

المركز القانوني للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد كسلطة إدارية مستقلة في مكافحة جرائم تبييض الأموال



الاستاذ نبهي محمد

استاذ القانون الخاص

جامعة البويرة / الجزائر

مقدمة

إن المال مؤشر التقدم، لكنه مسلك الولوج لعالم الفساد، فقد أضحت الوسيلة لبلوغ مرأب أو الفوز بمنصب، ولم يعد للشعور بالواجب مكان، ولا للمسؤولية العامة اعتبار، ولا للضمير الوظيفي دور ليغيب وازع المسائلة والمحاسبة وتضيع بذلك دولة القانون تحت ظلمة الفساد.

وعندما نقول الفساد فإننا نكون قد أجملنا العالم كله ضمن هذا المصطلح البسيط والذي يحوي أكبر المعاني التي ما فتئت حتى ودمرت أكبر القوى والتحالف وأعظم الدول، وإن وجد الفساد المأوى في البيئة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية، فإن مناخ المجتمع لا محال سيتأثر بتوابعه.

فجريمة تبييض الأموال لا تغدو ذلك الذي كان بسيطا، لأن المتغيرات التي أفرزتها مختلف الأنشطة التجارية والمالية والاقتصادية العالمية بشكل سريع ومتلاحق أثرت على دول العالم حيث أصبح للفساد هياكل تنظيمية متطورة، ومواقع ترصد ذات تقنية عالية وامتد نشاطه لأبعد الجوانب وتميز بالتنوع وظهور أنماط جديدة.

فقد تطور الفساد في المجتمع الجزائري من مجرد مظهر من مظاهر البيروقراطية الإدارية إلى جريمة قانونية، ليتحول بعد ذلك وبفعل تشابك وتعقد أسبابه وعمولته إلى ظاهرة بالغة الخطورة على المصالح العامة في الجزائر و جميع الدول بدرجات متفاوتة.

ونظرا لتأثيراته البليغة والسلبية نتيجة مخاطرة المتمثلة في تبديد الأموال العامة ما يرمي لإجهاض سياسيات التنمية وبرامج الإنعاش الوطنية، وتردي واقع الإدارة العامة ومن له كذلك من تأثير على القيم الديمقراطية والحكم الراشد و بروز ظاهرة تحالف قوى الفساد مع الطبقات والأحزاب السياسية وبل من أكبر مخاطره أنه من الجرائم السرية القابلة في ملابتها في التحالف مع منظمات الجريمة المنظمة.

وتتجلى أهمية دراستنا للموضوع في تزايد حدة الفساد وقيام الدولة الجزائرية بإنشاء هيئة وطنية خاصة بتنفيذ تحقيق مراتب متقدمة في جهود مكافحة الفساد منح للهيئة¹ مجموعة من التدابير والصلاحيات بموجب قانون مكافحة الفساد²، وكذا بموجب النصوص التنظيمية المحددة لمهامها ومعاينة هذه النصوص القانونية أثارت فينا الدافع أولا في ابحث عن مدى ملائمة هذه الصلاحيات للهيئة باعتبارها سلطة إدارية من جهة وجهاز مكلف بمكافحة الفساد من جهة أخرى، وثانيا للإطلاع على الجانب الإيجابي للهيئة في مواجهة الظاهرة وكذا معاينة الإختلالات الواردة إن وجدت و ثم النظر في مدى تأقلم كل هذا مع الواقع التطبيقي للهيئة.

و عليه نطرح الإشكالية التالية: إلى أي مدى نجحت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد كسلطة إدارية مستقلة في مكافحة جرائم تبييض الأموال؟

ومنه ندرس الموضوع وفق الخطة التالية:

¹: مرسوم رئاسي رقم 12-64، المؤرخ في 7 فيبرابر 2012، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، ج ر، عدد 8، الصادرة بتاريخ 15 فيبرابر 2012، والمعدل للمرسوم الرئاسي رقم 06-413، ج ر، عدد 47 الصادرة بتاريخ 22 نوفمبر 2006.

²: أمر رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيبرابر 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر، العدد 14، في 8 مارس 2006، المتمم بالأمر رقم 10-05، المؤرخ في 26 أوت 2010، والمعدل والمتمم بالقانون رقم 11-15، المؤرخ في 2 غشت 2011، ج ر، عدد 44، الصادرة في 10 غشت 2011.

المبحث الأول : المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الوقاية من الفساد ومكافحته

المطلب الأول: الطبيعة القانونية للهيئة

المطلب الثاني: مظاهر الاستقلالية العضوية للهيئة

المطلب الثالث: التنظيم الهيكلي للهيئة

المبحث الثاني: مهام وصلاحيات الهيئة وحدة فعاليتها في حالة وجود جريمة تبييض الأموال

المطلب الأول: مهام الهيئة وصلاحياتها

المطلب الثاني: مدى فعالية الهيئة في محاربة جريمة تبييض الأموال

المبحث الأول : المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الوقاية من الفساد ومكافحته

نشير في هذه البداية أن المشرع الجزائري قد خصص الباب الثالث من الأمر رقم 413/06 المعدل والمتمم للهيئة الوطنية للرقابة من الفساد ومكافحته هذا بالإضافة إلى المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتمم والذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للرقابة من الفساد ومكافحته ويقتني دراسة إتمام القانون للهيئة استعراض الطبيعة القانونية للهيئة وتحديد تشكيلها وكيفية تنظيمها.

المطلب الأول: الطبيعة القانونية للهيئة.

