

الأداء المؤسساتي لمكافحة جرائم الفساد (الجزائر نموذجا)  
Institution's Performance Against Corruption Offenses  
(Algeria as a Model)

تاريخ القبول: 2019/10/08

تاريخ الإرسال: 2019/02/26

القانونية التي اعتقدت في هذا المجال تم استحداث هيئات متخصصة تعنى بمكافحة الظاهرة كل وإختصاصها، غير ان هناك عراقيل تحول دون تأدية هذه المؤسسات لمهمتها الموكلة لها ما يحتاج الأمر إلى تعزيز إستقلاليتها عن السلطة التنفيذية، وترسيخ مبدأ المشاركة في التسيير، فضلا عن العمل على اعمال مبدأ الشفافية في عمل هذه الهيئات،

**الكلمات المفتاحية:** الفساد؛ الهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد؛ الأداء المؤسساتي.

**Abstract:**

The study aimed to identify the institutional performance of the bodies entrusted with the fight against corruption and approved by the Algerian legislature as part of his policy made known in the fight against this dangerous phenomenon, as well as the legal arsenal adopted in this area have been developed specialized bodies dealing with the fight against the phenomenon of each jurisdiction, but there are

أسية بن بوعزيز\*

جامعة باتنة-1 الجزائر

assiabenbouaziz@yahoo.fr

فتيحة بوعغال

جامعة باتنة-1 الجزائر

fatiha2017boughogal@gmail.com

**ملخص:**

هدفت الدراسة إلى تبيان الأداء المؤسساتي للهيئات المنوط بها مكافحة الفساد والتي أقرها المشرع الجزائري في إطار سياسته المنتهجة في مكافحة هذه الظاهرة الخطيرة، فضلا عن الترسانة

\* - المؤلف المراسل.

obstacles to these institutions perform its task entrusted to her what it needs to enhance its independence from the executive branch, and to establish the principle of participation in governance, as well as working on the work of the principle of transparency in the work of these bodies

**Keywords:** bodies specialized in fighting against corruption; institution's performance; The crime

of corruption; institution's | performance.

### مقدمة:

الفساد وباء خبيث، يعيق المسار التنموي في أي بلد، ويحبط كل الخطوات الجادة المتوجهة نحو الحكم الراشد، كما أنه يضعف قوة الدولة وشرعية مؤسساتها، فيصيب جميع مرافقها بالشلل، لذا أصبح لزاما على الدول النامية خصوصا، ومن بينها الجزائر أن تدمج ضمن الإستراتيجيات الدولية لمكافحة الفساد، وذلك من خلال التسليح بسياج قانوني ومؤسساتي للتقليص من حجم هذه الظاهرة من جهة، وللوفاء بالالتزامات الدولية المفروضة عليها نتيجة إنضمامها للعديد من الإتفاقيات الدولية والإقليمية لمكافحة الفساد من جهة ثانية. حيث سطرنا بلادنا خطة إستراتيجية وقائية وعلاجية لمكافحة الفساد، ترجمت من خلال تطوير التشريعات الوطنية لتكون أكثر فاعلية وصرامة للتصدي لجرائم الفساد، كما استحدثت عدة هيئات متخصصة في مكافحة هذه الظاهرة، فأنشأت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ثم تعزز نظامنا المؤسساتي بجهازين آخرين هما: الديوان المركزي لقمع الفساد، وخليية معالجة الاستعلام المالي.

وسوف نحاول من خلال هذه الورقة البحثية بيان النظام القانوني لكل هذه الأجهزة، والتعرف على المهام والصلاحيات الموكولة إليها من أجل الإجابة على الإشكال التالي:

إذا كانت السياسة التشريعية لمكافحة الفساد في بلادنا أقرت نظام تعدد الهياكل المؤسسية المتخصصة للحد من جرائم الفساد، فهل مكنّ المشرع الجزائري هذه الهيئات فعلا من أداء الدور الذي أنشأت من أجله أم أن ثمة قيود تحول دون قيامها بتلك المهام المسندة إليها؟

وللاجابة على الإشكال المطروح قمنا بتقسيم المداخلة إلى محورين:

المحور الأول: تعدد الهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد في الجزائر

المحور الثاني: مدى فاعلية دور الهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد

**المحور الأول: تعدد الهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد في الجزائر**

سعيًا في التطبيق الفعلي لبرنامج مكافحة الفساد، إعتقدت الجزائر سياسة الإعتماد على مؤسسات تختص في التصدي لهذه الظاهرة، وتختلف اختصاصتها حسب ما يمليه القانون، ومن خلال هذا المحور سنحاول ادراج اهم الهيئات التي تم انشاؤها في مكافحة الفساد.

**أولاً: إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته**

هي إحدى الآليات المؤسسية المتخصصة في التصدي لجرائم الفساد، تعنى بصفة أساسية بتنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد، أنشأها المشرع بموجب المادة 17 من القانون رقم: 06-01 المؤرخ في: 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته<sup>(1)</sup>، وقد تم تصويبها فعلياً بداية عام 2011.

والجدير بالذكر أن هذه الهيئة ليست هي الهيئة الأولى التي أناط بها المشرع مهمة تتبع الفساد، فقد سبقها في ذلك المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، الذي أنشأ سنة 1996 بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 96-233<sup>(2)</sup>، والذي تم حله سنة 2000 نظراً لفشله في مكافحة هذه الآفة<sup>(3)</sup>.

