



المسيلة في: ٢٠٢٤/١٢/٢٠

الرقم : ٣٦ / ك ح.ع س/ ٢٠٢٤

مستخرج فردي من محضر مداولات المجلس العلمي للكلية

في يوم: 2025/11/30 (الثلاثون من شهر نوفمبر ألفان وخمسة وعشرون) اجتمع أعضاء المجلس العلمي للكلية في دورته العادية.

و بناء على التقارير الإيجابية للخبراء:

أ.د/ ضريفي نادية (جامعة المسيلة).

أ.د/ دحية عبد اللطيف (جامعة المسيلة).

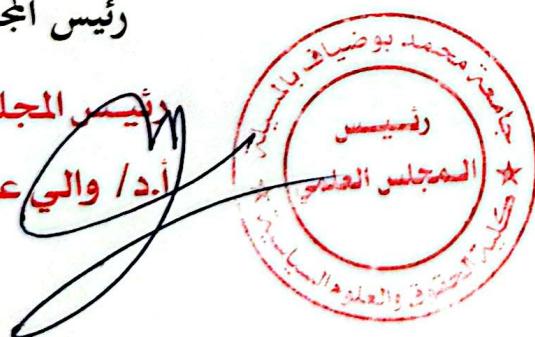
بخصوص مطبوعة بيداغوجية للدكتور: عجافي الياس / قسم: الحقوق المعونة بـ: "محاضرات في مقياس قانون الوقاية من الفساد ومكافحته".

تم اعتماد المؤلف المذكور أعلاه والمصادقة عليها من طرف المجلس العلمي.

رئيس المجلس العلمي

رئيس المجلس العلمي

أ.د/ والي عبد اللطيف





وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة محمد بوضياف - المسيلة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



محاضرات موسومة بـ

قانون الوقاية من الفساد ومكافحته

دروس موجهة لطلبة السنة الثانية ماستر حقوق

تخصص قانون الاعمال

من إعداد الدكتور: عجابي إلياس

أستاذ التعليم العالي

بطاقة تواصل

اسم الأستاذ ولقبه: الدكتور عجافي الياس

جامعة محمد بوضياف بالمسيلة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم: الحقوق

الإميل المهني : ilyas.adjabi@univ-msila.dz

عنوان الدروس عبر الخط : قانون الوقاية من الفساد ومكافحته

الفئة: السنة الثانية ماستر تخصص قانون الاعمال

السداسي: الثاني

اسم الوحدة: وحدات التعليم المنهجية

اسم المادة: قانون الوقاية من الفساد ومكافحته

الرصيد: 01

المعامل: 01

المحور الأول:

النظرية العامة لمقياس قانون الوقاية من الفساد ومكافحته

يهدف هذا المقياس الى تمكين طلبة السنة الثانية ماستر المقبولين على التخرج والالتحاق بالحياة المهنية من التعرف بدرجة أولى والتكلم بدرجة ثانية بمختلف التدابير والإجراءات القانونية الوقائية منها والعلاجية ذات العلاقة بالوقاية من ظاهرة الفساد ومكافحتها خاصة ما تعلق منها بوظيفة العمومية ، على اعتبار ان فئة كبيرة من الطلبة هم موظفين، الامر الذي من شأنه ان يساهم في اضفاء قدر كبير من الوعي لدى هاته الفئة بخطورة ظاهرة الفساد والليات المكرسة قانونا لمكافحته، من هذا المنطلق يمكن تحديد اهم اهداف تدريس مقياس قانون الوقاية من الفساد ومكافحته في النقاط التالية:

- 1- ابراز درجة خطورة ظاهرة الفساد على الحياة الاجتماعية بالنسبة للافراد وعلى العمل الادرية بالنسبة لمؤسسات الدولة والمال العام.
- 2- تكوين الطلبة وتأهيلهم في مجال الوقاية من الفساد حتى يتسعى لهم الحيلول دون ال الوقوع في افعال الفساد .
- 3- نشر ثقافة الوعي ومبادئ الشفافية والنزاهة والحياد والموضوعية في اوساط الطلبة .

خصوصية الركن المفترض في جرائم الفساد (الموظف العمومي)

المتذرر للقانون 01-06 يلاحظ بصفة جلية انه قد اعتمد نفس التعريف الذي اعتمدته الاتفاقية في تحديد صفة الموظف العمومي المعني بالجرائم التي تدخل في اختصاص القانون 01-06 ، لذلك يمكن القول ان المشرع الجزائري قد اعتمد نظرية الموظف العمومي الفعلي [1] أو ما يطلق عليها فقهيا بنظرية الموظف العمومي الموسعة التي وسعت من العناصر التي تدخل في تحديد مواصفات الموظف لتشمل جميع الأشخاص الذين يقدمون خدمات وأعمال عامة بغض النظر عن النظام القانوني القانوني الذي يتبعه أو الذي ينتمي إليه ، نتيجة لذلك فان اي شخص مهما كانت صفتة القانونية يقوم بارتكاب إحدى الأفعال المجرمة والمعاقب عليها بموجب نصوص القانون 01-06 يعتبر من نظر هذا القانون موظفا عموميا فعليا استنادا إلى نص المادة الثانية منه وبالتالي يدخل في اختصاصه وتسري عليه أحكامه ، واللاحظ أن هذا الطرح يأتي في مقابل التوجه الذي انتهجه المشرع الجزائري في القانون الإداري [2] ، وهو نوجه مخالف تمام إذا ما أخذنا بعين الحسبان تعريف الموظف العمومي في القانون الأساسي العام الخاص به .

من هنا تكمن خصوصية القانون 01-06 بوصفه قانونا جزائيا صارما يعالج أفعالا مخالفة للنظام العام داخل المجتمع يختلف تماما في طياته وأحكامه على نصوص وأحكام القانون الإداري الذي يتميز بنوع من المرونة بحكم معالجته للأعمال ذات الطبيعة الإدارية ، لذلك عرف المشرع الجزائري الموظف العمومي من وجهة نظر القانون الإداري في نص المادة الرابعة من الأمر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للموظف [3] العموم بأنه: « يعتبر موظفاً كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري .

الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله ثبيت الموظف في رتبته».

ويستشف من هذا النص الخاصة الإدارية التي طبعت على الموظف العمومي والتي لا مجال لإعمالها بمناسبة تطبيق القانون 06-01 باعتباره قانونا جزائيا.

ولعل الحكمة من وراء التوجه الجديد للمشرع الجزائري الجزائري تعود إلى رغبة هذا الأخير في تدعيم تكريس مبادئ المسؤولية الجزائية وبالخصوص تلك القائمة على أساس المساواة أمام القانون والحيلولة دون إفلات المجرمين من العقاب والتابعات الجزائية بسبب الوظيفة أو الصفة أو النظام القانوني الخاص بهم.

انطلاق من هنا تعبير هذه الرؤية المستجدة في طريقة تفكير المشرع الجزائري عن درجة التطور في فلسفة المشرع في عملية التسريع التي أصبحت أكثر تماشيا مع مستجدات التشريع الحديث التي يعرفها القانون الدولي في الوقت الراهن.

وتأسسا لذلك نصت المادة الثانية من القانون 06-01 على أنه ينطبق وصف الموظف العمومي على كل شخص تتوفر فيه الأحكام الآتية بيانها :

" 1- كل شخص يشغل منصبا تشريعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، سواء أكان معينا أو منتخبا، دائمأ أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته،

2- كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتا، وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر، ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأس المالها، أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية،

3- كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما".

وتتجدر الإشارة في هذا الصدد أن المشرع الجزائري ذهب إلى أبعد من ذلك عندما نص صور جديدة من الموظفين العموميين لم نشهد لهم في التشريعات السابقة ، ونقصد بالذكر الموظف العمومي الأجنبي الذي عرفته المادة السالفة الذكر في فقرتها ج بنصها على :
”” موظف عمومي أجنبي :“ كل شخص يشغل منصباً تشريعياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو قضائياً لدى بلد أجنبي، سواء كان معيناً أو منتخباً، وكل شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد
أجنبي، بما في ذلك لصالح هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية.”

بالإضافة إلى موظفي المنظمات الدولية العمومية أين نصت المادة الثانية الفقرة د على: "موظف منظمة دولية عمومية": "كل مستخدم دولي أو كل شخص تأذن له مؤسسة من هذا القبيل بأن يتصرف نيابة عنها".

[1] - ينظر: حميد زقاوي، الركن المفترض في جرائم الفساد، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة بن يحيى الونشريسي، تيسمسيلت، الجزائر، المجلد: 02، العدد: 01، 2017، ص: 163.

[3] - الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 46 بتاريخ: 16 يوليو 2006، ص 3.

موظف عمومي:

1- كل شخص يشغل منصباً تشريعياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو قضائياً أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، سواءً أكان معيناً أو منتخبًا، دائمًا أو مؤقتًا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته، 2- كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتاً، وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر، ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأس المالها، أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية، 3- كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما .ج) "موظف عمومي أجنبى": كل شخص يشغل منصباً تشريعياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو قضائياً لدى بلد أجنبى، سواءً كان معيناً أو منتخبًا، وكل شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبى، بما في ذلك لصالح هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية .د) "موظف منظمة دولية عمومية": كل مستخدم دولي أو كل شخص تأذن له مؤسسة من هذا القبيل بأن يتصرف نيابة عنها.

المحور الثاني:

الإستراتيجية الوقائية لقانون الفساد ومكافحته في ظل القانون 01-06

إن المتذبذب لنصوص القانون 01-06 يستنتج للوهلة الأولى انه قانون وقائي بامتياز، بحكم أن يتضمن مجموعة كبيرة من الإجراءات والتدابير الوقائية التي تعني بظاهرة الفساد قبل استفحالها وارتكابها من قبل الموظف العمومي بوصفه المخاطب الرئيسي لهذا القانون، وهو في حقيقة الأمر توجه سليم من قبل المشرع الجزائري عندما التف فكرة المعالجة الاستباقية لجرائم الفساد والتي تعد في حد ذاتها تعبير صريح عن التطور الذي وصل فقه القانون الجنائي بعد أن اقتنع بمحذودية وعدم فعالية العقاب في حالات كثيرة في مواجهة أفعال الفساد، لذلك يمكننا القول أن المشرع الجزائري قد وفق إلى حد بعيد في تكريس مبدأ الوقاية من الجرائم قبل المرور مباشرة إلى العقاب الرديعي، ولعل من ابرز التدابير الوقائية المكرسة في القانون 01-06¹.