إن رغبة الدولة الجزائرية في استئصال ظاهرة الفساد تجسدت بوضع هذه الهيئة في صميم أولوياتها وتيقنت بأن طبيعة الهيئة يجب أن تتماشى مع العولمة ومقتضيات الدولة الحديثة بما تحمله من معالم الحداثة والديمقراطية والحكم الزائد، فإذا كان الإصلاح يعتبر عن تحديث تطوير وتكييف المنظومة القانونية للتماشي مع الضوابط الوطنية والدولة فكيف كان الطابع السلوكي للهيئة وكذا الإداري للهيئة وإشكالية الهيئة.

الفرع الأول: قانون الهيئة.

نصت المادة 18 من الأمر رقم 01-06 على أن الهيئة سلطة إدارية مستقلة و السلطات الإدارية المستقلة تعتبر مؤسسات جديدة من المؤسسات المكونة للجهاز الإداري للدولة في الجزائر، وهي مأخوذة من النموذج العربي بالضبط من النظام الإداري الفرنسي وتختلف عن السلطات الإدارية التقليدية في أنها لا تخضع لأية رقابة إدارية أو وصاية ولا لمبدأ التدرج الهرمي الذي يميز الإدارة بجميع هياكلها.

الفرع الثاني: استقلالية وحياد الهيئة.

إن تميز السلطات الإدارية المستقلة عن باقي السلطات التقليدية يكون بالنظر إلى طابع الاستقلالية الممنوح لهذه الهيئات، وهذه الاستقلالية تعتمد للخضوع لأية رقابة سلمية أو وصاية

ودون الاعتماد بالشخصية المعنوية حيث إن هذه الأخيرة ليست معيارا محددًا و دقيقًا لقياس درجة الاستقلالية.

سياسته الصادقة ما يجعل من أداءات الهيئة دورا ناجعا، أين وضع لها تنظيما محكما ومتكاملا حيث عمد إلى تنظيمها بمجموعة من الهياكل المتنوعة والمتعددة التي سبق أن تناولناها طبقا للمادة 3 من المرسوم الرئاسي رقم 12-65 التي تعدل وتمم المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 بحيث جاء فيها تزود الهيئة لأداء مهامها بالهياكل الآتية:

- أمانة عامة.

- قسم مكلف بالوثائق والتحليل والتحسيس.

- قسم مكلف بمعالجة التصريحات بالممتلكات.

- قسم مكلف بالتنسيق والتعاون الدولي.

فتزويد الهيئة من ناحية التنظيم بهذه الهياكل يساعدها على تحقيق استقلاليتها، وحياء أعضائها والقيام بجميع وظائف الهيئة المتنوعة فالأمين العام للأمانة العامة يلعب دوره في تنسيق أعمال كل الأقسام كما يتولى التسيير المالي والإداري للهيئة وقسم معالجة التصريح بالممتلكات ليقوم قسم التعاون الدولي بجمع المعلومات مع إقامة علاقات مع هيئات وطنية ومؤسسات دولية ما يوحي لنا أن الهيئة قادرة و متمكنة على التكفل بكل ما يتعلق بالفساد.

المطلب الثاني: مظاهر الاستقلالية العضوية للهيئة:

إن المؤشرات قياس الاستقلالية الوظيفية عديدة ولمعرفة مدى أخذ المشروع فعلا لهذه المؤشرات في سرده للنصوص القانونية المنظمة للهيئة توجب البحث عن هذه المؤشرات والتي تظهر جليا في تمتع الهيئة بسلطة إعداد نظامها الداخلي (أولا) وكذا من ناحية تعدد وظائفها وتنوع صلاحيتها (ثانيا) وبالنظر بتمتعها بالشخصية المعنوية (ثالثا).

الفرع الأول: القانون الداخلي للهيئة

إن قيام الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بوضع نظامها الداخلي يعتبر مظاهراً لتقدير الاستقلالية الوظيفية إذ من خلال تضعها بذلك تكون لديها الحرية في سن القوانين والضوابط الصادرة عن قرارات نفسها اختيار مجموعة القواعد التي من خلالها تقرر لهيئة تنظيمها وسيرها دون مشاركة جهات أخرى³ وبالخصوص السلطة التنفيذية⁴.

وهذه الأحكام جاء التأكيد عليها صراحة في المادة 19 المعدلة والمتممة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 12-61...

لتكون بذلك الهيئة المحترمة لسلطة وضع نظامها الداخلي وصلاحيه الاختصاص وما على السلطة التنفيذية سوى نشره في الجريدة الرسمية بغض النظر عن محتواه أو مضمونه يعد مصادقة مجلس اليقظة والتقييم عليه.

فمن الواضح مما سبق بروز الاستقلالية الوظيفية للهيئة خاص من خلال أنها تتمتع بسلطتين سلطة سن نظامها الداخلي وسلطة المصادقة عليه.

1. تنوع مهام الهيئة.

إن الاختصاصات المختلفة التي تتكفل بها الهيئة الوطنية تعتبر كقرينة تزيد استقلاليتها الوظيفية إذ تشمل صلاحيات واسعة يحكم أنها المشرفة على تنفيذ الإستراتيجية الوطنية للوقاية من

³: زوزو زليخة، جرائم الصفقات العمومية وآليات مكافحتها في ظل القانون المتعلقة بالفساد، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص قانون جنائي، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، ص 186.

⁴: عثمانى فاطمة، التصريح بالممتلكات كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية للدولة، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، ص 40.

الفساد ومكافحته وهذه الأخيرة تتطلب العديد من المهام المتنوعة كالتحقيق والتحرير، التخطيط والتحليل، التحسيس⁵.... حيث نجدها متباينة.

