

جامعة لونيبي علي البليدة 2
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون الخاص

دروس عبر الخط في مقياس

مكافحة الفساد

موجهة لطلبة السنة الثانية ماستر حقوق،
السداسي الثالث، تخصص: قانون الأسرة

للأستاذ الدكتور حزيط محمد

السنة الجامعية 2023-2024

المحاضرة الأولى

مفهوم الفساد

الفساد آفة اجتماعية عرفتھا المجتمعات الإنسانية وعانت منها منذ ظهور الإنسان على وجه الأرض وحتى يومنا هذا، وتعرفه كل الدول والمجتمعات، غير أنه يتباين من دولة لأخرى حسب قوانين وثقافات تلك الدول، والطبيعة السياسية للحكم فيها. وقد انتشرت هذه الظاهرة خاصة في دول العالم الثالث لعدة أسباب منها طبيعة الحكم فيها وغياب مبدأ الفصل بين السلطات واستقلالية القضاء والرقابة فيها، وقد ارتبط ظهوره واستمراره برغبة الإنسان في الحصول على مكاسب ليس له حق فيها ومع ذلك يسعى إليها عن طريق اللجوء إلى وسائل غير سوية للوصول إليها، منها إقصاء من له الحق فيها أو الحصول عليها عن طريق رشوة من بيده الأمر.

أولاً: التعريفات المختلفة للفساد

1_ التعريف الفقهي للفساد: تعددت تعريفات الفقه للفساد، فقد عرف بأنه: "سلوك غير سوي ينطوي على قيام الشخص باستغلال مركزه وسلطاته في مخالفة القوانين واللوائح والتعليمات لتحقيق منفعة لنفسه أو لذويه من الأقارب والأصدقاء والمعارف على حساب المصلحة العامة". وبأنه: "استخدام الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب شخصية(1)". كما عرف الفساد بأنه: "كل فعل أو تصرف يتم خلاف قوانين الدولة، ويترتب عليه إهدار مواردها الاقتصادية، والتربح والإثراء بلا سبب، وتحقيق منفعة خاصة أو عامة لفرد أو طائفة لا تستحق، مما يعرقل عملية التنمية". فمن التعريفات الفقهية السابقة، تتبين أهم خصائص الفساد، منها ما يلي:

__ أن الفساد قد يأخذ أشكالاً وصوراً عديدة، كالإهمال في استخدام المال العام مما يؤدي إلى تبديده فيما لا ينفع، واختلاس الممتلكات العامة أو استعمالها على نحو غير شرعي، أو استغلال الوظيفة العامة للحصول على امتيازات خاصة، والحصول على الرشاوى، والإثراء غير الشرعي واستغلال النفوذ والمحاباة وغيرها من الصور والأشكال.

__ أن الفساد يرتبط أساساً بالوظيفة العامة والموظف العمومي، وينطوي بالضرورة على انتهاك للواجبات، وأن التصرفات والممارسات الفاسدة تتسم بالسرية دائماً، ذلك أنها تتم في إطار الغش والتحايل.

1 - د. محمد علي سويلم، جرائم الفساد دراسة مقارنة، المصرية للنشر والتوزيع، القاهرة، الأولى 2017، ص 25.

_ أن العلاقة الفاسدة عادة ما يشترك فيها أكثر من طرف أحدهما يحتاج إلى قرارات محددة والآخر يمكنه التأثير في هذه القرارات. وأن الفساد أصبح يمس القطاع الخاص أيضا كمتورط لحد كبير في الفساد الحكومي(1).

2_ التعريف القانوني:

أ_ **في القانون الجزائري:** لم يتضمن القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته لسنة 2006 تعريف مصطلح الفساد وإنما أشار فيه المشرع الجزائري إلى صورته، من خلال الفقرة أ من المادة 2 من هذا القانون التي جاء فيها بأن الفساد هو: "كل الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون". وبالرجوع إلى الباب الرابع من القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته نجد أن المشرع قد نص على تجريم مجموعة من الأفعال واعتبرها جرائم فساد، نذكر منها رشوة الموظفين العموميين والامتيازات غير المبررة في مجال الصفقات العمومية، واختلاس الممتلكات من قبل الموظف العمومي أو تبديدها، واستغلال النفوذ، والإثراء غير المشروع، والتمويل الخفي للأحزاب السياسية.

ب_ **في الاتفاقيات الدولية والمنظمات والهيئات الدولية:** لقد اهتمت الهيئات والمنظمات الدولية بظاهرة الفساد أيضا، وبوضع القواعد العامة للوقاية منها ومكافحتها، وهو ما يعد إقرار دولي بخطورتها وانتشارها الواسع وبآثارها الخطيرة على جميع الدول. ومن التعاريف الواردة في الاتفاقيات والمنظمات الدولية نذكر:

_ **تعريف منظمة الأمم المتحدة:** لم تعرف الأمم المتحدة في اتفاقية مكافحة الفساد لسنة 2003 الفساد، كما لم تحدد على وجه الحصر أشكاله، لتشعب مظاهره وأشكاله وتغلغله في كافة مناحي الحياة، وإنما اكتفت في فصلها الثالث بتجريم مجموعة من الأفعال التي يقوم بها الموظفين العموميين وإعطاءها وصف الفساد.

_ **تعريف منظمة الوحدة الإفريقية:** لم تعرف اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته المصادق عليها في 11 جويلية 2003 الفساد، وإنما تم الاكتفاء فيها بذكر صورته ومظاهره في المادة الرابعة منها.

_ **تعريف البنك الدولي:** عرف الفساد بأنه "إساءة استعمال الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب شخصية". وأنه يحدث عند قيام موظف بقبول أو طلب أو ابتزاز للحصول على رشوة لتسهيل عقد وإجراءات مناقصة عامة، كما يتم عندما يعرض وكلاء أو وسطاء الشركات بتقديم رشوة للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على منافسين، وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين النافذة. أو عن طريق استغلال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة

1 - د. وليد إبراهيم الدسوقي، مكافحة الفساد في ضوء القانون والاتفاقيات الإقليمية والدولية، الطبعة الأولى، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات، القاهرة، 2010، ص 22 و23.

بتعيين الأقارب في الوظائف أو تسهيل إجراء عقد أو صفقة ما أو عند سرقة المال العام مباشرة(1).

_ تعريف منظمة الشفافية الدولية: هي منظمة غير حكومية تعني بجرائم الفساد وتقدم تقارير سنوية عنها، وقد عرفت الفساد بأنه إساءة استعمال السلطة التي أؤتمن عليها الشخص لتحقيق مصالح شخصية.

ثانياً: أنواع الفساد: تختلف أنواع وتصنيفات الفساد باختلاف أسس تصنيفه، نذكر منها:

1_ تقسيم الفساد من حيث مجال انتشاره: يقسم الفساد تبعاً لهذا المعيار لعدة أشكال وأنواع نذكر منها:

أ_ الفساد المالي: ويتمثل في مجمل الانحرافات المالية ومخالفة الأحكام المالية التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الدولة ومؤسساتها ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية كمجلس المحاسبة المختص بمراقبة حسابات وأموال الهيئات والمؤسسات العمومية، ومن مظاهره: الاختلاس أو تبديد الأموال العمومية واستعمالها لمصالح شخصية أو لصالح الغير والمحابة والمحسوبية في التعيينات الوظيفية(2).

ب_ الفساد الإداري: ويتمثل في الانحرافات السلوكية الصادرة عن الموظفين العموميين أثناء تأدية مهامهم، كالتخلي عن القيام بواجباتهم وعدم احترام أوقات العمل واعتماد المحسوبية عند تأدية الأعمال الوظيفية.

ج_ الفساد السياسي: يتمثل في عدم الاستقرار السياسي ونقص الحريات وعدم إشراك المواطنين في اتخاذ القرارات، مما يؤدي إلى تمركز السلطة وعدم تداولها واستغلال فئة معينة لنفوذها لتحقيق مصالحها الشخصية(3)، ومن مظهره تدخل المال الفساد في الانتخابات والتلاعب بنتائجها، وتغييب الأحزاب المعارضة.

د_ الفساد القضائي: يتمثل في الازدواجية في تطبيق القوانين وفي تفسيرها تبعاً لأطراف العلاقة والمحسوبية لصالح ذوي الجاه على حساب الضعفاء، والتساهل والممارسات غير القانونية من قبل القضاة، وعدم التطبيق السليم للقوانين، مما يجعل أداء السلطة القضائية يتسم بالضعف ويؤدي إلى ضياع الحقوق وتفشي الظلم(4).

1 - محمد سامر دغمش، استراتيجية مواجهة الفساد المالي والإداري والمواجهة الجنائية والآثار المترتبة على الفساد المالي دراسة مقارنة، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الجيزة، مصر، الطبعة الأولى، 2018، ص 36.
2 - د. بلال خلف السكارنة، أخلاقيات العمل، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة التاسعة 2019، ص 268.
3 - د. محمد علي سويلم، جرائم الفساد دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 34.
4 - د. السيد أحمد محمد علام، جرائم الفساد وآليات مكافحته في نطاق الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016/2015، ص 62.

هـ_ الفساد القانوني: يتمثل أساسا في عدم سن القوانين اللازمة لمكافحة الفساد وما يلزم من عقوبات رادعة وقوانين كفيلة بحماية الشهود والمبلغين عن جرائم الفساد، أو غموض القوانين وتباين تفسيراتها والاخلال بمبدأ سيادة القانون وعدم استقلال القضاء وسن ما يلزم من نصوص تكرر استقلاليتها فعليا.

و_ الفساد الاقتصادي: ويتمثل في السياسات الاقتصادية المرتجلة أو القائمة على سوء التقدير، وتخصيص موارد ضخمة لمشاريع غير مجدية أو بدون مراقبة، مما يؤدي إلى إهدار المال العام وجعله عرضة للنهب.

2_ تقسيم الفساد من حيث حجمه: نميز بالنسبة لهذا التصنيف بين:

أ_ الفساد الكبير: وهو أخطر أنواع الفساد الذي يقوم به كبار المسؤولين كرؤساء الحكومات والوزراء لتحقيق مصالح مادية أو اجتماعية كبيرة، بفعل ارتباطه بالصفقات الكبرى التي ترصد لها الدولة ميزانيات ضخمة.

ب_ الفساد الصغير: وهو الفساد الذي يستهدف منافع وعوائد محدودة في قيمتها، ويرتكب من قبل صغار الموظفين، بفعل الممارسات البيروقراطية والمحاباة، حتى أصبح مستشرياً في الوسط الإداري والاقتصادي(1).

3_ تقسيم الفساد من حيث نطاقه: نميز بالنسبة لهذا التصنيف بين:

أ_ الفساد المحلي: يتم داخل حدود البلد، ويقتصر على أطراف محليين بمناسبة إبرام عقود أو معاملات بين القطاع العام والخواص، كقيام الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية باقتناء مستلزمات أو مواد من عند الخواص، أو إبرام عقود أشغال بمبالغ مضخمة بالزيادة في الأسعار، مقابل الحصول على مزايا مادية.

ب_ الفساد الدولي: وهو الفساد الذي يأخذ مدى دولي، عند تعامل الدولة ممثلة في مؤسساتها العمومية مع كيانات أجنبية، بشراء المستلزمات والمعدات والتجهيزات من الخارج، أو إبرام عقود وصفقات أشغال أو دراسات معها، مقابل الحصول على امتيازات، ويتم ذلك خصوصا في الصفقات الكبرى المتعلقة بمشاريع البنية التحتية وتوريد السلع والمستلزمات بكميات كبيرة، مقابل حصول المسؤولين على عمولات ورشاوى(2).

1 - الحاج علي بدر الدين، جرائم الفساد وآليات مكافحتها في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة أبي بكر بكراي تلمسان، السنة الجامعية 2015-2016، ص40.

2 - د. عيد الحفيظ مسكين، دروس في مقياس الفساد وأخلاقيات العمل، مطبوعة موجهة لطلبة السنة الثانية علوم تجارية، بكلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير جامعة جيجل، السنة الجامعية 2016-2017، ص21.

المحاضرة الثانية

مظاهر الفساد

يتخذ الفساد أشكالاً كثيرة من خلال الممارسات التي يقع فيها الموظف العمومي، مما يجعلها تقع تحت العقاب. كما تتجلى هذه الممارسات أساساً في العديد من الأفعال الموصوفة كجرائم فساد، نذكر منها:

1_ الرشوة: تعد الرشوة مدخلاً للانحراف بالوظيفة العامة، لأنها تجعل الأولوية في أداء الخدمات العامة لأكثرهم مالا وتأثيراً ومعرفة بفنون غواية الدولة، بدلاً من أن تكون الأولوية في أداء الخدمات العامة ينعقد للأفراد الذين تتوافر فيهم شروط الانتفاع بها. كما تعد مدخلاً لفساد موظفي الدولة أيضاً، لأنها تؤدي إلى إثرائهم دون سبب مشروع على حساب الآخرين، بدل التزامهم بأداء الخدمات للمواطنين بغير مقابل(1). كما أن تفشيها يؤدي إلى الإحساس بانعدام العدالة وشيوع التفرقة بين المواطنين. وتأخذ الرشوة في القانون الجزائري عدة صور، منها جريمة رشوة الموظفين العموميين المعاقب عليها بالمادة 25 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، والرشوة في مجال الصفقات العمومية المعاقب عليها بالمادة 27، ورشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية العمومية(المادة 28)، والرشوة في القطاع الخاص(المادة 40 من نفس القانون).