يستمد قانون الوقاية من الفساد ومكافحته خصوصيته الموضوعية من كونه جاء لتكريس وتجسيد مظاهر سيادة القانون داخل الدولة، هذه السيادة التي تتجلى عمليا في صورتين رئيسيتين: في الموظف العمومي بصفته الممثل والمفوض القانوني للدولة والمتكلم باسمها في جميع تصرفاتها وأعمالها الإدارية في مواجهة الأشخاص المتعاملين مع المرفق العمومي المجسد لمؤسسات الدولة الدستورية، والصورة الثانية تتمثل في المال العام بوصفه أداة قيام الدولة بوظائفها، والذي يتتوفره نحافظ على استقرار مؤسسات الدولة وبالنتيجة المحافظة على استمرارية تقديم الخدمة العمومية داخل المرافق العامة وهو الهدف المنشود تحقيقه.

¹ القانون رقم: 01-06 المؤرخ في: 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية عدد 14 بتاريخ 08 مارس 2006، ص: 04.

انطلاقاً من هنا يمكن القول بأن الهدف الأساسي الذي يطمح إليه المشرع الجزائري من وراء القانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته وجميع القوانين التنظيمية ذات الصلة والمنظمة لأحكامه ، يكمن أساساً في تدعيم الركائز العملية لدولة القانون والمتمثلة كما سبق في الموظف العمومي والمالي العام "أطراف معاذلة دولة القانون" ، من خلال حماية الأول من الوقع في أفعال الفساد وحماية الثاني من أن يكون محل لها، وهو الأمر الذي من شأنه أن يضمن قيام أهم مبدأ في الدول الحديثة وهو مبدأ استمرارية الدولة من خلال ضمان استمرارية عمل مؤسسات الدولة.

لذلك نجد أن الركن المشترك بين جميع جرائم الفساد هو الموظف العمومي بوصفه ركناً مفترضاً¹ طبقاً للمفهوم الوارد في نص المادة الثانية من القانون 01-06 ، فالمشرع الجزائري في هذه المادة انتهج نظرية موسعة في تحديد الأشخاص الحاملين لصفة الموظف العمومي ، على خلاف ما ذهب إليه في الأمر 03-06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية عندما اخذ بالنظرية الضيقية في نص المادة الرابعة منه.²

في مقابل ذلك يقصد بالموظف العمومية من وجه قانون الوقاية من الفساد ومكافحته حسب المادة الثانية منه بأنه: " كل شخص يشغل منصباً تشريعياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو قضائياً أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، سواء أكان معيناً أو منتخبًا، دائمًا أو مؤقتاً، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته، بالإضافة إلى كل شخص آخر يتولى ولو مؤقتاً، وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر، ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأس المال، أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية إلى جانب الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية العمومية.

¹ أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، الجزء الثاني، الطبعة السابعة عشر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2018 ص:11.

² نصت المادة الرابعة من الأمر 03-06 على: <> يعتبر موظفاً كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري.

الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله ثبيت الموظف في رتبته.<>

انطلاقا مما سبق عرضه تتجلى أهمية معالجة موضوع الجوانب الوقائية التي كرسها القانون 01-06 كتجهيز جديد من المشرع الجزائري نحو إضفاء أكبر قدر ممكن من الفعالية بمناسبة تطبيقه ، وعليه تنطلق هذه الدراسة من إشكالية رئيسية مفادها:

إلى أي مدى نجح المشرع الجزائري في القانون 06-01 من وضع استراتيجية وقائية فعالة كفيلة بالوقاية من أفعال الفساد قبل وقوعها؟ .

من أجل الإجابة على الإشكالية المطروحة حاولنا دراسة هذا الموضوع من خلال الاعتماد على الخطة الآتي بيانها:

المبحث الأول: الآليات الوقائية المكرسة لحماية الموظف العمومي.

المطلب الأول: التدابير الوقائية الخاصة بعملية التوظيف.

المطلب الثاني: وضع مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين.

المبحث الثاني: التصريح بالممتلكات كآلية رقابية إستباقية.

المطلب الأول: النظام القانوني للتصريح بالممتلكات.

المطلب الثاني: محل التصريح بالممتلكات و موضوعه.

المطلب الثالث: كيفيات التصريح بالممتلكات.

المبحث الثالث: تسيير المرافق العمومية في التعامل مع الجمهور.

المطلب الأول: ضمان الشفافية في التعامل مع الجمهور.

المطلب الثاني: المجتمع المدني وفعاليته في الوقاية من الفساد ومكافحته.

المبحث الأول: الآليات الوقائية المكرسة لحماية الموظف العمومي.

المتعدد عليه أن الموظف العمومي بصفته عامة يشكل الركن المفترض في جميع جرائم الفساد بوصفه مثلاً للدولة ومتكلماً باسمها، وبالتالي فهو بحاجة إلى ضمانات حقيقة لحمايته من جميع أنواع الإغراءات التي يمكن أن تعرض عليه أثناء ممارسته لمهامه وبمناسبتها، سواء كانت هذه الضمانات اجتماعية أو اقتصادية.

المطلب الأول: التدابير الوقائية الخاصة بعملية التوظيف.

لضمان الانتقاء الأنفع والأنسب للموظفين العموميين منذ البداية نصت المادة 03-06 على مجموعة من القواعد الواجب أخذها بعين الاعتبار بمناسبة أي توظيف لمستخدمين القطاع العمومي بحيث تعد هذه القواعد مكملة للأحكام الواردة في الأمم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للموظف العمومي.¹

الفرع الأول: الإحتكام إلى قواعد ومتطلبات الشفافية والجدرة:

وجوب إخضاع التوظيف إلى اعتبارات التي تعرضها مبادئ النجاعة والشفافية والمعايير الموضوعية مثل الجدرة والإنصاف والكفاءة، وبالرغم أن المشرع في نص المادة 03 من القانون 06-01 لم يحدد بدقة معايير الشفافية والجدرة، إلا أنه يمكن القول أن هذا النص هو امتداد و تكميلة لما نصت عليه المادة 75 من الأمر 03-06 التي تنص على أنه: "يمكن أن يوظف أيًّا كان في وظيفة عمومية ما لم تتوفر فيه الشروط الآتية - أن تتوفر فيه شروط السن والقدرة البدنية والذهنية وكذا المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة المراد الالتحاق بها ،² بالإضافة إلى المادة 80 من نفس الأمر التي حددت طرق التوظيف وحصرتها في أربع طرق رئيسية هي المسابقة على أساس الشهادة، والمسابقة على أساس الاختبارات، والفحص المهني، والتوظيف المباشر³.

¹ الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 46 بتاريخ: 16 يوليو 2006، ص 3.

² نص المادة 75: "يمكن أن يوظف أيًّا كان في وظيفة عمومية ما لم تتوفر فيه الشروط الآتية: - أن يكون جزائي الجنسية، - أن يكون ممتهنا بحقوقه المدنية، - أن لا تحمل شهادة سوابقه القضائية ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها، - أن يكون في وضعية قانونية تجاه الخدمة الوطنية، - أن تتوفر فيه شروط السن والقدرة البدنية والذهنية وكذا المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة المراد الالتحاق بها".

³ نص المادة 80 من الأمر 03-06: "يتم الالتحاق بالوظائف العمومية عن طريق: - المسابقة على أساس الاختبارات، - المسابقة على أساس الشهادات بالنسبة لبعض أسلال الموظفين، - الفحص المهني، - التوظيف المباشر من بين المترشحين الذين تابعوا تكوينا متخصصا منصوصا عليه في القوانين الأساسية، لدى مؤسسات التكوين المؤهلة".

والملاحظ في هذا السياق أن عمومية بعض المبادئ وعدم ضبطها من شأنه أن يفسح المجال أمام السلطة التقديرية للإدارة المستخدمة في تحديد عناصر هذه المبادئ وهو الأمر الذي من شأنه أن يفرغ النص من محتواه في حالة ما تعسفت الهيئة المستخدمة في استعمال سلطتها التقديرية لحساب أشخاص دون غيرهم.

الفرع الثاني: التكوين المتخصص للموظف العمومي:

تخصيص الأشخاص المرشحين لتولي المناصب العمومية الأكثر عرضة للفساد بتدابير خاصة أثناء اختيارهم كمرحلة أولى ثم أثناء تكوينهم كمرحلة ثانية، فالملاحظ من الناحية العملية وجود بعض المناصب الوظيفية يتولى أصحابها مهام وصلاحيات حساسة نوعاً ما بحكم ارتباطها بشكل مباشر بصرف الأموال العمومية أو صنع القرار داخل المؤسسات العمومية أو الخاصة كالمحاسب والأمر بالصرف وأمين المال والمكلف بالمراقبة والمتابعة ، والموظفين المفوضين بالصادقة على إجراءات المنح والتسليم والمراجعة والمفاوضة في الصفقات العمومية¹ وهي كلها مناصب تحمل امتيازات تشكل هدف للمتعاملين معها، من خلال إغرائهم بالمزايا والهدايا غير المستحقة من أجل التأثير عليهم أثناء اتخاذهم القرار أو صرف المال العام وهي كلها أفعال معاقب عليها بموجب المادة 26 بعنوان الامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية²، والمادة 27 المتعلقة بجريمة الرشوة في مجال الصفقات العمومية.³

¹ للاطلاع أكثر حول الموضوع ينظر: مصطفى قيصر، جميلة قدودو، مدى فاعلية قانون 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته في محاربة جرائم الصفقات العمومية، مجلة دفاتر السياسة والقانون، المجلد: 14، العدد: 02، سنة 2022 ، ص 215.

² حيث نصت المادة 26 على: "يعاقب بالحبس من سنتين (2) إلى عشر (10) سنوات وبغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج:

1- كل موظف عمومي يمنحك، عمداً، للغير امتيازاً غير مبرر عند إبرام أو تأشير عقد أو اتفاقية أو صفقة أو ملحق، مخالفة للأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بحرية الترشح والمساواة بين المرشحين وشفافية الإجراءات.

2- كل تاجر أو صناعي أو حرفي أو مقاول من القطاع الخاص، أو بصفة عامة كل شخص طبيعي أو معنوي يقوم، ولو بصفة عرضية، بإبرام عقد أو صفقة مع الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات أو الهيئات العمومية الخاصة للقانون العام أو المؤسسات العمومية الاقتصادية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، ويستفيد

لذلك نصت المادة 03 فقرة 02 من القانون 01-06 على ضرورة تكوين وإخضاع تولي مثل هذه المناصب إلى تدابير وإجراءات توظيف وتكوين خاصة لحمايتهم وواقياتهم حسب الموضوع في جرائم الفساد.

