

النظام القانوني لخلية معالجة الاستعلام المالي في ظل التشريع الجزائري: دراسة مقارنة مع التشريع الفرنسي

أ. عبد المالك بن غبريد

أستاذ مدرس القانون العام
كلية الحقوق، جامعة بومرداس
الجزائر

د. أحسن رابحي

أستاذ القانون الإداري والدستوري المشارك
كلية القانون، جامعة الشارقة
الإمارات العربية المتحدة

الملخص

في إطار سياسة الدولة الجزائرية الرامية إلى مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب والوقاية منهما، تم تعزيز الرقابة المالية بواسطة هيئة جديدة يُطلق عليها خلية معالجة الاستعلام المالي، إلا أن الملاحظ في هذا الشأن هو حالة عدم الاستقرار التي لازمت طبيعتها القانونية، بسبب التعديلات الكثيرة التي طرأت عليها، سواء على الصعيد العضوي أو الهيكلي أو الوظيفي. ولعل تكييفها العام هو أكثر العناصر تأثيراً بهذه الحركية التشريعية، لاسيما من خلال تحويلها من مجرد مؤسسة عمومية إلى سلطة إدارية مستقلة، بكل ما تحمله هذه العبارة من أبعاد تقنية وقانونية.

كل هذه المعطيات توحى بالأهمية القصوى التي يحظى بها موضوع الدراسة، طالما أنه انطلاقاً من بحث العناصر المكونة للنظام القانوني للخلية، يمكننا تحديد مدى قوتها المؤسساتية التي تنطوي قدرتها على تحقيق رقابة قوية وفعالة، وهو ما سوف نحاول الكشف عنه من خلال تحليل مدى التوافق بين مفهوم السلطة واستقلالية الخلية من الناحيتين العضوية والهيكلية من جهة، وتقدير مستوى الفعالية من خلال الموازنة بين نطاق وحدود الاختصاصات المخولة للخلية من جهة أخرى. ولاستيفاء جميع عناصر هذه الدراسة، فقد فضلنا تغليب المنهج التحليلي والنقدي، القائم على أساس جمع البيانات والمعلومات وتحليلها ونقدها على ضوء آرائنا الشخصية ومواقف كل من الفقه والقضاء، وفي المقابل لم نغفل الاستعانة بالمنهج المقارن في كثير من الحالات لإبراز أوجه التشابه والاختلاف بين التجربة الجزائرية «الفتية»، والتجربة الفرنسية العريقة في مجال الرقابة بواسطة خلية الاستعلام المالي.

بناءً على ما تقدم، فقد استندنا إلى خطة، تضمن المبحث الأول فيها الطبيعة القانونية لخلية معالجة الاستعلام المالي، من خلاله حاولنا الوقوف على مدى تحقق عناصر السلطة

الإدارية المستقلة في الوصف القانوني الذي أصبحت تتمتع به خلية معالجة الاستعلام المالي، في حين تضمن المبحث الثاني اختصاصات خلية معالجة الاستعلام المالي، من خلاله حاولنا التطرق إلى جميع صور النشاط الوظيفي للخلية من أجل معرفة مدى كفايتها لتحقيق المردودية والنجاعة. وانتهى البحث إلى مجموعة من النتائج أهمها: صعوبة إثبات العناصر الموضوعية المكونة للنظام القانوني للخلية، وعدم تمتعها بالاستقلالية العضوية والوظيفية، وافتقارها لصفة الحصرية في ممارسة مجال اختصاصها الاستشاري، وتجريدها من ممارسة الصلاحيات القمعية في مجال الاستكشاف. كما عرض البحث بعض التوصيات من أهمها: دعوة المشرع إلى تكريس مبدأ التعددية في مجال الترشيح لعضوية مجلس الخلية، وإلزام الخلية بنشر التقارير السنوية لنشاطها، وتعزيز وتوسيع نطاق الاختصاص الاستشاري والتقييمي للخلية، وإعادة النظر في منظومة الإخطار بالشبهة بالانتقال إلى إجراء التحويل الانتقائي، وأخيراً منح مجلس الخلية صلاحية إصدار قرارات التجميد أو الحجز على أموال الأشخاص والمجموعات والكيانات المسجلين في القائمة الموحدة للجنة العقوبات التابعة لمجلس الأمن.

كلمات دالة: مكافحة الفساد، تبييض الأموال، الضبط الإداري، استقلالية عضوية وهيكلية، الرقابة المالية.