2_ اختلاس الموظف العمومي للممتلكات: يأخذ فعل الاختلاس في هذه الجريمة في القانون الجزائري 5 صور على نحو ما نصت عليه المادة 29 من القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته، هي: الاختلاس والتبديد والإتلاف والاحتجاز بدون وجه حق والاستعمال على نحو غير شرعي للغرض الشخصي أو لفائدة الغير.

3_ إساءة استغلال الوظيفة: إذ يلجأ أصحاب المناصب العامة خاصة المناصب النوعية منها إلى استغلال مناصبهم لتحقيق مكاسب مادية شخصية سواء لهم أم لأقاربهم وذويهم، على نحو يخرق القوانين والتنظيمات، مما يحول هؤلاء بمرور الوقت إلى رجال أعمال أو شركاء في تجارة كونهم مسؤولين حكوميين، وهم بذلك يقومون بإساءة استخدام السلطة من خلال الغش والاحتيال والإضرار بالثقة التي منحتها لهم الدولة(2). وقد نص المشرع الجزائري على جريمة إساءة استغلال الوظيفة كجريمة مستحدثة في القانون الجزائري بموجب المادة 33 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته كنوع من المتاجرة بالوظيفة.

1 - د. محمد علي سويلم، جرائم الفساد دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص 75.

2 - د. السيد أحمد محمد علام، المرجع السابق، ص 51.

4_ الجرائم المتعلقة بالصفقات العمومية: تعد الصفقات العمومية أكثر الميادين التي يكثر فيها الفساد المالي لأنها تمول بأموال الخزينة العامة وترصد لها الدولة اعتمادات مالية ضخمة، لذلك أولى لها المشرع أهمية قصوى بأن جعل الإدارة عند إبرامها للصفقات تخضع لتشريع خاص وحدد على وجه الدقة المبادئ والإجراءات التي يتعين مراعاتها واحترامها عند إبرام أي صفقة، بهدف ترشيد النفقات العامة والحد قدر الإمكان من هدر المال العام وردع ما ينشأ عنه من جرائم. وقد تضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته ثلاث صور لجرائم الصفقات العمومية، هي جنحة منح الامتيازات غير المبررة في الصفقات العمومية نصت عليها في الفقرة 1 من المادة 26 من هذا القانون، وجنحة استغلال نفوذ الأعوان العموميين للحصول على امتيازات غير مبررة التي نصت عليها الفقرة 2 من نفس المادة 26، والرشوة في الصفقات العمومية التي نصت عليها المادة 27 منه.

5_ تلقي الهدايا: تعد هذه الجريمة إحدى صور جرائم الفساد المستحدثة في القانون الجزائي بموجب المادة 38 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، التي نصت على صورتين للتجريم، أولهما تعني الموظف العمومي الذي يتلقى هدية أو أية مزية غير مستحقة التي يكون من شأنها التأثير في معالجة ملف ما أو في سير إجراء ما أو معاملة لها صلة بمهامه ونصت عليها الفقرة 1 من المادة 38، وهي تقترب بعض الشيء من جريمة الرشوة من جانب الموظف المرتشي. وثانيهما تعني الشخص مقدم الهدية التي نصت عليها في الفقرة 2 من المادة 38.

6_ الإعفاء والتخفيض غير القانوني في الضريبة والرسم: وهي الجريمة المعاقب عليها بالمادة 31 من القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته، حيث يعد مرتكبا لهذه الجريمة كل موظف عمومي يمنح أو يأمر بالاستفادة تحت أي شكل، ولأي سبب ودون ترخيص من القانون، من إعفاءات أو تخفيضات في الضرائب أو الرسوم العمومية أو يسلم مجانا محاصيل مؤسسات الدولة. والغاية من تجريم منع الإعفاء أو التخفيض غير القانوني في الضريبة والرسم، هو حماية الحقوق المالية المستحقة للدولة ضد الموظفين الذين يعملون على حرمانها من حقها في الحصول على إيراداتها، لأهميتها كمورد من موارد الدولة.

7_ الإثراء غير المشروع: نصت على هذه الجريمة المادة 37 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، وهي من الجرائم المستحدثة التي ورد النص عليها لأول مرة في سنة 2006 في هذا القانون، تماشيا مع المبادئ التي تضمنتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي كانت قد صادقت عليها الجزائر، حتى لا تصبح الوظيفة مصدرا للثراء غير المشروع وتكريسا لقاعدة "من أين لك هذا؟". إذ تركز هذه الجريمة على حصول زيادة المعتمدة في الذمة المالية للموظف على نحو ما نصت عليه المادة 37 من القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته، والتي يمكن أن تظهر من خلال التغير السريع

الحاصل في نمط عيش الموظف المعني، أو من خلال الزيادة المستترة لذمته المالية بزيادة رصيده البنكي بشكل مفاجئ لا يتناسب مع دخله⁽¹⁾.

المحاضرة الثالثة

الجهود الوطنية والدولية لمكافحة الفساد

اعتبارا لكون الفساد لا تقتصر أضراره وخطورته على المصالح الاقتصادية والمالية والسياسية للدول فقط، وإنما تتعداها إلى الاقتصاد العالمي، وأن الفساد قد أضحى في الوقت الحاضر مشكلة عابرة للحدود وعامل إزعاج لمختلف الدول لما يطرحه من مشاكل ومخاطر على استقرار المجتمعات وأمنها، فإنه إلى جانب الجهود الوطنية برزت الحاجة إلى توحيد الجهود الدولية والإقليمية والوطنية وتنسيقها لمواجهة الفساد، بهدف تعزيز التعاون بين مختلف الدول لوضع استراتيجيات من شأنها الحد من هذه الظاهرة.

أولا: الجهود الوطنية لمكافحة الفساد

نص المشرع الجزائري على جرائم الفساد في قانون العقوبات عند صدوره في سنة 1966 في المواد من 119 إلى 134، حيث تضمن قانون العقوبات النص على تجريم عدد من الممارسات كجرائم فساد مثل جريمة اختلاس الممتلكات العمومية من قبل الموظف العمومي بالمادة 119 منه وجريمة رشوة الموظف العمومي بالمادتين 126 و129 منه، وقد كانت العقوبات المقررة لجريمة الاختلاس تدرج بحسب قيمة الأشياء المختلسة، لتصل إلى حد السجن المؤبد في الحالة التي تكون فيها قيمة الأشياء محل الجريمة تعادل أو تفوق عشرة ملايين دينار جزائري.

وعند مصادقة الجزائر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 بتحفظ في 19 أبريل 2004 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 128_04 المؤرخ في 19 أبريل 2004، قام بتكييف تشريعه الداخلي بما يتوافق وهذه الاتفاقية، فأصدر في سنة 2006 القانون رقم 06_01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁽²⁾، الذي ألغى بموجبه نصوص المواد 119 و119 مكرر 1 والمواد من 121 إلى 134 من قانون العقوبات التي كانت تتضمن تجريم عدد من جرائم الفساد، وعوضت بالمواد من 25 إلى 27 والمواد من 29 إلى 32 والمادة 35 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته لسنة 2006، فيما أبقى على تطبيق المادتين 119 مكرر و120 بقانون العقوبات. حيث أصبحت كل جرائم الفساد ذات وصف جنحة والعقوبة المقررة لها كقاعدة عامة لا تزيد عن 10

1 - د. أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص، جرائم الفساد، جرائم المال والأعمال، جرائم التزوير، الجزء الثاني، الطبعة الخامسة عشر، در هومة، الجزائر، 2014-2015، ص 107.

2 - وهو القانون المنشور في الجريدة الرسمية عدد 14 المؤرخة في 08_03_2006.

سنوات حبس واستثناء ترفع العقوبة لتصبح 20 سنة حبس في الحالة التي يكون فيها الجاني من إحدى الفئات المنصوص عليها في المادة 48 من القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته كما لو كان قاضيا أو موظف يمارس وظيفة عليا في الدولة أو ضابط عمومي أو ضابط أو عون الشرطة القضائية.

وقد كان الهدف من القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته حسب ما جاء في المادة الأولى منه هو:

_ دعم التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته،

_ وتعزيز النزاهة والمسؤولية والشفافية في تسيير القطاعين العام والخاص،

_ وتسهيل ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية من أجل الوقاية من الفساد ومكافحته، بما في ذلك استرداد الموجودات.

وما يمكن ملاحظته بالنسبة لأغلب جرائم الفساد، أنها تتميز بكونها جرائم ذات الارتباط بذوي الصفة، إذ لا تقع أغلبها إلا من شخص تتوفر فيه صفة الموظف أو من في حكمه، أي ما اصطلح على تسميته في القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته بالموظف العمومي.

كما أنه إلى جانب جرائم الفساد التقليدية، التي كان منصوص ومعاقب عليها في قانون العقوبات قبل إدراجها في القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته، جريمة اختلاس الممتلكات العمومية من قبل الموظف العمومي التي كان منصوص ومعاقب عليها بالمادة 119 من قانون العقوبات وأصبح معاقب عليها بالمادة 29 من القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته، وجريمة رشوة الموظف العمومي التي كان منصوص ومعاقب عليها بالمادتين 126 و129 من قانون العقوبات، وأصبح معاقب عليها بالمادة 25 من القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته، فقد تم النص في القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته على صور جديدة لجرائم الفساد، التي تم النص والمعاقبة عليها لأول مرة في القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته.

ومن الجرائم المستحدثة في هذا القانون، نذكر منها على سبيل المثال: جريمة إساءة استغلال الوظيفة المعاقب عليها بالمادة 33 من القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته، وجريمة الإثراء غير الشرعي المعاقب عليها بالمادة 37 منه، وجريمة تلقي الهدايا أو المزايا الأخرى غير المستحقة المعاقب عليها بالمادة 38 من نفس القانون، وجريمة اختلاس الممتلكات في القطاع الخاص المعاقب عليها بالمادة 41 منه، وجريمة رشوة الموظفين الأجانب وموظفي المنظمات الدولية المعاقب عليها بالمادة 28، وجريمة إخلال الموظف العمومي بالالتزام بالإبلاغ عن تعارض المصالح المعاقب عليها بالمادة 34، وجريمة عدم

التصريح أو التصريح الكاذب بالامتلاكات المعاقب عليها بالمادة 36، وجريمة التمويل الخفي للأحزاب السياسية المعاقب عليها بالمادة 39 من نفس القانون.

ولتحقيق الأهداف المرجوة منه، تضمن القانون الوقاية من الفساد ومكافحته ثلاث أنواع من الآليات لمواجهة جرائم الفساد، أولهما الآليات الوقائية وثانيهما الآليات الردعية وثالثهما تخص التعاون القضائي الدولي. إذ تضمن هذا القانون بابا خاصا بالتدابير الوقائية في القطاع العام المتعلقة منها بالتوظيف وواجب التصريح بالامتلاكات، وتأسيس الإجراءات في مجال الصفقات العمومية على مبادئ الشفافية وحرية الترشح والمساواة بين المترشحين، واتخاذ التدابير اللازمة لتعزيز الشفافية في تسيير الأموال العمومية ومنع القطاع الخاص من الضلوع في الفساد، وتشجيع مشاركة المجتمع المدني في الوقاية من الفساد، واتخاذ التدابير اللازمة لمنع تبييض الأموال. كما نص أيضا على إنشاء هيئات مستقلة للتصدي للفساد وهي: الديوان المركزي لقمع الفساد والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي حلت محلها السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 الذي نصت المادة 205 منه على بعض صلاحياتها وصدر القانون رقم 08-22 المؤرخ في 5 ماي 2022 المحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلتها وصلاحياتها.

والنوع الثاني من الآليات التي تضمنها القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته تخص تجريم الأفعال المعتبرة من قبيل جرائم الفساد وتحديد العقوبات الخاصة بها، سواء منها جرائم الفساد التقليدية أو الصور الجديدة لجرائم الفساد المستحدثة به، وما يتعلق بالإجراءات الخاصة التي يمكن للضبطية القضائية والجهات القضائية اللجوء إليها عندما يتعلق الأمر بجرائم الفساد كإمكانية اللجوء إلى أساليب التحري الخاصة وإمكانية خضوع المتابعة بشأنها لاختصاص الأقطاب الجزائية المتخصصة، إلى جانب اللجوء إلى تجميد وحجز ومصادرة العائدة غير المشروعة الناتجة عن إحدى جرائم الفساد.

أما النوع الثالث من الآليات التي تضمنها هذا القانون فتتعلق بالتعاون الدولي والنصوص المتعلقة بالتعاون الدولي واسترداد الموجودات. كما تعزز قانون الإجراءات الجزائية عند التعديل الأخير الذي أجري عليه بالأمر رقم 04-20 المؤرخ في 20 أوت 2020 بنصوص خاصة تتضمن إنشاء قطب جزائي وطني اقتصادي ومالي على مستوى محكمة سيدي أمحمد، يختص بالتحقيق والمحاكمة في الجريمة الاقتصادية والمالية الأكثر تعقيدا ويمتد اختصاصه إلى كامل التراب الوطني.