الفرع الثالث: تحسين المستوى الاجتماعي والاقتصادي للموظف العمومي:

من خلال تحسين المستوى الاجتماعي وهو الآخر لا يمكن أن يتحقق إلا بتحسين الجانب الاقتصادي للموظف العمومي عن طريق تمكينه من راتب أو أجر ملائم يضمن له ملاءة مالية تغطيه عن التفكير في اللجوء إلى موارد وطرق أخرى غير مشروعة تتحقق له حاجياته ومتطلباته، وعليه يجب القول أن ضعف الجانب الاقتصادي والمتمثل في ضعف مدخل الموظف ومحدوديته وعدم مواكبته للظروف الاقتصادية والتغيرات الطارئة على المجتمع¹ هو السبب المشترك بين جميع جرائم الفساد، فهو بمثابة الدافع الذي يدفع بالموظف العمومي إلى قبول أو طلب المزايا غير المستحقة كما في جريمة الرشوة أو استغلال نفوذه أو قبول المهدايا التي تكون سببا في الزيادة غير المبررة في ذمته المالية والتي تشكل بدورها سلوكا إجراميا في حد ذاتها معاقب عليه طبقا للمادة 37 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته².

من سلطة أو تأثير أواعون الهيئات المذكورة من أجل الزيادة في الأسعار التي يطبقونها عادة أو من أجل التعديل لصالحهم في نوعية المواد أو الخدمات أو آجال التسلیم أو التموين.

³ حيث نصت المادة 27 على: "يعاقب بالحبس من عشر (10) سنوات إلى عشرين (20) سنة وبغرامة من 1.000.000 دج إلى 2.000.000 دج، كل موظف عمومي يقبض أو يحاول أن يقبض لنفسه أو لغيره، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، أجرة أو منفعة مهما يكن نوعها بمناسبة تحضير أو إجراء مفاوضات قصد إبرام أو تنفيذ صفقة أو عقد أو ملحق باسم الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري أو المؤسسات العمومية الاقتصادية".

¹ عترة بن مزروق، عبدو مصطفى، معضلة الفساد في الجزائر دراسة في الجذور الأسباب والحلول، دار النشر جيطلي، برج بوعريريج، 2009، ص 90-91.

² نص المادة 37 على: "يعاقب بالحبس من سنتين إلى عشر سنوات وبغرامة من 200.000 دج إلى 1.000.000 دج، كل موظف عمومي لا يمكنه تقديم تبرير معقول للزيادة المعتبرة التي طرأت في ذمته المالية مقارنة بمداخيله المشروعة ..."

لذلك وجوب القول بأن تمكين الموظف العمومي من أجر يراعي طموحاته وتعلمهاته الاجتماعية والاقتصادية من شأنه أن يحميه ويقيه من جميع الإغراءات غير المشروعة والمشبوهة بالفساد استناداً لنص المادة 03 فقرة 03 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

الفرع الرابع: الرفع من مستوى ثقافة ووعي الموظف العمومي:

عن طريق العمل على تكوين الموظفين العموميين من خلال الحرص على إعداد برامج تعليمية وتكوينية ملائمة تمكّنه من الأداء الصحيح والنزيه والسليم لمهامهم وصلاحياتهم وإفادتهم من تكوين متخصصة يزيد من وعيهم بمخاطر الفساد حسب المادة 03 فقرة 4 من القانون 01-06، إضافة إلى التعاون مع الهيئات المعنية بالوقاية من الفساد مثل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته استناداً إلى المادة 205 من الدستور والمادة 04 فقرة 1 من القانون رقم 22-08 المتضمن إنشاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته¹ التي نصت على أن تهدف السلطة العليا في جمع ومركزه واستغلال ونشر أي معلومات وتوصيات من شأنها أن تساعده الإدارات العمومية وأي شخص طبيعي أو معنوي في الوقاية من أفعال الفساد وكشفها.

المطلب الثاني: وضع مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين:

المقصود هنا بمدونات قواعد السلوك، المدونات المتضمنة قواعد لأخلاقيات العمل والمهن المتعلقة بالموظفي العمومي، والتي تعد تكميلاً وامتداداً لواجبات الموظف المنصوص عليها في القانون الأساسي العام للموظف العمومي رقم 03-06 والأنظمة الداخلية للمؤسسات والإدارات العمومية الإدارية والاقتصادية.

انطلاقاً من هنا يمكن القول أن مدونة سلوك الموظف العمومي هي عبارة عن مجموعة من القيم الأخلاقية والمبادئ والمعايير الدنيا ذات الوظيفة التوعوية والإرشادية والتوجيهية التي تهدف إلى ضمان احترام القانون والالتزام بالحد الأدنى بقيم النزاهة والشفافية

¹ القانون رقم 22-08 المؤرخ في: 05 مايو سنة 2022، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، الجريدة الرسمية عدد 32 بتاريخ: 14 مايو 2022 ، ص.6.

والمساءلة والحياد¹، وعليه فان وضع مثل هذه المدونات بهذا الشكل من شأنه أن يكرس لمنظومة أخلاقية وقيمية خاص للموظف العمومي تكون مكملة للمبادئ العامة المنصوص عليها في المنظومة القانونية التي يخضع لها القانون الأساسي العام للوظيفية العمومية والقوانين الأساسية الخاصة بكل سلك ومهنة، كل ذلك من أجل مساعدته على القيام بمهامه وصلاحياته وواجباته المهنية على أكمل وجه وتحمل مسؤولياته على نحو يستجيب لطموحات وطلبات المواطنين في الحصول على خدمة عمومية نزيهة، والأكثر من ذلك تعمل مدونة السلوك على محاولة بحث وخلق الثقة والطمأنينة بين الإدارة والمؤسسة التي ينتمي إليها الموظف والمواطن المتعامل معها على حد سواء².

المبحث الثاني: التصريح بالمتلكات كآلية رقابية إستباقية.

ويعتبر التصريح بالمتلكات من أهم وأبرز آليات الوقاية من الفساد ومكافحته التي تهدف إلى مراقبة الذمة المالية للموظف العمومي قبل توليه المنصب الوظيفي أو عهده الانتخابية وبعد انتهاءها، ومن ثمة المقارنة بين الحالتين، بحيث يصبح الموظف في موقف شهادة فساد في حالة لم يستطع تبرير الزيادة المعتبرة في ذمته، وهو الفعل المجرم والمعاقب عليه طبقا لنص المادة 37 من القانون 01-06 الخاصة بجريمة الإثراء غير المشروع.

المطلب الأول: النظام القانوني للتصريح بالمتلكات:

انطلاقا من نص المادة 04 من القانون 01-06 فإن التصريح بالمتلكات يعد من بين الضمانات المكرسة لشفافية الحياة السياسية والشؤون العمومية وحماية المتلكات

¹ مدونة سلوك وأخلاقيات العون العمومي، أمر عدد 4030 لسنة 2014 مؤرخ في 3 أكتوبر 2014 يتعلق بالمصادقة على مدونة سلوك وأخلاقيات العون العمومي، وزارة الصناعة والطاقة والمناجم، خلية الحكومة الرشيدة، تونس، ص 2.

²- مدونة سلوك وأخلاقيات العون العمومي، أمر عدد 4030 لسنة 2014 مؤرخ في 3 أكتوبر 2014 يتعلق بالمصادقة على مدونة سلوك وأخلاقيات العون العمومي، المرجع السابق، ص 2.

العمومية والتي من شأنها أن تصنون نزاهة الأشخاص المكلفين بتقديم الخدمة العمومية، وعليه فان التصريح بالمتلكات يعد إجراء إلزاميا لا اختياري يدخل في طائلة الواجبات الأساسية الرئيسية للموظف العمومي تحت طائلة مخالفته للقانون.

ويأخذ التصريح بالمتلكات في ثلاث حالات أساسية، بحيث يكون مباشرة بعد تولي الموظف العمومي لمهامه وصلاحياته مع بداية عهده سواء أكان معينا أو منتخب، أن يقوم باكتتاب تصريح بمتلكاته خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيبه في وظيفته أو عهده الانتخابية.

أما الحالة الثانية فتكون بتحديد صفة التصريح فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف، في حين أن الحالة الثالثة فتكون بالتصريح مباشرة بعد انتهاء الخدمة أو العهدة الانتخابية للموظف.¹

وتجدر الإشارة في هذا الشأن قيام المشرع الجزائري من القانون 01-06 بتجريمة فعل عدم التصريح بالمتلكات من قبل الملزم به، حيث نص في المادة 36 منه على انه يعاقب كل موظف عمومي خاضع قانونا لواجب التصريح بالمتلكات ولم يقم بذلك عمدا بعد مضي شهرين من تذكيره بالطرق القانونية، أو قام بالتصريح غير كامل أو غير صحيح أو خاطئ أو أدل عمدا بمخالفات خاطئة أو خرق عمدا الالتزامات التي يفرضها عليه القانون.²

1 نصت المادة 04 على: "قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية، وحماية المتلكات العمومية، وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية، يلزم الموظف العمومي بالتصريح بمتلكاته. يقوم الموظف العمومي باكتتاب تصريح بالمتلكات خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيبه في وظيفته أو بداية عهده الانتخابية.

يحدد هذا التصريح فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية للموظف العمومي بنفس الكيفية التي تم بها التصريح الأول. كما يجب التصريح بالمتلكات عند نهاية العهدة الانتخابية أو عند انتهاء الخدمة."

2 أحسن بوسقيعة ، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، الجزء الثاني، الطبعة السابعة عشر، المرجع السابق، ص ص

المطلب الثاني: محل التصريح بالممتلكات وموضوعه:

استنادا إلى المادة 05 من القانون 06-01 والمادة 02 من المرسوم الرئاسي 414¹ المحدد لنموذج التصريح بالممتلكات ، يتضمن التصريح جردا للأملاك العقارية والمنقوله التي يجوزها المكتب أو أولاده القصر ولو كانت على الشيوع سواء كانت داخل الجزائر أو في الخارج².