وسنعالج ضمن هذه الجزئية النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ثم نبين المهام المسندة اليها، وذلك على النحو الآتي:

**1- النظام القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:**

يشمل النظام القانوني للهيئة طبيعتها القانونية، تشكيلتها وتنظيمها

**أ- الطبيعة القانونية للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:** الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته هي سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية<sup>(4)</sup>، فهي إذن سلطة إدارية مستقلة لها صلاحيات الضبط في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته، وبالتالي فلا يمكن تصنيفها ضمن الهيئات الإدارية الكلاسيكية، وإنما تصنف ضمن الفئات الجديدة التي أوكل لها المشرع مهام الضبط في المجالين الاقتصادي والمالي، مثل لجنة تنظيم عمليات البورصة، سلطة ضبط البريد والمواصلات، مجلس المنافسة<sup>(5)</sup>.

وبذلك نجد أن المشرع الجزائري حذا حذو المشرع الفرنسي في ذلك ضمانا للحياة والشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية (6).

وحتى تقوم الهيئة بتحقيق الغرض الذي أنشئت من أجله لا بد من منحها مجموعة من الوسائل والآليات القانونية التي تضمن لها الإستقلالية (7) وهو ما أكدته نص المادة 19 من القانون رقم 06-01 المشار إليه أعلاه، حيث ضمن إستقلالها من خلال تأدية أعضائها اليمين الخاصة بهم، كما حرص على ضرورة تزويد الهيئة بالوسائل البشرية والمادية اللازمة لتأدية مهامها، والتكوين المناسب والعالي لمستخدميها، كما كفل الحماية القانونية لأعضائها من كل أنواع المضايقات التي قد يتعرضون إليها، أثناء أو بمناسبة ممارستهم لمهامهم.

**ب- تشكيلة الهيئة:** تتشكل الهيئة حسب نص المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم: 12-24 المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم: 06-413 من مجلس يقظة وتقييم يتشكل من رئيس وستة 06 أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة 05 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

**ج- تنظيم الهيئة:** زودت الهيئة لأداء مهامها بالهيكل الآتية:

- أمانة عامة.

- قسم مكلف بالوثائق والتحليل والتحسيس.

- قسم مكلف بالتنسيق والتعاون الدولي.

**2- مهام الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:**

ولقد حددت المادة 20 من القانون رقم: 06-01 المشار إليه آنفا مهام الهيئة وحصرتها في عدة محاور تتركز حول إقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد وإقتراح التدابير والتوجيهات الرامية للوقاية من الفساد ومواجهته بالتعاون مع الهيئات الأخرى الوطنية والدولية، ووضع برامج لتحسيس وتوعية المواطن بالآثار الضارة للفساد والمخاطر التي تعيق التنمية والحكم الراشد والقيام بمختلف الدراسات المتعلقة بظاهرة الفساد والكشف عن العوامل المسهلة للفساد سواء في النصوص التشريعية والتنظيمية أو على مستوى التدابير التنظيمية، وتلقي التصريحات بالامتلاك الخاصة بالمنتخبين المحليين، وبعض الفئات من الأعوان العموميين (8).



وتستعين الهيئة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في الوقائع ذات العلاقة بالفساد<sup>(9)</sup>، كما لها أن تطلب إفادتها بأي وثيقة أو معلومة تراها مفيدة للكشف عن جرائم الفساد من الإدارات والمؤسسات سواء كانت تابعة للقطاع العام أو الخاص<sup>(10)</sup>. وإذا كيفت الهيئة الوقائع المكشوف عنها تكييفاً جزائياً فإنها تقوم بتحويل الملف إلى وزير العدل حافظ الأختام، الأخير الذي يخطر بدوره النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الإقتضاء<sup>(11)</sup>.

كما ترفع الهيئة تقريراً سنوياً إلى رئيس الجمهورية تقدم فيه حصيلة النشاطات المرتبطة بموضوع الفساد، وتسجل فيه النقائص والتحفظات المسجلة، كما تدون مقترحاتها بهذا الخصوص<sup>(12)</sup>.

### ثانياً: إنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد

في إطار تنفيذ تعليمة رئيس الجمهورية رقم: 03 الصادرة في: 2009/12/13 التي أكدت على وجوب تعزيز آليات مكافحة الفساد، استحدثت المشرع الجزائري جهاز شرطي وطني متخصص في البحث والتحري عن جرائم الفساد سماه بالديوان المركزي لقمع الفساد، وذلك بموجب الأمر رقم: 05/10 المؤرخ في: 2010/28/26 المتمم للقانون رقم: 01-06 المذكور أعلاه<sup>(13)</sup>، يكلف خصيصاً بمهمة البحث والتحري عن جرائم الفساد<sup>(14)</sup>، ومن ثم أصبح هذا الجهاز يدعم النظام المؤسساتي لمكافحة الفساد في بلادنا، وهو في نفس الوقت يكمل عمل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، حيث تختص الهيئة بالجانب الوقائي أما الديوان فهو جهاز قمعي وردعي<sup>(15)</sup>.

