ثانيا: السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

نص القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، على إنشاء جهاز من نوع خاص وهو الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته. وذلك بموجب المواد من 17 الى 24 منه، والجدير بالذكر أن إنشاء هذه الهيئة لا يعد أمرا مفاجئا، إنما هو واقع لابد منه أمام تفشي ظاهرة الفساد في الدولة، وضرورة البحث عن سلطات متخصصة، تقوم بمساعدة الدولة في مهمة التنظيم بوجه عام، وهي مهمة بلا شك معقدة، لأنها تهدف إلى إتباع أساليب غير تقليدية، تقوم بدور حلقة الوصل بين الأفراد وسلطات الدولة وتسعى الدولة من خلالها إلى انتهاج سياسة العمل الوقائي، أكثر من إتباع سياسة العقاب من خلالها.

ولقد عرفها المشرع بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، على أنها سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، والموضوعة لدى رئيس الجمهورية. ويكون مقرها بالجزائر العاصمة. (المادة 18 فقرة 1 من القانون رقم 06-01)

ففكرة الاستقلالية تعني أن الهيئة لا تخضع لأية وصاية، ولا لأية سلطة رئاسية، ومعنى ذلك أنه لا يمكن للسلطة التنفيذية أن توجه أو تتدخل في الصلاحيات والقرارات التي تتخذها الهيئة. إلا أنه وعلى الرغم من التكريس القانوني الصريح لهذه الاستقلالية، فيبدو جليا أن استقلال الهيئة يحده قيود من الناحية العضوية، ومن الناحية الوظيفية.

فأهم ما يحد استقلالية الهيئة من الناحية العضوية، احتكار رئيس الجمهورية لسلطة التعيين وقابلية تجديد العضوية من رئيس الجمهورية، وظروف إنهاء عضوية الرئيس والأعضاء.

ومن بين أهم القيود المتعلقة بالجانب الوظيفي للهيئة نسبية الاستقلال المالي لها، وتقديمها للتقرير السنوي إلى رئيس الجمهورية، وتقييدها في علاقاتها مع القضاء.

غير أن التعديل الدستوري لسنة 2020، نص بموجب المادة 204 منه، على إنشاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، واستبدالها محل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته. ويحدد القانون تنظيم وتشكيل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وبذلك صدر تطبيقا لنص المادة 205 من التعديل الدستوري أعلاه، القانون رقم 22-08 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، والذي يهدف إلى تحديد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، والتي تدعى في صلب النص" السلطة العليا. "

ولقد نص المشرع بموجب المادة 42من القانون رقم 22-08، على أنه تحل تسمية "السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته"، ابتداء من تاريخ نشر هذا القانون في الجريدة الرسمية، محل تسمية " الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، في جميع النصوص التشريعية والتنظيمية السارية المفعول.

كما نص بموجب المادة 41 من القانون نفسه، على تحويل موظفي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وممتلكاتها غير المنقولة والمنقولة والتزاماتها وحقوقها وملفاتها وأرشيفها، إلى السلطة العليا، وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

لقد نصت المادة 2 من القانون رقم 22-08 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها على أن:" السلطة العليا مؤسسة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري." وهو نفس ما نصت عليه المادة 204 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

وعليه، فالسلطة العليا، سلطة مستقلة، غير تابعة لأي سلطة أخرى. ليكون المشرع قد تجنب التناقض الذي كان موجودا في النصوص القانونية المنظمة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بتخليه عن الصياغة المتمثلة في كون السلطة تابعة لرئيس الجمهورية .

وتعد استقلالية السلطة العليا للشفافية، أمرا ضروريا حتى تتمكن من أداء مهامها وصلاحياتها على الوجه الكامل، والتصدي لجرائم الفساد.

وفيما يلي سيتم التطرق الى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، كما يلي:

أ- تشكيلة السلطة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته: بالنسبة لتشكيلة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، فانه طبقا للمادة 16 من القانون رقم 22-08 السالف الذكر: تتشكل السلطة العليا من الجهازين الآتين:

-رئيس السلطة العليا.