فيما بينها بين الوظائف الرقابية الإدارية والاستشارية،⁶ بحيث تتوزع على مختلف الهياكل التي تخل في تكوين الهيئة ليختص كل هيكل بوظيفته من أجل بلوغ الهدف في الرقابة من الفساد ويحقق غاية الهيئة كجهاز محايد منصف وسليم يحوز على ثقة الجمهور.

2. تمتع الهيئة بالشخصية المعنوية.

رغم أن صفة الشخصية المعنوية ليست عمل حاسم لقياس درجة الاستقلالية⁷، إلا أن المشروع وعلى عكس السلطات الأخرى⁸ اعترف للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بصريح العبارة وبمقتضى المادة 18 من الأمر رقم 06-01-:—

"..... تمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي....."

واعتبار لما ترتبه فكرة الشخصية المعنوية من آثار ونتائج على الهيئة تعد مكاملة لاستقلاليتها في ممارسة وظائفها⁹ ظلما ينتج عنها بعام مالي وإداري مستقل للهيئة (أ) كما تؤدي هذه النتائج والآثار لإثبات الشخصية القانونية لها من خلال أهلية الهيئة في التقاضي (ب) وإذا حقها في التقاعد (ج) ومن خلال قيام مسؤوليتها.

⁵: سعادي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون فرع قانون الأعمال جامعة بجاية، ص 66.

⁶: بوزيرة سهيلة، مواجهة الصفقات المشبوهة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الخاص فرع السوق، جامعة جيجل، ص 99.
⁷: Zouaimia Rachid, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en algerie, revue critique de droit et science politique n° 26, 2004, p25.

⁸: مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية، ولجنة الإشراف على التأمينات، لم يعترف لها بالشخصية المعنوية.

⁹: بن زيطة عبد الهادي، نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة... أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمادي، جامعة بجاية، أيام 23-24 ماي 2007، ص 171.

أ- النظام المالي والإداري للهيئة

إنه من باب ضمان الاستقلالية وجود موارد مالية لازمة لقيام الهيئة بعملها، دون خضوعها في الحصول عليها أو في إعداد مشروع موازنتها للسلطة التنفيذية، التي قد تسعى جاهدة لتخفيف ذلك التقديرات أو الحد منها ما يؤدي إلى القصور في تنفيذ مسؤوليات الهيئة بصورة فعالة، ما دفع المشرع للاعتراف للهيئة بالاستقلال المالي، حيث تتوفر على ميزانية، يتولى رئيس الهيئة إعدادها¹⁰.

أما الاستقلالية الإدارية للهيئة فهي المتعلقة بالقواعد القانونية والإجراءات المنظمة لها ومختلف الأجهزة المكونة لها والتي تعمل على وظيفتها الرقابية وتضمن لها القوة في إعداد نظامها والتصويت على إرادتها ونفقاتها، وهذا ما نلمسه في الهيئة من خلال إشراف الأمين العام على التسيير المالي لها وإبداء مجلس اليقظة رأيه في ميزانية الهيئة¹¹.

ب- حق الهيئة في اللجوء للقضاء.

نقصد بهذه العبارة إعطاء الحق لرئيس الهيئة اللجوء إلى الهيئات القضائية بصفة مدعي أو مدعى عليه، وبحسب الحالة¹² 43 لتمثيلها أمام الجهات القضائية في كل أعمال الحياة المدنية ككيان مستقل متمتع بالشخصية المعنوية، وأساس ذلك نجده في أحكام المادة 9/9 من المرسوم الرئاسي >> يكلف رئيس الهيئة بما يأتي: ... تمثيل الهيئة أمام القضاء وفي كل أعمال الحياة المدنية <<.

ت- أحقية الهيئة في التعاقد.

¹⁰: جاء في المادة 21 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، مرجع سابق: "يعد رئيس الهيئة ميزانية الهيئة بعد أخذ رأي مجلس اليقظة والتقييم"

¹¹: أنظر المادتين 2/7 و 21 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413.

¹²: شيخ ناجية، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحة أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، ص 100.

طبقا للقواعد العامة نجد من أهم نتائج الشخصية المعنوية التعاقد¹³، وهذا ما نستشفه من خلال النصوص التنظيمية والتشريعات الخاصة بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته حيث أكدته المادة 11/9 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 والتي جاءت كالآتي:

>> يكلف رئيس الهيئة بما يأتي ... تطوير التعاون مع الهيئات مكافحة الفساد على المستوى الدولي وتبادل المعلومات بمناسبة التحقيقات الجارية <<، التأكد بدورها المادة 9/20 من القانون رقم 06-01 التي تنص على:

وتضيف المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 2006 اللذان يحددان تشكيلة الهيئة، على إمكانية رئيس الهيئة إسناد أعضاء مجلس اليقظة والتقييم مهمة تنشيط فرق عمل موضوعاته في إطار تنفيذ برامج عمل الهيئة، وكذا المشاركة في التظاهرات الوطنية والدولية المرتبطة بالفساد ومكافحته والمساهمة في أعمالها.

المطلب الثالث: التنظيم الهيكلي للهيئة.

إن التنظيم في العملية الإدارية له دور أساسي يتوقف عليه سير وأداء العمل الإداري وبه ترتبط جميع مراحل الإدارة من تخطيط وتنسيق ورقابة، بغرض أداء الهيئة لدورها الرقابي والوقائي وحتى لا يجعلها المشرع في تبعية لجهات أخرى¹⁴ منح لها تنظيم هيكلها يسمح لها بأداء مهامها، وذلك بتزويدها بهياكل تتمثل في مجلس اليقظة والتقييم، أولا- الأمانة العامة، ثانيا- وقسم التحاليل والتحسين، ثالثا- إضافة لقسم معالجة التصريحات بالممتلكات، رابعا- وأخيرا قسم التنسيق والتعاون الدولي.