### 1- النظام القانوني للديوان المركزي لمكافحة الفساد:

وسوف نعالج تحت هذا العنوان ما يلي:

أ- الطبيعة القانونية للديوان: إستناداً إلى المادتين 02 و03 من المرسوم الرئاسي رقم: 11-426 المؤرخ في: 2011/12/08 والمحدد لتشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفية سيره يتبين لنا أن المشرع الجزائري اعتبر هذا الجهاز مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية، موضوعة لدى وزير المالية، أي أنه لا يتمتع بالشخصية المعنوية، وليس لديه إستقلال مالي، لأن المدير العام للديوان هو الأمر



بالصرف الثانوي لميزانية الديوان، التي لا يمكن التصرف فيها إلا بعد الموافقة عليها من طرف وزير المالية بحسب ما تقتضيه المواد: 23 و24 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المذكور آنفا.

وعليه، فالديوان- وعلى خلاف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته- لا يعد سلطة إدارية مستقلة- وإنما هو يخضع لنوعين من التبعية، حيث يمارس مهمته الأساسية في البحث والتحري عن جرائم الفساد وإحالة مرتكبيها إلى العدالة تحت إشراف وتبعية القضاء (النيابة العامة)، كما يخضع إداريا وماليا لوزير المالية<sup>(16)</sup>. ويرى البعض أن إلحاق هذا الجهاز بالقضاء أمر مستحسن، لأنه الضامن الوحيد لإستقلالته عن السلطة التنفيذية<sup>(17)</sup>.

ب- **تشكيلته:** يتشكل الديوان من ضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعين لكل من وزارتي الدفاع والداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، كما يتألف من أعوان عموميين ذوي كفاءات في مجال مكافحة الفساد، كما يحتوي على مستخدمين للدعم التقني والإداري<sup>(18)</sup>.

ج- **تنظيمه:** يسير الديوان مدير عام يعين بمرسوم رئاسي بناء على إقتراح من وزير المالية<sup>(19)</sup>، ويتكون الديوان من: ديوان ومديرية للتحريات ومديرية للإدارة العامة<sup>(20)</sup>.

## 2- مهام الديوان الوطني لمكافحة الفساد:

يضطلع الديوان بمهام عديدة ومتنوعة نذكر منها على الأخص:

- جمع كل معلومة تسمح بالكشف عن أفعال الفساد ومكافحته ومركزة ذلك واستغلاله.
- جمع الأدلة والقيام بتحقيقات في وقائع الفساد وإحالة مرتكبيها للممثل أمام الجهة القضائية المختصة.
- تطوير التعاون والتساند مع هيئات مكافحة الفساد وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية.
- إقتراح كل إجراء من شأنه المحافظة على حسن سير التحريات التي يتولاها على السلطات المختصة.



- يلزم المدير العام للديوان برفع تقرير سنوي لوزير المالية بخصوص نشاطات الديوان، حسب ما تنص عليه المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم: 11-426.
- وحرصاً منه على قيام الديوان بالمهام الموكلة إليه في مجال التحري والبحث عن جرائم الفساد، قام المشرع بتعزيز القواعد الإجرائية للمتابعة القضائية لهذه الجرائم، وذلك من خلال ما يلي:
- تمديد الإختصاص المحلي لضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان ليشمل كامل الإقليم الوطني.
- إحالة مهمة النظر في جرائم الفساد على المحاكم ذات الإختصاص الموسع<sup>(21)</sup>.

### ثالثاً: إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي

تعد أول آلية وضعها المشرع لمواجهة الفساد المالي المتمثل في جرائم تبييض الأموال وتمويل الإرهاب عبر البنوك، وكذا الأعمال والمهن المالية المحددة قانوناً<sup>(22)</sup> وسيتم التطرق لنظامها القانوني وللصلاحيات المسندة إليها على النحو الآتي:

#### 1- النظام القانوني لخلية معالجة الاستعلام المالي:

يختلف النظام القانوني للخلية عن الهيئات الأخرى المتخصصة في مكافحة الفساد وذلك من حيث:

أ- الطبيعة القانونية للخلية: الخلية هي سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، موضوعة لدى وزير المالية.<sup>(23)</sup>

ب- تنظيم وتشكيلة الخلية: تتكون الخلية من:

- مجلس الخلية: الذي يتكون من 07 أعضاء منهم رئيس الخلية و04 أعضاء يتم إختيارهم بالنظر إلى كفاءاتهم في المجالات البنكية والمالية والأمنية وقاضيين (02) يعينهما وزير العدل حافظ الأختام بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء، ويتم تعيين الرئيس وأعضاء المجلس بموجب مرسوم رئاسي لمدة أربع (04) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة<sup>(24)</sup>، وما يلاحظ هنا، هو حرص المشرع على إختيار الأشخاص ذوي الخبرات والمهارات من مختلف الجهات سواء البنك المركزي، الشرطة، جهاز القضاء، مما يؤكد على رغبة المشرع في تحقيق درجة عالية في جودة التحقيقات المالية المسندة للخلية<sup>(25)</sup>.

- المصالح: يساعد مجلس الخلية<sup>(26)</sup> كل من: مصلحة التحقيقات والتحليل،  
المصلحة القانونية، مصلحة الوثائق وقواعد المعطيات ومصلحة التعاون.
- الأمانة العامة.