وبالإضافة إلى ذلك فقد حددت المادة الثانية من القانون 01-06 الطبيعة القانونية للممتلكات بنصها في الفقرة "و" بأنها الموجودات بكل أنواعها سواء كانت مادية أو غير مادية منقوله أو غير منقوله، ملموسة أو غير ملموسة، والمستندات أو السندات القانونية التي تثبت ملكية تلك الموجودات أو وجود الحقوق المتصلة بها، ويقصد بالمستندات بحسب الأستاذ أحسن بوسقيعة هنا الوثائق التي تثبت حقا كالعقود الملكية والأحكام القضائية وشهادات المنح وغيرها، أما السندات فيقصد بها المحررات التي صفة كالبطاقات والشهادات بما في ذلك الأرشيف وكل الوثائق التي تكون لها قيمة ولو معنوية.³

في هذا السياق تضمن نموذج التصريح بالممتلكات الملحق بالمرسوم الرئاسي 414-06 المحدد لنموذج التصريح بالممتلكات تفصيلا وافيا لطبيعة الممتلكات المعنية بالتصحيح والموضحة على النحو التالي:

1- **الأملاك العقارية المبنية وغير المبنية:** ويكون التصريح بها بتحديد موقع الشقق والعمارات أو المنازل الفردية أو أية أراض سواء كانت زراعية أو معدة للبناء أو محلات تجارية التي يملكتها المكتب وأولاده القصر في الجزائر أو في الخارج.

1 المرسوم الرئاسي رقم 414-06 مؤرخ في 22 نوفمبر 2006 يحدد نموذج التصريح بالممتلكات، الجريدة الرسمية عدد 74 بتاريخ 22 نوفمبر 2006، ص 20.

2 المادة 05 على: "يحتوي التصريح بالممتلكات، المنصوص عليه في المادة 4 أعلاه، جردا للأملاك العقارية والمنقوله التي يجوزها المكتب أو أولاده القصر، ولو في الشيوع، في الجزائر و/أو في الخارج."

3 أحسن بوسقيعة ، الوجيز في القانون الجزائري الخاص ، الجزء الثاني ، المرجع السابق ، ص 37.

2- **الأملاك المنقوله:** عن طريق تحديد الأثاث ذي قيمة معتبرة أو كل تحفة أو أشياء ثمينة أو سيارات أو سفن أو طائرات أو أية ملكية فنية أو أدبية أو صناعياً أو كل قيمة منقولة مسورة أو غير مسورة في البورصة.

3- **السيولة النقدية والاستثمارات:** عن طريق تحديد وضعية الزمرة المالية من حيث أصولها وخصومها وكذا تحديد طبيعة الاستثمار وقيمة الأموال المخصصة التي على المكتب أو أولاده القصر في الجزائر أو خارجها.¹

4- أية أملاك أخرى عدا الأملاك السابق ذكرها.

المطلب الثالث: كيفيات التصريح بالمتلكات:

لقد حدد كل من القانون 06-01 في مادته 06 والمرسوم الرئاسي رقم: 415-06² كيفيات التصريح بالمتلكات والأشخاص الملزمين بالاكتتاب به، حيث انه وباستقراء الأحكام النصوص ذات العلاقة يمكن أن نستنتج وجود ثلاث فئات من الموظفين ملزمين بالتصريح بممتلكاتهم نذكرهم على النحو التالي:

الفرع الأول: الأصحاب المناصب السامية في الدولة:

وهو ما أقرته المادة 06 من القانون 06-01 بنصها على أن يكون التصريح بالمتلكات الخاصة برئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان ورئيس الحكومة وأعضاءها ورئيس مجلس المحاسبة، ومحافظ بنك الجزائر، والسفراء والقنصلية والولاة أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا على أن ينشر محتواه في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية خلال الشهرين الموليين لتاريخ الانتخاب أو لتاريخ تسلمهم لمهامهم.

¹ في هذا الشأن ينظر الملحق نموذج التصريح بالمتلكات الملحق بالمرسوم الرئاسي 414-06.
² المرسوم الرئاسي رقم 415-06 المحدد لكيفيات التصريح بالمتلكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، الجريدة الرسمية عدد 74، بتاريخ 22 نوفمبر 2006 ، ص 25.

الفرع الثاني: رؤساء وأعضاء المجالس المحلية المنتخبة: ويكون التتصريح بممتلكاتهم أمام السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته¹ التي حل محل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته طبقاً لنص المادة 42 من القانون رقم 08-22 المؤرخ في 5 مايو 2022 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها²، حيث استحدثت السلطة بموجب المادة 204 من التعديل الدستوري لسنة 2020 ، وتتجدر الإشارة إلى أنه يجب أن يكون التتصريح محل نشر عن طريق التعليق في لوحة الإعلانات بمقر البلدية أو الولاية حسب الحالة خلال شهر استناداً لنص المادة 4 من القانون 08-22 التي نصت أيضاً على صلاحية السلطة في تلقي التصريحات بالمتلكات .³

الفرع الثالث: الموظفون العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 06 من القانون 06-

:01

حيث نصت المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 415-06 على أنه يجب على الموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في إعادة 06 من القانون 01-06 أن يكتبوا التتصريح بالمتلكات في أجل الشهر إما أمام السلطة الوصية بالنسبة للموظفين العموميين الذين يشغلون مناصب أو وظائف عليا في الدولة، وإما أمام السلطة السلمية المباشرة بالنسبة للموظفين العموميين الذين تحدد قائمتهم بقرار من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، كل هذا على أن يودع التتصريح من قبل السلطة الوصية أو السلمية لدى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في آجال معقولة⁴.

¹ المادة 6 فقرة 2 من القانون 01-06 .

² تنص المادة 42 على: "تحل تسمية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ابتداء من تاريخ نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، محل تسمية الهيئة الوطنية للوقاية من الفاسد ومكافحته في جميع النصوص التشريعية والتنظيمية السارية المفعول".

³ المادة 04 من القانون رقم 08-22 .

⁴ نص المادة 02 من المرسوم الرئاسي 06-415 المحدد لكيفيات التتصريح بالمتلكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

الفرع الرابع : القضاة: ويكون التصريح الخاص بهم أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا¹.

المبحث الثالث: تسيير المرافق العمومية في التعامل مع الجمهور:

بالرغم من عمومية مصطلح الشفافية وصعوبة ضبطه بدقة إلا أنه يمكن تحديده بأنه الوضوح داخل الهيكل العمومي وفي العلاقة مع المواطنين المنتفعين بخدمات هذا الهيكل، كما تعبّر الشفافية أيضاً عن مبدأ علنية الإجراءات والغايات والأهداف² وهو الأمر الذي اقره المشرع الجزائري في نص المادة 10 من القانون 01-06 عندما أكدت على ضرورة اتخاذ جميع التدابير اللازمة لتعزيز الشفافية والمسؤولية العقلانية في تسيير الأموال العمومية بالخصوص القواعد المتعلقة بإعداد ميزانية الدولة وتنفيذها. وربما لا يمكننا الوصول إلى هذا الهدف إلا بتحقيق النقاط التالية:

المطلب الأول: ضمان الشفافية في التعامل مع الجمهور:

ولعل من أهم شروط تحقق هذه الضمان هو تمكين المواطنين من الوصول إلى المعلومة المرتبطة بالمرفق العمومي وطرق إدارته، وفي سبيل ذلك نصت المادة 11 من القانون 01-06 على ضرورة أن تلتزم المؤسسات والإدارات العمومية بوضع مجموعة من القواعد والإجراءات التي من شأنها أن تمكن الجمهور المتعامل معها من الحصول على معلومات تتعلق بتنظيمها وسيرها وكيفية اتخاذ القرارات داخلها، فقد اثبت الواقع العملي في الكثير من الأحيان عزوف الكثير من الإدارات العمومية وتحفظها بدرجة كبيرة على المعلومات التي تخص نظام سيرها وتمويلها وتنظيمها وهو ما يتجلّى في رفض الطلبات الramme إلى الحصول على نسخة من النظام الداخلي مثلاً أو بعض التعليمات ولوائح خاصة بالتنظيم الداخلي

¹ المادة 6 فقرة 3 من القانون 01-06.

² مدونة سلوك وأخلاقيات العون العمومي، المرجع السابق، ص 04.

للمصالح، في حين كان من الأجرد نشر مثل هذه المعلومات في النشرات الخاصة هذه المؤسسات أو بلوحات الإعلانات والموقع الإلكتروني التابع لها.

كما يجب على المراقب العمومية أن تقوم بتبسيط الإجراءات الإدارية المتخذة من قبلها في مواجهة المواطن بشكل يضمن مرونة العمل الإداري وفي نفس الوقت ضمان سلاسة وسيرورة تقديم الخدمة العمومية، ولعل أبسط مثال على ذلك هو إنشاء الشباك الواحد داخل الإدارات والمؤسسات.

بالإضافة إلى ذلك يجب على المراقب العمومية أن تقوم بالرد على عرائض وشكاوى المواطنين وحذوا لو يكون ذلك في آجال معقولة، كما يجب عليها أن تقوم بنشر معلومات تحسيسية عن مخاطر الفساد في الإدارة العمومية.

ومن أجل تحقيق العدالة أثناء التعامل مع الإدارة يجب على هذه الأخيرة أن تقوم بتسبيب قراراتها الصادرة في غير مصلحة المواطن مع تبيان طرق الطعن الإدارية والقضائية المقررة قانونا، وهذا الأمر الذي من شأنه أن يكرس أكبر قدر ممكن من تكافؤ الفرص والمساواة بين جميع المواطنين¹.

المطلب الثاني: المجتمع المدني وفعاليته في الوقاية من الفساد ومكافحته:

لقد اثبت الواقع العملي في الوقت الراهن ضرورة ملحة للتفتح أمام جميع فواعل المجتمع المدني بكل مكوناته، وترجع هذه القناعة إلى فعالية هذا الأخير ونجاحاته في تحقيق أهداف الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي ، وقدرته في التأثير على عملية صنع القرار على مستوى الحكومات وحتى على المستوى الدولي.

هذا وتعتبر فواعل المجتمع المدني بمكوناته المختلفة فاعلا رئيسيا في جميع استراتيجيات مكافحة الفساد الدولية والوطنية، فعلى المستوى الدولي نجد أن العديد من المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية لعبت دورا محوريا في التأثير على قناعات الأول

¹ المادة 11 من القانون 06-01

وحيثما على إبرام الاتفاقيات الدولية ذات العلاقة بمكافحة الفساد على غرار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003¹، كما نجد في المقابل أن العديد من المنظمات تقوم بمراقبة مدى احترام الجهات والمؤسسات والإدارات العمومية لمبادئ الشفافية والإنصاف في التعامل مع المواطنين كمرحلة أولى، ثم تقوم بتشكيل جماعات ضاغطة تتخذ من المؤتمرات والندوات واللقاءات والتقارير السنوية المنشورة في وسائل الإعلام وسيلة وأسلوب عمل تحاول من خلال الضغط على طاقة المؤسسات أو على الحكومات من أجل تقرير الإجراءات الالزمة للحد من انتشار أفعال الفساد.