ثانيا: فيما يتعلق بالجهود الدولية والإقليمية: نذكر منها:

1_ جهود هيئة الأمم المتحدة: بادرت الأمم المتحدة إلى إبرام العديد من الاتفاقيات من أجل مكافحة الفساد، أهمها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العامة بالقرار رقم 58-04 المؤرخ في 31 أكتوبر 2003 والتي دخلت حيز التنفيذ في 14 ديسمبر 2005 واحتوت على 71 مادة مصنفة إلى 8 فصول تهدف إلى الوقاية من الفساد ومكافحته في دول الأطراف، حيث تضمنت هذه الاتفاقية في مجال التجريم صور لجرائم الفساد، فضلا عن وضع وسائل كثيرة للكشف والتحقيق في هذه الجرائم وحماية الشهود والخبراء والضحايا والقواعد الإجرائية للتعاون القضائي الدولي في مجال المساعدة القضائية وحجز العائدات المتحصلة من جرائم الفساد واستردادها وتسليم المجرمين.

2_ البنك الدولي: تبنى البنك الدولي منذ 1996 خطة لمساعدة الدول في مواجهة الفساد، تتضمن 3 عناصر هي: _ تشخيص ظاهرة الفساد وأسبابها وعواقبها _ إدخال إصلاحات على أنظمة الدولة من النواحي التشريعية والإدارية والاقتصادية _ وإشراك المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية ووسائل الإعلام في مكافحة الفساد. ومن بين الخطوات التي اعتمدها البنك لمناهضة الفساد ما يسمى بإدارة النزاهة المؤسساتية التي أنيط بها الاختصاص بالتحقيق في ادعاءات الفساد في المشروعات التي يمولها البنك الدولي. كما أطلق في 2007 بالتعاون مع مكتب الأمم المتحدة المختص بالمخدرات والجريمة مبادرته لاستعادة الأصول غير المشروعة.

3_ منظمة الشفافية الدولية: أنشأت سنة 1993 كمنظمة غير حكومية مقرها برلين بألمانيا لمساعدة الدول والأفراد الراغبين في التقليل أو على الأقل الحد من ظاهرة الفساد، ومن بين مهامها إعداد الدراسات والإحصائيات والجداول الخاصة بترتيب الدول من حيث انتشار الفساد وهي ممثلة في أغلب دول العالم(1).

4_ على المستوى الأوربي: عقدت العديد من الاتفاقيات الإقليمية لمكافحة الفساد، منها الاتفاقية الجنائية حول الفساد الموقعة بستراسبورغ في 27 جانفي 1999 والبروتوكول الإضافي الملحق بها في 15 ماي 2003 التي جاءت بأحكام موضوعية وإجرائية لمكافحة الفساد، والاتفاقية المدنية حول الفساد الموقعة بستراسبورغ في 4 نوفمبر 1999 التي وسعت من دائرة مكافحة الفساد بالتطرق إلى جوانبه المدنية وتعويض ضحايا الفساد.

5_ على المستوى الإفريقي: لعل أهم إنجاز للدول الإفريقية في مجال مكافحة الفساد هي اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع ومكافحة الفساد التي اعتمدت في مابوتو في 11 يوليو 2003 التي صادقت عليها الجزائر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 137-06 المؤرخ في

1 - د. بلال خلف السكارنه، المرجع السابق، ص 288.

10/04/2006(1)، وشملت مكافحة الفساد في القطاع العام والخاص من خلال تجريم جملة من أفعال الفساد، وأحكاما للوقاية والتعاون الإقليمي والمساعدة القانونية المتبادلة، وقد كان الهدف منها هو تشجيع وتعزيز التدابير الرامية إلى منع الفساد ومكافحته في إفريقيا.

6_ على المستوى العربي: نذكر منها اتفاقية التعاون العربية والخبرات لجامعة الدول العربية لسنة 1983.

المحاضرة الرابعة

وسائل مكافحة الفساد

الفساد ظاهرة متعددة الجوانب، تتداخل أسبابها ومبررات استمرارها تداخلا كبيرا، لذلك تتطلب مواجهتها إتباع استراتيجية شاملة متكاملة، سياسية وإدارية ومجتمعية واقتصادية ثم قانونية وقائية وعقابية. فأول العوامل لمواجهة الفساد هو إعداد وتثقيف المجتمعات ونشر مبادئ المساءلة والشفافية والنزاهة، وبعدها يتم المرور للتطبيق الصارم للقوانين واسترداد عوائد الفساد لتفويت الفرصة على مرتكبي جرائم الفساد من التمتع بها(2). كما أن ترسيخ معايير الاستحقاق والكفاءة عند تقلد الوظائف العمومية، وتبسيط وسائل العمل وإنجاز المعاملات، وإشراك المجتمع المدني وتفعيل دور الإعلام تعد أيضا من الوسائل المهمة في مكافحة الفساد.

أولاً: الآليات الثقافية: ويمكن إجمالها في وسيلتين: أولها التنشئة الاجتماعية، من خلال دور الأسرة الهام باعتبارها الخلية الأولى للتنشئة الاجتماعية السوية، ودور المؤسسات التعليمية وما تقدمه من برامج تعليمية يكون لها دورا فعالا في تشكيل شخصية الطفل منذ البداية على نبذ الهدر وتقدير الأمانة والمسؤولية والاستخدام الرشيد للثروة الاقتصادية، وتفعيل دور المسجد في مكافحة الفساد والوقاية منه من خلال الخطب والدروس الدينية التوعوية بأضرار الفساد وضرورة مكافحته وتعزيز قيم النزاهة والشفافية في وجدان أفراد. وأما الوسيلة الثانية فتتمثل في وسائل الإعلام بمختلف أنواعها بما فيها الوسائل الإلكترونية، من خلال النقد البناء وكشف المفسدين والعمل على رفع مستوى الوعي لدى المواطنين بمخاطر الفساد وضرورة الإصلاح(3).

ثانياً: الآليات الرقابية والتنظيمية: إذ يعد وجود أجهزة رقابية إدارية أمر هام في مكافحة الفساد، على أن تكون هذه الهيئات الرقابية مستقلة عن السلطة التنفيذية، ويكون لها كل

1 - المنشور في الجريدة الرسمية عدد 24 المؤرخة في 2006/04/16.

2 - د. وليد إبراهيم الدسوقي، المرجع السابق، ص 36.

3 - د. محمد علي سويلم، الجوانب الإجرائية في مكافحة جرائم الفساد ملاحقة الفاسدين دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، المصرية للنشر والتوزيع القاهرة، طبعة 2017، ص 51 و52.

السلطات والصلاحيات في الرقابة المالية والقانونية على الأموال العامة. وفي هذا الشأن يمكن أن يكون لمجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية دور هام في مكافحة الفساد عند تفعيل دورهم في الرقابة المالية والقانونية على المال العام وسن ما يلزم من النصوص القانونية التي توفر لها كل السلطات والاختصاصات التي تجعلها تؤدي دورها بالشكل اللازم لكشف كل المخالفات المالية والقانونية ومرتكبيها. كما يتعين تفعيل وسائل الرقابة على مصدر الممتلكات المشبوهة، من خلال تفعيل دور الهيئة المكلفة بتلقي التصريحات بالممتلكات ومنحها سلطة التحقيق بشأن صحتها ومصدرها.

ثالثاً: اعتماد استراتيجية قائمة على المبادئ الأساسية للحوكمة أو الإدارة الرشيدة: وهذه المبادئ هي: المساءلة والشفافية والنزاهة.

1_ المساءلة: والمقصود به هو كل أنواع المساءلة بما فيها المتابعة الجزائية. والمساءلة تعني وضع كل من يتولى منصب أمام مسؤولياته وإيجاد نظم لمراقبة أدائه وبالخصوص في حالة التقصير في واجباته أو التخلف عن أدائها. وقد عرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المساءلة بأنها التزام المسؤولين بتقديم التفسير والتوضيحات والمعلومات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف أعمالهم والنهوض بواجباتهم واتخاذ قراراتهم، وأن يتقبلوا النقاش والحوار والنقد الموجه لهم، بما يترتب عليه تلبية القيام بواجبات وظيفتهم وتفادي حالات الفشل والإهمال أو ممارسة الفساد بأشكاله المختلفة⁽¹⁾. والمساءلة أنواع نذكر منها:

_ المساءلة الدستورية: ويتم ذلك عن طريق المحكمة الدستورية أو المجلس الدستوري للتأكد من مطابقة القوانين للدستور وعدم مخالفتها له وانتهاك أحكامه من قبل السلطة التشريعية.

_ المساءلة البرلمانية: عن طريق الأسئلة والاستجابات والمناقشات العامة ولجان التحقيق البرلمانية لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية من قبل السلطة التشريعية.

_ المساءلة القضائية: والتي تتم عن طريق الجهات القضائية المختصة.

_ مساءلة الهيئات الرقابية: والتي تتم من خلال الأجهزة الرقابية كمجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، بما أن المساءلة التي تمارسها مثل هذه الهيئات قد تختلف عن المساءلة القضائية، بما أنها تقف على صور من الفساد حتى تلك الغير مجرمة منها، كالمخالفات المالية والإدارية وكفاءة الأداء وكفاية النتائج والإنجازات.

1 - د. محمد علي سويلم، جرائم الفساد - دراسة مقارنة-، المرجع السابق، ص 58.

المساءلة الداخلية: وهي التي تتم من خلال رقابة الرئيس الإداري على المرؤوس ورقابة المفتشين العامين.

المساءلة الشعبية: التي تتم من خلال الانتخابات والتظاهرات وعبر وسائل الإعلام.

2_ الشفافية: تعتبر الشفافية الخطوة الأولى في مكافحة الفساد، لأنه لا يمكن تطبيق آليات المساءلة والمحاسبة في مواجهة الدولة وأجهزتها إلا إذا كانت تخضع أنشطتها وأعمالها للشفافية حتى يمكن تبين الأعمال الصحيحة والمطابقة لمبدأ الشرعية وتمييزها عن الأعمال التي تشكل انحرافاً على مبدأ الشرعية. فالشفافية ببساطة هي العمل في العلن، بما يسهل اطلاع المواطنين على القرارات الإدارية والسياسية ومعرفة الحقائق مما يتيح النقاش والبحث والمساءلة. والشفافية لا تخص المرافق والمؤسسات التي تدير الشأن العام أو القطاع العام فقط، بل يجب أن تكون متوفرة فيما يتعلق بالأحزاب والنقابات ومنظمات المجتمع المدني، وهي خير وسيلة لفضح الممارسات الفاسدة والحد منها. لأن الفساد عملية تنمو وتزدهر في الظلام وتحت مبررات السرية(1).

فالشفافية تعد من وسائل مكافحة الفساد بطريقة مباشرة وبطريقة غير مباشرة، مما يوفر إمكانية أكبر لمحاربة الفساد. إذ يظهر دورها المباشر في مكافحة الفساد حينما تكون مانعاً مباشراً من تورط الموظف في عمليات الفساد، لأنه يعمل في بيئة مكشوفة، وأعماله تكون تحت مرأى العامة، ومحل بحث وتحليل. ويظهر دورها غير المباشر من خلال ما يترتب على توفر المعلومات من فرص أكبر للمراقبة والمساءلة.

3_ النزاهة: يقصد بها مجموعة من القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل، وهي تختلف عن الشفافية لاتصالها بقيم أخلاق معنوية خلاف الشفافية التي تتعلق بنظم وإجراءات عملية. ومن مظاهر تحققها في الموظف العمومي التزامه السلوك الذي يجنبه الوقوع في وضعية تضارب المصالح والاهتمام بالمصلحة العامة، لذلك يقتضي توفر النزاهة وجود عدد من الضمانات التي تتضافر لمكافحة الفساد ومنع تضارب المصالح الشخصية مع المصالح العامة، كإفصاح الموظفين العموميين الذين يشغلون مناصب عليا أو الأكثر عرضة للفساد وأعضاء المجالس المنتخبة عن ممتلكاتهم عند توليهم الوظيفة أو مهامهم الانتخابية وعند نهاية مهامهم(2).

رابعاً: متابعة مرتكبي جرائم الفساد جزائياً: وهو ما يحقق الردع العام. وفعالية هذه الوسيلة تعتمد على:

1 - د. وليد إبراهيم الدسوقي، المرجع السابق، ص 45.

2 - د. محمد علي سويلم، جرائم الفساد - دراسة مقارنة-، المرجع السابق، ص 61.

_ استيعاب النصوص العقابية الوطنية تجريم أكبر قدر ممكن من صور الفساد، وتشديد العقوبات المقررة لها.

_ كفاءة الفئات من الموظفين المعهود إليهم بمهام البحث والتحري عن جرائم الفساد وقدرتهم على جمع الأدلة بما يكفي لإدانة مرتكبيها من قبل الجهات الحكم الجزائية.

_ كفاءة القضاة، وضمان استقلاليتهم وحيادهم ومنع التأثير عليهم أو التدخل في أعمالهم.

_ بناء جهاز قضائي مستقل وقوي ونزيه، وتحريره من كل المؤثرات التي يمكن أن تضعف عمله، وعدم تدخل السلطة التنفيذية في إجراءات التحقيق الأولي وعند المتابعة أو المحاكمة للفسادين مهما كانت مبررات التدخل.

_ أن يكون هدف المتابعة الجزائية هو الردع العام للحد من أفعال الفساد وليس الانتقام. وأن تتم في ظل احترام القانون وسيادته، بعيداً عن أي انتهاك لحقوق الإنسان ومخالفة القوانين.