المقدمة

لقد أدركت الجزائر في وقت مبكر جداً الأخطار الجدية والعميقة المتعلقة بتبييض الأموال وتمويل الإرهاب، ولهذا حرصت على إدراج عملية مكافحتها والوقاية منها ضمن أولوياتها في كل البرامج السياسية المتعاقبة خلال العقدين الماضيين، ولعل ما يبرز جلياً هذه الإرادة استجابة الإدارة العليا الرسمية لجملة من الالتزامات الدولية والإقليمية التي تصب ضمن نفس الغاية، لاسيما ما تضمنته التوصيات والمعايير المكرسة في كل من مجموعة العمل المالي «GAFI»⁽¹⁾ ومجموعة «إيجمونت» EGMONT⁽²⁾، اللتين أجمعتا على ضرورة استحداث تدابير وآليات جديدة في شتى أنحاء العالم من أجل مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب والوقاية منها⁽³⁾، خصوصاً في إطار ما يسمى بوحدة أو خلايا الاستعلام المالي⁽⁴⁾، وهو ما دفع المشرع الجزائري إلى استحداث خلية معالجة الاستعلام المالي كهيئة رقابية مستقلة، متخصصة في مجال مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب والوقاية منها، كما قام بضبط شروط وإجراءات سير عملها، وكذا

- (1) مجموعة العمل المالي «FATF»، بالإنجليزية «أو» «GAFI» بالفرنسية اختصاراً لـ Groupe d'action financière هي هيئة حكومية دولية نشأت في إطار قمة الدول الأوروبية المنعقدة عام 1989، وقد تم تنصيب أمانتها في مقر منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الأوروبية في باريس، وذلك بموجب دعم سياسي ودبلوماسي كامل من الولايات المتحدة الأمريكية وكبار حلفائها الغربيين، قبل أن تصبح تسعى وتوجها عالمياً مشتركاً، وباختصار شديد تتولى هذه الهيئة بشكل أساسي مهمة دراسة مختلف التقنيات والاتجاهات ذات الصلة بغسيل الأموال وتمويل الإرهاب، كما تقوم بإعداد وتطوير السياسات المتعلقة بمكافحتها والوقاية منها محلياً ودولياً.
- (2) مجموعة إيجمونت «Groupe Egmont» لوحدة الاستخبارات المالية: هي شبكة عالمية غير رسمية، شبيهة بمنظمات المجتمع المدني الدولية، أنشئت سنة 1995 خلال الاجتماع الذي عقد في قصر «إيجمونت» أرنبرج في بروكسل، ومن هنا جاءت تسميتها، وهي مؤلفة من الوحدات النشطة في مجال التحقيق المالي على مستوى دول العالم كلها تقريباً، ومن هذه الزاوية فهي تتفق في تشكيلتها مع معايير العضوية المتعلقة بالهيئات الرسمية، الدولية الأخرى العاملة في هذا المجال، وعلى الصعيد الوظيفي تعمل هذه الوحدات على توثيق التعاون الدولي في مجال مكافحة الجريمة المتعلقة بغسيل الأموال وتمويل الإرهاب، كما تسعى في ذات الإطار إلى عقد الاجتماعات وتبادل المعلومات وتوفير المساعدة غير الرسمية، والتدريب وتبادل الخبرات، علاوة على تحسين وتأمين شبكة التواصل والتنسيق الدولي، وهذا انطلاقاً من بنك معلوماتي ذي تطبيق واسع جداً، يستند على تطبيقات تقنية حديثة ومتطورة جداً مثل شبكة إيجمونت الأمانة.
- (3) جنيفر أيسرن وآخرون، مذكرة مناقشة مركزة رقم 29، للمجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء (CGAP)، ووحدة نزاها الأسواق المالية في البنك الدولي، (منشورة)، يوليو 2005، ص 1.
- (4) وفق المادة السابعة/فقرة ب بعنوان «تدابير مكافحة غسل الأموال»، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (منشورة). راجع: مركز فيينا الدولي، البرنامج العالمي لمكافحة غسل الأموال التابع لمكتب المخدرات والجريمة للأمم المتحدة، مقتطفات من الصكوك القانونية والقرارات الرئيسية المعتمدة برعاية الأمم المتحدة لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، تقرير منشور على الموقع الرسمي للمركز، 2015، ص 10.

الوسائل القانونية والمادية الموضوعة تحت تصرفها بواسطة رزنامة تشريعية وتنظيمية ضخمة جداً، كدليل على جدية الإرادة السياسية وأهمية هذا الانشغال.

أهمية الموضوع

يكتسي موضوع النظام القانوني لخلية معالجة الاستعلام المالي أهمية كبيرة، خصوصاً بالنظر إلى حالة عدم الاستقرار التي غلبت عليه منذ إنشائها إلى غاية اعتمادها كسلطة إدارية مستقلة، إضافة لما يتسم به نظام السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري من تذبذب وغموض، لاقتصار اعتماده في بدايات تطبيقه على السلطات الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي، دون سواها من الهيئات والأجهزة المعتمدة في مجال المنظومة المؤسساتية المخولة مهام الرقابة المالية، هذا إضافة إلى الصعوبات الموضوعية الأخرى التي واجهها الفقه القانوني، لاسيما فيما يتعلق بتحديد الطبيعة القانونية لهذه الطائفة من المؤسسات، وهو ما أثار حولها العديد من نقاط الظل في مختلف الدراسات النظرية والأكاديمية التي تناولت هذا الموضوع.