في هذا السياق نصت المادة 15 من القانون رقم 01-06 على وجوب تشجيع مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من الفساد من خلال الاعتماد الشفافي في عملية صنع القرار وتعزيز مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وإعداد البرامج التعليمية والتربوية والتحسيسية بمخاطر الفساد على المجتمع، إضافة إلى تمكين وسائل الإعلام والجمهور من الحصول على المعلومات ذات العلاقة بالفساد كل ذلك مع مراعاة حرمة الحياة الخاصة وشرف وكرامة الأشخاص وكل ما يقتضيه الأمن الوطني والنظام العام وحياد القضاء.

الخاتمة:

مما سبق عرضه تتضح لنا أهمية الجانب الوقائي في صياغة القوانين الحديثة بعدهما أثبت الجانب العلاجي الصرف محدودية فعاليته في القضاء على الظواهر المجرمة كما هو

¹ - اعتمدت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 58/4 بتاريخ: 31 أكتوبر 2003 ودخلت حيز النفاذ في ديسمبر 2005 ، وقد صادقت عليها الجزائر بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 128-04 المؤرخ في 19 أبريل 2004.

الحال بالنسبة للقوانين التي تعني بمكافحة الفساد، حيث اثبت الواقع العملي لجوء اغلب التشريعات الوطنية إلى المعالجة الردعية الصارمة دون الأخذ بالحسبان حساسية وخصوصية هذه الأفعال والأشخاص المعرضين لارتكابها ، وهو الطرح الذي تبنته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 عندما ألزمت الدول الأعضاء باللجوء إلى المعالجة الاستباقية لأفعال الفساد، وهو الأمر الذي عبر عن رغبة المشرع الجزائري الجدية في مكافحة الظاهرة.

أما مسألة فعالية القانون 06-01 محل الدراسة في تحقيق أهدافه فهي مسألة معقدة ويسودها الكثير من التحكم بالنظر لخصوصية موضوعاته من جهة، وبالنظر لمتطلبات عملية التقييم ، إلا انه من الناحية العملية والتطبيقية فقد اثبتت واقع الممارسة للقانون مجموعة من المعوقات والصعوبات التي حالت دون التطبيق الفعال له لاعتبارات عدّة منها السياسية ومنها القانونية ومنها العملية والتي بناء عليها يمكن أن نقدم الاقتراحات التالية:

- تعديل القانون 01-06 بما يتوافق والتطورات الحاصلة على المستوى الدولي في مجال الوقاية من الفساد بما يسمح باستحداث آليات جديدة أكثر كفاءة وأكثر عملية.

- إخضاع الموظفين العموميين المتربيصين إلى تكوين تعليمي وتوسيعوي متخصص في التعريف بجميع الأفعال المشكلة لجرائم الفساد وسبل تفاديهما عمليا أثناء ممارسة مهامهم .

- تحسن المستوى الاجتماعي والاقتصادي للموظف العمومي من خلال تمكينه من راتب كناسب كفيل بتوفير جميع متطلباته وحاجياته.

- إعطاء الفرصة لمنظمات المجتمع المدني في عملية الرقابة داخل المؤسسات العمومية والخاصة حول مدى التزامها بالتدابير الوقائية المنصوص عليها في القانون 06-01 .

- منح بعض منظمات المجتمع الواسعة التمثيل صفة عضو مراقب في اجتماعات وجلسات الهيئات المعنية بالوقاية من الفساد ومكافحته .

المحور الثالث:

النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية

من الفساد ومكافحته في ظل القانون 08-22.

تتجلى الأهمية الحقيقة والعملية لموضوع مكافحة الفساد في ارتباطه في الوقت الراهن بشتى مجالات المجتمع على جميع المستويات، لدرجة أنه يمكن القول بأنه الهدف الذي بدون تتحققه يستحيل تحقيق الأهداف الأخرى للدولة، وبعبارة أخرى فهو الضمان الأكيد للوصول للأهداف الأخرى، بحيث تندم في حالة غياب آليات جدية لمكافحة الفساد أية فرصة في تحقيق العدالة الاجتماعية بين أفراد المجتمع الواحد وتحسين المقومات والمقدرات الاقتصادية القائمة على أساس تكافؤ الفرص والشفافية والنزاهة والمنافسة المشروعة، كما تندم في غيابه أيضا جميع مقومات العمل السياسي النزيه والشريف والموضوعي القائمة هي الأخرى على أساس احترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ومراعاة معايير الموضوعية والحياد في تسيير شؤون الدولة المحلية منها والمركبة.

وفي سبيل القيام بهذه الأهداف وغيرها قام المشرع الجزائري بتكرис نظام مؤسسي يعنى بجميع متطلبات الوقاية من الفساد ومكافحته يضم مجموعة من الأجهزة والهيئات تعمل في إطار تعاوني مستقل جسد معالمه القانون 01-06 المتعلق بالوقاية ون الفساد ومكافحته¹ من خلال الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والديوان المركزي لقمع الفساد المستحدث بموجب المادة 24 مكرر من القانون 06-01 المتمم الأمر رقم 205-²،

¹ - القانون رقم: 06-01 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية عدد 14، بتاريخ 08 مارس سنة 2006، ص: 04.

² - ينظر الأمر 10-05 المؤرخ في 16 رمضان عام 1431 الموافق 26 غشت سنة 2010 يتمم القانون رقم 01-06 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية عدد 50 بتاريخ 01 سبتمبر 2010 ، ص 16.

والمنظم بموجب المرسوم الرئاسي 426-11 الذي يحدد تشكيلته وكيفيات سيره¹ المعدل بموجب المرسوم الرئاسي رقم 209-14².

غير انه وبالنظر إلى محدودية عمل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته السالفة الذكر قام المؤسس الدستوري الجزائري باستحداث آلية جديدة تمثل في السلطة العليا للشفافية ومكافحة الفساد بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 تحل محل سابقتها، وهو ما يبرز على درجة التطور الذي وصلت إليه المنظومة التشريعية في الجزائر التي تجلت فعلا في دسترة المؤسسات المكلفة بمكافحة الفساد، وهو الأمر الذي يدل على وجود إرادة سياسية حقيقة وجادة سواء من طرف السلطة التنفيذية بدرجة أولى أو من طرف السلطة التشريعية بدرجة ثانية.

انطلاقا مما سبق يمكننا القول أن استحداث السلطة العليا للشفافية المنظمة طبقا لأحكام الدستور وأحكام القانون 22-08³ الذي حدد تشكيلتها وأجهزتها ونظام عملها، يعد من الناحية العملية حسب رأينا محاولة من الدولة الجزائرية في استكمال بناء الآليات المؤسساتية لنظام الوقاية من الفساد ومكافحته التي وضع أساسها القانون 06-01 وفق نظرة وتوجه جديد يتلاءم مع مستجدات الواقع الراهن وما يشهده من تطور في سبل ووسائل الفساد.

لذلك و مباشرة بعد صدور القانون المنشأ للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، اعتكف العديد من المتخصصين والمتدربين للقانون المتعلق بمعالجة ظاهرة الفساد في دراسة الطبيعة القانونية لهذه السلطة المستحدثة ومدى فعاليتها في القيام بمهامها في الوقت الراهن، بحيث يمكن إجمال كل هذا الاهتمام في طرح الإشكالية التالية :

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المؤرخ في 13 محرم عام 1433 الموافق 08 ديسمبر سنة 2011، يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، الجريدة الرسمية عدد 68 ، بتاريخ 14 ديسمبر 2011، ص 10.

² - المرسوم الرئاسي رقم 14-209 المؤرخ في 23 يوليو سنة 2014، المعدل للمرسوم الرئاسي رقم 11-426 الذي يحدد تشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، الجريدة الرسمية عدد 46 بتاريخ 31 يوليو 2014، ص 08.

³ - المادة 42 من القانون رقم 22-08 المؤرخ في: 05 مايو سنة 2022، يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، الجريدة الرسمية عدد 32 بتاريخ: 14 مايو 2022 ، ص 11.

فيما تتجلى خصوصية مقومات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وفعاليتها في القيام بمهامها الدستورية؟.

وللإجابة على هذه الإشكالية الرئيسية وبقية التساؤلات الفرعية الأخرى فظلنا الاعتماد على الخطة الآتي بيانها:

المبحث الأول: المرجعية القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

المطلب الأول: الطبيعة الدستورية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد.

المبحث الثاني: خصوصية تشكيلة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد وأثرها على نظام عملها.

المطلب الأول: رئيس السلطة العليا للشفافية ونظام عمله.

المطلب الثاني: مجلس السلطة العليا للشفافية تشكيلته وآلية عمله.

المبحث الثالث: مقومات البنية الوظيفية للسلطة العليا للشفافية.

المطلب الأول: الصلاحيات الاستشارية.

المطلب الثاني: الصلاحيات غير القضائية "الشبه القضائية".

المطلب الثالث: الصلاحيات الرقابية.

المطلب الرابع: الصلاحيات العامة للسلطة العليا للشفافية.

المبحث الأول: المرجعية القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته:

ويقصد بالمرجعية القانونية هنا الأساس القانوني الذي تستمد منه السلطة حياتها ونشاطها في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، حيث يعتبر الدستور هو المرجعية الأساسية ومصدر شرعيتها في قيامها بواجباتها ومهامها وصلاحيتها، بالإضافة إلى أحكام القانون 08-22 المنشأ لها والمحدد لنظام عملها.

المطلب الأول: الطبيعة الدستورية للسلطة العليا للشفافية والرقابة من الفساد:

لقد أسس المؤسس الدستوري الجزائري في الباب الرابع من الدستور لنظام قائم على أساس خلق مؤسسات دستورية مستقلة تكلف وفق المادة 184 من الدستور¹ بمهمة الرقابة ومطابقة العمل التشريعي والتنظيمي للدستور، وكيفية استخدام الوسائل المادية والأموال العمومية وتسخيرها، انطلاقا من هنا قام المؤسس الدستوري بدسترة الهيئة الوطنية المعنية بالوقاية من الفساد ومكافحته تحت مسمى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وهو أمر إن دل على شيء فيكون يدل على وجود إرادة حقيقة وجدية من الدولة الجزائرية في مواجهة ظاهرة الفساد وهو ما تجلّى فعلا في صدور القانون 08-22 المتعلق بإنشاء هذه السلطة.