المحاضرة الخامسة

التدابير الوقائية لمواجهة ظاهرة الفساد

إن مواجهة ظاهرة الفساد في الجزائر، قد استلزم من المشرع وضع ما يلزم من تدابير في إطار السياسة الوقائية لمواجهة ظاهرة الفساد، إلى جانب الآليات الردعية لمعاقبة مرتكبي جرائم الفساد، وفي هذا الشأن، نص المشرع الجزائري في القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم على عدد من التدابير الوقائية لمواجهة ظاهرة الفساد، تضمنتها المواد 3 إلى 24 منه، منها ما هي متعلقة بالتدابير التي يتعين اتخاذها في القطاع العام في مجال التوظيف وتسيير الحياة المهنية للموظفين أو عند إبرام الصفقات العمومية أو بإلزام الموظف العمومي بالتصريح بالممتلكات إلى جانب التدابير المكرسة لمنع تبييض الأموال أو لمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد ولتشجيع المجتمع المدني على المشاركة في الوقاية من الفساد ومكافحته، أو ما هي متعلقة بالهيئات العمومية التي تنشأ للمساهمة في مكافحة الفساد، كالهيئة الوطنية المكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته التي حلت محلها السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 وحدد تنظيمها وتشكيلتها وصلاحياتها القانون رقم 22-08 المؤرخ في 5 ماي 2022 والديوان الوطني لقمع الفساد الذي أنشأ بموجب التعديل الذي أجري على القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته في سنة 2010.

أولاً: التدابير الوقائية في مجال التوظيف وتسيير الحياة المهنية للموظفين

بينت المادة 3 من القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته القواعد الواجب مراعاتها عند توظيف مستخدمي القطاع العام وفي تسيير حياتهم المهنية، حيث كرس فيها المشرع مجموعة من المبادئ أهمها:

1_ اعتماد مبادئ النجاعة والشفافية والمعايير الموضوعية في التوظيف والترقية: يعد غياب نظام خاص بالتعيين والترقية في الوظائف العمومية قائم على الآليات اللازمة لمنع الفساد أو عدم احترامه وخرق القواعد الإجرائية المتضمنة فيه، مدخلا للفساد في القطاع العمومي، لذلك حث المشرع في المادة 3 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته على اتخاذ كل الإجراءات والتدابير التي تمنع تعيين الموظفين العمومية وترقيتهم على أساس علاقات القرابة أو الصداقة أو الوساطة والرشوة، وجعل التعيين والترقية في الوظائف العامة يقوم فقط على أساس مبادئ النجاعة والشفافية والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والكفاءة.

وهي المبادئ التي كرسها الدستور الجزائري من خلال المادة 63 من التعديل الدستوري لسنة 2016 والمادة 67 من التعديل الدستوري لسنة 2020 التي أكدت على مبدأ تساوي جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة، وكرسها أيضا المشرع في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 2006 الصادر بموجب الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 في المادة 74 منه التي نصت على خضوع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية، فيما حددت المواد من 75 إلى 79 منه الشروط القانونية الموضوعية للالتحاق بالوظائف حسب طبيعة السلك الموجه إليه. حيث اعتمد فيه على نظام المسابقات عند التوظيف والترقية بما يمكن من اختيار الأشخاص الأكثر كفاءة، إذ يكون معيار الاختيار الوحيد هو كفاءة الشخص للوظيفة وفقا لمعايير محددة في ضوء القوانين واللوائح المعمول بها دون تفرقة بين المرشحين، بالاعتماد على أسس موضوعية كالتأهيل والتفوق العلمي والتأهيل العملي والخبرات والمهارات والقدرة على القيادة وحل المشكلات والابتكار والتطوير⁽¹⁾.

2_ اتخاذ الإجراءات المناسبة لاختيار المرشحين لتولي المناصب الأكثر عرضة للفساد: كما لو تعلق الأمر بالتوظيف في سلك القضاء أو سلك الجمارك أو سلك الضرائب، حيث يتعين اتخاذ الإجراءات المناسبة لاختيار أحسن المرشحين الذين تتوافر فيهم شروط الكفاءة والنزاهة والقدرة على تولي المناصب القيادية. من خلال وضع بعض الإجراءات والشروط الخاصة، سواء تعلق الأمر بالسن أو الشهادة العلمية والخبرة المطلوبة، أو بالشروط البدنية أو النفسانية، وما يتطلب ذلك من إجراء تحقيق إداري يسبق تعيينهم حول سيرة المرشح وحياته الاجتماعية والاقتصادية.

3_ منح الموظف الأجر الملائم والتعويضات الكافية: وهو التدبير الذي ورد النص عليه في البند الثالث من المادة 3 من القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته. إذ يعد ضعف

1 - د. السيد أحمد محمد علام، المرجع السابق، ص 70.

المرتبات والأجور والحوافز وعدم مواكبتها للظروف الاقتصادية، من الأسباب التي تجعل الموظفين يبحثون على عوائد مالية إضافية ولو باستعمال الوسائل غير الشرعية لسد احتياجاتهم المعيشية، لذلك يعد إقرار الدولة لموظفيها رواتب منصفة تحقق لهم العيشة الكريمة مع عائلاتهم وكفيلة بمواكبة الظروف الاقتصادية الاجتماعية وأسعار السوق، من التدابير التي من شأنها أن تسهم في استقرارهم الوظيفي والتزامهم بواجباتهم الوظيفية.

4_ إعداد البرامج التعليمية والتدريبية الملائمة لرفع مستوى كفاءة الموظفين وزيادة من وعيهم بمخاطر الفساد: وهو ما أكد عليه المشرع في البند الرابع من المادة 3 من القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته، التي نص فيها على ضرورة اعتماد البرامج التعليمية والتكوينية الملائمة لتمكين الموظفين العموميين من الأداء الصحيح والنزيه والسليم لوظائفهم، وإفادتهم من التكوين المتخصص الذي من شأنه أن يزيد من وعيهم بمخاطر الفساد. إذ يهدف التكوين المستمر إلى تزويد الموظفين بالمعلومات والمعارف التي تزيد من مهاراتهم وقدراتهم التي لها علاقة بعملهم، وتطوير ما لديهم من معارف وخبرات، مما يزيد من كفاءتهم في أداء عملهم، وما يترتب على ذلك من تطور إيجابي في طريقة عمل الإدارة، وهو ما يشكل عامل مهم في الوقاية من الفساد.

5_ وضع مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين: هي عبارة عن وثيقة تتضمن جملة من القواعد والمبادئ التي تسيّر عليها الهيئة أو المؤسسة المعنية، وتحدد الواجبات التي يتعين على الموظف العمومية احترامها، والسلوك الأخلاقي الذي يسير عليه ويلتزم به في أداءه لعمله، لمساعدته على العمل بطريقة سليمة لا تخالف القوانين والأنظمة، وتحدد كيفية التعامل مع تعارض المصالح الشخصية مع مصالح العمل. وقد نص عليها المشرع في المادة 7 من القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته من أجل دعم مكافحة الفساد، والتي بموجبها تعمل الهيئات والإدارات العمومية والمجالس المنتخبة والمؤسسات العمومية الاقتصادية، على تشجيع روح المسؤولية بين الموظفين العموميين والمنتخبين، من خلال وضع مدونات وقواعد سلوكية تحدد الإطار السليم والملائم للوظائف العمومية والعهد الانتخابية، خاصة بعض الوظائف ذات الطبيعة الخاصة، كالقضاة وأعوان الجمارك وموظفي الشرطة(1).

وفي هذا الشأن كان قد تم إعداد والمصادقة على مدونة أخلاقيات مهنة القضاة من قبل المجلس الأعلى للقضاء في دورته العادية الثانية المنعقدة في 23 ديسمبر 2016(2)، تضمنت المبادئ العامة التي يلتزم بها القاضي، كما كان قد صدر أيضا قانون أخلاقيات الشرطة بموجب القرار المؤرخ في 12 ديسمبر 2017 الصادر عن وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية(3)، تضمن مبادئ وقيم أخلاقيات الشرطة والالتزامات المهنية لموظف الشرطة.

1 - فايزة هوام، التدابير الوقائية من جرائم الفساد في التشريع الجزائري، مقال منشور بالمجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية الصادرة عن جامعة عمار تليجي، العدد 3، المجلد 1، ص 206.

2 - مدونة أخلاقيات مهنة القضاة الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء في 23 ديسمبر 2006 المنشورة في الجريدة الرسمية عدد 17 المؤرخة في 14 مارس 2007.

3 - القرار المؤرخ في 12 ديسمبر 2017 الصادر عن وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية المحدد قانون أخلاقيات الشرطة، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 8 المؤرخة في 7 فبراير 2018.

كما ألزمت المادة 8 من القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته الموظف العمومي بإخبار السلطة الرئاسية التي يخضع لها، إذا تعارضت مصالحه الخاصة بالمصلحة العامة، أو كان من شأن ذلك أن يؤثر على ممارسته لمهامه بشكل عادي، تحت طائلة العقوبات المقررة في القانون. وأوجبت الفقرة الثالثة من المادة 24 من الدستور أيضا على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020 على كل عون عمومي في إطار ممارسة مهامه، تفادي أي حالة من حالات تعارض المصالح.

ثانيا: التدابير الوقائية المتعلقة بإبرام الصفقات العمومية

يعد مجال الصفقات العمومية أهم مجالات الفساد التي تمس القطاع العمومي، لارتباطها الوثيق بالأموال العمومية والاعتمادات المالية الضخمة التي تخصص لها، لذلك كان المشرع الجزائري قد اهتم بتكريس تدابير وقائية لحماية الأموال العمومية، بهدف ترشيد النفقات العامة والحد قدر الإمكان من هدر المال العام، حتى لا تصبح عرضة للهدر ومحلا للفساد، بأن أخضع الإدارة عند إبرامها للصفقات لتشريع خاص هو قانون الصفقات العمومية، وشدد في المادة 9 من القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته المشرع الجزائري على وجوب مراعاة المبادئ التي من شأنها المحافظة على الأموال العمومية، والوقاية من الفساد، من خلال مراعاة في الصفقات العمومية قواعد الشفافية والنزاهة والمعايير الموضوعية التي تركز علانية المعلومات المتعلقة بإجراءات إبرام الصفقات العمومية والمساواة في معاملة المرشحين وشفافية الإجراءات وممارسة كل طرق الطعن في حالة عدم احترام قواعد إبرام الصفقات العمومية.

وهي نفس المبادئ التي شدد المشرع الجزائري على وجوب احترامها عند إبرام الصفقة وتنفيذها في المادة 5 من القانون رقم 23_12 المؤرخ في 5 أوت 2023 المحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية⁽¹⁾، التي تضمنت نفس المبادئ التي كان المشرع قد نص عليها أيضا في المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 15_247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام الذي حل القانون رقم 23_12 محله⁽²⁾.

مع الإشارة إلى أن القانون رقم 23_12 لسنة 2023 المحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، نص فيه المشرع على الأحكام العامة فقط، فيما أحال على النصوص التنظيمية التي ستصدر تنظيم التفاصيل، كإجراءات إبرام العقود وتشكيله لجان الصفقات وأجل الطعون وغيرها من المسائل، ونصت المادة 112 منه على إبقاء النصوص التنظيمية المتضمنة في المرسوم الرئاسي رقم 15_247 لسنة 2015 سارية المفعول ما لم تكن مخالفة للقانون رقم 23_12 إلى غاية صدور النصوص التنظيمية الجديدة.

1 - القانون رقم 23_12 المؤرخ في 5 أوت 2023 المحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 51 المؤرخة في 6 أوت 2023.

2 - المرسوم الرئاسي رقم 15_247 المؤرخ في 30 سبتمبر 2015 المحدد تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العمومي، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 50 المؤرخة في 30 سبتمبر 2015.

لذلك جعل المشرع عملية إبرام الصفقات العمومية تقوم على المبادئ الأساسية الآتية:

1_ مبدأ حرية الوصول للطلب العمومي (مبدأ حرية المنافسة): والمقصود بهذا المبدأ أن لكل عون اقتصادي تتوفر فيه الشروط المطلوبة، الحق في المشاركة في أية صفقة تنظمها الإدارات والمؤسسات العمومية، مما يتيح لها الفرصة لاختيار أفضل العروض وفقا لأسس ومعايير موضوعية بحتة بعيدا عن الاعتبارات الشخصية، ما لم يكن محل إقصاء بموجب نص قانوني أو تنظيمي طبقا للمادة 51 من قانون الصفقات العمومية لسنة 2023 التي منعت إبرام صفقات عمومية مع أشخاص كانوا محل تدابير إقصاء منصوص عليها في هذا القانون والنصوص التنظيمية المتخذة لتطبيقه.

كما يقتضي هذا المبدأ طبقا للمادة 47 حق الاطلاع لجميع المتعاملين الاقتصاديين من دون استثناء، من خلال تمكين كل المتعاملين الراغبين في المشاركة في المناقصة من الاطلاع على ملف طلب العروض، ووضع تحت تصرفهم دفتر الشروط والوثائق المطلوبة للمشاركة في المناقصة، وتقديم كل التوضيحات الضرورية حول موضوع الخدمة المطلوبة والشروط التقنية والمالية وأجل تحضير العرض وغيرها من المعلومات بما يسمح بتقديم عروض تنافسية تعود بالفائدة على المصلحة المتعاقدة والصالح العام.