صعوبات الدراسة

تتمثل أهم الصعوبات التي واجهتنا أثناء إعداد هذا البحث في العناصر التالية:

- (1) قلة المراجع والدراسات التي تناولت موضوع البحث من الناحية القانونية، وخصوصاً المراجع الجزائرية منها أو العربية، باستثناء بعض المراجع الأجنبية، التي بدورها لم تتطرق بالتفصيل للمراكز القانونية التي يتمتع بها هذا النوع من الوحدات في ظل مختلف التشريعات الوطنية، إضافة إلى أن غالبية المراجع التي عالجت موضوع وحدات الاستعلام المالي، تركز اهتماماتها على إبراز دورها في مجال مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، وذلك بسرد النصوص القانونية دون التحليل أو التعمق في حيثياتها، وفي المقابل إغفال دراسة طبيعتها القانونية الحقيقية المنطوية على مكانتها المؤسساتية النوعية.
- (2) تعدد وتفاوت الأساليب القانونية والتنظيمية التي اعتمدها المشرع الجزائري في تكييفه لمختلف الهيئات والسلطات الإدارية المستقلة، وهذا بدوره أثر على استقرار التشريع المتعلق بخلية الاستعلام المالي، حيث شهد هذا التشريع حركية وسرعة في المراجعة والتعديل لم يسبق لها مثيل بالنسبة لكل التشريعات المنظمة لسير عمل مؤسسات الرقابة والتدقيق الأخرى.
- (3) صعوبة الحصول على المعلومات اللازمة حول موضوع البحث من قبل مصالح خلية معالجة الاستعلام المالي، نظراً للطبيعة السرية التي تميز نشاطاتها وأعمالها.

إشكالية البحث

إن المتتبع لمسار إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي في الجزائر وسير عملها، يلاحظ بشكل جلي حالة عدم الاستقرار التي لازمت مركزها القانوني، جراء التعديلات المتتالية التي مسّت كلاً من تشكيلتها الهيكلية، وتكييفها القانوني علاوة على محتوى الصلاحيات المخولة لها، حيث اكتفى المشرّع في البداية بمنحها تكييفاً قانونياً عاماً جداً، معتبراً إياها مجرد مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهو التكييف الذي سرعان ما تراجع عنه ليمنحها صفة السلطة الإدارية المستقلة المتمتعة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، والتي تمارس نشاطاتها تحت إشراف الوزير المكلف بالمالية، هذا التعديل الجذري قادنا لطرح عدة تساؤلات جوهرية، بخصوص الأسباب والدوافع التي أثرت في موقف المشرّع من جهة، وحول أثر هذا التكييف المستحدث على الصلاحيات والسلطات التي أصبحت تتمتع بها الخلية في مجال مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب والوقاية منهما من جهة أخرى.

منهج البحث

لاستيفاء جميع عناصر هذه الدراسة، كان من الضروري الاعتماد على غالبية النصوص القانونية المنظمة لتشكيلة واختصاصات خلية معالجة الاستعلام المالي على اختلاف مصادرها، وهذا من أجل إبراز أهم الأبعاد الموضوعية المحددة لقوتها على الصعيدين المؤسسي والوظيفي، وهذا ما يفسر تغليبنا للمنهج التحليلي والنقدي، القائم على أساس جمع البيانات والوثائق والنصوص القانونية المختلفة، وتحليلها ونقدها على ضوء آرائنا الشخصية ومواقف كل من الفقه والقضاء، في سبيل الوصول إلى نقاط ضعف وقصور الدور الرقابي للخلية، ومحاولة سدها بما هو أفضل وأقوم.

في المقابل لم نغفل الاستعانة بالمنهج المقارن في كثير من الحالات لإبراز أوجه التشابه والاختلاف بين التجربة الجزائرية «الفتية» والتجربة الفرنسية العريقة في مجال الرقابة بواسطة خلية الاستعلام المالي، وذلك حتى يتسنى لنا الخروج من هذه الدراسة بتوصيات يمكنها أن تسهم في تطوير هذه المؤسسة، وفي سد الثغرات وأوجه النقص التي اعترضت تشريعنا الوطني.