-مجلس السلطة العليا.

يعين رئيس السلطة العليا من طرف رئيس الجمهورية، وفق ما تنص عليه المادة 21 من القانون أعلاه لعهدة مدتها 5 سنـــوات، قابلة للتجديد مرة واحدة. تتنافى عـــهدة الرئيس مع أية عهدة انتخابية أو وظيفـة

أو نشاط مهني آخر. يحدد تصنيف وظيفة رئيس السلطة العليا، وكيفيات دفع راتبه عن طريق التنظيم." وقد خولت له المادة 22 صلاحيات ومهام يقوم بها في صدد الوقاية من الفساد ومكافحته.

أما المادة 23 فقد نصت على أن مجلس السلطة العليا، يترأسه رئيس السلطة العليا"، ويتكون من الأعضاء الآتي ذكرهم:

-ثلاث أعضاء يختارهم رئيس الجمهورية، من بين الشخصيات الوطنية المستقلة.

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

-ثلاث شخصيات مستقلة يتم اختيارها على أساس كفاءتها في المسائل المالية أو القانونية، ونزاتها وخبرتها في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، على التوالي من قبل رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة.

-ثلاث شخصيات من المجتمع المدني، يختارون من المجتمع المدني، يختارون من بين الأشخاص المعروفين باهتمامهم بالقضايا المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، من قبل رئيس المرصد الوطني للمجتمع المدني.

ووفقا لما جاء في نص المادة 24 من نفس القانون، يتم تعيين أعضاء المجلس بموجب مرسوم رئاسي لمدة 5 سنوات غير قابلة للتجديد.

وتنتهي مهامهم حسب الأشكال نفسها. ويستفيد رئيس المجلس وأعضاؤه من كل التسهيلات لممارسة مهامهم خلال مدة عضويتهم، كما يستفيدون من حماية الدولة أثناء ممارسة مهامهم و/ أو بمناسبتها، من القذف والتهديدات والاعتداءات أيا كانت طبيعتها. كما يمارس المجلس عدة صلاحيات نصت عليها المادة 29.

وتزود السلطة العليا بهيكل متخصص للتحري الإداري والمالي في الاثراء غير المشروع للموظف العمومي. تحدد شروط وكيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم". وهذا حسب نص المادة 17 من القانون أعلاه .

ب- صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته: طبقا للمادة 205 من التعديل الدستوري الجديد، فتتولى السلطة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، الصلاحيات الاتية :

-وضع استراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والسهر على تنفيذها ومتابعتها.

-جمع ومعالجة وتبليغ المعلومات المرتبطة بمجال اختصاصها، ووضعها في متناول الأجهزة المختصة.

-اخطار مجلس المحاسبة والسلطة القضائية المختصة كلما عاينت وجود مخالفات، وإصدار أوامر عند الاقتضاء، للمؤسسات والأجهزة الأمنية.

-المساهمة في تدعيم قدرات المجتمع المدني والفاعلين الآخرين في مجال مكافحة الفساد.

-متابعة وتنفيذ ونشر ثقافة الشفافية والوقاية ومكافحة الفساد.

-إبداء الرأي حول النصوص القانونية ذات الصلة بمجال اختصاصها.

-المشاركة في تكوين أعوان الأجهزة المكلف بالشفافية والوقاية ومكافحة الفساد.

-المساهمة في أخلقة الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الراشد والوقاية ومكافحة الفساد.

كما تتولى السلطة العليا للشفافية طبقا للمادة 4 من القانون رقم 22-08 الصلاحيات الاتية:

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

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

-تلقى التصريحات بالممتلكات وضمان معالجتها ومراقبتها وفقا للتشريع الساري المفعول.