لذلك يعد سلوكا مخالفا للأحكام التشريعية والتنظيمية من شأنه أن يمثل السلوك الإجرامي في الركن المادي لجريمة منح امتيازات غير مبررة في الصفقات العمومية المعاقب عليها في المادة 26 من القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته، الإقصاء التعسفي وغير المشروع لمتعامل اقتصادي من المشاركة في الصفقات العمومية، رغم استيفائه للشروط المعلنة، وعدم توفر فيه حالة من حالات الإقصاء القانونية من المشاركة في الصفقات العمومية، مما يفتح المجال لأحد العارضين للفوز بالصفقة بفضل هذا الامتياز الممنوح له بإقصاء كل منافس له يسمح له القانون بالمشاركة فيها.

2_ مبدأ المساواة بين المرشحين: والمقصود به جعل جميع المتقدمين بعروضهم على قدم المساواة مع بقية المتنافسين، من حيث الشروط المطلوبة والمواعيد والإجراءات المقررة من دون أي تمييز بينهم، فلا تطلب من أحدهم مالا تطلبه من الآخر. كما يستلزم هذا المبدأ طبقا للفقرة 2 من المادة 16 من قانون الصفقات العمومية لسنة 2023 وقبلها المادة 27 من المرسوم الرئاسي رقم 15_247، عدم توجيه الطلب العمومي نحو منتج معين أو نحو متعامل اقتصادي معين، وتحديد الطلب العمومي بدقة من حيث المواصفات التقنية. وعلى ذلك يقتضي هذا المبدأ في الحالة التي تكون فيها الصفقة العمومية محل وضع في المنافسة احترام جملة من القواعد، أهمها:

أ_ القواعد المتعلقة باعتماد المرشحين: كرستها المادة 16 من قانون الصفقات العمومية التي أوجبت تحديد حاجات المصالح المتعاقدة مسبقا، قبل الشروع في أي إجراء لإبرام صفقة عمومية، من حيث طبيعتها ومداهما بدقة استنادا إلى مواصفات تقنية مفصلة تعد على أساس مقاييس و/أو نجاعة يتعين بلوغها أو متطلبات وظيفية، ويجب ألا تكون هذه المواصفات التقنية موجهة نحو منتج أو متعامل اقتصادي محدد، والفقرة 2 من المادة 53 التي أوجبت أن تكون معايير اختيار المتعامل المتعاقد ووزن كل منها مرتبطة بموضوع

الصفقة وغير تمييزية ومذكورة إجباريا في دفتر الشروط الخاص بالدعوة للمنافسة. لذلك يعد تصرف المصلحة المتعاقدة بإبعاد مؤسسة معينة يحتمل فوزها بالصفقة، على أساس عدم توفر فيها شرط معين كشرط الأهلية المهنية مثلا، لتخصيصها لمؤسسة معينة تريد المصلحة المتعاقدة تفضيلها، أو اشتراط أهلية معينة غير ضرورية لتنفيذ الصفقة، فقط لتفضيل مؤسسة أخرى تتوفر عليها، من قبيل الأعمال التي تشكل جنة منح امتيازات غير مبررة في مجال الصفقات العمومية

ب_ القواعد المتعلقة باختيار المستفيد من الصفقة: كرسنها المادة 53 من قانون الصفقات العمومية لسنة 2023 التي أوجبت أن تستند المصلحة المتعاقدة لاختيار أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية إلى عدة معايير أو معيار أحسن علاقة جودة/سعر إذا سمح موضوع الصفقة بذلك، وأوجبت أن تكون معايير اختيار المتعامل المتعاقد مذكورة في دفتر الشروط الخاص بالدعوة للمنافسة، وأن يكون نظام تقييم العروض التقنية متلائما مع طبيعة كل مشروع وتعقيده وأهميته. لذلك يعد مخالفة هذه المعايير أو وضع عمدا معايير غير مطلوبة في قانون الصفقات العمومية عند اختيار المرشحين، تصرفا مخالفا للإجراءات القانونية ويشكل جنة منح امتيازات غير مبررة في مجال الصفقات العمومية أيضا.

3_ مبدأ شفافية الإجراءات (اللجوء إلى الإشهار): إذ يقتضي مبدأ الشفافية في الصفقات العمومية طبقا للمادة 46 من قانون الصفقات العمومية، الإعلان عن الصفقة عن طريق اللجوء إلى الإشهار عن طريق النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي، وعن طريق الصحافة المكتوبة والصحافة الإلكترونية المعتمدة بالنسبة لأشكال الصفقات العمومية المذكورة في المادتين 39 و42 من هذا القانون، وهي طلب العروض المفتوح وطلب العروض المفتوح مع اشتراط قدرات دنيا وطلب العروض المحدود والمسابقة والتفاوض بعد الاستشارة. وقد حددت المادة 62 من المرسوم الرئاسي رقم 15_247 لسنة 2015 التي تبقى سارية إلى غاية صدور الأحكام التنظيمية للقانون رقم 23_12 البيانات الجوهرية التي يجب أن يتضمنها إعلان طلب العروض، فيما أوجبت المادة 65 منه أيضا تحرير إعلان طلب العروض باللغة العربية وبلغة أجنبية على الأقل ونشره إجباريا في النشرة الرسمية لصفقات المتعامل العمومي وفي جريدتين يوميتين وطنيتين على الأقل.

كما أنه بمقتضى المادة 46 من قانون الصفقات العمومية يكون اللجوء إلى الإشهار إلزاميا عن طريق البوابة الإلكترونية للصفقات العمومية، وفق الشروط التي تحدد بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية بالنسبة لجميع أشكال الإبرام السالفة الذكر، بما في ذلك إجراء الاستشارة المنصوص عليها في المادة 18 من هذا القانون، فيما أحال للتنظيم شروط الإشهار في البوابة الإلكترونية للصفقات العمومية بموجب قرار من وزير المالية.

ويقتضي مبدأ الشفافية في الصفقات العمومية أيضا مراعاة المبدأ عند فتح الأظرفة المتعلقة بملف الترشح وتقييم العروض طبقا للمادة 48 من قانون الصفقات العمومية لسنة 2023، والمادة 70 من المرسوم الرئاسي رقم 15_247 لسنة 2015 في انتظار صدور النصوص التنظيمية الجديدة، بأن يتم فتح تلك الأظرفة في جلسة علنية مع دعوة المصلحة

المتعاقدة كل المرشحين أو المتعهدين لحضور جلسة فتح الأظرفة حسب الحالة، في إعلان المنافسة أو عن طريق رسالة موجهة للمرشحين أو المتعهدين المعنيين.

وعلى ذلك يعد الإخلال بالقواعد الإجرائية السالفة الذكر سلوكا مخالفا للأحكام التشريعية والتنظيمية، من شأنه أن يمثل السلوك الإجرامي في الركن المادي لجريمة منح امتيازات غير مبررة في الصفقات العمومية، كما لو لم يتم اللجوء إلى الإشهار الصحفي أصلا، مما أدى إلى وصول المعلومات الصحيحة بشأن الصفقة إلى بعض المترشحين دون البعض.

4_ ممارسة حق الطعن في حالة عدم احترام قواعد إبرام الصفقات العمومية

إلى جانب التدابير السالفة الذكر التي كرسها المشرع الجزائري في قانون الصفقات العمومية لسنة 2023 التشريعات السابقة له التي نظمت الصفقات العمومية والقانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته لسنة 2006، منح المشرع للمتعاقد الاقتصادي آليات للطعن ضد قرارات المصلحة المتعاقدة في حالة ما إذا تبين وجود خرق للقانون مس أي إجراء من الإجراءات المقررة قانونا لإبرام الصفقات العمومية، يمارسها إما عن طريق الطعن الإداري أو عن طريق الطعن القضائي. حيث أجاز له المشرع بمقتضى المادة 56 من قانون الصفقات العمومية لسنة 2023 وقبله المادة 80 من المرسوم الرئاسي رقم 15_247 الطعن أمام اللجان الإدارية للصفقات العمومية، كما أجاز له أيضا ممارسة حق اللجوء إلى رفع دعوى قضائية أمام القضاء الإداري باعتباره الجهة المختصة قانونا في فض النزاعات المتعلقة بالصفقات العمومية بمقتضى الفقرة 3 من المادة 804 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

المحاضرة السادسة

التصريح بالامتلاك كتدبير وقائي لحماية المال العام من الفساد

يعد إجراء التصريح بالامتلاك إجراء جوهري لتكريس مبدأ الشفافية في الحياة العمومية وآلية ضرورية للوقاية من الفساد ومكافحته، نصت عليه المادة 4 من القانون رقم 01-06 لسنة 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، وألزمت الموظف العمومي القيام به، بقصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية وحماية الممتلكات، وصون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية. إذ يعد هذا الإجراء من أهم أدوات مراقبة ممتلكاتهم، والكشف عن حالات الإثراء غير المشروع، الذي قد ينبأ بتورطهم في قضايا فساد.

أولاً: فئات الموظفين العموميين الملزمين بالتصريح بالامتلاك: حددت المادة 6 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته فئات معينة من الموظفين العموميين الملزمين بالتصريح بالامتلاك، فيما أحال إلى التنظيم تحديد باقي الفئات من الموظفين غير المنصوص عليهم في المادة 6 تلك وكيفية التصريح بالامتلاك الخاص بهم. حيث صدر في هذا الشأن المرسوم الرئاسي رقم 06-415 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 المحدد كيفيات التصريح بالامتلاك بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، كما صدر بعد ذلك القرار المؤرخ في 2 افريل 2007 المحدد فيه قائمة الأعوان العموميين الملزمين بالتصريح بالامتلاك المعدل والمتمم بالقرار المؤرخ في 16 جانفي 2017 الذي أدرجت فيه فئات أخرى من الأعوان العموميين الملزمين بالتصريح بالامتلاك.

1_ فئة الموظفين العموميين المذكورين في المادة السادسة من القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته: وهم: رئيس الجمهورية والوزير الأول وأعضاء الحكومة وأعضاء البرلمان بغرفتيه ورئيس المجلس الدستوري وأعضائه ورئيس مجلس المحاسبة ومحافظ بنك الجزائر والسفراء والقناصل والولاة ورؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المنتخبة البلدية منها والولائية. والقضاة الذين أوجبت المادة 23 من القانون الأساسي للقضاء عليهم تجديد التصريح بامتلاكهم كل خمس سنوات، وعند التعيين في وظيفة نوعية كقائد عام.

2_ فئة الموظفين العموميين الملزمين بالتصريح بامتلاكهم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-415 المحدد كيفيات التصريح بالامتلاك بالنسبة للموظفين غير المذكورين في المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته: حيث نص فيه على فئتين من الموظفين العموميين كذلك الملزمين بالتصريح بامتلاكهم وهم:

أ_ الموظفين العموميين الذين يشغلون مناصب أو وظائف عليا في الدولة: وهو ما نصت المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 06-415، ولتحديدهم يتعين الرجوع إلى الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية التي حددت المواد 10 إلى 18 منه فئات الموظفين الذي يشغلون المناصب العليا والوظائف العليا، ومن أمثلتهم: المدراء المركزيين بالوزارات والمدراء الولائيين ورؤساء الدوائر.

ب_ الموظفين العموميين الذين تحدد قائمتهم بقرار من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، وهو ما نصت المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 06-415. وفي هذا الشأن كان قد صدر القرار المؤرخ في 2 أبريل 2007⁽¹⁾ الذي حددت المادة الأولى منه قائمة الأعوان العموميين الملزمين بالتصريح بالامتلاكات. وقد شملت القائمة أعوان عموميين ممن يتبعون عدة وزارات، كما هو الأمر لوزارة المالية بالنسبة لمديريتها العامة للضرائب أو المديرية العامة للجمارك مثلا، وبالنسبة لوزارة التجارة ووزارة العدل ووزارة الشؤون الخارجية وغيرها. كما صدر بعد ذلك القرار المؤرخ في 16 جانفي 2017 المعدل والمتمم للقرار المؤرخ في 2 افريل 2017⁽²⁾ يتضمن فئات أخرى من الأعوان العموميين الملزمين بالتصريح بالامتلاكات ممن يتبعون إدارات عمومية أخرى، كالإدارة المكلفة بالخبزينة والإدارة المكلفة بقمع الغش والإدارة المكلفة بالمنافسة وإدارة السجون.

ثانيا: إجراءات التصريح بالامتلاكات: طبقا للمادة 4 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، يتعين على الموظف العمومي الملزم بالتصريح بالامتلاكات القيام باكتتاب التصريح بالامتلاكات خلال الشهر الذي يعقب تنصيبه في وظيفته أو بداية عهده الانتخابية، وتجديد هذا التصريح فور كل زيادة معتبرة في ذمته المالية بنفس الكيفية التي تم بها التصريح الأول، وبتقديم التصريح بالامتلاكات أيضا عند انتهاء الخدمة أو عند نهاية العهدة الانتخابية.

والتصريح بالامتلاكات يتم أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا بالنسبة لكل من رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان ورئيس المجلس الدستوري وأعضائه والوزير الأول وأعضاء الحكومة ورئيس المجلس الدستوري وأعضائه ورئيس مجلس المحاسبة ومحافظ بنك الجزائر والسفراء والقناصل والولاة والقضاة. وينشر محتواه في الجريدة الرسمية خلال الشهرين المواليين لتاريخ الانتخاب أو تسلم المهام.