خطة البحث

بناء على ما تقدم، فقد استندنا إلى خطة علمية حاولنا من خلالها الإحاطة بالموضوع قدر الإمكان، حيث تناولنا في المبحث الأول الطبيعة القانونية لخلية معالجة الاستعلام

المالي، من خلاله حاولنا الوقوف على مدى تحقق عناصر السلطة الإدارية المستقلة في الوصف القانوني الذي أصبحت تتمتع به خلية معالجة الاستعلام المالي، خصوصاً على مستوى منظومتها الهيكلية أو التنظيمية، ومواصلة في هذا السياق ارتأينا في المبحث الثاني تكملة لما سبق، التطرق إلى مختلف الصلاحيات والاختصاصات الممنوحة لها، لمعرفة مدى كفايتها في سبيل قيامها بالمهام التي أوكلت لها.

المبحث الأول

الطبيعة القانونية لخلية معالجة الاستعلام المالي

لقد استفادت خلية معالجة الاستعلام المالي - بشكل واضح وملحوس - من التحول الشكلي والموضوعي الذي طرأ على وصفها القانوني في إطار التعديلات التشريعية الجديدة، فإذا كانت النصوص السابقة تمنحها تكييفاً قانونياً «ضيقاً» كمؤسسة عمومية متمتعة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي⁽⁵⁾، تراجعت التعديلات المستحدثة عن هذا التكييف مانحة إياها وصف السلطة الإدارية المستقلة⁽⁶⁾، وهو الوصف القانوني الذي فيه ما يقال حول مدى توافر أهم عناصره في النموذج المعتمد للخلية، خصوصاً ما تعلق منه بنطاق السلطات الممنوحة لها، ومدى تحقق وتجسيد الطابع الإداري صراحة في منظومتها، علاوة على نطاق وحدود استقلاليتها كعنصر ثالث في تحديد مكانتها المؤسسية، وسنتناول ذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول

المعايير المعتمدة في تكييف خلية معالجة الاستعلام المالي

تختلف الأسس والمعايير المبررة لطابع السلطة من دولة إلى أخرى، وهذا بحسب طبيعة النظام الإداري العام الذي تتبناه كل منها، وفي الدولة الواحدة يمكنه - كذلك - أن يتأثر بهذه العوامل بتغيير رسم السياسة الإدارية مع مرور الوقت، أي إذا كان النظام الإداري يتجه نحو تركيز السلطة أو تقسيم وتوزيع السلطة بين عدة هيئات مستقلة، وبالنسبة لمسألة الحال يبدو أن المرونة الكبيرة والحركية الواسعة اللتين ميزتا النظام الإداري الجزائري منذ الاستقلال، هما اللتان كانتا وراء التطور البطيء للتشريعات الناظمة للهيئات الإدارية المستقلة بشكل عام، وخلية معالجة الاستعلام المالي بشكل خاص، ولهذا الغرض نرى بأنه من الضروري تحليل واستنباط الخصائص الموضوعية للخلية، من جهة باعتبارها سلطة عامة (الفرع الأول) ومن جهة أخرى باعتبارها هيئة ذات طابع إداري (الفرع الثاني). وسنتناول ذلك على النحو التالي:

(5) في هذا الإطار نصت المادة (2) من المرسوم التنفيذي رقم 2-127 المؤرخ في 7 أبريل 2002، والمتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها (جريدة رسمية، العدد 23، الصادر بتاريخ 7 أبريل 2002) على أن: «الخلية مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي...».

(6) راجع المادة (2) من المرسوم التنفيذي رقم 13-157 المؤرخ في 15 أبريل سنة 2013 (جريدة رسمية، العدد 23، الصادر بتاريخ 28 أبريل 2013)، المعدل والمتم للمرسوم التنفيذي رقم 02-127 المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، التي تنص على أن: «الخلية سلطة إدارية مستقلة...».

الفرع الأول

خلية معالجة الاستعلام المالي باعتبارها سلطة عامة

تؤكد مجمل الأحكام التي أوردناها آنفاً صفة السلطة على الخلية، وذلك بالرغم من شمولية هذا الوصف وعدم تحديده لطبيعتها، لذلك كان من الضروري ضبط مضمونه ومحتواه بشكل واضح ودقيق بالاستعانة بالنصوص التشريعية المختلفة والاجتهادات الفقهية الحديثة⁽⁷⁾، هذا إضافة لما ورد في شأنه من دراسات وأبحاث علمية وأكاديمية.

أولاً- المفهوم العام للسلطة

يعتبر مفهوم السلطة مفهوماً واسعاً جداً لمرونته ولتعدد زوايا البحث فيه، ولهذا فإن الإلمام به يقودنا للتطرق إلى كل من تعريفه اللغوي والاصطلاحي، من الناحية اللغوية⁽⁸⁾ يقصد بكلمة «سلطة» التسلط والإكراه والعنف، أي السيطرة والتحكم، ويراد بها في اللغة الفرنسية القدرة على القيادة واتخاذ القرارات وفرض الطاعة⁽⁹⁾. أما من الناحية الاصطلاحية فيقصد بالسلطة الحق في توجيه تصرفات الآخرين لتحقيق أهداف معينة، أو أنها تعني تلك القوة القانونية أو الشرعية التي تمنح الحق لشخص ما في إصدار الأوامر لشخص آخر أو لعدة أشخاص، والحصول على امتثالهم وتنفيذهم للأعمال المكلفين بها⁽¹⁰⁾.