-ضمان تنسيق ومتابعة الأنشطة والأعمال المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته التي تم القيام بها، على أساس التقارير الدورية والمنتظمة المدعمة بالإحصائيات والتحاليل والموجهة إليها من قبل القطاعات والمتدخلين المعنيين.

-وضع شبكة تفاعلية تهدف إلى إشراك المجتمع المدني وتوحيد وترقية أنشطته في مجال الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

-تعزيز قواعد الشفافية والنزاهة في تنظيم الأنشطة الخيرية والدينية والثقافية والرياضية، وفي المؤسسات العمومية والخاصة من خلال إعداد ووضع حيز العمل الأنظمة المناسبة للوقاية من الفساد ومكافحته.

-السهر على تطوير التعاون مع الهيئات والمنظمات الإقليمية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته.

-إعداد تقارير دورية عن تنفيذ تدابير وإجراءات الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وفقا للأحكام المتضمنة في الاتفاقيات.

-التعاون بشكل استباقي في وضع طريقة منتظمة ومنهجية لتبادل المعلومات مع نظيرتها من الهيئات على المستوى الدولي، ومع الأجهزة والمصالح المعنية بمكافحة الفساد.

-اعداد تقرير سنوي حول نشاطها، ترفعه إلى رئيس الجمهورية، وإعلام الرأي العام بمحتواه .

أما فيما يخص رفع التقرير لرئيس الجمهورية، فإن النقص في هذا النص تحديد كيفية إعلام الرأي العام بمعنى نشر التقرير هل يكون في الجريدة الرسمية، أو في وسائل الاعلام.

ووفقا لما جاء في أحكام المادة 5 من القانون نفسه، تتولى السلطة العليا التحريات الإدارية والمالية في مظاهر الاثراء غير المشروع، لدى الموظف العمومي، الذي لا يمكنه تبرير الزيادة المعتبرة في ذمته المالية.

ويمكن أن تشمل التحريات التي تجريها السلطة العليا، أي شخص يحتمل أن تكون له علاقة بالتستر على الثروة غير مبررة لموظف عمومي، في حال ما إذا تبين أن هذا الأخير هو المستفيد الحقيقي منها بمفهوم التشريع الساري.

يمكن السلطة العليا أن تطلب توضيحات مكتوبة أو شفوية من الموظف العمومي أو الشخص المعني.

لا يعتد بالسر المهني أو المصرفي، في مواجهة السلطة العليا.

وتحدد كيفيات تطبيق هذه المادة، عند الاقتضاء عن طريق التنظيم" .

ج-الجانب المالي للسلطة العليا للوقاية من الفساد ومكافحته: تزود السلطة العليا بميزانية خاصة تقيد في الميزانية العامة للدولة، وفق ما جاء في المادة 36. ورئيس السلطة العليا هو الآمر بصرف ميزانية السلطة العليا.

وتنص المادة 37 من القانون رقم 22-08، تزود الدولة السلطة العليا بكل الوسائل البشرية والمالية والمادية الضرورية لسيرها. كما تنص المادة 38 من القانون نفسه: تمسك محاسبة السلطة العليا، وفقا لقواعد المحاسبة العمومية، طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، تخضع محاسبة السلطة العليا لرقابة الأجهزة المختصة في الدولة.

لكن رغم خاصية الاستقلال المالي للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أنها تزود بميزانية تقيد في الميزانية العامة للدولة، وتخضع لقواعد المحاسبة العمومية، وتخضع للمراقبة أجهزة الدولة.

د- إجراءات المتابعة: طبقا للمادة 6 من القانون أعلاه، فانه:" يجوز تبليغ أو اخطار السلطة العليا، من قبل أي شخص طبيعي أو معنوي لديه معلومات أو معطيات أو أدلة تتعلق بأفعال الفساد. ويشترط لقبول التبليغ أو الاخطار، أن يكون ذلك مكتوبا وموقعا ويحتوي على عناصر تتعلق بأفعال الفساد والعناصر الكافية لتحديد هوية المبلغ أو المخطر.