## 2- مهام خلية معالجة الاستعلام المالي:

إذا كانت خلية معالجة الاستعلام المالي تختص بمكافحة نوع معين من جرائم الفساد وهي جريمتي تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، مما يجعلها متميزة عن غيرها من الهيئات المتخصصة في الحد من الفساد<sup>(27)</sup>، فإن المشرع أوكل لها مجموعة من المهام والصلاحيات المنصوص عليها بموجب نصوص قانونية وأخرى تنظيمية. مع الإشارة أن هذا التحديد للمهام هو ليس تحديد حصري وإنما على سبيل الذكر فقط، ومن بين هذه المهام<sup>(28)</sup>:

- استلام الإخطارات بالشبهة المتعلقة بكل عمليات تمويل الإرهاب أو تبييض الأموال التي ترسلها إليها الهيئات والأشخاص المعينون بموجب القانون، ويقصد بالإخطار بالشبهة ذلك الواجب القانوني الملزم لكل المؤسسات المالية والبنوك ومصالح المالية بالجزائر، والأشخاص الطبيعية والمعنوية التي يرتبط عملها بحركة رؤوس الأموال بتحرير تقرير سري عند الإشتباه بعمليات ونشاطات ذات طابع غير اعتيادي، ومشتبه بكونها تدخل في إطار جرائم تبييض الأموال وتمويل الإرهاب<sup>(29)</sup>.
- معالجة الإخطارات بالشبهة بكل الوسائل ووفقا للطرق التي تراها مناسبة.
- إرسال الملف إلى وكيل الجمهورية، إذا ارتأت الخلية بأن الوقائع المعينة قابلة للمتابعة الجزائية.
- إقتراح النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بمكافحة تمويل الإرهاب وتبييض الأموال.
- وضع كل إجراء ضروري للوقاية و/أو للكشف عن أشكال تمويل الإرهاب أو تبييض الأموال.

## المحور الثاني: مدى فاعلية دور الهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد

سوف نحاول من خلال هذا المحور تقييم أداء كل مؤسسة في مكافحة الفساد، وهذا من خلال إبراز الإيجابيات والكشف عن السلبيات المسجلة عند إستقراء



النصوص القانونية والتنظيمية التي توطنها، وتبقى بعض النقائص الأخرى التي يتعذر على الباحث الأكاديمي أن يرصدها لكونها تتعلق بالجانب العملي، والذي ينبغي الإفصاح عنها من طرف أعضاء هذه الهيئات ومستخدميها، وكذلك من قبل جميع الهيئات والأشخاص المتعاملين معها سواء على الصعيد الوطني أو الدولي.

### أولاً: مدى فاعلية دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

سنحاول تقييم دور الهيئة من خلال التطرق إلى النقاط الآتية

#### 1- نسبة الإستقلالية وأثره على الأداء:

لقد حظيت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بإهتمام بالغ في التشريع الجزائري الذي حرص على توفير كل الضمانات المتعلقة بإستقلالها بإعتبارها سلطة إدارية مستقلة، تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، إذ خول لها الحق في وضع نظامها الداخلي بمفردها، كما أكد على ضرورة السهر على توفير جميع الإمكانيات والمياكل والوسائل المادية والبشرية من أجل قيامها بمهمتها على أكمل وجه.

وما يؤكد هذا الإهتمام هو النص على هذه الهيئة في أسمى وثيقة في المنظومة القانونية (الدستور)<sup>(30)</sup>، لترقى بذلك إلى مصاف المؤسسات الدستورية، غير أن هذا لا يفي وجود بعض النقائص المسجلة حول إستقلاليتها سيما ما تعلق بـ:

- استئثار رئيس الجمهورية بصلاحيات تعيين وانهاء مهام أعضائها، دون النص على وجوب توافر معايير وشروط موضوعية تتعلق بالتعيين، كما لم يتم النص على كيفية إنهاء المهام، مما يفتح المجال واسعاً أمام السلطة التقديرية للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، مما يعيقها عن أداء عملها بحكم تبعيتها لهذه الجهة.

- غل يد الهيئة عن إحالة الملف مباشرة أمام القضاء، فالهيئة غير مؤهلة لتحويل الملف مباشرة إلى النائب العام، وإنما هي ملزمة باخطار وزير العدل حافظ الأختام الذي يخطر بدوره النائب العام المختص لتحريك الدعوى عند الاقتضاء، مما يتنافى مع مفهوم الشخصية المعنوية المستقلة، كما أنه يتعارض مع ما هو متاح للأشخاص الموصوفة بأنها سلطات إدارية مستقلة.

- نسبة الإستقلالية المالية للهيئة: فميزانيتها تسجل ضمن ميزانية الدولة، وتخضع محاسبتها لقواعد المحاسبة العمومية، كما أنها تتلقى إعانات من الدولة، كل ذلك

يستدعي خضوعها إلى المراقب المالي الذي يتولى وزير المالية تعيينه، مما يجعل إستقلالها المالي أمر نسبي<sup>(31)</sup>.