بإسقاطنا لهذه المفاهيم على التكليف الممنوح لخلية معالجة الاستعلام المالي باعتبارها سلطة عامة، تتبادر إلى ذهننا عدة تساؤلات جوهرية حول مدى تمتعها حقيقة بكل ما جاء به مضمون المفهوم القانوني للسلطة؟ وهل تعتبر سلطة موازية للسلطات التقليدية؟

(7) بلغ عدد سلطات الضبط المستقلة في الجزائر، اثنتي عشرة سلطة... في تفصيل ذلك راجع: د. صليحة نزيوي، سلطات الضبط المستقلة: آلية للانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة، مداخلة في إطار المنتدى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، الجزائر، 23 و24 مايو 2007، ص 19.

(8) السلطة عند العرب من السلاطة أي التمكّن من القهر، يقال سلطه فتسلط، قال تعالى: ﴿وَلَوْ شَاءَ اللَّهُ لَسَلَّطَهُمْ عَلَيْكُمْ﴾ (سورة النساء، الآية 90)، ومنه سمي السلطان، لقوله تعالى: ﴿وَمَنْ قِيلَ مَظْلُومًا فَقَدْ جَعَلْنَا لَوْلِيٍّ سُلْطٰنًا﴾ (سورة الإسراء، الآية 33)، وقد يقال لذي السلاطة وهو الأكثر، وسمي السلطان بالحجة، وذلك لما يلحقه من الهجوم على القلوب، لكن أكثر تسلطه على أهل العلم، والحكمة من المؤمنين قال تعالى: ﴿إِنَّ الَّذِيْنَ يُجَادِلُونَ فِيْ ءَايٰتِ اللّٰهِ يَغَيِّرُ سُلْطٰنٍ...﴾ (سورة غافر، الآية 55)، ويحتمل السلطانين والسليط الزيت بلغة أهل اليمن، وسلطة اللسان القوة على المقال، في تفصيل هذه المعاني راجع: ابن الفضل الراغب الأصفهاني، المفردات في غريب القرآن، ص 238.

(9) «le pouvoir de commander, de prendre des décisions, de se faire obéir...», le Petit L - rousse, la définition du terme autorité, librairie Larousse, Paris, 1986, p. 79.

(10) د. الحاج عرابية، ازدواجية السلطة في المستشفيات: المفهوم والإشكالية، مجلة الباحث، العدد7، الجزائر، 2010، ص 229.

وهو ما يدفعنا إلى إجراء مقارنة بين المصطلح الذي تم وصفها به كسلطة وفق نص المادة (2) من المرسوم التنفيذي رقم 13-157 بنسخته العربية، ومصطلح «autorité»⁽¹¹⁾ المقابل له في نفس النص بنسخته الفرنسية، حيث نجد نوعاً من التداخل، وخاصة إذا علمنا أن مصطلح السلطة تقابله في اللغة الفرنسية كلمتا «autorité» و«Pouvoir» اللتان تؤديان نفس المعنى ونفس المضمون.

لأجل ذلك عمل الفقه الإداري على إنهاء هذا التداخل من خلال اعتبار مصطلح «Pouvoir» رمزاً للسلطة العامة بمعناها الواسع أو المجرد، سواء المستمدة من اعتبارات رسمية كالسلطة التشريعية والسلطة القضائية أو التنفيذية، أو المستمدة من اعتبارات غير رسمية كتلك المستمدة من الإمكانيات الخاصة، فيقال «Pouvoir paternel» للتعبير عن السلطة أو الولاية الأبوية، في حين اعتبر ذات الفقه بأن مصطلح «Autorité» يشير بصفة خاصة لسلطة الوظيفة العامة أو الهيئة العامة، فيقال حينئذ السلطة الإدارية «Autorité administrative».

من خلال المقارنة بين المفهومين نخلص إلى القول بأن مصطلح «autorité» هو الأقرب لتوضيح ماهية السلطة الممنوحة لخلية معالجة الاستعلام المالي، وهو المغزى من استعمال المشرع له في مضمون النص التنظيمي باللغة الفرنسية، وذلك حتى ينفي المشرع إنشاءه لسلطة رابعة إلى جانب السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، لاسيما في حال استعماله لمصطلح «Pouvoir» كما ورد عن الفقه الإداري الفرنسي، كذلك ما يعزز صحة هذا الاستخلاص أن الاعتراف بالسلطة لهيئة ما لا يتطلب بالضرورة أن ينظمها الدستور في نصوص خاصة، طالما أن ذلك لا يتعارض البتة مع مبادئه الأساسية، وخصوصاً المبدأ التقليدي القائم على أساس التقسيم الثلاثي للسلطات العامة في الدولة⁽¹²⁾، وهذا يعني بأن إطلاق المشرع وصف سلطة على هيئة ما، إنما المراد به تبيان خصوصيتها التي تنطوي على تمييزها عن سائر الهيئات الإدارية التقليدية⁽¹³⁾.