أما بالنسبة لرؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية سواء كانت مجالس شعبية بلدية أو ولائية، فإن السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته التي حلت محل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته هي التي تكون مختصة بتلقي التصريح بالامتلاكات الخاص بهم.

1 - القرار المؤرخ في 2 أبريل 2007 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 25 لسنة 2007.

2 - القرار المؤرخ في 16 جانفي 2017 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 30 لسنة 2017.

ويكون محل نشر عن طريق التعليق في لوحة الإعلانات في مقر البلدية أو الولاية حسب الحالة خلال شهر.

وبالنسبة للموظفين العموميين الذين يشغلون مناصب أو وظائف عليا في الدولة، فيكون التصريح بالتملكات الخاص بهم أمام السلطة الوصية خلال نفس الآجال المنصوص عليها في المادة 4 من القانون رقم 01-06، على أن تقوم السلطة الوصية المصرح أمامها بإيداع هذا التصريح طبقا للمادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 415-06 لدى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته خلال آجال معقولة.

أما فئات الأعوان العموميين المذكورين في القرار المؤرخ في 2 أفريل 2007 المعدل والمتمم بالقرار المؤرخ في 16 جانفي 2017، فيصرحون بتملكاتهم أمام السلطة السلمية المباشرة خلال نفس الآجال المنصوص عليها في المادة 4 من القانون رقم 01-06 أيضا، على أن تقوم هذه الأخيرة بإيداع هذا التصريح طبقا للمادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 06-415 لدى السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته خلال آجال معقولة.

ثالثا: محتوى التصريح بالتملكات: يحتوي التصريح بالتملكات طبقا للمادة 5 من القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته على جردا للأملك العقارية والمنقولة التي يحوزها المكتتب وأولاده القصر ولو في الشيوخ في الجزائر أو في الخارج. ويتم تحرير هذا التصريح وفق النموذج المبين في المرسوم الرئاسي رقم 414-06، والذي يشمل ثلاث أنواع من التملكات التي لا بد على المصرح الاكتتاب بها وهي:

__ الأملك العقارية المبنية وغير المبنية،

__ الأملك المنقولة بكل أنواعها: أثاث ذي قيمة معتبرة، تحف أو أشياء ثمينة، السيارات والسفن والطائرات، وأية ملكية فنية أو أدبية أو صناعية، أو كل القيم المنقولة.

__ السيولة النقدية والاستثمارات،

__ كل الأملك الأخرى عدا السابق ذكرها التي يملكها المكتتب وأولاده القصر في الجزائر و/أو في الخارج.

رابعا: جزاء الإخلال بواجب التصريح بالتملكات: يمكن أن يتخذ الإخلال بواجب التصريح بالتملكات أحد الصورتين: أولهما عدم التصريح بالتملكات من جانب الموظف العمومي الخاضع لواجب التصريح بالتملكات وذلك بعد مضي شهرين (2) من تذكيره بالطرق القانونية. وثانيهما القيام بتصريح غير كامل أو غير صحيح أو خاطئ أو الإدلاء عمد بملاحظات خاطئة أو بخرق عمدا للالتزامات التي يفرضها عليه القانون. وفي كلتا الصورتين، نصت المادة 36 من القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته على معاقبة

بالحبس من ستة أشهر إلى خمس سنوات وبغرامة من 50.000 دج إلى 500.000 دج كل موظف عمومي خاضع قانونا لواجب التصريح بممتلكاته ولم يقم بذلك عمدا، بعد مضي شهرين من تذكيره بالطرق القانونية، أو قام بتصريح غير كامل أو غير صحيح أو خاطئ أو أدلى عمدا بملاحظات خاطئة أو خرق عمدا الالتزامات التي يفرضها عليه القانون.

المحاضرة السابعة

الهيئات الوطنية المتخصصة في مكافحة الفساد

تضمن القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته عند صدوره في سنة 2006 على باب خاص هو الباب الثالث منه، كرس المشرع من خلال نصوصه القانونية الجهود الرامية للوقاية من الفساد ومكافحته وتعزيز الآليات الرامية للمحافظة على المال العام من خلال النص فيه على إنشاء هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته. كما قام المشرع الجزائري بعد ذلك في سنة 2010 بتعديل هذا القانون بالأمر رقم 10-05 المؤرخ في 26 أوت 2010 بإدراج باب ثالث مكرر فيه تضمن النص فيه على استحداث جهاز ثاني هو الديوان الوطني لقمع الفساد ليكلف بمهمة البحث والتحري على جرائم الفساد.

وإلى جانب هاتين الهيئتين كان المشرع الجزائري قد نص قبل ذلك أيضا على إنشاء هيئة أخرى لمواجهة ظاهرة تبييض الأموال، وهي خلية معالجة الاستعلام المالي. هذا ونشير إلى أن التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020⁽¹⁾ قد نصت المادتين 204 منه على إنشاء السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته لتحل محل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته فيما نصت المادة 205 منه على بعض صلاحياتها وأحالت إلى القانون تحديد تنظيم وتشكيل هذه الهيئة الجديدة وصلاحياتها الأخرى، وقد صدر في هذا الشأن القانون رقم 22-08 المؤرخ في 5 ماي 2022 المحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلتها وصلاحياتها.

أولا: السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

نص المشرع الجزائري في سنة 2006 عند إصداره القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته على إنشاء هيئة للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب المادة 17 منه، سماها الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، قصد تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد. كما أصدر المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، المعدل والمتمم

1 - المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتعلق بالإصدار التعديل الدستوري، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 82 ليوم 30 ديسمبر 2020.

بالمرسوم الرئاسي رقم 12-64 المؤرخ في فبراير 2012⁽¹⁾. إلا أنه عند التعديل الدستوري لسنة 2020 نص في المادة 204 منه على حلول سلطة عليا جديدة محل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، سماها " السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته"، وهذا تماشيا مع الصلاحيات الجديدة الممنوحة لها في المادة 205 من التعديل الدستوري لسنة 2020، منها إخطار مجلس المحاسبة والسلطة القضائية المختصة كلما عاينت وجود مخالفات، وإصدار أوامر عند الاقتضاء للمؤسسات والأجهزة المعنية، وقد صدر بعد ذلك القانون رقم 08-22 المؤرخ في 5 ماي 2022 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلتها وصلاحياتها⁽²⁾.

1_ الطبيعة القانونية للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته: عرف المشرع الجزائري السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وحدد طبيعتها القانونية في المادة 2 من القانون المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلتها وصلاحياتها بأن: " السلطة العليا مؤسسة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري"، فيما كان المشرع قد عرف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في المادة 18 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته الملغاة والمادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 المحدد لتشكيل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها⁽³⁾، بأنها " سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتوضع لدى رئيس الجمهورية". أما المؤسس الدستوري فقد نص على السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في المادة 204 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بأنها " مؤسسة مستقلة"، وأدرجها في الفصل الرابع من الباب الرابع منه تحت عنوان " مؤسسات الرقابة"، فيما كان قد نص على الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في الفقرتين الأولى والثانية من المادة 202 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بأنها " سلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية. تتمتع الهيئة بالاستقلالية الإدارية والمالية" وأدرجها في الفصل الثالث تحت عنوان " المؤسسات الاستشارية" من الباب الرابع منه⁽⁴⁾.

1 - المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 المحدد لتشكيل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها المنشور في الجريدة الرسمية عدد 74 لسنة 2006.
2 - القانون رقم 08-22 المؤرخ في 5 ماي 2022 يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلتها وصلاحياتها، المنشور بالجريدة الرسمية العدد 32 المؤرخة في 14 ماي 2022.
3 - المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 المحدد لتشكيل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها المنشور في الجريدة الرسمية عدد 74 لسنة 2006.
4 - القانون رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 14 ليوم 7 مارس 2016.

وعلى خلاف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي كانت تابعة لرئيس الجمهورية، فإن السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته كمؤسسة دستورية مستقلة غير خاضعة لأية جهة بما فيها رئيس الجمهورية والسلطة التنفيذية.

2_ تشكيلة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها: نص المشرع على تشكيلة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في المادتين 16 و 23 من القانون رقم 08-22 المؤرخ في 5 ماي 2022 المحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلتها وصلاحياتها، بأن تتشكل السلطة العليا من جهازين: رئيس السلطة العليا ومجلس السلطة العليا. كما نصت المادة 17 من نفس القانون على تزويد السلطة بهيكل متخصص للتحري الإداري والمالي في الإثراء غير المشروع للموظف العمومي.

إذ يعين رئيس السلطة العليا بمقتضى المادة 21 من القانون رقم 08-22 من طرف رئيس الجمهورية لعهدتها مدتها خمس(5) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة. كما يتأسس رئيس السلطة العليا بمقتضى المادة 23 من نفس القانون مجلس السلطة العليا الذي يتكون من الأعضاء الآتي ذكرهم:

_ ثلاث(3) أعضاء يختارون من طرف رئيس الجمهورية، من بين الشخصيات الوطنية المستقلة،

_ ثلاث(3) قضاء واحد من المحكمة العليا وواحد من مجلس الدولة وواحد من مجلس المحاسبة، ويتم اختيارهم على التوالي، من قبل المجلس الأعلى للقضاء ومجلس قضاة مجلس المحاسبة،

_ ثلاث(3) شخصيات مستقلة يتم اختيارها على أساس كفاءتها في المسائل المالية و/أو القانونية، ونزاهتها 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(3) شخصيات من المجتمع المدني، يختارون من بين الأشخاص المعروفين باهتمامهم بالقضايا المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته من قبل رئيس المرصد الوطني للمجتمع المدني.

ويتم تعيين أعضاء المجلس بمقتضى المادة 24 من نفس القانون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس(5) سنوات غير قابلة للتجديد. وتنتهي مهامهم حسب الأشكال نفسها.

وعلى ذلك فإنه يتبين مما سبق، أن أهم ما يميز تشكيلة السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته هو تعدد الجهات التي تتولى اختيار أعضائها، مما يجعلها تمثل جهات عدة ممن لها علاقة باختصاصها، وهي تجمع بين العنصر القضائي والعنصر غير القضائي، مما يمكن أن يجعل أداؤها أكثر فعالية، خلاف تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي كان اختيار أعضائها يتولاها رئيس الجمهورية فقط.

أما الهياكل التي تضمها السلطة العليا، فقد نص عليها المرسوم الرئاسي رقم 23_234 المؤرخ في 27 يونيو 2023 المحدد هيكل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته⁽¹⁾، وهي بالإضافة إلى أمانة يسيرها أمين عام:

_ قسم التصريحات بالامتلاكات والمطابقة والإخطارات والتبليغات،

_ قسم التحسيس والتكوين والتعاون،

_ هيكل متخصص للتحري الإداري والمادي في الإثراء غير المشروع للموظف العمومي.

أ_ رئيس السلطة العليا: حددت المادة 19 من القانون رقم 08-22 المؤرخ في 5 ماي 2022 صلاحيات رئيس السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، الذي يعد الممثل القانوني للسلطة العليا فيما يلي:

_ إعداد مشروع الاستراتيجية الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والسهر على تنفيذها ومتابعتها،

_ إعداد مشروع مخطط عمل السلطة العليا،

_ إعداد مشروع النظام الداخلي للسلطة العليا،

_ ممارسة السلطة السلمية على جميع المستخدمين،

_ إعداد مشروع القانون الأساسي لمستخدمي السلطة العليا،

_ إدارة أشغال مجلس السلطة العليا،

_ إعداد مشروع الميزانية السنوية،

_ إعداد مشروع التقرير السنوي للسلطة العليا وإرساله إلى رئيس الجمهورية بعد مصادقة المجلس عليه،

1 - المرسوم الرئاسي رقم 23_234 المؤرخ في 27 يونيو 2023 المحدد هيكل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته المنشور في الجريدة الرسمية عدد 45 المؤرخة في 6 يوليو 2023.

_ إحالة الملفات التي تتضمن وقائع تحتمل الوصف الجزائي إلى النائب العام المختص إقليمياً وتلك التي بإمكانها أن تشكل إخلالات في التسيير إلى رئيس مجلس المحاسبة،

_ تطوير التعاون مع هيئات الوقاية من الفساد ومكافحته على المستوى الدولي، وتبادل المعلومات معها،

_ إبلاغ المجلس بشكل دوري بجميع الإخطارات التي تم إخطاره بها والتدابير التي اتخذت بشأنها.

ب_ **مجلس السلطة العليا:** حددت المادة 26 من القانون رقم 22_08 مهام مجلس السلطة العليا المشكل من رئيس السلطة والاثنى عشر (12) عضو المعينين طبقاً للمادة 20 منه فيما يلي:

_ دراسة مشروع الاستراتيجية الوطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والمصادقة عليه،

_ دراسة مشروع مخطط عمل السلطة العليا الذي يعرضه عليه رئيس السلطة العليا والمصادقة عليه،

_ إصدار الأوامر إلى المؤسسات والأجهزة المعنية في حالة الإخلال بالنزاهة،

_ المصادقة على مشروع ميزانية السلطة العليا،

_ المصادقة على النظام الداخلي للسلطة العليا،

_ دراسة الملفات التي يحتمل أن تتضمن أفعال فساد والتي يعرضها عليه رئيس السلطة العليا،

_ إبداء الرأي بشأن المسائل التي تعرضها الحكومة أو البرلمان أو أية هيئة أو مؤسسة أخرى، على السلطة العليا ذات العلاقة باختصاصاتها،

_ المصادقة على التقرير السنوي لنشاطات السلطة العليا،

_ إبداء الرأي حول مشاريع التعاون في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته مع الهيئات والمنظمات الدولية.