## 2- محدودية الإختصاصات وأثره على الأداء:

سبقت الإشارة إلى المهام والصلاحيات العديدة التي أناطها المشرع بهذه الآلية المؤسساتية ولكن تبقى ثمة بعض القيود الواردة عليها تتعلق بـ:

- غلبة الطابع الاستشاري على عملها:

إذ تتميز إختصاصات الهيئة عموما بأنها تدابير وقائية، فرغم تسميتها بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أن دورها يتعلق أساسا بالوقاية وليس بالمكافحة<sup>(32)</sup>، وما يؤكد هذا الدور هو النص عليها في صلب الدستور ضمن الفصل الثالث المعنون بـ (المؤسسات الاستشارية).

- تقييد الهيئة في مجال تلقي التصريح بالامتلاكات: حيث تعد عملية تلقي التصريحات الخاصة بالامتلاكات أهم مهمة تقوم بها الهيئة في سعيها للكشف عن أعمال الفساد، كون هذه التصريحات تبين تطور عناصر الذمة المالية للموظف المعني في ظروف مختلفة، وهو ما يسمح بمقارنة البيانات الواردة في هذه التصريحات مع تطور الذمة المالية في الظروف العادية إلا أن الملاحظ على موقف المشرع الجزائري بخصوص هذه النقطة هو حصره لفئة محدودة من الموظفين الذين يتعين عليهم التصريح بامتلاكاتهم أمام الهيئة، حيث تتمثل هذه الفئة في كل من رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، وبهذا قام المشرع الجزائري بإقصاء الهيئة من تلقي التصريحات الخاصة بامتلاكات كل من رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان ورئيس المجلس الدستوري وأعضائه والوزراء، ورئيس مجلس المحاسبة ومحافظ بنك الجزائر والسفراء والقناصل والولاة والقضاة إلى الرئيس الأول للمحكمة العليا<sup>(33)</sup>.

وما يلاحظ هنا، أنه رغم أهمية هذه الصلاحية إلا أن النصوص تضيق من جدواها، بفعل إقصاء الاطارات العليا للدولة من التصريح بالامتلاكات أمام الهيئة، ونقل هذه الصلاحية، دون بيان تبرير ذلك إلى المحكمة العليا<sup>(34)</sup>.

### ثانيا: مدى فاعلية دور الديوان المركزي لقمع الفساد في مكافحته

إن إنشاء الديوان المركزي لقمع الفساد هو لبنة تضاف للصرح المؤسساتي لمكافحة الفساد في بلادنا، فهو مكمل ومدعم لدور الهيئة الوطنية، لكون الهيئة تختص بالوقاية والتوجيه والتحسيس، في حين أن للديوان دور قمعي وردعي، ولكن تبقى هناك الصعوبات التي قد تعيق هذه المؤسسة عن أداء مهمتها، مما يجعل دورها في مكافحة الفساد محدودا، وهو ما سنتم مناقشته على النحو الآتي:

#### 1- تأثير إنعدام الإستقلالية الإدارية والمالية على أداء الديوان:

لقد سبقت الإشارة إلى أن الديوان لا يتمتع بالشخصية المعنوية وليس لديه إستقلال مالي، فهو مجرد جهاز ضبطي لا يختلف عن بقية الأجهزة الضبطية القضائية، كما أنه يخضع من الناحية الوظيفية للنيابة العامة، أما من الناحيتين الإدارية والمالية فهو تابع لوزير المالية، فهذا الوزير هو الأمر بصرف ميزانية الديوان، وهو من لديه الحق في تمثيله أمام القضاء، وباعتبار هذا الجهاز غير مستقل، فهذا لا يسمح له بالقيام بالمهمة المسندة إليه على أحسن وأكمل وجه، لأن التصدي لأعمال الفساد وردعها يتطلب نوعا من الإستقلالية للنهوض بها<sup>(35)</sup>، فهو على حد تعبير البعض جهاز ولد ميتا<sup>(36)</sup>.

#### 2- عدم كفاية النصوص التنظيمية واثره على أداء الديوان:

يلاحظ أن المشرع لم يكفل التنظيم الكافي للديوان، ويظهر ذلك من خلال المركز القانوني الضعيف لمديره من جهة، وعدم تبنيه لنظام العهدة بالنسبة لمستخدميه<sup>(37)</sup>، كما لا يتوافر الديوان على هياكل عديدة تضطلع بالقيام بالمهام الموكولة إليه، فبالنسبة للصلاحيات نجدها عديدة ومتنوعة يغلب عليها الطابع الردعي القمعي، فهي تجمع بين الرقابة والقمع والإقتراح في بعض الأحيان، وكان من المفروض أن توزع هذه الصلاحيات على الهياكل الموجودة في الديوان، لكن في حقيقة الأمر نجد أن مديريةية التحريات وحدها هي التي تقوم بمهام مرتبطة بمكافحة الفساد، مما أرهق كاهلها، ويجعلنا نتساءل عن مصير الهياكل المكلفة بتطوير التعاون الدولي، وكذا الهياكل المختصة بإقتراح الإجراءات التي من شأنها المحافظة على حسن سير التحقيقات وغيرها<sup>(38)</sup>.

وفي الأخير نستنتج أن المشرع أعطى الديوان صلاحيات هامة ذات طابع قمعي وردعي، إلا أنه أعاقه عن القيام بها، من خلال عدم منحه الإستقلال القانوني، وكذا من خلال النقص الكبير الذي اعترى عملية تنظيمه وهيكلته.