من خلال ما تم إيراده، يتضح لنا أن تمتع الخلية بوصف السلطة هو اعتراف صريح بأنها ليست مجرد أداة تنفيذية، ولا ينحصر دورها في تقديم الاستشارات والاقتراحات، بل تتعداها إلى سلطة إصدار قرارات هي في الأصل من اختصاص السلطة التنفيذية⁽¹⁴⁾.

(11) Article 2 du décret exécutif n° 13-157 du 15 avril 2013 modifiant et complétant le décret exécutif n° 02- 127 portant création, organisation et fonctionnement de la cellule de traitement du renseignement financier (CTRF), JORA, n° 23 du 28 avril 2013, p.6.

(12) د. عز الدين عيساوي، مرجع سابق، ص 27.

(13) عبد حنفي، السلطات الإدارية المستقلة: دراسة مقارنة، دار النهضة، القاهرة، 2000، ص 12-13.

(14) Rachid Zouaimia, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Edition Houma, Alger, 2005, p.30.

وبذلك فوصف السلطة هو وصف خاص بطبيعتها التي تجعلها متميزة ومستقلة عن السلطات التقليدية الأخرى وخاصة التنفيذية، هذه المفارقة الموضوعية تستمد مرجعيتها من السلطات الخاصة المخولة للخلية، بالموازاة مع الضمانات التي يضعها المشرع في متناولها ولعل أهمها مبدأ الاستقلالية⁽¹⁵⁾، وفعلاً كل هذا العناصر تحققت بالنسبة للتجربة الجزائرية عندما تم تغيير التكييف القانوني للخلية من مجرد مؤسسة عمومية⁽¹⁶⁾، إلى سلطة إدارية مستقلة⁽¹⁷⁾، وهو التغيير الذي حمل المشرع عناء مراجعة كل المنظومة القانونية للخلية، على ضوء التشريعات النازمة للهيئات الإدارية المستقلة الأخرى⁽¹⁸⁾.

ثانياً- أسس تحقق تكييف السلطة في خلية معالجة الاستعلام المالي

يُجمع الفقه المعاصر على أن تحقق تكييف السلطة في أي هيئة من الهيئات العامة، مرهون بتحقيق عنصرين أساسيين، أولهما قدرة الهيئة على ممارسة وظائفها وصلاحياتها بصورة فعلية ولموسة، ويتم تكريس ذلك من خلال تمكينها من إصدار تدابير انفرادية من شأنها التأثير بشكل مباشر في المراكز القانونية المتصلة بها، وثانيهما تحرير هذه الهيئة من الخضوع إلى أي نوع من أنواع الرقابة (رئاسية أو وصائية)، التي من شأنها التقييد من حريتها في مزاوله مهامها، في إطار ما يسمى بمبدأ الاستقلالية.

بإسقاط هذه الأسس الموضوعية على جوهر بحثنا أي خلية الاستعلام المالي، يظهر بأن تكييف السلطة قد تحقق - فعلاً - بكل أبعاده النظرية والواقعية، وهذا بإجماع كل من الفقه والتشريع والقضاء. فبالنسبة للفقه، فإنه يرى بأن الخلية تتمتع بكل المعاني التي يحملها مصطلح السلطة، فهي تمارس صلاحيات رئيسية وفعلية بصفة مبتدأة⁽¹⁹⁾، وهذا ما يجعل منها هيئة فاصلة وتدخلية وليس مجرد هيئة استشارية، وحتى إذا سلمنا بإمكانية ممارستها لبعض المهام ذات الطابع الاستشاري بالنسبة لبعض الجهات الرسمية (على النحو الذي سوف نفضله لاحقاً)، فإن هذه الاستشارات تكون ملزمة إجرائياً وموضوعياً بالنسبة لاطالبيها، طالما أن المشرع يخولها ذلك بناء على عاملي الخبرة

(15) د. مصطفى صبحي السيد، السلطة الإدارية ومكانها بين السلطات العامة في الدولة، مجلة العلوم الإدارية، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد الأول، القاهرة، يوليو 1985، ص 8.

(16) انظر: المادة (2) من المرسوم التنفيذي 2 - 127.

(17) «بلغ عددها 151 وحدة حول العالم انضمت لمجموعة «إيجمنت...». ذكرتها د. فهيمة قسوري، دور خلية معالجة الاستعلام المالي في مكافحة جرائم تبييض الأموال، مجلة دراسات وأبحاث، جامعة الجلفة، الجزائر، 2015، ص 3.