¹³: حدري سمير، (السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية)، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون فرع قانون الأعمال، جامعة بومرداس، ص 59.

¹⁴: مودي سفيان، مدى فعالية أساليب رقابة الصفقات العمومية على ضوء قانوني، الصفقات العمومية والوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون عام للأعمال، جامعة بجاية، 2011-2012، ص 115.

أولاً: مجلس اليقظة والتقييم.

يتشكل المجلس كما ذكرنا سابقاً من 7 أعضاء، يتم اختيارهم من بين الشخصيات الوطنية المستقلة المعروفة بنزاهتها وكفاءتها والتي تمثل المجتمع المدني¹⁵، حيث في دورات عادية مرة كل شهر بناء على استدعاء من رئيسة، ويمكن له أن يعقد اجتماعات غير عادية بناء على استدعاء من رئيسه كذلك، ويعد الرئيس جدول أعمال كل إجتماع يرسله إلى كل عضو قبل 15 يوماً على الأقل من تاريخ الاجتماع وتقلص هذه المدة للاجتماعات غير العادية دون أن تقل عن 8 أيام، ثم يحضر محضر عن أشغال الهيئة طبقاً للمادة 15 من المرسوم 06-413 أما عن مهام المجلس فجميعها استشارية نذكر: إبداء الرأي في برنامج عمل الهيئة، إبداء رأيه في ميزانية الهيئة، وفي التقارير والتوصيات الصادرة عن الهيئة طبقاً للمادة 11 من المرسوم السابق الذكر.

ثانياً: الأمانة العامة.

نظراً لاتساع الأعمال الاقتصادية والمالية وعدم كفاية جهاز واحد ببضعة أعضاء في التحكم الفعلي بمهامه زودت الهيئة بأمانة عامة، توضع تحت سلطة أمين عام يعين بموجب مرسوم رئاسي¹⁶ حيث تكون هذه المصلحة مزودة بهياكل إدارية وتقنية مختلفة¹⁷.

وبعد التعديل الأخير بموجب المرسوم الرئاسي رقم 12-64 لسنة 2012¹⁸ منح المشرع للأمين العام الذي يرأس الأمانة العامة العديد من الصلاحيات التي لم تقدم له سابقاً في ظل المادة 7 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 أين يتولى التسيير المالي والإداري للهيئة.

¹⁵: أنظر المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 06 - 413.

¹⁶: المادة 7 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413.

¹⁷: شيخ ناجية، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي المالي، جامعة بجاية، يومي 23-24 ماي 2007، ص 96.

¹⁸: أنظر المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64.

كما يتولى أمانة مجلس اليقظة والتقييم¹⁹ حيث ومن خلال التعديل طبقا لما ورد في المادة 4 من المرسوم الجديد أصبح يكلف تحت سلطة رئيس الهيئة بتنشيط و تنسيق عمل هياكل الهيئة وتقييمها والسهر على التقرير السنوي و يضمن التسيير الإداري والمالي لمصالح الهيئة.

كما يساعد الأمين العام في أداء مهامه كنائب مدير مكلف بالمستخدمين هاتين المديريتين الفرعيتين في مكاتب.

ثالثا: قسم الوثائق والتحليل والتحسيس.

بموجب المادة 12 من المرسوم رقم 06-413 المكلف باقتراح برامج تحسيسية توعوية وجمع ومركزة واستغلال المعلومات عدلت المادة السابقة بموجب المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64 لسنة 2012 بقسم الوثائق والتحليل والتحسيس حيث يكلف هذا القسم على الخصوص بما يأتي:

القيام بكل الدراسات والتحقيقات والتحليل الاقتصادية والاجتماعية بهدف تحديد نماذج الفساد وطرقه لتوفير السياسة الشاملة للوقاية من الفساد ومكافحته، ودراسة الجوانب التي قد تشجع ممارسة الفساد واقتراح توصيات كفيلة للقضاء عليها من خلال التشريع والتنظيم المعمول بهما كما تقوم بدراسة وتصميم واقتراح (توصيات كفيلة للقضاء عليها من خلال التشريع والتنظيم المعمول بهما) الإجراءات المتصلة بحفظ البيانات اللازمة لنشاطات ومهام الهيئة والوصول إليها وتوزيعها معتمدا في ذلك استخدام تكنولوجيات الاتصال والإعلام الحديث إضافة إلى التصميم وإقتراح نماذج الوثائق المعيارية في جمع المعلومات وتحليله وتقوم بدراسة معايير ومقاييس التحليل العالمية المتعلقة بالوقاية من الفساد و مكافحته لتكييفها وتوزيعها، وتقتراح برامج تحسيسية وذلك بالتنسيق مع هياكل أخرى في الهيئة، كما تعمل على ترقية قواعد أخلاقيات المهنة و الشفافية و تعميمها على مستوى الهيئات العمومية والخاصة وتكوين رصيد وثائقي مكثبي في ميدان الوقاية من الفساد وضمان حفظه واستعماله.

وفي الأخير هو ملزم بإعداد تقارير دورية لنشاطاتها المتعلقة بالوقاية من الفساد.

¹⁹: المادتين 2/7 و 16 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413.