كما يمكن المجلس بمقتضى المادة 27 من نفس القانون أن ينشئ بناء على اقتراح من رئيس السلطة العليا، أية لجنة خاصة من أجل مساعدة رئيس السلطة العليا في أداء مهامه، وفقاً للشروط والكيفيات المحددة في النظام الداخلي للسلطة العليا.

أما بالنسبة لاجتماعات مجلس السلطة العليا، فإنه بمقتضى المادة 28 من نفس القانون يجتمع المجلس في دورة عادية بناء على استدعاء من رئيسه، مرة واحدة (1) على الأقل كل ثلاثة (3) أشهر. كما يمكنه الاجتماع في دورات استثنائية كلما اقتضى الأمر ذلك، بناء على استدعاء من الرئيس تلقائياً أو بناء على طلب من نص (2/1) أعضائه على الأقل.

ج_ هياكل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته: نص عليها المرسوم الرئاسي رقم 23_234 المؤرخ في 27 يونيو 2023 المحدد هياكل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وهي تتمثل بالإضافة إلى أمانة يسيرها أمين عام، في الهياكل التالية:

_ قسم التصريحات بالامتلاكات والمطابقة والإخطارات والتبليغات: حددت المادة 6 من الرئاسي رقم 23_234 اختصاصاته، وهو يضم مديريتين (2) هما: مديرية تسيير ومعالجة التصريحات بالامتلاكات ومديرية المطابقة والإخطارات والتبليغات.

_ قسم التحسيس والتكوين والتعاون: حددت المادة 7 من المرسوم الرئاسي 23_234 اختصاصاته، وهو يضم مديريتين (2) هما: مديرية التحسيس والتكوين واليقظة ومديرية التعاون.

_ الهيكل المتخصص للتحري الإداري والمادي في الإثراء غير المشروع للموظف العمومي: حددت المادة 8 من المرسوم الرئاسي 23_234 اختصاصاته، وهو يضم مديريتين (2) هما: مديرية المقاييس ومعالجة البيانات ومديرية التحريات والتحقيقات.

3_ صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته

نصت على صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته المادة 205 من الدستور وكذلك المادة 4 من القانون رقم 22-08 المؤرخ في 5 ماي 2022 المحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلتها وصلاحياتها، حيث يتبين منهما تنوع الصلاحيات التي تتمتع بها السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، التي يمكن وصفها بأنها تمثل تدابير وقائية أكثر منها ردعية، منها ما هي ذات طابع تقرييري ومنها صلاحيات ذات طابع تنفيذي أو صلاحيات ذات طابع استشاري وصلاحيات أخرى.

فقد نصت المادة 205 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على صلاحيات السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، بأن عهدت لها على الخصوص المهام الآتية:

_ وضع استراتيجية وطنية للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والسهر على تنفيذها ومتابعاتها،

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

_ إخطار مجلس المحاسبة والسلطة القضائية المختصة كلما عاينت وجود مخالفات، وإصدار الأوامر عند الاقتضاء للمؤسسات والأجهزة المعنية،

_ 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 المكلفة بالشفافية والوقاية ومكافحة الفساد،

_ المساهمة في أخلاق الحياة العامة وتعزيز مبادئ الشفافية والحكم الراشد والوقاية ومكافحة الفساد.

فيما نصت المادة 4 من القانون رقم 22_08 المؤرخ في 5 ماي 2022 المحدد لتنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلتها وصلاحياتها على صلاحيات أخرى للسلطة تتمثل فيما يلي:

1_ جمع ومركزة واستغلال ونشر أي معلومات وتوصيات من شأنها أن تساعد الإدارات العمومية وأي شخص طبيعي أو معنوي في الوقاية من أفعال الفساد وكشفها،

2_ التقييم الدوري للأدوات القانونية المتعلقة بالشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته والتدابير الإدارية وفعاليتها في مجال الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، واقتراح الآليات المناسبة لتحسينها،

3_ تلقي التصريحات بالامتلاكات وضمن معالجتها ومراقبتها وفقا للتشريع الساري المفعول،

4_ ضمان تنسيق ومتابعة الأنشطة والأعمال المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته التي تم القيام بها، على أساس التقارير الدورية والمنتظمة، المدعمة بالإحصائيات والتحليل والموجهة إليها من قبل القطاعات والمتدخلين المعنيين،

5_ وضع شبكة تفاعلية تهدف إلى إشراك المجتمع المدني وتوحيد وترقية أنشطته في مجال الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته،

6_ 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،

- 7_ السهر على تطوير التعاون مع الهيئات والمنظمات الإقليمية والدولية المختصة بالوقاية من الفساد ومكافحته،
- 8_ إعداد تقارير دورية حول تنفيذ تدابير وإجراءات الشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، وفقا للأحكام المتضمنة في الاتفاقيات،
- 9_ التعاون بشكل استباقي في وضع طريقة منتظمة ومنهجية لتبادل المعلومات مع نظيرتها على المستوى الدولي ومع الأجهزة والمصالح المعنية بمكافحة الفساد،
- 10_ إعداد تقرير سنوي حول نشاطها ترفعه إلى رئيس الجمهورية، وإعلام الرأي العام بمحتواه.

ثانيا: الديوان المركزي لقمع الفساد

أنشأ هذا الجهاز بموجب التعديل الذي أجري على القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته في سنة 2010 بالأمر رقم 10-05 المؤرخ في 26 أوت 2010 ، حيث تضمنت المادة 24 مكرر منه النص على استحداث ديوان مركزي لقمع الفساد، يكلف بمهمة البحث والتحري عن جرائم الفساد، فيما أحيل إلى التنظيم تحديد تشكيلته وتنظيمه وكيفيات سيره. وقد صدر بعد ذلك المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المؤرخ في 08 ديسمبر 2011 الذي حدد تشكيلته وتنظيمه وكيفيات سيره المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 23_69 المؤرخ في 7 فبراير 2023⁽¹⁾ والذي نصت المادة الثانية منه على طبيعته القانونية بأنه مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية، تكلف بالبحث عن الجرائم ومعاينتها في إطار مكافحة الفساد. وقد كانت المادة الثالثة من المرسوم الرئاسي رقم 11-426 تنص على تبعية هذا الجهاز لوزير المالية قبل التعديل الذي أجري عليه في سنة 2014 بالمرسوم الرئاسي رقم 14-209 المؤرخ في 23 يوليو 2014 ليصبح تابع لوزير العدل، فيما لم يمنحه المشرع الشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

1_ **تشكيله الديوان المركزي لقمع الفساد:** حددت المادة 6 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المؤرخ في 08 ديسمبر 2011 المحدد تشكيله الديوان المركزي لقمع الفساد وتنظيمه وكيفيات سيره، المعدلة بالمرسوم الرئاسي رقم 23_69 المؤرخ في 7 فبراير 2023 تشكيلته، بأن يتشكل من: مستخدمي الديوان، وضباط وأعاون الشرطة القضائية التابعة لوزارة الدفاع الوطني، وضباط وأعاون الشرطة القضائية التابعة للوزارة المكلفة بالداخلية والجماعات المحلية، وأعاون عموميين من ذوي الكفاءات في مجال مكافحة الفساد،

1_ المرسوم الرئاسي رقم 23_69 المؤرخ في 7 فبراير 2023 يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المؤرخ في 08 ديسمبر 2011 الذي حدد تشكيلته وتنظيمه وكيفيات سيره، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 09 المؤرخة في 12 فبراير 2023.

ومستخدمي الدعم الموضوعين تحت تصرف الديوان من طرف الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية. كما يمكنه أيضا بمقتضى المادة 9 من نفس المرسوم الاستعانة بكل خبير أو مكتب استشاري و/أو مؤسسة ذات كفاءات أكيدة في مجال مكافحة الفساد.

وطبقا للمادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426، فإن الديوان المركزي لقمع الفساد يتشكل من 10 ضباط وأعاون الشرطة القضائية من الدرك الوطني ومثلهم من الأمن الوطني معينين بموجب مرسوم. ويحدد عدد ضباط وأعاون الشرطة القضائية والموظفين الموضوعين تحت تصرف الديوان بموجب قرار مشترك بين وزير العدل حافظ الأختام والوزير المعني. وخلال فترة ممارستهم مهامهم في الديوان، فإنه بمقتضى المادة 8 من نفس المرسوم يبقى ضباط وأعاون الشرطة القضائية والموظفون التابعون للوزارات المعنية خاضعين للأحكام التشريعية والتنظيمية والقانونية الأساسية المطبقة عليهم، وهو ما يعني بقائهم تابعين لمؤسساتهم الأصلية.

2_ تنظيم الديوان المركزي لقمع الفساد: بينت المواد 10 إلى 18 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المؤرخ في 08 ديسمبر 2011، كيفية تنظيم هذا الجهاز، بأن يتشكل من: مدير عام وديوان ومديريتين إحداهما للتحريات والأخرى للإدارة العامة، فيما حددت المادة الرابعة(4) من نفس المرسوم مقره بمدينة الجزائر.

3_ مهام الديوان المركزي لقمع الفساد: على خلاف الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد التي أوكل لها المشرع أساسا دور وقائي لمواجهة ظاهرة الفساد، فإن الديوان المركزي لقمع الفساد قد أنشأ أساسا ليضطلع بدور ردي، بالنظر لتشكلته المكونة أساسا من ضباط وأعاون الشرطة القضائية والاختصاصات المخولة لهم. إذ أوكل له بموجب 24 مكرر من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته مهمة البحث والتحري عن جرائم الفساد، وجعلت المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 11-426 من هذا الجهاز مصلحة مركزية عملياتية للشرطة القضائية، تكلف بالبحث عن الجرائم ومعاينتها في إطار مكافحة الفساد، وعددت المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 23_69 المؤرخ في 7 فبراير 2023 المعدل والمتمم المرسوم الرئاسي رقم 11-426 المؤرخ في 08 ديسمبر 2011 الذي حدد تشكيلته وتنظيمه وكيفية سيره، اختصاصاته ومهامه فيما يلي:

__ جمع ومركزة واستغلال كل معلومة تسمح بالكشف عن أفعال الفساد ومكافحتها،

__ جمع الأدلة والقيام بالتحقيقات في وقائع الفساد وإحالة مرتكبيها أمام الجهة القضائية المختصة،

__ كشف وتحديد مكان تواجد عائدات الفساد بغرض حجزها وتجميدها،

- _ التنسيق مع الهيئات الوطنية المكلفة بمكافحة الفساد وتبييض الأموال والغش،
- _ ترقية التعاون وتبادل المعلومات والعمل المشترك مع الهيئات المماثلة على المستوى الدولي في إطار ثنائي أو متعدد الأطراف بمناسبة التحقيقات الجارية،
- _ تعزيز القدرات المهنية والمعارف التقنية للموظفين العموميين الممارسين بالديوان،
- _ اقتراح على السلطات المختصة كل إجراء من شأنه المحافظة على حسن سير التحريات التي يتولاها،
- _ تقديم أي اقتراحات و/أو توصيات من أجل تحسين أداء المنظومة الوطنية لمكافحة الفساد وتبييض الأموال.

ولأجل أداء تلك المهام المخولة لهم، فقد خولت الفقرة الأولى من المادة 20 من المرسوم رقم 11-426 لضباط وأعوان الشرطة القضائية التابعين للديوان سلطة استعمال كل الوسائل المنصوص إليها في التشريع الساري المفعول، لأجل استجماع المعلومات المتصلة بمهامهم، مما يعني أن ضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان مخولين قانوناً بنفس اختصاصات ضباط الشرطة القضائية المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية وقانون الوقاية من الفساد ومكافحته، كسماع الأشخاص وإجراء التفتيش والاستعانة بالخبراء وضبط الأشياء، إلى جانب الاختصاصات الاستثنائية المتعلقة باعتراض المراسلات وتسجيل الأصوات والتقاط الصور باعتبارها من أساليب التحري الخاصة المخول إجراءها عند تعلق التحقيقات الأولية بجرائم الفساد.

كما جعلت المادة 24 مكرر 1 من القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته ضباط الشرطة القضائية التابعين للديوان يمارسون مهامهم وفقاً لقانون الإجراءات الجزائية وأحكام القانون الخاص بالوقاية من الفساد ومكافحته، ويمتد اختصاصهم المحلي إلى كامل الإقليم الوطني في جرائم الفساد والجرائم المرتبطة بها.