تتم حماية المخطر أو المبلغ وفق التشريع الساري المفعول ."

وتتولى السلطة العليا متابعة مدى امتثال الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية والمؤسسات الاقتصادية والجمعيات والمؤسسات الأخرى للالتزام بالمطابقة لأنظمة الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته. ويحدد محتوى أنظمة الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وكذا شروط وطرق تنفيذها، عن طريق التنظيم. (المادة 7 من نفس القانون). وتتضمن المتابعة المنصوص عليها في المادة 7 من هذا القانون، التأكد من وجود أنظمة الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته ومدى جودتها وفعاليتها وملائمة تنفيذها. تهدف التوصيات التي تصدرها السلطة العليا في هذا الإطار إلى المساعدة في وضع التدابير والإجراءات المناسبة لكل هيئة أو مؤسسة معينة. يحدد النظام الداخلي للسلطة العليا مبادئ حسن السلوك التي يتبعها أعوانها (المادة 8 من نفس القانون).

"تقوم السلطة العليا عندما تعاين، إما من تلقاء نفسها أو بعد تبليغها أو إخطارها، وجود انتهاك لجودة وفعالية الإجراءات المطبقة داخل الهيئات والإدارات العمومية والجمعيات والمؤسسات والمتعلقة بالوقاية من أفعال الفساد والكشف عنها، بتوجيه توصيات قصد اتخاذ الإجراءات التي من شأنها وضع حد لهذه الانتهاكات في الأجل الذي تحدده.

يتعين على المؤسسات والهيئات المعنية رفع تقرير إلى السلطة العليا بشأن مدى الالتزام بهذه التوصيات.

في حالة عدم الرد أو قصوره، توجه السلطة العليا أمرا إلى المؤسسة أو الهيئة المعنية يلزمها بتنفيذ التوصيات في مدة لا تزيد عن سنة.

وفي حالة عدم الالتزام بالأمر، تبلغ السلطة العليا الأجهزة المختصة المحددة عن طريق التنظيم لاتخاذ الإجراءات المناسبة. "

ووفقا لما جاء في المادة 10 من نفس القانون: يمكن السلطة العليا عندما تلاحظ، من تلقاء نـــفسها أو بعد تبليغها أو إخطارها، وجود خرق للقواعد المتعلقة بالنزاهة، اتخاذ التدابير الآتية:

-توجيه اعذار إلى المعني، إذا كانت الإجابات التي قدمها غير مجدية،

-إصدار الأوامر في حالة معاينة أي تأخير في تقديم التصريحات، أو قصور أو عدم دقة في محتواها، أو عدم الرد على طلب التوضيح.

-إخطار النائب العام المختص إقليميا في حالة عدم التصريح، بعد اعذار المعني أو في حالة التصريح الكاذب بالممتلكات. ويمكن لرئيس السلطة العليا، عند الاستعجال، إصدار ذات الأوامر للهيئة أو المؤسسة المعنية على النحو المحدد أعلاه، على أن يعرض الأعمال المتخذة على مجلس السلطة العليا في أقرب دورة له.

وتنص المادة 11 من نفس القانون أنه في حالة توفر عناصر جدية تؤكد وجود ثراء غير مبرر للموظف العمومي، يمكن السلطة العليا أن تقدم لوكيل الجمهورية لدى محكمة سيدي أمحمد تقريرا بغرض استصدار تدابير تحفظية لتجميد عمليات مصرفية أو حجز ممتلكات لمدة 3 أشهر، عن طريق أمر قضائي يصدره رئيس ذات المحكمة.