رابعا: قسم معالجة التصريحات بالممتلكات.

طبقا لأحكام المادة 9 من المرسوم الرئاسي 12-64 التي تعدل و تتمم أحكام المادة 13 من المرسوم 06-413 لسنة 2006، تم استبدال مديرية التحاليل والتحقيقات بقسم معالجة التصريحات بالممتلكات، حيث يكلف هذا الخير بتلقي التصريحات بالممتلكات الخاصة برؤساء و أعضاء المجالس الشعبية المحلية المنتخبة اقتراح شروط و كفاءات وإجراءات تجميع ومركزة وتحويل التصريحات بالممتلكات وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما بالتشاور مع المؤسسات والإدارات المعنية وتقوم بمعالجة التصريحات بالممتلكات وتصنيفها وحفظها مع استغلال التصريحات المتضمنة تغييرا في الذمة المالية إضافة إلى استغلال العناصر التي يمكن أن تؤدي إلى المتابعة القضائية والسهر على إعطائها الوجهة المناسبة طبقا للتشريع و التنظيم المعمول بهما.

بينما كانت مديرية التحاليل والتحقيقات سابقا يقتصر دورها على دراسة واستغلال المعلومات الواردة في التصريحات التي تتلقاها دون القيام بمعالجتها، و تصنيفها واستغلالها في حالة تغير الذمة المالية كما كلفت بجمع الأدلة والتحري بالفساد بالاستعانة مع هيئات متخصصة، ونجد قسم معالجة التصريحات بالممتلكات له اختصاص استشاري في اقتراح شروط و كفاءات وإجراءات تجميع ومركزة التصريحات بالتشاور مع الهيئات والإدارات المعنية.

كما يختص أيضا بإعداد تقارير دورية لنشاطاته كما هو عليه قسم الوثائق والتحليل والتحسيس.

ومن خلال استعراض صلاحيات هذا القسم نجد أنه يضطلع بمهام ميدانية وعملية يمكن من خلالها الكشف عن العديد من جرائم الصفقات العمومية من خلال إطلاعه على التصريحات بالممتلكات الخاصة بأعوان الدولة باعتبارهم الأشخاص الذين ائتمنتهم الدولة على الأموال العامة.

خامسا: قسم التنسيق و التعاون الدولي.

وهو الجديد الذي جاء في هذا التعديل ولم يكن موجودا في ظل المرسوم السابق و نصت عليه المادة 10 من المرسوم رقم 12-64 التي تتمم المرسوم رقم 06-413 بالمادة 13 مكرر حيث يكلف

قسم التنسيق والتعاون الدولي بتحديد واقتراح وتنفيذ الكيفيات والإجراءات المتعلقة بالعلاقات الواجب إقامتها مع المؤسسات العمومية والهيئات الوطنية الأخرى، وفقا للمادة 21 من القانون رقم 06-01²⁰، وذلك بغرض جمع المعلومات الكفيلة بالكشف عن حالات التساهل مع أفعال الفساد والقيام أو العمل على القيام بتقييم أنظمة الرقابة الداخلية بغرض تحديد مدى هشاشتها بالنسبة لممارسات الفساد، وكذلك من أجل تجميع ومركزة وتحليل الإحصائيات المتعلقة بأفعال الفساد وممارساتها.

كما يكلف القسم باستغلال المعلومات التي يمكن أن تكون محل متابعات قضائية الواردة للهيئة والسهر على إيجاد الحلول المناسبة، وإلى جانبه يقوم بتطبيق الكيفيات والإجراءات المتعلقة بالتعاون مع المؤسسات ومنظمات المجتمع المدني والهيئات الوطنية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد قصد ضمان توحيد مقاييس الطرق المعتمدة وتبادل المعلومات مع تطوير الخبرة الوطنية وتبادل برامج ودورات تكوينية تنجز بمساعدة المؤسسات أو الهيئات الوطنية المختصة في الوقاية من الفساد.

المبحث الثاني: مهام وصلاحيات الهيئة وحدة فعاليتها في حالة وجود جريمة تبييض الأموال.

للهيئة الكثير من المهام والصلاحيات أشارت إليها المادة 20 من ق.و.م ولقد تم تفعيلها و تحديدها بدقة بموجب المرسوم رقم 413/06 المعدل والمتمم والذي قام بتوزيعها على مختلف الأقسام و هي عموما وفقا للمادة 17 من القانون المذكور أعلاه تتمثل في تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد.

غير أن تعليمة رئيس الجمهورية رقم 03 لسنة 2009 المتعلقة بتفعيل مكافحة الفساد أعادت تنظيم صلاحيات هذه الهيئة و قعدها على الجانب الوقائي على المستوى الوطني والتعاون الدولي في هذا المجال، أما مكافحة فقد استحدث لها جهاز ثان هو الديوان المركزي لقمع الفساد.

²⁰: حيث تنص المادة على " يمكن للهيئة في إطار ممارسة المهام المذكورة في المادة 20 أعلاه أن تطلب من الإدارات والهيئات التابعة للقطاع العام أو الخاص أو من كل شخص طبيعي أو معنوي أخر أية وثائق أو معلومات تراه مفيدة في الكشف عن أعمال الفساد".

المطلب الأول: مهام الهيئة وصلاحياتها.