في هذا السياق يترتب على الاعتراف بالطبيعة الدستورية للسلطة العليا، اعتبار هذه الأخيرة مرجعية لجميع الأعمال القانونية الصادرة عنها والصادرة عن اغلب الأجهزة الرقابية الأخرى ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، فأحكام الدستور هنا وبالضبط المادة 204 و 205 منه تضفي على أعمال هاته السلطة من قرارات و توصيات نوع من القوة الملزمة وحجية أكبر أثناء تطبيقها لدرجة انه يمكن القول بان الدستور هو حامي شرعية أعمال السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

¹ - ينظر المرسوم الرئاسي رقم 442-20 المؤرخ في 15 جمادي الاول عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020 ، يتعلق باصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء اول نوفمبر سنة 2020 ، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية عدد 82، بتاريخ 30 ديسمبر سنة 2020 ، ص 38.

وتتجدر الإشارة إلى أن استحداث السلطة العليا للشفافية جاء كاستجابة للجزائر للتزامها الدولي المنبثق عن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003.¹

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية والرقابة من الفساد:

لقد حسم المؤسس الدستوري الأمر حول الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية في نص المادة 204 من الدستور عندما اعترف لها باستقلاليتها² كمؤسسة مستقلة³، وهو ما أيدته المادة الثانية من القانون 22-08 بنصها: "السلطة العليا مؤسسة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري".

ولابد من الإشارة في هذا السياق أن السلطة العليا محل الدراسة نشأة لتحل محل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته المنشأة في ظل أحكام القانون 01-06 طبقا لما نصت عليه المادة 42 من القانون 08-22، وعليه فقد ألغيت حسب المادة 39 من نفس القانون جميع أحكام القانون 01-06 المخالفة لأحكام القانون 08-22 لاسيما أحكام المواد من

ويأخذ الحلول هنا أساسه من نص المادة 42 من القانون 08-22 التي نصت صراحة على أن تحل تسمية السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ابتداء من دخول

1- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك في 31 أكتوبر 2003 ، وقد صادقت عليها الجزائر بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 128-04 مؤرخ في 29 صفر عام 1425، الموافق 19 أبريل سنة 2004، الجريدة الرسمية عدد 26، المؤرخة في 25 أبريل 2004، ص 12.

³ - غري احسن، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة ابحاث، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، المجلد 6، العدد 1، سنة 2021، ص 691.

أحكام هذا القانون حيز التنفيذ محل تسمية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في جميع النصوص التشريعية والتنظيمية السارية المفعول¹.

انطلاقاً مما سبق نستنتج بان السلطة العليا للشفافية تتميز بمجموعة من الخصائص التي تشتراك فيها مع العديد من المؤسسات والهيئات الرقابية المشابهة لها، وعليه يمكن حصر أهم هذه الخصائص في النقاط التالية:

الفرع الأول: الطابع الدستوري:

السلطة العليا للشفافية مؤسسة دستورية بحكم أن أصل نشأتها يعود إلى أحكام المادتين 204 و 205 من الفصل الرابع من الدستور الجزائري، وهو الأمر الذي يدخل ضمن رغبة المؤسس الدستوري في دسترة مؤسسات الرقابة في الجزائر.

الفرع الثاني: استقلالية نظام عمل المحكمة الدستورية:

السلطة العليا للشفافية مؤسسة مستقلة²، يقصد بالاستقلالية هنا هو حرية السلطة من خلال أجهزتها المتمثلة في رئيس السلطة والمجلس والتابع لها في ممارسة مهامها وصلاحياتها دون أي تبعية أو وصاية أو رقابة وإدارية من أي جهة أخرى، ويدخل في هذا الإطار حرية السلطة العليا في استعمال سلطتها التقديرية كيما تراه مناسباً، وهو أمر يعبر على رغبة المؤسس الدستوري إضفاء أكبر قدر ممكن من الحياد وعدم التأثر والانحياز على نظام عمل هذه السلطة، ولعل من أكبر مظاهر هذا الاستقلالية هي الصلاحيات الواسعة الممنوحة لها في الوصول إلى الإدارات والأشخاص واتخاذ القرارات المناسبة في مواجهتهم.

¹ - المادة 42 من القانون 22-08 السابق الذكر.

² - غربي احسن، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، المرجع السابق، ص 691.

ينظر أيضاً في الموضوع: عثمان حويذق ، محمد لمين سلخ، النظام القانوني للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، المرجع السابق، ص 475.

لكن هذا ليس على إطلاقه إذ تخضع السلطة العليا للشفافية كغيرها من الهيئات الأخرى الرقابية بموجب المادة 14 من القانون 08-22 إلى رقابة القضاء في القرارات الصادرة عنها " تكون قرارات السلطة العليا قابلة للطعن القضائي وفق للتشريع الساري المفعول".

الفرع الثالث: خصوصية الشخصية المعنوية:

تتمتع السلطة العليا للشفافية بالشخصية المعنوية¹ التي تمكّنها من اكتساب مجموعة من الخصائص القانونية المنصوص عليها في المادة 50 من القانون المدني²، على غرار تمتعها بذمة مستقلة حسب المادة الثانية في القانون 08-22 تتمتعها بالأهلية القانونية التي تمكّنها من اكتساب الحقوق والقيام بواجباتها ومهامها الدستورية المنوطة بها والمنصوص عليها في القانون المنشأ لها رقم 08-22 بالإضافة إلى موطن خاص بها والذي يوجد فيه مركز إدارتها، والمحدد بالجزائر في المادة 03 من نفس القانون وكذلك نائب يعبر عن إرادتها إذ يعتبر رئيس السلطة الممثل القانوني لها طبقاً للمادة 22، والالهم من ذلك تتمتع السلطة بحق التقاضي في مواجهة الغير.

المبحث الثاني: خصوصية تشكيلة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد وأثرها على نظام عملها:

لقد أضفى الهدف الذي أنشأت من أجله السلطة أثره المباشر على تشكيلتها وأعضائها، حيث نصت المادة 16 من القانون 08-22 على أنه تتشكل السلطة من جهازين مركزيين يتمثلان على التوالي في رئيس السلطة العليا ومجلس السلطة العليا بالإضافة إلى

1 - عميري احمد، أخلاقة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية طبقاً للتعديل الدستوري لسنة 2020 -السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته أنموذجاً ، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيارت الجزائر، المجلد 07، العدد 01، السنة 2021، ص 63.

2- المادة 50 من القانون المدني الجزائري.

للإطلاع أكثر ينظر: براهيمي سهام، ابراهيم فايز، الأساس القانوني للتنظيم الإداري في ظل التشريع الجزائري، الشخصية المعنوية أو الاعتبارية- مجلة القانون والعلوم السياسية، العدد السابع جانفي 2018، ص 39.

هيكل متخصص للتحري الإداري والمالي في الإثراء غير المشروع للموظف العمومي، كما يمكن للسلطة أن تزود بما تراه مناسباً من هيكل آخر تراعي احتياجاتها حسب المادة 18 من نفس القانون.

المطلب الأول: رئيس السلطة العليا للشفافية ونظام عمله.

بالرغم من أن السلطة مؤسسة مستقلة بنص القانون إلا أن رئيسها يعين من قبل رئيس الجمهورية رئيس السلطة التنفيذية الأمر الذي يفسح المجال أمام العديد من المتخصصين في انتقاء هذا التعيين بحيث أن من شأنه أن يؤثر على درجة استقلالية السلطة و يجعلها استقلالية نسبية في مواجهة السلطة التنفيذية وهو ما قد يؤثر في نظام عمل السلطة المبني على أساس الحياد والموضوعية، غير أنه يمكن القول بهذا الصدد أن عملية التعيين في المؤسسات الرقابية هو توجه دستوري مكرس في اغلب الأنظمة الدستورية الرئاسي، شبه الرئاسية كما هو عليه الحال في الجزائر الهدف منه خلق نوع التوازن الهيكلي الفعلي بين الشرعية والواقعية داخل السلطة نفسها، بالنظر لحساسية الهدف الذي أنشأه من أصله، طبيعة الصالحيات المنوطة بها بالمقارنة مع الواقع الذي نعيشه الذي يسوده استفحال ظاهرة الفساد بشكل كبير.

من هنا نصت المادة 21 من القانون 22-08 على أن يعين رئيس سلطة من طرف رئيس الجمهورية لعهدة مدتها خمس سنوات قابلة لتجديد مرة واحدة على أن يمتنع الرئيس عن مزاولة أي عهدة انتخابية أو وظيفية أو أي نشاط مهني آخر طيلة هذه المدة يعتبر بذلك الممثل القانوني للسلطة العليا بالشفافية.

في مقابل ذاك يقوم رئيس السلطة بمجموعة من الصالحيات والمهام المنصوص عليها مادة 22 من القانون 22-08 فنذكرها على النحو التالي:

- يقوم رئيس السلطة بإعداد مشروع الإستراتيجية الوطنية لشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته الساهم على تنفيذها ومتابعتها.

- القيام بإعداد كل من مشروع مخطط عمل على السلطة العليا ونظامها الداخلي.
- ممارسة السلطة السلمية على جميع المستخدمين داخل السلطة وإعداد مشروع القانوني الأساسي لهم.
- إدارة أشغال مجلس السلطة عند انعقاده وأثناء مباشرة مهامه.
- إعداد الميزانية السنوية الخاص بالسلطة باعتباره الأمر بالصرف حسب نص المادة 36 الفقرة الثانية.
- إعداد مشروع التقدير السنوي لسلطة العليا ورفع إلى رئيس الجمهورية بعد المصادقة عليه من قبل المجلس.
- القيام بإحالة الملفات والتي تتضمن وقائع يحتمل أن تشكل فعلاً مجرماً إلى النائب العام المختص إقليمياً ، بالإضافة إلى إحالة الملفات التي من المحتمل أن تشكل اختلالات في التسيير إلى رئيس مجلس المحاسبة.
- تطوير التعاون مع هيئات وقاية من الفساد مكافحته إلى مستوى الدولي وتبادل المعلومات معها.
- إبلاغ مجلس السلطة بشكل دوري بجميع التبليغات والإخطارات التي تم تبليغه أو إخطاره بها والتدابير التي اتخذت بشأنها.

المطلب الثاني: مجلس السلطة العليا للشفافية تشكيلته وآلية عمله:

بالرغم من أن القانون 08-22 لم يحدد صراحة الطبيعة القانونية لمجلس السلطة العليا للشفافية إلا أن المتذر لطبيعة تشكيلته وللجوانب الموضوعية المرتبطة بمهامه يلاحظ انه اقر أن يكون الجهاز التنفيذي للسلطة وهو الأمر الذي سنحاول دراسته بشكل من التفصيل في النقاط التالية:

الفرع الأول: تشكيلة مجلس السلطة العليا للشفافية

رغبة من المشرع الجزائري من تمكين مجلس السلطة العليا لتحقيق أهدافه وإدراكه الأساسية فقد عمد إلى اختيار أعضائه بطريقة تضمن ممارسته لمهامه بالسرعة والفعالية اللازمة للإرساء دعائم الشفافية والحياد والجدارة والكفاءة والاختصاص الكفيلة بالوقاية من الفساد ومكافحته.