(18) د. سمير حدري، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بومرداس، الجزائر، 2006، ص 10.

(19) Rachid Zouaimia, op, cit, p. 12.

والتخصص⁽²⁰⁾، أضف إلى ذلك أن المشرّع الفرنسي - على سبيل الاستدلال - سمح بإصباغ صفة السلطة العامة حتى بالنسبة لبعض الهيئات ذات الطابع الاستشاري⁽²¹⁾، طالما أنه بإمكانها التأثير في محتوى ومضمون القرارات الإدارية التي سوف تصدرها هيئات التنفيذ بناء على الاستشارات التي تقدمها لها في هذا الشأن⁽²²⁾، وهو الموقف الذي لم يكرسه المشرّع الجزائري صراحة، ولكنه عبّر عنه بصفة ضمنية وغير مباشرة بمناسبة عرضه لأهمية الاستشارات الفنية التي تقدمها الخلية بالنسبة لمختلف أجهزة الدولة⁽²³⁾.

العنصر الثاني في تحقق تكييف السلطة يتعلق بنطاق الصلاحيات والوظائف التي منحها المشرّع لكل هيئة عامة على حدة، وهو العنصر الذي تحقق بقوة بالنسبة لخلية الاستعلام المالي، حيث منحها المشرّع صلاحيات واسعة جداً، جزء منها تستمد من التشريع المنظم لتشكيلتها وسير عملها، والجزء الآخر من الصلاحيات تستمد من تطبيق قاعدة تجزئة الإدارة، التي بموجبها يتعين على كل إدارة عامة إحالة أي ملف يتعلق بتبويض أو غسل الأموال أو تمويل الإرهاب على الخلية⁽²⁴⁾، من أجل التحري والتحقيق، وهذا بحكم تخصصها التقني والفني في الموضوع⁽²⁵⁾.

أخيراً بالنسبة لموقف القضاء من تحقق تكييف السلطة بالنسبة للخلية، فيمكننا التماسه من خلال الرجوع إلى المعايير التي اعتمدها مجلس الدولة الفرنسي - بشكل خاص - في تحديده لمضمون سلطة الهيئات الإدارية المستقلة، وفي هذا الشأن فقد اعتبر بأن جل هذه الهيئات حولها القانون صلاحية البت في بعض المسائل الموضوعية التي تدخل ضمن اختصاصاتها (كل بحسب نطاق ومجال عملها) بصفة انفرادية ومبتدئة، بما تملك من وسائل قانونية لتحقيق ذلك وعلى الخصوص القرارات الإدارية، وهذا الوضع قوي بما فيه الكفاية لإدراجها ضمن طائفة السلطات العامة في الدولة.

(20) د. أحمد بوضيف، الهيئات الاستشارية في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 1982، ص 291.

(21) Article 13 de la loi du 10/07/1991, modifier et compléter par l'article 24 de la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et à la modification de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale rendue nécessaire par cette entrée en vigueur.

(22) فضيلة براهيمي، المركز القانوني لمجلس المنافسة بين الأمر رقم 3-3 والقانون رقم 8-12، رسالة ماجستير، جامعة بجاية، الجزائر، 2009 - 2010، ص 16.

(23) Rachid Khelloufi, Les institutions de régulation, Revue Algérienne des sciences Juridiques, Economiques, et Politiques, (RASJEP), volume 41, N° 2, 2003, p. 114.

(24) المادة (6) من القانون رقم 5-1 المؤرخ في 6 فيفري/فبراير 2005، المتعلق بالوقاية من تبويض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما، جريدة رسمية، العدد 11، الصادر بتاريخ 9 فيفري/فبراير 2005.

(25) د. جوزف بادروس، القاموس الموسوعي الإداري، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006، ص 125.

ولكنه سرعان ما تراجع عن هذا الموقف في تقريره السنوي لعام 2001، معتبراً بأن عامل إصدار القرارات الإدارية غير حاسم بمفرده لتكليف السلطة، ولهذا يتعين تعزيره بواسطة معيار ثان هو معيار قوة التأثير الذي يستمد مرجعيته من نطاق وحدود بسط النفوذ بالنسبة لكل هيئة من الهيئات الإدارية المستقلة⁽²⁶⁾، وهو الوضع الذي يجعلنا نصطدم بتساؤل أعمق وأصعب مقارنة بسابقه يتعلق بتحديد المفهوم الذي قصدته مجلس الدولة الفرنسي من عبارة «قوة التأثير» وكذا ماهية إحداثياته المعيارية؟.