إن دور الجهاز الرقابي يبدأ بتحسين و تقوية مناعة هذا الجهاز ضد الفساد و دعمه بإمكانيات وقدرات تتيح له إختراق شيكات الفساد وممارسته، والكشف عنها بأساليب ومناهج غير تقليدية و نظرا لخطورة جرائم الفساد التي ترتكب إلا من خلال نشاط سري منظم و يكون بأساليب قد استحدثت و تنامت أشكاله و تطورت علاقات التعاون والتنشيط فيه، و جب على الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته رسم سياسة معلنة ومحكمة لمكافحة هذه الظاهرة وذلك باتخاذ تدابير وإجراءات صلاحية ووقاية قبل محاسبة المتورطين فيها عقابيا، ويكون هذا ضمن الصلاحيات المقدمة لها في هذا الإطار حتى تتمكن من النهوض بوظيفتها الرقابية والتقييمية لبناء صرح الأمة القوية و تشييد المنظومة الحاكمة الشاملة للبلاد والي تخص المربع الراشد.

الفرع الأول: الصلاحيات الإجرائية.

إضافة إلى الاختصاصات المتنوعة التي سبق ذكرها، فالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته تمارس كذلك مجموعة من المهام الإجرائية والتي تقتضي من خلالها اتخاذ تدابير إجرامية بحتة في مواجهة أعمال الفساد والكشف عنها منها ممارسة اختصاص الرقابة بالتحري والكشف عن الجرائم، وتلقي التصريحات بالممتلكات.

1. صلاحيات التحري و الكشف عن الفساد.

من الواضح أن القانون قد كفل للهيئة حق تقديم طلبات للإطلاع على الوثائق والمعلومات التي تفيد الكشف عن الفساد، وكل رفض متعمد لعدم تقديم الوثائق بشكل جريمة إعاقه السير الحسن للعدالة و يعاقب صاحبها من 6 أشهر إلى 5 سنوات حبس وغرامة مالية من 50.000 إلى 500.000 دج²¹.

كما أجازت المادة 7/20 من القانون رقم 01-06 للهيئة الاستعانة بالنيابة العامة لجمع الأدلة والتحري في وقائع ذات علاقة بالفساد، وهذه المرحلة تسمى في الدعوى العمومية بمرحلة

²¹: المادة 44 من الأمر 10-06

الاستدلالات التي تتولاها أصلا الضبطية القضائية²² ما يجعلنا نطرح تساؤلا كيف للمشرع أنه لا يقدم للهيئة صفة الضبطية القضائية من جهة وأعطى لها من جهة أخرى سلطة ممارسة البحث و التحري و الكشف عن الجرائم ولتي هي من صميم عمل الضبطية القضائية؟ أم أن المشرع أراد من ذلك إسقاط جانب المكافحة الذي أطنبه على الهيئة بمنحها هذا الاختصاص أين كلفت به مديرية التحاليل والتحقيقات بموجب المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 وما نلاحظ أن التعديل الذي قام به المشرع مؤخرا و استحدث بموجب هذه المادة قسم التصريح بالملتمكات والذي أوكلت إليه مهام كلها خاصة بالتصريحات لم يشر المشرع ولا لأي جهاز من أجهزة الهيئة مكلف بمهمة البحث و التحري في ظل هذا التعديل والذي نفهم من خلاله احتفاظ مديرية الوقاية والتحليل باختصاصها في القيام بهذا الإجراء.

ثم إذا ما تفحصنا مختلف التشريعات العربية الأخرى كالتشريع المغربي الذي منح للهيئة الوطنية للنزاهة و الوقاية من الرشوة و محاربتها سلطة البحث والتحري، كذلك أجاز لها تلقي التبليغات والشكليات المتعلقة بأفعال الفساد، فإن المشرع الجزائري لم يتطرق لتلقي الهيئة الوطنية للوقاية من المادة 2/13 مكرر من الأمر رقم 12-64 تنص: "...جميع المعلومات الكفيلة بالكشف عن حالات التساهل مع أفعال الفساد"²³.

لتضيف الفقرة 4 من المادة نفسها: " استغلال المعلومات الواردة إلى الهيئة بشأن حالات فساد يمكن أن تكون محل متبعات قضائية.

والمادة 4/20 من الأمر رقم 06-01 تنص:

" جمع ومركزة واستغلال كل المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن إفساد... " فهل هذا يعني أنها تتلقى شكاوات؟

²²: بغدادي جيلالي، التحقيق-دراسة مقارنة وتطبيقية، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 1999، ص15.

²³: المواد 15-16 من مشروع الأمر رقم 12-113.

لكنه أي جهاز رقابي قابل لأن يتلقى شكايات و بلاغات المواطنين أو أي جهة أخرى، يجب أن تكون له إمكانية تحريك الدعوى العمومية ويتوفر على أعوان يتمتعون بصفة الشرطة القضائية.

2. صلاحيات التصريح بالأموال.

لقد جعل المشرع الجزائري التصريح بالممتلكات من الإجراءات الوقائية في القطاع العام حيث يلتزم الموظفون²⁴ بالتصريح بممتلكاتهم ذلك صونا لنزاهتهم و ضمانا للثقافة في إبرام الصفقات العمومية وتسيير الشؤون العامة وحماية ممتلكات الدولة²⁵، ولم يأتي هذا الإجراء محاولة فقط لحماية الإدارة العمومية من السرقة والاستخدام غير القانوني لممتلكات الدولة وإنما يعد أيضا تصديا ضد آفة الفساد.

ويحوي التصريح بالممتلكات على جرد للأموال العقارية والمنقولة التي يحوزها الموظف وأولاده القصر ولو كانت على الشيوع في الجزائر أو في خارج الجزائر، تجديد التصريح فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية ما يسمح بمقارنة البيانات التي تضمنها التصريحات مع تطور الذمة المالية في الظروف العادية.