### ثالثاً: مدى فاعلية دور خلية معالجة الاستعلام المالي في مكافحة الفساد

إن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي في مكافحة الفساد لهو مكسب ثمين يضاف إلى النظام المؤسساتي الجزائري، سيما أن هذه الهيئة تتميز عن بقية الهيئات بكونها تختص بنوع معين من جرائم الفساد المالي، مما يؤهلها على القيام بمهامها على أكمل وجه، ويمكننا تقييم أدائها في مكافحة الفساد من خلال التطرق إلى النقاط الآتية:

#### 1- الإستقلالية الإدارية للهيئة وأثره على الأداء:

حيث أن المتتبع لمسار تطور طبيعتها القانونية، يلاحظ جلياً أن الخلية كانت بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 02-127 المنشئ لها مجرد مؤسسة عمومية تابعة لوزارة المالية<sup>(39)</sup> غير أن مركزها القانوني تغير بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 13-157 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم: 02-127<sup>(40)</sup>، بحيث أصبحت الخلية سلطة إدارية مستقلة. فالنقل من مؤسسة عامة إلى سلطة إدارية مستقلة، أريد به إعطائها دفعا جديدا من الإستقلالية والهيكلية الإدارية والوظيفية، وتعزيز صلاحياتها في هذا الإطار<sup>(41)</sup>

كما أن تمتعها بالشخصية المعنوية جعلها تستفيد من كل الآثار المترتبة عنها كأهلية التقاضي، إذ أعطى القانون لرئيس الخلية الحق في رفع الدعاوى القضائية وتمثيل الخلية أمام جميع الهيئات الوطنية أو الدولية، وكذا له الحق في التعاقد وإبرام الإتفاقيات على الصعيدين الوطني والدولي.

كما يعد من مظاهر إستقلالها قدرتها على إتخاذ قراراتها بالأغلبية، كما أن الأخذ بنظام التداول بالنسبة لمجلسها هو تأكيد على إستقلاليتها وعلى الطريقة المثلى في عملية التسيير المؤسسي التي تركز على قاعدة الجماعية في إتخاذ القرارات.

والجدير بالذكر أن تخلي المشرع الجزائري عن قاعدة الإجماع في إتخاذ القرارات- والتي سبق له تبنيها- والأخذ بقاعدة الأغلبية هو اتجاه موفق، لأن من شأن قاعدة الإجماع أن تشل مهام هذه الخلية من الناحية العملية. ناهيك عن أن إختصاص الخلية بوضع نظامها الداخلي، هو أمر يعزز من إستقلالها، كما من شأنه منحها حرية أكثر في إختيار مجموع القواعد التي تقرر بها كيفية تنظيمها وسيرها دون مشاركتها مع أي جهة أخرى<sup>(42)</sup>.

## 2- تنوع التشكيلة وأثره على الأداء:

لقد حرص المشرع الجزائري عند تنظيمه للجانب البشري للخلية على تحديده لصفات أعضائها ومراكزهم والجهات المنتمين إليها، مما يمثل مؤشرا إيجابيا يدعم إستقلاليتها العضوية ويكرس لتمثيلية تعددية ضمنها<sup>(43)</sup> غير أن الملاحظ بشأن أعضاء الخلية أن عددهم قليل ما قد يشكل عائقا للقيام بمهامها، فبالنظر إلى هيئة TRAGFAN الفرنسية فإنها تضم حوالي 150 عضوا ورغم ذلك فإنها ترى بأنها تعاني من نقص عددي في الأعضاء مما يحول دون أدائها لمهامها بأكمل وجه<sup>(44)</sup>.

ومن المفيد الإشارة إلى أن المرسوم التنفيذي رقم: 08-275 لم يتطلب أية شروط أو معايير تتعلق برئيس الخلية، وهذا غير مستحسن بنظرنا، فرئيس الخلية ينبغي أن تتوفر فيه شروط الكفاءة العالية والخبرة المهنية الطويلة حتى يستطيع القيام بالأدوار الأساسية الموكولة إليه بموجب القانون.

ويلاحظ أن المادة: 10 قبل تعديلها بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 08-275 كانت تشترط في كل من الرئيس والأعضاء شرط الكفاءة في المجالين المالي والقانوني. وعليه فإن عدم اشتراط أي شروط في رئيس الخلية، قد يجعل الإعتبارات السياسية هي الفيصل في التعيين لهكذا مناصب حساسية، مما قد يعيق الهيئة عن أداء الدور المنوط بها.

كما نلفت الانتباه إلى الصياغة الغير دقيقة التي شابت نص المادة: 04 من المرسوم التنفيذي 08-275، حيث ذكرت أن القاضيين يتم تعيينهما من طرف وزير العدل بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء، في حين أنه وفي الفقرة الأخيرة منها أكدت أن

الرئيس وأعضاء المجلس يتم تعيينهما بموجب مرسوم رئاسي، فكان حريا بالمشرع أن يضيف كلمة (بقية) إلى الأعضاء حتى لا تؤدي القراءة وفقا لهذه الصياغة إلى وجود تناقض في طريقة التعيين.