يبلغ الأمر التحفظي، بمعرفة النيابة العامة وبكافة الوسائل القانونية، إلى الجهات المكلفة بتنفيذه. ويكون هذا الأمر قابلا للاعتراض أمام نفس الجهة التي أصدرته في أجل 5 أيام من تاريخ تبليغه. يقرر رئيس المحكمة رفع التدابير التحفظية أو تمديدها تلقائيا أو بناء على طلب وكيل الجمهورية المختص. في حالة انقضاء الدعوى العمومية بالتقادم أو بوفاة المتهم، يمكن لوكيل الجمهورية بالنظر إلى ما هو متوفر لديه من عناصر أن يبلغ الوكيل القضائي للخزينة قصد طلب مصادرة الممتلكات المجمدة أو المحجوزة تحفظيا عن طريق دعوى مدنية، مع مراعاة حقوق الغير حسن النية .

وتنص المادة 12 أنه عندما تتوصل السلطة العليا إلى وقائع تحتمل الوصف الجزائي، تخطر النائب العام المختص إقليميا. وتخطر مجلس المحاسبة، إذا توصلت إلى أفعال تندرج ضمن اختصاصاته. توافي السلطة العليا الجهة المخطرة بجميع الوثائق والمعلومات ذات الصلة بموضوع الاخطار.

من خلال ما سبق ذكره يمكن ملاحظة أن المشرع زود السلطة العليا بما يلزمها من اختصاصات لمكافحة الفساد بصفة فعلية، حيث نجد أن رقابتها لا تنتهي عند إعداد التقارير وتقديمها إلى رئيس الجمهورية، بل أن لها دور في تحريك الدعوى العمومية من خلال القيام بإخطار الجهات القضائية المختصة مما يؤكد على اتساع الرقابة التي تتمتع بها مقارنة بما كان معمول به سابقا بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته فعلى الرغم من تمتعها بالشخصية المعنوية مما يعطيها حق التقاضي، إلا أن الهيئة الوطنية عندما تتوصل إلى

وقائع ذات وصف جزائي تحول الملف إلى وزير العدل حافظ الأختام الذي يخطر بدوره النائب المختص لتحريك الدعوى العمومية، أي أنه ليس للهيئة حق النظر في جرائم الفساد و ردع مرتكبيها، كما أنه ليس لها الحق في إحالة الملف مباشرة على القضاء، إنما عليها تحويل الملف لوزير العدل و هو الذي يقدر مدى ملائمة المتابعة في حال وقوع أي مخالفة أو وقائع ذات وصف جزائي، وفي ذلك تقييد لسلطتها في تحريك الدعوى العمومية .

إن الشيء الملاحظ على اختصاصات الهيئة الوطنية أن معظمها ذات طابع استشاري، ويعبر عن ذلك بسلطة ابداء الرأي، فرغم تسميتها بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، إلا أن دورها ينحصر أساسا في الوقاية و ليس المكافحة، ويظهر ذلك من خلال الطبيعة الاستشارية لمهام الهيئة من خلال إصدار التقارير و ابداء الآراء و التوصيات، وكذا اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون و تعكس النزاهة و الشفافية و المسؤولية في التسيير و الأموال العامة، وكذا تقديم التوجيهات التي تخص الوقاية من الفساد إلى كل شخص أو هيئة عامة أو خاصة، هذا بالإضافة إلى اقتراح التدابير لاسيما ذات الطابع التشريعي و التنظيمي للوقاية من الفساد. ومؤخرا تم تدارك النقائص الموجودة في ظل القانون القديم، وزودت السلطة العليا بصلاحيات واسعة لا تقتصر على الطابع الاستشاري بل تتعداها إلى الطابع الرقابي .

وتنص المادة 13 من نفس القانون على أنه: " يتعين على المؤسسات والهيئات العمومية وكذا أي شخص طبيعي أو معنوي عام أو خاص، التعاون مع السلطة العليا وموافاتها بالمعلومات والوثائق التي تطالبها للقيام بمهامها، تحت طائلة العقوبات المقررة لجريمة إعاقة السير الحسن للعدالة المنصوص عليها في التشريع الساري المفعول المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته."

وتنص المادة 14 من نفس القانون: " تكون قرارات السلطة العليا قابلة للطعن القضائي وفقا للتشريع.