المطلب الثاني: مدى فعالية الهيئة في محاربة جريمة تبييض الأموال.

إن حسن تسيير الشؤون العامة يستوجب سمو القانون وفعالية مؤسسات الدولة في تحجيم الفساد والحد منه، فمهمة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته عي القيام بدور الرقيب على نزاهة وشفافية استخدام المال العام ومنع استغلال المناصب، وسد الباب أمام التكبسب أو

²⁴ هو الموظف العمومي الخاص هو كل شخص يشغل منصبا شرعيا أو تنفيذيا أو إداريا أو قضائيا سواء كان معيناً أو منتخبا دائما أو مؤقتا في حكمه طبقا للتشريع أو التنظيم المعمول به، المادة 2 من الأمر رقم 06-01.

²⁵ المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 06-414 المؤرخ في 22 نوفمبر سنة 2006. يحدد نموذج التصريح بالممتلكات، ج ر، عدد 47 2006 .

الإثراء غير المشروع²⁶ والوقاية من العبث بالوظيفة العامة والتحايل على الأنظمة والقوانين من كل الآثار الضارة للفساد بجميع أشكاله.

إن تدبير وترشيد الهيئة الوطنية وأي جهاز رقابي آخر مرهون بفعاليتها وجديتها في بذل كل الجهود لإنشاء بيئة معادية للفساد من خلال الدور الرقابي و الوقائي الذي تلعبه.

الفرع الأول: من حيث الاستقلالية.

لعل قضية استقلال الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته تقع في طليعة القضايا التي قد تؤثر على دورها في بناء منظومة النزاهة الوطنية، ولكي تتمكن الهيئة الرقابية من تحقيق رقابة فعالة ينبغي أن تتمتع بقدر من الاستقلالية اللازمة وتضع رهن إشارتها كل الإمكانيات المادية والبشرية، وفكرة استقلالية الهيئة الوطنية تكون بعد إمكانية السلطة العامة خاصة الحكومة أن توجهها أو أن تتدخل في الصلاحيات والقرارات التي تتخذها الهيئة، ما ينبغي أن الاستقلالية التي تتطلبها الهيئة²⁷ هي استقلالية في مواجهة السلطة التنفيذية حتى تستطيع ممارستها اختصاصها بمنأى عن كل رقابة، غير أن ما نستشفه من صلاحياتها أنه ثمة نوع من القيود تعترضها لتحدها من استقلاليتها سواء من الناحية العضوية ومن الناحية الوظيفية.

1. معوقات الاستقلالية.

رغم المظاهر العديدة التي ذكرناها سابقا والتي تركز استقلالية الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، إلا أنه ثمة هناك قيود تحد من الاستقلالية وتجعلها نسبية و تتمثل في احتكار رأي الجمهورية لسلطة التعيين، وكذا تعيين أمانة الهيئة من طرف رئيس الجمهورية، إضافة لخضوع تجديد أعضاء الهيئة للسلطة التنفيذية، بالنظر لظروف إنها السلطة التنفيذية لعضوية الهيئة.

أ- سيطرة السلطة التنفيذية على التعيين.

²⁶: حيث استمد مفهوم الإثراء الغير المشروع من مفهوم الإثراء بلا سبب وهي صورة جديدة استحدثت بموجب قانون الوقاية من الفساد في المادة 37 منه إذ تعتبر مرتكبا لجرم الإثراء الغير المشروع كل موظف عمومي لا يمكن تقديم تبرير بصورة معقولة لإثرائه.
²⁷: ZOUAIMIA Rachid, Droit de la régulation économique, berti, ED, ALGER, 2006.

إذا كانت استقلالية السلطات الإدارية المستقلة تقاس بتوافر: الطابع الجماعي، و تحديد عهدة الأعضاء، وتعدد الهيئات المعينة للأعضاء، كما تقاس بعدم الخضوع لتبعية السلطة التنفيذية، وبالرغم من توفر المؤشرين الأولين، الطابع الجماعي وتحديد العهدة، بالنسبة للهيئة الوطنية، إلا أن الأمر ليس نفسه بالنسبة للمؤشرين الآخرين، إذ يتم تعيين أعضاء الهيئة الوطنية عن طريق مرسوم رئاسي، هذا ما نصت عليه المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64 حيث جاءت كالآتي: "...يعينون بموجب مرسوم رئاسي...، الأمر الذي يؤدي برئيس الجمهورية إلى السيطرة على هذه السلطة و جعلها بين يديه دون غيره²⁸.

ونجد بذلك المشرع قد تراجع عن أهم مبدأ من المبادئ التي تقر باستقلالية الهيئة والمتمثل في تعدد الهيئات المكلفة بتعيين الأعضاء، والذي كان من شأنه أن يثبت استقلاليتها فعلا، وهذا ما يعد وجها سلبيا بحيث يشكل عائق أمام استقلالية الهيئة ليجعلها تابعة وخاضعة للسلطة التنفيذية.

ومن أجل ضمان استقلالية الهيئة عن السلطة التنفيذية، كان من الأجدر لو قام المشرع بتوزيع سلطة تعيين بين السلطات الثلاث في الدولة²⁹ حتى يتسنى فسح المجال لكل سلطة في اختيار عضو يمثلها داخل الهيئة و لا تكون حكرا على جهة واحدة.