ومن جهة أخرى فإن المشرع الجزائري لم يحدد ضمانات ضد العزل ولم يذكر أساليب إنهاء مهامهم مسبقا (كالخطأ الجسيم، عدم القدرة على مزاولة المهام....)<sup>(45)</sup>.

### 3- تعدد وتنوع مهام الخلية وأثره على حسن الأداء:

يلاحظ أن المشرع أسند إلى الهيئة العديد من المهام والصلاحيات لمكافحة جرمي تبييض الأموال وتمويل الإرهاب عن طريق جعلها مستودعا مركزيا لتلقي الإخطارات بالشبهة، وقد تجسد ذلك- فعليا- في استلام الخلية أكثر من 5000 إخطار شبيهة حول عمليات تبييض الأموال منذ سنة 2005 في تقرير صادر عن وزير المالية بتاريخ: 2012/01/19<sup>(46)</sup>، كما خول لها صلاحيات واسعة في تبادل المعلومات بين هيئات وطنية وأخرى دولية، في إطار التعاون لمكافحة هذا النوع من الجرائم.

كما أنيطت بها عدة أدوار ذات طابع سلطوي، فالخلية الحق في الاعتراض بصفة تحفظية على تنفيذ أية عملية بنكية لأي شخص طبيعي أو معنوي تقع عليه شبهات قوية لتبييض الأموال أو تمويل الإرهاب<sup>(47)</sup>، كما لها حق طلب الحراسة القضائية المؤقتة على الأموال والحسابات والسندات<sup>(48)</sup>، أو طلب أمر بتجميد أو حجز كل أو جزء من الأموال<sup>(49)</sup>، وزيادة على ذلك لها الحرية في وضع لوائح تنظيمية وقواعد سلوكية<sup>(50)</sup>، وإتخاذ كل إجراء تراه مفيدا للوقاية أو مكافحة جرمي تبييض الأموال وتمويل الارهاب.

ورغم أهمية هذه الأدوار إلا أنها لا تصل إلى درجة الصلاحيات القمعية المخولة لسلطات الضبط في المجالين الاقتصادي والمالي لردع المخالفين لتنظيماتها<sup>(51)</sup>، لذلك دعا بعض القانونيين إلى ضرورة منح الخلية صلاحية فرض العقوبات والجزاءات على المؤسسات المالية التي لا تتقيد بالضوابط والأسس الخاصة بمكافحة تبييض الأموال كتوقيع غرامات مالية أو وقف الترخيص للمؤسسة المصرفية أو المالية<sup>(52)</sup>.

**خاتمة:**

من خلال ما تم التوصل إليه في هذه الورقة البحثية، نشيد بالجهود المبذولة من طرف الدولة الجزائرية في إطار تعزيز المنظومة المؤسساتية لمكافحة الفساد، فوجود عدة مؤسسات تختص بالوقاية وبقمع الفساد يعبر عن وجود إرادة سياسية حقيقية وجدية لتقويض جرائم الفساد، غير أن النصوص القانونية والتنظيمية المؤطرة لها أبانت عن بعض القيود والعراقيل التي تعترض سيرها، منها ما تعلق باستقلاليتها أو بتشكيلتها وهيكلته ومنها ما تعلق بمحدودية الاختصاصات الممنوحة لها، مما يعيقها عن القيام بالمهام المسندة إليها على أكمل وجه، وماتجدر الإشارة إليه انه ومن اهم الانجازات التي تم استحداثها في الاطار المؤسساتي هو انشاء قطب مالي جزائري وطني يتكون من الضبطية القضائية لكل من الدرك والامن الوطني ومديرية الامن الداخلي استخلاف للديوان المركزي لقمع الفساد.

لذا فإننا نوصي بمايلي:

- تعزيز إستقلاليتها عن السلطة التنفيذية، من خلال تحديد نظامها القانوني ومهامها بموجب نصوص قانونية وليست تنظيمية.
- ترسيخ مبدأ المشاركة في التسيير، عن طريق ضمان تنوع تشكيلتها وتمثيلها للسلطات الثلاث، وكذا توافرها على كفاءات وطنية في مجال الوقاية من الفساد، وأكاديميون وممثلون عن منظمات حقوقية.
- السهر على توفير الهياكل والأجهزة المناسبة لعمل كل هيئة.
- التوجه نحو المزيد من الشفافية في عمل هذه الهيئات، بنشر تقاريرها للرأي العام.
- دعم إستقلالها المالي عن اجهزة الرقابة المالية التابعة لوزارة المالية، مع ضمان خضوعها لرقابة مجلس المحاسبة فقط.
- السهر على إجراء تقييم دوري لعمل هذه الهيئات، من خلال تبني مؤشرات واضحة لقياس الأداء، وتدوين النقائص المسجلة سواء على مستوى النصوص القانونية المنظمة لها، أو على مستوى مردودية عملها.
- متابعة طريقة عمل الهيئات المتخصصة في مكافحة الفساد في المنظومات القانونية المقارنة للاستفادة من تجربتها في هذا المجال.



