند الاقتضاء.

✓ محاولة تفعيل دور منظمات المجتمع المدني في الوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا نشر ثقافة الشفافية والنزاهة، والمساهمة في الوصول إلى الحكم الراشد على جميع المستويات المحلية والوطنية، وهو توجه جديد يلاحظ محاولة ترسيخه من خلال انشاء الآليات الدستورية التي تتكفل بذلك، وتدعيم إطارها القانوني.

✓ الاحتفاظ بالدور التوعوي التحسيسية الذي كانت تمارسه الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد وإعادة اسناده لسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

✓ إعطاء الدور الاستشاري للسلطة العليا فيما يخص إثراء التشريعات الخاصة بتنظيمها.

✓ مساهمة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في عملية التأطير والتكوين المتعلقة بأعوان الأجهزة المكلفة بالشفافية والوقاية ومكافحة الفساد.

التوصيات:

يلاحظ أنه رغم إدراج السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته دستوريا ضمن الباب المتعلق بالمؤسسات الرقابية وتسميتها بالسلطة العليا إلا أن الصلاحيات التي منحت لها بموجب المادة 205 من التعديل الدستوري 2020 إذا قارنها بصلاحيات

الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته فهي لا تختلف عليها كثيرا إذ يُعْلَبُ عليها الطابع الاستشاري التوعوي ماعدا فيما يتعلق بوضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، التبليغ المباشر للسلطات القضائية، وتوجيه أوامر للأجهزة المعنية لكن ليس في كل الحالات بل عند الاقتضاء فقط، وعليه يجدر بنا توجيه التوصيات التالية:

✓ الإسراع في إصدار القانون المنظم للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

✓ النص على انتخاب تشكيلة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من قبل هيئات دستورية مختلفة ومنظمات المجتمع المدني بدلا من تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية، مع رفع عددهم واشتراط الكفاءة العلمية والعملية في المترشحين لهذه المناصب، قصد منح الاستقلالية العضوية الكاملة للمنتسبين لهذه السلطة.

✓ إنشاء جهاز خاص يمكن السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من البحث والتحري ومنحه صفة الضبطية القضائية.

✓ إعطاء الحرية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في إعداد نظامها الداخلي لتكيفية بما يتلاءم مع ممارسة مهامها.

✓ التنصيب على وجوب نشر أعمال السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته من أجل تكريس الشفافية في عملها وعلى مستوى الهيئات العمومية والخاصة.

✓ توسيع مجال جرائم الفساد التي يمكن أن تلحق بالمتلكات والأموال العمومية ليشمل جرائم منصوص عليها في قوانين أخرى بدلا من حصرها في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته مع وجوب إلغاء هذا الأخير وتعويضه بنصوص قانونية أخرى أكثر فعالية.

✓ إدراج مواد تتعلق بصلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في تلقي الشكاوى والبلاغات من المواطنين وكذا الموظفين.



- ✓ تعزيز دور المجتمع المدني في مجال مكافحة الفساد من خلال انشاء آليات واضحة لأداء هذا الدور ضمن القانون المتعلق بالسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.
- ✓ تفعيل دور وسائل الإعلام في تكريس الشفافية والنزاهة، والوقاية من الفساد ومكافحته لاسيما بالنسبة للدور التوعوي الذي يمكن أن تقوم به هذه الأخيرة.
- ✓ العمل على الاستفادة من الآليات الدولية المعنية بالوقاية من الفساد ومكافحته مع توطيد العلاقات مع الفاعلين الدوليين في هذا المجال.

### قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية:

(1) الرسائل والمذكرات الجامعية:

1-1 رسائل الدكتوراه:

- جلول حيدور، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وحماية الممتلكات والأموال العمومية، أطروحة دكتوراه علوم تخصص حقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سيدي بلعباس، سنة 2021، ص 26.

2-1 مذكرات الماجستير:

- فتيحة سعادي، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة بجاية، سنة 2011.

(2) المقالات:

- أحسن غربي، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة أبحاث، المجلد 06، العدد 01، سنة 2021.

- أحمد عميري، أخلة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية طبقا للتعديل الدستوري لسنة 2020 – السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته نموذجا- مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 01، العدد السابع، سنة 2021.

- بومدين كتون، أجهزة مكافحة الفساد ودورها في تجسيد تحديات الإصلاح السياسي في الجزائر المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، المجلد الثاني العدد الرابع، جامعة الأغواط، د س ن.
- رمزي حوحو وندش ليلي، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، جامعة بسكرة، د س ن.
- سارة بوسعيد وعقون شراف، واقع الفساد في الجزائر وأليات مكافحته، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية المجلد الخامس، العدد الأول جوان 2018.
- سلسبيل زعموش، الاستقلالية النسبية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، العدد الرابع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيجل، نوفمبر 2017.
- مليكة هنان وبن عامر بواب، جديد رقابة المؤسسات الدستورية المختصة في الوقاية ومكافحة الفساد من خلال التعديل الدستوري 2020، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، العدد الثامن جوان 2021.

### (3) النصوص القانونية:

#### 1-3 الدساتير:

- مرسوم رئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 يتضمن إصدار نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 18 نوفمبر 1996، ج. ر، عدد 76، صادرة في 08 ديسمبر 1996، المعدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج. ر عدد 82 صادر في 30 ديسمبر 2020.

#### 2-3 الاتفاقيات الدولية:

- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 31 أكتوبر 2003.
- اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمدة بمابوتو في 11 يوليو سنة 2003.

## 3-3 القوانين:

- قانون رقم 01-06 مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج. ر، عدد 14 صادر بتاريخ 08 مارس 2006، متمم بالأمر رقم 05-10 مؤرخ في 26 أوت 2010، ج. ر، عدد 50 صادر في 01 سبتمبر 2010.

- قانون 01-16 مؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج. ر، العدد 14 صادر في 07 مارس 2016.

## 4-3 المراسيم:

- مرسوم رئاسي رقم 128-04 المؤرخ في 19 أبريل 2004 يتضمن التصديق، بتحفظ، على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر سنة 2003، ج. ر، عدد 26، الصادر في 25 أبريل 2004.

- مرسوم رئاسي رقم 137-06 المؤرخ في 10 أبريل 2006 يتضمن التصديق على اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته، المعتمدة بمابوتو في 11 يوليو سنة 2003، ج. ر، عدد 24، الصادر في 16 أبريل 2006.

- مرسوم رئاسي رقم 06 - 413 مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدّد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، ج. ر عدد 74 صادر بتاريخ 22 نوفمبر 2006.