ب- خضوع أمانة الهيئة للسلطات التنفيذية

قام المشرع الجزائري بتزويد الهيئة الوطنية بأمانة عامة توضع تحت سلطة أمين عام يعين هذا الأخير بموجب مرسوم رئاسي، ومن خلال ذلك نستكشف أن رئيس الجمهورية وإلى جانب سلطته في تعيين أعضاء الهيئة، فهو المسؤول الأول في تعيين كل مسيري الهياكل التي تتشكل منها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، بما فيها الأمانة العامة، و بمقتضى تولى الأمين العام للتسيير الإداري و المالي للهيئة، ولمختلف مصالحها وممارسته لمهامه الأخرى المستحدثة في ظل المرسوم الرئاسي رقم 12-64 فيبقى متأثرا وخاضعا للسلطة المكلفة بتعيينه لأنه بكل بساطة يكون الشخص

²⁸: زوزو زليخة، مرجع سبق ذكره، ص 190.

²⁹: عثمانى فاطمة، مرجع سبق ذكره، ص 47.

المعين دائما ولها وتابعا لمن قام بتعيينه، وعليه سيفقد الحرية في ممارسة مهامه ومن ثم يعيق ذلك من استقلالية الهيئة.

ت- خضوع نظام تجديد أعضاء الهيئة للسلطات التنفيذية

لقد حدد المشرع الجزائري العهدة بالنسبة لأعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته بـ 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة بنص المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 12-64 التي تعدل وتتم أحكام المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 10-413 على: "... يعينون بموجب مرسوم رئاسي لمدة 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة"³⁰.

حيث تعد هذه القابلية في التجديد من بين أهم العوامل التي قد تؤثر سلبا على استقلالية الهيئة لأن ذلك يجعل الهيئة في تبعية إزاء رئيس الجمهورية خوفا من عدم التجديد هذا من جانب أر فمدة التعيين لا تحوي على ضمان للاستقلالية و الحياد في مواجهة أعضائها إلا إذا كانت غير قابلة للتجديد.

خاتمة

وفي خاتمة الموضوع، تعتبر الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته الآلية التي أراد المشرع منها جعل مكافحة جريمة تبييض الأموال أحد عناوين التغيير واثبات أن الجزائر تحاول حقا مواجهة الفساد بكل السبل وتلح على الإرادة السياسية الحقيقية في خوض ضمار الإصلاحات من أجل التغيير وتكييفها على أنها سلطة إدارية مستقلة لا تخضع لأي وصاية إدارية أو رئاسية ومن جملة الخصائص وسمات التي تضي الفعالية لهذه الهيئة هي أدائها اليمين حسب المادة 19 من قانون رقم 06-01 مما يجعل اطلاع هؤلاء الأعضاء على المعلومات الشخصية يتم بكل شفافية ومهنية عالية، من خلال تقديمها النصائح والتوجيهات وتحسيس الرأي العام بمدى خطورة الجانب المالي التي تشكل جريمة تبييض الأموال عنصرا أساسيا فيها لاعتبارها من أخطر الجرائم التي يقع فيها الفساد.

³⁰: المادة 5 و 7 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413

وقد منح المشرع الجزائري لها عدة هياكل وتشكيلة بشرية خاصة مما يعني انفرادها بسلطة مستقلة قائمة بحد ذاتها والتي نص عليها المشرع عليها بصريح العبارة، إلا أن هذه الاستقلالية قد أوقعها المشرع تحت غطاء الاستقلالية الصورية، وهذا ما يعيق الهيئة من أداء مهامها بشكل فعال على بعض تجار المال إذا تعلق بالشخصيات الرسمية العامة إذا كانت لهم الحصانة القانونية المنحة لهم في إطار القانون ما يشجع الإفلات من العقاب خصوصا إذا تعلق الأمر بالمال العام والتصريح بالممتلكات الخاصة في إطار محاربة جريمة تبييض الأموال.

الكتب

1. بغدادي جيلالي، التحقيق-دراسة مقارنة وتطبيقية، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 1999.

المذكرات

1. بن زيطة عبد الهادي، نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة... أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمادي، جامعة بجاية، أيام 23-24 ماي 2007.

2. بوزيرة سهيلة، مواجهة الصفقات المشبوهة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الخاص فرع السوق، جامعة جيجل 2007-2008.

3. حدري سمير، (السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية)، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون فرع قانون الأعمال، جامعة بومرداس، 2006.

4. زوزو زليخة، جرائم الصفقات العمومية وآليات مكافحتها في ظل القانون المتعلقة بالفساد، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون جنائي، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011-2012.

5. سعادي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون فرع قانون الأعمال جامعة بجاية، 2011.

6. شيخ ناجية، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحة أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2008.

7. عثمانى فاطمة، التصريح بالامتلاك كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية للدولة، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

8. مودي سفيان، مدى فعالية أساليب رقابة الصفقات العمومية على ضوء قانوني، الصفقات العمومية والوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون عام للأعمال، جامعة بجاية، 2011-2012.

النصوص القوانين

● أمر رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ، العدد 14، في 8 مارس 2006، المتمم بالأمر رقم 10-05، المؤرخ في 26 أوت 2010، والمعدل والمتمم بالقانون رقم 11-15، المؤرخ في 2 غشت 2011، ج ر، عدد 44، الصادرة في 10 غشت 2011

● مرسوم رئاسي رقم 12-64، المؤرخ في 7 فبراير 2012، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، ج ر، عدد 8، الصادرة بتاريخ 15 فبراير 2012، والمعدل للمرسوم الرئاسي رقم 06-413، ج ر، عدد 47 الصادرة بتاريخ 22 نوفمبر 2006

المراجع بالفرنسية

1- Zouaimia Rachid, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en algerie, revue critique de droit et science politique n° 26, 2004