المحاضرة الثامنة

خلية معالجة الاستعلام المالي

في إطار تفعيل دور المؤسسات المالية في مكافحة جرائم الفساد المالي والوقاية منها، ومواجهة مثل هذه الجرائم التي يمكن استغلال متحصلاتها في جرائم تبييض الأموال، كان المشرع الجزائري قد أنشأ أيضا بموجب المرسوم التنفيذي رقم 02_127 المؤرخ في 2002/04/07 المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها المعدل والمتمم⁽¹⁾، خلية معالجة الاستعلام المالي مباشرة بعد مصادقة الجزائر على الاتفاقية الدولية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، وهي هيئة إدارية أخرى أيضا عهد إليها بمقتضى المادة 4 من هذا المرسوم بمهمة مكافحة تمويل الإرهاب وتبييض الأموال. وقد صدر بعد ذلك في سنة 2022 المرسوم التنفيذي رقم 22-36 المؤرخ في 4 جانفي 2022 المحدد مهام خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وسيرها الذي ألغى المشرع بموجب المادة 36 منه أحكام المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المؤرخ في 7 أبريل 2002 باستثناء المادة الأولى منه⁽²⁾.

أولاً: الطبيعة القانونية لخلية الاستعلام المالي: عرف المشرع الجزائري خلية معالجة الاستعلام المالي في المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 02/127 على ضوء تعديلها بالمرسوم التنفيذي رقم 13-157 المؤرخ في 15 أبريل 2013، وبعد ذلك في المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 22-36 المؤرخ في 4 جانفي 2022 المحدد مهام خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وسيرها بأنها: " سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي". وهو ما يتبين منه الخصائص المميزة لها كما يلي:

ـ أنها سلطة إدارية عامة: وهو ما يعني أن الأعمال التي تقوم بها هي أعمال إدارية تخضع لقواعد القانون الإداري، ويخضع النزاع المتعلق بها إلى اختصاص القانون الإداري.

ـ أنها سلطة إدارية مستقلة: أي مستقلة عن السلطة التنفيذية وعن الحكومة، فهي ليست مؤسسة دستورية لأنه ليس لها سند دستوري، وإنما أنشأت بموجب نص قانوني.

1 - المرسوم التنفيذي رقم 02 127 المؤرخ في 2002/04/07 المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها المنشور في الجريدة الرسمية عدد 23 لسنة 2008 المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 08/275 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 المنشور في الجريدة الرسمية عدد 50 لسنة 2008، والمعدل والمتمم أيضا بالمرسوم التنفيذي رقم 13/157 المؤرخ في 15 أبريل 2013 المنشور في الجريدة الرسمية عدد 23 لسنة 2003.

2 - مرسوم تنفيذي رقم 22-36 المؤرخ في 4 جانفي 2022 يحدد مهام خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وسيرها، المنشور في الجريدة الرسمية عدد 03 المؤرخة في 9 جانفي 2022.

ـ أنها سلطة ضبط وقائية: إذ تمارس سلطات الضبط الإداري من خلال الوظيفة الوقائية المعهود بها إليها، لاتخاذ ما يلزم من إجراءات لمنع كل ما من شأنه أن يشكل تبييضا للأموال وتمويلا للإرهاب.

إلى جانب تمتعها بالشخصية المعنوية، مما يترتب عليه الاستقلال الإداري والمالي وحق التقاضي(1).

وتوضع الخلية لدى وزير المالية حسب المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 127/02 والمرسوم التنفيذي رقم 22-36 أيضا ويحدد مقرها بمدينة الجزائر.

ثانيا: تشكيلة خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها: طبقا للمادة 11 من بالمرسوم التنفيذي رقم 22-36 المؤرخ في 4 جانفي 2022 المحدد مهام خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وسيرها يدير خلية معالجة الاستعلام المالي رئيس ويساعده مجلس ويسيرها أمين عام. وتتكون الخلية من مجلس وأمانة عامة وعدد من الأقسام والمصالح. إذ يعد رئيس الخلية هو رئيس المجلس، ويعين بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية، لعهد مدتها خمس(5) سنوات قابلة للتجديد، وقد حددت المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 22-36 مهامه.

ويتكون مجلس الخلية طبقا للمادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 22-36 المؤرخ في 4 جانفي 2022 من تسعة(9) أعضاء يختارون بحكم كفاءتهم الأكيدة في المجالات القضائية والمالية والأمنية منهم: رئيس وقاضيين اثنين(2) من المحكمة العليا وضابط سامي من الدرك الوطني ممثل عن قيادة الدرك الوطني وضابط سام من المديرية العامة للأمن الداخلي وضابط سام من المديرية العامة للتوثيق والأمن الخارجي وضابط شرطة برتبة عميد على الأقل ممثل عن المديرية العامة للأمن الوطني وضابط سام للجمارك على الأقل ممثل عن المديرية العامة للجمارك وإطار لدى بنك الجزائر برتبة مدير دراسات على الأقل ممثلا عن بنك الجزائر. ويعين هؤلاء الأعضاء بمرسوم رئاسي لعهد مدتها خمس(5) سنوات قابلة للتجديد. ويمارسون مهامهم بصفة دائمة طبقا للمادة 18 من نفس المرسوم، وهم مستقلون خلال فترة عهدهم عن الهياكل والمؤسسات التي يتبعونها(2).

1 - أ. هاشمي وهيبية، خلية معالجة الاستعلام المالي، مقال منشور بمجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية الصادرة عن المركز الجامعي لتامنراست، الجزائر، العدد الرابع، جوان 2013، ص 163 إلى 167.
2 - وقد كانت المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 127/02 المؤرخ في 07/04/2002 المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها و عملها الملغى بالمرسوم التنفيذي رقم 22-36 المؤرخ في 4 جانفي 2022 المحدد مهام خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وسيرها تحدد تشكيلتها بسبعة(7) أعضاء منهم رئيس وأربعة(4) أعضاء يتم اختيارهم نظرا لكفاءتهم في المجالات البنكية والمالية والأمنية أي ضابط سامي من الدرك الوطني ومن الأمن الوطني ومدير مركزي من جهاز الجمارك والبنك المركزي، وقاضيين اثنين(2) يعينهما وزير العدل حافظ الأختام بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء.

أما بالنسبة لتنظيم الخلية، فإنه طبقاً للمادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 22-36 المؤرخ في 4 جانفي 2022 المحدد مهام خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وسيرها، يتم تزويد الخلية من أجل سيرها، بأربعة (4) أقسام تقنية، وهي:

_ قسم التحقيقات والتحليل العملياتية والاستراتيجية، ويكلف بجمع الاستعلامات والعلاقات مع المراسلين والتحليل العملياتي للتصريحات بالشبهة وتسيير التحقيقات، وكذا التحليل الاستراتيجي والتوجهات.

_ القسم القانوني، ويكلف بالعلاقات مع الهيئات القضائية المختصة والمتابعة القضائية والتحليل القانونية.

_ قسم الوثائق وأنظمة المعلومات.

_ قسم التعاون والعلاقات العامة والاتصال.

ثالثاً: اختصاصات خلية معالجة الاستعلام المالي: تتولى خلية معالجة الاستعلام المالي بمقتضى المادة 15 من القانون رقم 05-01 المؤرخ في 6 فبراير 2005 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها المعدل والمتمم، مهام تحليل واستغلال المعلومات التي ترد إليها من قبل السلطات المختصة التي يمكن أن تكون كل سلطة إدارية أو سلطة مكلفة بتطبيق القانون أو بمكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، وكذلك الإخطارات بالشبهة التي يوافقها بها الأشخاص الهيئات التي يقع عليها واجب الإخطار بالشبهة، قصد تحديد مصدر الأموال ووجهتها. كما حدد المشرع في المواد من 4 إلى 10 من المرسوم التنفيذي رقم 22-36 المؤرخ في 04 جانفي 2022 اختصاصاتها، بأن نص في المادة 4 منه على أن تكلف الخلية بمكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب. وأنه بهذه الصفة تكلف بالخصوص بما يلي:

استلام التصريحات بالشبهة المتعلقة بكل عمليات تبييض الأموال و/أو تمويل الإرهاب التي ترسلها إليها الهيئات والأشخاص المعينون طبقاً للقانون رقم 05-01 المؤرخ في 6 فبراير 2005 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها المعدل والمتمم. إذ أخضع المشرع بموجب المادة 19 من القانون رقم 05-01 عدد من الهيئات والأشخاص لواجب الإخطار بالشبهة، وهم المؤسسات المالية والمؤسسات والمهن غير المالية على نحو ما عرفتهم وحددتهم المادة 4 من الأمر رقم 12-02 المؤرخ في 13 فبراير 2012 المعدل والمتمم القانون رقم 05-01 المؤرخ في 6 فبراير 2005 المتعلق بالوقاية

من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها⁽¹⁾، مثل البنوك ومؤسسات التأمين والبورصات ووكالات الصرف والموثقين والمحضرين القضائيين ومحافظي الحسابات.

كما حددت المادة 20 من القانون رقم 01-05 المعدلة بالأمر رقم 02-12 العمليات التي يتعين على الهيئات والأشخاص السالفين الذكر إبلاغها خلية معالجة الاستعلام المالي عن طريق الإخطار بالشبهة بأنها: كل عملية تتعلق بأموال يشتبه أنها متحصل عليها من جريمة أو يبدو أنها موجهة لتبييض الأموال و/أو تمويل الإرهاب.

معالجة التصريحات بالشبهة بكل الوسائل و/أو الطرق المناسبة. إذ منحت المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 36/22 المؤرخ في 04 جانفي 2022 للخلية سلطة طلب كل وثيقة أو معلومة ضرورية لإنجاز المهام المسندة إليها من الهيئات والأشخاص المعنيين قانونا طبقا للقانون رقم 01-05 المؤرخ في 06 فبراير 2005. كما منحتها المادة 16 من القانون رقم 01-05 سلطة جمع كل المعلومات والبيانات التي تسمح باكتشاف مصدر الأموال أو الطبيعة الحقيقية للعمليات موضوع الإخطار.

استلام ومعالجة التقارير السرية ومذكرات الإعلام الصادرة عن الهيئات المنصوص عليها في المادة 21 من القانون رقم 01-05 المؤرخ في 06 فبراير 2005، وهي المفتشية العامة للمالية ومصالح الضرائب والجمارك وأملاك الدولة والخزينة العمومية وبنك الجزائر.

تبليغ المعلومات للسلطات الأمنية والقضائية عند وجود أسباب للاشتباه في عمليات تبييض الأموال أو تمويل الإرهاب.

إرسال الملف المتعلق بذلك إلى وكيل الجمهورية المختص عند الاقتضاء، كلما كانت الوقائع المعينة قابلة للمتابعة القضائية.

اقتراح كل نص تشريعي أو تنظيمي يكون موضوعه مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب وتبييض الأموال،

وضع الإجراءات الضرورية للوقاية من كل أشكال تبييض الأموال وتمويل الإرهاب وكشفها.

وفضلا عما سبق، منحت المادة 17 من القانون رقم 01-05 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها للخلية الحق في اتخاذ إجراءات تحفظية تتمثل في الاعتراض بصفة تحفظية ولمدة أقصاها 72 ساعة، على تنفيذ أية عملية بنكية لأي شخص طبيعي أو معنوي تقع عليه شبهات قوية لتبييض الأموال أو تمويل الإرهاب، فيما أجازت المادة 18 مكرر من نفس القانون المستحدثة به عند تعديله في سنة 2012 بالأمر رقم 12-

1 - المنشور بالجريدة الرسمية، العدد 08 المؤرخة في 15 فبراير 2012.

02، لرئيس محكمة الجزائر أيضا الأمر بتجميد و/أو حجز كل أو جزء من الأموال التي تكون ملكا لإرهابيين أو منظمات إرهابية أو الموجهة لهم وعائدها، لمدة شهر قابلة للتجديد بناء على طلب الخلية أو وكيل الجمهورية لدى نفس المحكمة أو الهيئات الدولية المؤهلة.

رابعاً: مهام مجلس الخلية: حددت المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 22-36 مهام مجلس الخلية في المصادقة على القانون الداخلي والتداول على الخصوص فيما يأتي:

_ تنظيم جمع كل المعطيات والوثائق والمواد ذات الصلة بمجال اختصاصه،

_ إعداد مخططات العمل السنوية والبرامج المتعددة السنوات للخلية،

_ إعداد التقرير السنوي لنشاط الخلية،

_ إعداد والمصادقة على الإجراءات من أجل استغلال ومعالجة التصريحات بالشبهة والتقارير السرية وكذا المعلومات الواردة من الخلايا الأجنبية المماثلة،

_ مآلات استغلال ومعالجة التصريحات بالشبهة وتقارير التحقيقات والتحريات، لا سيما منها المسائل المتعلقة بتبليغ المعلومات المالية للسلطات الأمنية والقضائية عند وجود أسباب للاشتباه في عمليات تبييض الأموال أو تمويل الإرهاب، وإرسال الملف المتعلق بذلك إلى وكيل الجمهورية المختص عند الاقتضاء، كلما كانت الوقائع المعايينة قابلة للمتابعات الجزائية على نحو ما نصت عليه المادة 4 من هذا المرسوم في المطتين 4 و5 منها،

_ كل مشروع نص تشريعي أو تنظيمي متعلق بمكافحة والوقاية من تبييض الأموال و/أو تمويل الإرهاب يعرضه رئيس الخلية،

_ تطوير علاقات التبادل والتعاون مع كل هيئة أو مؤسسة وطنية أو أجنبية تعمل في نفس مجال نشاط الخلية،

_ إلى جانب التداول بشأن مشروع ميزانية الخلية وقبول الهبات والوصايا.