إذ يتتألف مجلس السلطة لما نصت عليه المادة 23-8 من نفس القانون من 12 عضو يشكل نصفهم نصابا لانعقاد جلساته، لعهدة مدتها خمس سنوات غير قابلة للتجديد وينقسمون من حيث طريقة اختيارهم إلى أربعة فئات:

أولا: ثلاثة أعضاء يختارهم رئيس جمهورية من بين الشخصيات الوطنية المستقلة.

ثانيا: ثلاثة قضاة واحد من المحكمة العليا وواحد من مجلس دولة يختارون من قبل المجلس الأعلى للقضاء، في حين يختار الثالث من قضاة مجلس المحاسبة.

ثالثا: ثلاثة أعضاء بوصفهم شخصيات مستقلة يختارون عن أساس كفاءتهم في المسائل المالية والقانونية ونزاهتها في المجال الوقاية من الفساد ومكافحته، يتم اختيارهم على التوالي من قبل رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير.

رابعا: ثلاثة أعضاء من المجتمع المدني، يختارون من بين الأشخاص المعروفين باهتمامهم بالقضايا المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته من قبل رئيس المرصد الوطني للمجتمع المدني.

الفرع الثاني: دورات انعقاد مجلس السلطة العليا وعملية اتخاذ القرارات داخله:

يجتمع المجلس في دورة عادية مرة واحدة عن اقل كل 3 أشهر بناء على استدعاء من رئيسه كما يمكن أن يجتمع في دورات غير عادية كلما اقتضت الضرورة بناء عن استدعاء الرئيس أو بناء عن كلب من نصف أعضائه عن اقل حسب نص المادة 31.

ما بخصوص نظام التصويت فيتخذ المجلس قراراته بأغلبية الأعضاء الحاضرين وفي حالة تساوي الأصوات ويكون صوت رئيس الجلسة مرجح فيما اقتضته المادة 34 من القانون 08-22 محل الدراسة.

الفرع الثالث: صلاحيات مجلس السلطة العليا:

استقراءاً لنص المادة 20 نجد أن مهام مجلس السلطة تتمحور أساساً بالدراسة والمصادقة على جميع الملفات المحالة له من قبل رئيس سلطة العلية من أجل تقديرها، وتمثل هذه الصالحيات فيما يلي:

- دراسة كل من الاستراتيجية الوطنية للشفافية، والوقاية من الفساد ومكافحته ومشروع مخطط عمل السلطة العليا المقدمان من قبل رئيس السلطة والمصادقة عليهما.
- الموافقة على كل من مشروع الميزانية والنظام الداخلي للسلطة العليا من قبل رئيس السلطة.
- إصدار الأوامر للمؤسسات والأجهزة المعنية في حالة الإخلال بمبادئ النزاهة.
- دراسة جميع الملفات المحالة له من طرف رئيس السلطة والتي يحتمل أن تتضمن أفعال الفساد.
- إبداء الرأي في المسائل المعروضة عليها من قبل الحكومة والبرلمان أو أي مؤسسة أخرى ذات علاقة باختصاصات المجلس وهي صلاحية أقرب لأن تكون صلاحية استشارية.
- إبداء الرأي أيضاً في مشاريع التعاون ذات العلاقة بالوقاية من الفساد ومكافحته المبرمة مع الهيئات والمنظمات الدولية.
- الموافقة على التقويم السنوي الشامل لجميع نشاطات السلطة الذي يرفع إلى رئيس الجمهورية.

المبحث الثالث: مقومات البنية الوظيفية للسلطة العليا للشفافية:

تتلخص خصوصية صالحيات ومهام السلطة العليا للشفافية¹ في كونها صالحيات دستورية خلاف الهيئة السابقة التي حلّت محلها.

¹- لإطلاع أكثر ينظر: غري أحسن، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة أبحاث، المرجع السابق، ص700.

إذ تتمتع السلطة العليا بالعديد من المقومات والخصائص التي تميزها عن غيرها من الهيئات الرقابية الأخرى بحيث تبدو هذه الأخيرة كما لو أنها أجهزة مساعدة لها، فقد أهلتها هذه المقومات بأن تكون المكان المناسب والأصلح لمناقشة جميع القضايا المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته.

انطلاقا من هنا حدد الدستور الجزائري صلاحيات السلطة العليا للشفافية بشكل مفصل حتى يتمكن من أعمال صلاحيات دون تعقيد نظرا لحساسية موضوع مكافحة الفساد ومن أجل تحقيق هذه الغاية شرع القانون 08-22 سلطة تقديرية واسعة في دراسة الملفات المعروضة عليها وتقدير ما إذا كانت حالة من حالات المشبوهة بالفساد من عمله في اتخاذ التدابير اللازمة لذلك.

يمكن تقسيم صلاحيات السلطة العليا إلى ثلاث فئات رئيسية كالتالي:

المطلب الأول: الصلاحيات الإستشارية :

تتجلى الدور الاستشارية على العموم للسلطة العليا حسب نص المادة 205 الفقرة السادسة من الدستور¹ في إبداء الآراء الاستشارية في المسائل القانونية ذات العلاقة المباشرة بمحال اختصاصها في مكافحة الفساد، في هذا السياق نصت المادة 29-7 من القانون على أنه يمكن للسلطة أن تقوم بإبداء آراء استشارية في جميع المسائل ذات العلاقة باختصاصها والمعروضة عليها من الحكومة أو من البرلمان أو أي هيئة أو مؤسسة أخرى².

1 - ينظر المادة 205 من الدستور.

2 - كمال مصطفاوي، علي معزوز، دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في التعديل الدستوري 2020: مقاربة جديدة أم امتداد للنهج السابق في الوقاية والمكافحة، المحلل القانوني، مخبر بحث الدولة والجرائم المنظم، جامعة آكلي محنـد أولـحـاج الـبـوـيرـةـ الـجـازـيرـ، المـجـلـدـ 03ـ، العـدـدـ 02ـ، السـنـةـ 2021ـ، صـ 105ـ.

كما نصت الفقرة التاسعة من نفس المادة على أن يتولى مجلس السلطة العليا مهمة ابداء الرأي حول مشاريع التعاون في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته مع الهيئات والمنظمات الدولية.

غير انه تجدر الإشارة بهذا الصدد إلى انه بالرغم من أهمية الدور الاستشاري للسلطة العليا إلا انه يبقى دورا محدود جدا لاقتصره على إبداء الآراء فقط دون القرارات وهو ما يتفاوت من حيث قيمته وأثاره القانونية المترتبة عنها، فكما هو متعارف عليه في الفقه القانوني أن الآراء الاستشارية تفتقد إلى القوة الملزمة التي تمكّنها من اكتساب السلطة الالزمة لتنفيذ وفرض مضامونها على عكس القرارات التي أجمعـت اغلـب النظـريـات الفـقـهـيـة على اكتـسـابـها القـوـةـ الـمـلـزـمـةـ.

انطلاقا من هنا يثار التساؤل حول مدى إلزامية الآراء الصادرة عن السلطة العليا للشفافية بمناسبة استشارتها من قبل الحكومة أو البرلمان أو أي من مؤسسات الدولة الأخرى، ومدى تتمتع هذه المؤسسات الأخيرة بحرية الأخذ بها من عدمها.

المطلب الثاني: الصالحيـاتـ غـيرـالـقـضـائـيـةـ "ـالـشـبـهـ القـضـائـيـةـ".

وهي تلك الصالحيـاتـ التي تتضمن القيام بإجراءات أو تدابير ذات عـلـاقـةـ مـباـشـرـةـ بـالـأـجـهـزـةـ القضـائـيـةـ المـخـلـفـةـ والمـخـتـصـةـ إـقـلـيمـيـاـ وـنـوـعـيـاـ، وـيمـكـنـ تقـسـيمـهاـ عـلـىـ النـحـوـ التـالـيـ:

الفرع الأول: صـالـحـيـاتـ التـحـريـ وـالـاسـتـقـصـاءـ

لقد شـرـعـ المـشـرـعـ الجـزاـئـريـ فيـ القـانـونـ 08-22ـ صـالـحـيـاتـ شـبـهـ قـضـائـيـةـ قـائـمةـ عـلـىـ أـسـاسـ التـحـريـ وـالـاسـتـقـصـاءـ، حيث نـصـتـ المـادـةـ 05ـ مـنـهـ عـلـىـ أـنـهـ: "ـتـقـوـمـ السـلـطـةـ العـلـيـاـ بـجـمـيـعـ إـجـرـاءـاتـ التـحـريـ الإـدـارـيـ وـالـمـالـيـ فـيـ مـظـاهـرـ الثـرـاءـ غـيرـالـمـشـرـوعـ لـدـىـ المـوـظـفـ العـمـومـيـ الـذـيـ لـاـ يـمـكـنـهـ تـبـرـيرـ الـزـيـادـةـ الـمـعـتـبـرـةـ فـيـ ذـمـتـهـ الـمـالـيـةـ"ـ، وـتـشـمـلـ هـذـهـ التـحـريـاتـ أـيـضـاـ كـلـ الـأـشـخـاصـ الـمـحـتمـلـ أـنـ تـكـوـنـ لـهـمـ عـلـاقـةـ بـالـتـسـتـرـ عـلـىـ الثـرـوـةـ غـيرـ الـمـبـرـرـةـ لـلـمـوـظـفـ العـمـومـيـ فـيـ حـالـةـ مـاـ إـذـاـ تـبـيـنـ أـنـ هـذـاـ الـأـخـيـرـ هـوـ الـمـسـتـفـيدـ الـحـقـيقـيـ مـنـهـ.

وعليه بإمكان السلطة العليا في هذه الحالات أن تطلب ما تراه مناسباً من توضيحات مكتوبة أو شفوية من الأطراف المعنية.

الفرع الثاني: صلاحية إخطار الجهات القضائية المختصة.

في هذه الصالحيات تتجلى بوضوح علاقة السلطة العليا للشفافية بالسلطة القضائية والمبنية أساساً على الإخطار الذي يكون في حالتين اثنين هما:

أولاً: حالة وجود وقائع تؤكد وجود ثراء غير مبرر للموظف العمومي: فيه هذه الحالة تقوم السلطة العليا للشفافية طبق نص المادة 11 من القانون 08-22 أن تقدم لوكيل الجمهورية لدى محكمة سي احمد تقريراً يتضمن العناصر الجدية المؤكدة للواقع، بغرض استصدار تدابير تحفظية لتجميد العمليات المصرفية أو حجز الممتلكات لمدة ثلاثة أشهر عن طريق أمر قضائي صادر من رئيس ذات المحكمة.