## الهوامش والمراجع:

- (1) - القانون رقم 01-06 المؤرخ في: 2006/02/20 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم بالأمر رقم: 10-05 المؤرخ في: 2010/08/26، ج ر عدد 50.
- (2) - المرسوم الرئاسي رقم: 233/96 المؤرخ في: 1996/07/02 المتضمن إنشاء المرصد الوطني لمراقبة الرشوة والوقاية منها، ج ر عدد 41.
- (3) - حاحا عبد العالي: الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، السنة الجامعية 2012-2013، ص 490.
- (4) - المادة 18 من القانون رقم 01-06 .
- (5) - حماس عمر: جرائم الفساد المالي وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2016-2017، ص 193.
- (6) - عمارة مسعودة: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بين الضرورة المؤسساتية ومحدودية الاختصاصات، مجلة حوليات جامعة الجزائر، العدد 32، جوان 2018، ص ص 412 413.
- (7) - بوخضرة ابراهيم: دور الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد بين الفعالية والتعطيل، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 04، جوان 2013، ص 150.
- (8) - أحمد غاي: التعريف بالهيئة والإطار القانوني لمكافحة الفساد، مجلة الحقوق والحريات، العدد 02، مارس 2016، ص 40.
- (9) - المادة 20 من القانون رقم 01-06.
- (10) - المادة 21 من القانون رقم 01-06.
- (11) - المادة 22 من القانون رقم 01-06.
- (12) - المادة 24 من القانون رقم 01-06.
- (13) - حماس عمر، المرجع السابق، ص 261.
- (14) - المادة 24 مكرر من الأمر 05/10 .
- (15) - حاحا عبد العالي، المرجع السابق، ص 503.
- (16) - المرجع نفسه، ص 504.
- (17) - جميلة فار: واقع ورهانات الهيئة الوطنية والديوان المركزي في مجال مكافحة الفساد مجلة الحقوق والحريات، العدد 02، مارس 2016، ص 468.
- (18) - المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم: 11-426 المؤرخ في: 2011/12/08 المحدد لتشكيلة الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، ج ر عدد 68.
- (19) - المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم: 11-426.



- (20) - المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم: 11-426.
- (21) - حاحا عبد العالي، المرجع السابق، ص509.
- (22) - هاشمي وهيبية، خلية معالجة الاستعلام المالي، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، عدد04، جوان 2013، ص162.
- (23) - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم: 02/127 المؤرخ في: 07 أفريل 2002 المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها.
- (24) - المادة 4 من المرسوم 275/08 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم: 02/127 المؤرخ في: 07 أفريل 2002 المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها.
- (25) - هاشمي وهيبية، المرجع السابق، ص168.
- (26) - المادة 7 من المرسوم 275/08.
- (27) - فهيمة قسوري، دور خلية معالجة الاستعلام المالي في مكافحة جرائم تبييض الأموال، مجلة دراسات وأبحاث، المجلد 6، العدد 17، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، ص ص 74، 80.
- (28) - المادة 4 من المرسوم 275/08.
- (29) - فهيمة قسوري، المرجع السابق.
- (30) - المواد 202، 203 من دستور 1996 المعدل والمتمم.
- (31) - عمارة مسعود، المرجع السابق، ص414.
- (32) - حاحا عبد العالي وآمال يعيش تمام، دور أجهزة الرقابة في مكافحة الفساد في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الملتقى الوطني حول الآليات القانونية لمكافحة الفساد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، يومي 2 و3 ديسمبر 2008، ص207.
- (33) - رمزي حوحو: الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الخامس، ص77.
- (34) - عبد الحق قريمس: عن جدوى تعدد هيئات الوقاية من الفساد، مجلة الحقوق والحريات، العدد02، مارس 2016، ص160.
- (35) - حماس عمر، المرجع السابق، ص262.
- (36) - حاحا عبد العالي، المرجع السابق، ص504.
- (37) - المرجع نفسه، ص507.
- (38) - جميلة فار، المرجع السابق، ص507.
- (39) - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم: 02-127 المؤرخ في: 07/04/2002 المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، ج ر عدد23.

- (40) - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم: 157/13 المؤرخ في: 15 افريل 2013 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم: 127-02 المؤرخ في: 2002/04/07 والمتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها.
- (41) - أحسن رابحي وعبد المالك بن غبريط: النظام القانوني لخلية معالجة الاستعلام المالي، مجلة صوت القانون، المجلد الخامس، عدد 02 أكتوبر 2018، ص 245.
- (42) - المرجع نفسه، ص 261.
- (43) - المرجع نفسه، ص 257.
- (44) - هاشمي وهيبية، المرجع السابق، ص 170.
- (45) - أحسن رابحي وعبد المالك بن غبريط، المرجع السابق، ص 259.
- (46) - فهيمة قسوري، المرجع السابق.
- (47) - المادة 17 من القانون رقم: 01-05 المؤرخ في: 2005/02/06 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الارهاب ومكافحته المعدل والمتمم.
- (48) - المادة 18 من القانون رقم: 01-05.
- (49) - المادة 18 مكرر من القانون رقم: 01-05.
- (50) - المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم: 157-13.
- (51) - أحسن رابحي وعبد المالك بن غبريط، المرجع السابق، ص 271.
- (52) - مصطفىاوي عمار: دور خلية معالجة الاستعلام المالي في مكافحة العمليات المشبوهة، مجلة المفكر، العدد 15، ص 283.