وقد كرس المشرع هذه الصلاحية للسلطة رغبة منه في إضفاء أكبر قدر ممكن من الحماية القانونية على الممتلكات وعائدات الفساد التي تكون في أغلب الأحيان محل تهريب إلى الخارج، عن طريق حجزها وتجميدها بشكل نهائي أو مؤقت إلى حين الفصل النهائي في طبعتها الجنائية من عدمها وبالمقابل الحكم بمصادرها من عدمه، وعليه يمكن القول نص المادة 11 السابقة الذكر ما هو إلا امتداد لنص المادة 151¹ والمادة 64² من القانون 01-06 التي أقرت إجراءات التجميد والحجز والمصادرة.

¹ - تنص المادة 51 على انه: "يمكن تجميد أو حجز العائدات والأموال غير المشروعة الناتجة عن ارتكاب جريمة أو أكثر من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، بقرار قضائي أو بأمر من سلطة مختصة. في حالة الإدانة بالجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، تأمر الجهة القضائية بمصادرة العائدات والأموال غير المشروعة، وذلك مع مراعاة حالات استرجاع الأرصدة أو حقوق الغير حسن النية. وتحكم الجهة القضائية أيضاً برد ما تم اختلاسه أو قيمة ما

ثانيا: حالة وجود وقائع تحتمل الوصف الجزائي: في هذه الحالة تقوم السلطة العليا للشفافية بإخطار النائب العام المختص إقليميا أو مجلس المحاسبة في حال ما إذا كانت الأفعال تدخل ضمن اختصاصه على أن يرفق الإخطار بجميع الوثائق والمعلومات ذات الصلة.

ثالثا: في حالة عدم التصريح بالمتلكات أو التصريح الكاذب بها¹ ومن منطلق اعتبارها من الأفعال المجرمة في القانون 01-06 في مادته 36²، فقد نصت المادة 10 الفقرة الرابعة على أن تقوم السلطة العليا بإخطار النائب العام المختص إقليميا في حالة عدم التصريح بعد إنذار المعني أو في حالة التصريح الكاذب.

المطلب الثالث: الصلاحيات الرقابية.

حصل عليه من منفعة أوريج، ولو انتقلت إلى أصول الشخص المحكوم عليه أو فروعه أو إخوته أو زوجه أو أصهاره سواء بقيت تلك الأموال على حالها أو وقع تحويلها إلى مكاسب أخرى.

²- تنص المادة 51 على انه: "وفقا للإجراءات المقررة، يمكن الجهات القضائية أو السلطات المختصة بناء على طلب إحدى الدول الأطراف في الاتفاقية التي تكون محاكمها أو سلطتها = المختصة قد أمرت بتجميد أو حجز العائدات المتأتية من إحدى الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، أو المتلكات أو المعدات أو الأدوات التي استخدمت أو كانت معدة للاستخدام في ارتكاب هذه الجرائم، أن تحكم بتجميد أو حجز تلك المتلكات شريطة وجود أسباب كافية لتبرير هذه الإجراءات ووجود ما يدل على أن مآل تلك المتلكات هو المصادر. يمكن الجهة القضائية المختصة أن تتخذ الإجراءات التحفظية المذكورة في الفقرة السابقة على أساس معطيات ثابتة، لاسيما إيقاف أو اتهام أحد الأشخاص الضالعين في القضية بالخارج ...".

¹- احسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، الجزء الثاني، الطبعة السابعة عشر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر ، 2018، ص ص 221 – 223.

²- تنص المادة 36 من القانون 01-06 على: " عاقب بالحبس من ستة (6) أشهر إلى خمس (5) سنوات وبغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج، كل موظف عمومي خاضع قانوننا الواجب التصريح بممتلكاته ولم يقدم بذلك عدما، بعد مضي شهرين (2) من تذكيره بالطرق القانونية، أو قام بتصريح غير كامل أو غير صحيح أو خاطئ، أو أدلى عدما بمخالفات خطأة أو خرق عدما الالتزامات التي يفرضها عليه القانون".

في سبيل الهدف الرقابي الذي أنشأت من أجله تقوم السلطة العليا للشفافية طبق المادة 07 من قانون إنشائها بمتابعة ومراقبة مدى امثال الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية والاقتصادية والجمعيات والمؤسسات الأخرى ومدى التزامها بتنفيذ الأنظمة المعمول بها في الشفافية ومكافحة الفساد.

في مقابل ذلك واستناداً لنص المادة 09 من القانون 08-22 فإنه عندما تعيين السلطة من تلقاء نفسها أو بعد تبليغها وإخبارها، وجود انتهاك لجودة وفعالية الإجراءات المطبقة داخل الإدارات والمؤسسات السالفة الذكر، وال المتعلقة بالوقاية من أفعال الفساد والكشف عنها، تقوم السلطة العليا بتوجيه ما تراه مناسباً من توصيات، حيث تقوم المؤسسات المخاطبة بالتوصيات برفع تقرير إلى السلطة العليا تضمنه الإجراءات المتخذة من قبلها في سبيل تنفيذ هذه التوصيات.

والملاحظ هنا أن المشرع استعمل مصطلح التوصية في نص المادة 09 وهو الأمر الذي يثيره التساؤل حول القوة الإلزامية للتوصية؟، إذ تجدر الإشارة إلى أن بعض الفقه ذهب إلى عدم الاعتراف بالقوة الإلزامية للتوصية، كما هو عليه الحال بالنسبة للقرار أو الأمر حيث عرفها البعض فإنهما: "إدارة تصدر عن المنتظم لا تتضمن معنى الأمر والإلزام بذاتها ولكنها تتضمن مجرد نصيحة أو رغبة أو

دعوة"¹، وهو أمر من شأنه أن يؤثر على مدى فعالية السلطة العليا للشفافية في القيام بمهامها بكل ثقة وحزم.

كما تقدم السلطة العليا في إطار وظيفتها الرقابية، وفق مقتضيات القانون 06-01، وأحكام المرسوم الرئاسي 06-415 المنظم لهذه الآلية².

¹- عبد السلام صالح عرفة، التنظيم الدولي، الطبعة الثانية، منشورات الجامعة المفتوحة، القاهرة، مصر، 1997، ص 84.

²- المرسوم الرئاسي رقم 06-415 المحدد لكيفيات التصريح بالمتلكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، الجريدة الرسمية عدد 74، بتاريخ 22 نوفمبر 2006 ، ص 25.

المطلب الرابع: الصالحيات العامة للسلطة العليا للشفافية.

انطلاقاً من المادة 205 من الدستور، واستناداً إلى القانون 22-08 يمكن إيجاز أهم صالحيات السلطة العليا في النقاط التالية:

- وضع إستراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والعمل على تنفيذها ومتابعتها.
- جمع ومركزة واستغلال ونشر أي معلومات وتوصيات من شأنها أن تساعد الإدارات العمومية وأي شخص طبيعي أو معنوي في الوقاية من أفعال الفساد وكشفها.
- وضع شبكة تفاعلية تهدف إلى إشراك المجتمع المدني وتوحيد وترقية أنشطة في مجال الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.
- تعزيز قواعد الشفافية والنزاهة في تنظيم الأنشطة الخيرية والإنسانية والثقافية والرياضية، وفي المؤسسات العمومية والخاصة من خلال إعداد ووضع حيز العمل الأنماط المناسبة للوقاية من الفساد ومكافحته.
- السهر على تطوير التعاون مع الهيئات والمنظمات الإقليمية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته.
- التعاون بشكل استباقي في وضع طريقة منظمة ومنهجية لتبادل المعلومات مع نظيرتها من الهيئات على المستوى الدولي، ومع الأجهزة والمصالح المعنية لمكافحة الفساد.
- إعداد تقرير سنوي حول جميع نشاطاتها ترفعه إلى رئيس الجمهورية وإعلام الرأي العام بمحطواه.¹

الخاتمة:

¹ - ينظر المادة 205 من الدستور.

انطلاق من كل ما سبق عرضه يمكن القول بان التعديل الدستوري لسنة 2020 والقوانين اللاحقة عليه ذات العلاقة بمكافحة الفساد قد كرست في مجموع أحكامها المعالمة الأساسية لنظام الوقاية من الفساد ومكافحته، هذا النظام الذي تجسد فعلا من خلال مجموعة القواعد القانونية والوسائل والضمادات والآليات المؤسساتية التي تشكل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته هيكلة محوريا لا يمكن الاستغناء عنه لما يتمتع به من صلاحيات ومهام مطبقة بالشكل الذي يضمن فعاليتها في التطبيق.

لذلك فقد استهدفت هذه الدراسة إبراز المكانة الحقيقية للسلطة العليا للشفافية بوصفها الواجهة الرئيسية لنظام الوقاية من الفساد في الجزائر والفاعل الرئيسي داخله بعد الأجهزة القضائية المختصة طبعا، وهي مكانة اكتسبتها السلطة بحكم الأدوار المحورية والمركزية التي استأثرت بها في معظم المسائل المتعلقة بالوقاية من ظاهرة الفساد.

فقد كشف الواقع العملي على العديد من المعوقات والصعوبات التي حالت دون تحقيق الفعالية المطلوبة والمراد الوصول إليها في سبيل مكافحة ظاهرة الفساد نتيجة لاعتبارات مختلفة منها ما هو قانوني ومنها ما هو عملي ومنها ما هو واقعي بسبب طغيان الاعتبارات السياسية على جميع المواضيع ذات العلاقة بالفساد، كل هذه الظروف والحقائق فرضت واقعا جديدا على المشرع الجزائري مفاده ضرورة تفعيل طرق التعاون بين مختلف السلطات داخل الدولة السياسية والاجتماعية والاقتصادية القضائية والتشريعية من أجل التطبيق السليم لجميع النصوص القانونية المعنية بمكافحة الفساد السارية النفاذ، من جهة، ومن جهة ثانية تحين وتحديث المنظومة التشريعية المشكلة لنظام الوقاية من الفساد ومكافحته عن طريق استحداث نصوص جديدة تكون كفيلة بتدعم وتعزيز الإطار الوظيفي والمؤسساتي لهذا النظام بما يسمح بمواجهة تحديات وتهديدات ظاهرة الفساد التي يشهدها الواقع الراهن