كحوصلة لكل ما تم طرحه حول تكليف الخلية باعتبارها سلطة عامة، نصل إلى نتيجة مفادها أن إطلاق المشرع وصف السلطة عليها يهدف من ورائه تدعيم وجودها القانوني انطلاقاً من الطبيعة الخاصة التي تتمتع بها، وإخراجها بذلك من مفهوم إدارات الدولة التقليدية⁽²⁷⁾، أما من جانبها الوظيفي، فالمشرع يسعى من وراء الطابع السلطوي الممنوح لها، تعزيز مكانتها الرسمية في سبيل مساعدتها على إنجاز المهام التي أوكلت لها، بأكبر قدر من الحرية والاستقلالية والفعالية.

الفرع الثاني

خلية معالجة الاستعلام المالي باعتبارها هيئة ذات طابع إداري

إن تكليف الطبيعة القانونية لخلية معالجة الاستعلام المالي لا يتوقف عند وصف السلطة العامة كما أسلفنا طرحه، بل يمتد ليشمل الطابع الإداري أيضاً، وهذا ما يجعلنا نستخلص مبدئياً بأن الخلية - وعلى غرار سائر السلطات الإدارية المستقلة الأخرى - تتمتع بتكليف مختلط، يمتزج بين تدعيم مركزها القانوني بمنحها صلاحية استخدام وسائل السلطة العامة أثناء تنفيذ مهامها، وطبيعة إدارية تخولها القيام ببعض الاختصاصات المتعلقة بالتسيير الإداري، والتي وصفها المشرع بأنها اختصاصات من نوع خاص⁽²⁸⁾.

في هذا الصدد نرى بأن تحليل مدى تمتع خلية معالجة الاستعلام المالي بالطابع الإداري يتطلب إسقاط معيارين أساسيين لمعرفة حقيقة ذلك، وهما المعيار المادي والمعياري العضوي؛ بالنسبة للمعيار المادي فقد طبقه المشرع الفرنسي منذ حقبة طويلة في مجال تحديده لنطاق القانون الإداري، ولهذا فليس من الغريب أن يطبقه أيضاً في تكليفه لخلية معالجة الاستعلام المالي، وعلى أساسه اعتبر بأن الخلية تشكل هيئة إدارية بنفس مواصفات الهيئات الإدارية التقليدية، مع بعض المفارقات البسيطة ذات الطابع الفني أو

(26) نوبال لزهري، المركز القانوني للجنة ضبط الكهرباء والغاز في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2012، ص 19.

(27) د. عبد الله حنفي، مرجع سابق، ص 13.

(28) المرجع السابق، ص 31.

التقني، هذا التكيف تحقق من أهم زواياها المادية، وهي استهداف تحقيق المصلحة العامة، والتمتع بامتيازات السلطة العامة⁽²⁹⁾.

هنا نعتقد بأن عنصر السلطة العامة قد سيطر على مساحة أكبر في التكيف محل البحث⁽³⁰⁾، باعتبار أن القول بقدرة الخلية على إصدار قرارات إدارية تتضمن التأثير في المراكز القانونية القائمة⁽³¹⁾، يشكل أهم أساس قانوني لاستخلاص طبيعتها الإدارية⁽³²⁾، وهو الاتجاه الذي كرسه المشرع الجزائري في عدة نصوص متفرقة، لاسيما بواسطة المادة (3) من المرسوم التنفيذي رقم 13-157 (السابق ذكره⁽³³⁾) والمادة (6) من القانون رقم 6-15 (السابق ذكره⁽³⁴⁾) وغيرهما، أما بالنسبة للمادة (4) من المرسوم التنفيذي رقم 2-127 المعدل والمتمم، فإنها خولت للخلية إمكانية اقتراحها لأي نص تشريعي أو تنظيمي يكون موضوعه مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، وقد جاءت لتؤكد لنا في فقرتها الأخيرة ما تضمنه المعيار المادي في خصوص سهر الخلية على تطبيق القوانين من خلال وضعها لكافة الإجراءات الضرورية لذلك، لاسيما من خلال تنظيم عملية جمع المعلومات والمستندات والمواد المتعلقة بمجال اختصاصها، وبإصدار القرارات الضرورية لتنفيذ تدخلاتها⁽³⁵⁾.

لكن المثير للالتباس في هذا الشأن أن النصوص المنظمة لسير عمل خلية معالجة الاستعلام المالي - وإن كانت قد تطرقت لموضوع القرارات الإدارية التي تصدرها الخلية - إلا أنها بالمقابل لم تفصل في مسألة سبل مخاصمة هذه القرارات، ولا في تحديد الجهات القضائية المختصة بنظر هذه الطائفة من الدعاوى، وحتى على الصعيد العملي لم يتسن لنا الحصول على أي حكم قضائي صادر عن القضاء الإداري للفصل في مسألة تحديد الاختصاص القضائي. وأمام هذا الغموض يتعين علينا الرجوع إلى القانون العضوي

(29) Rachid Zouaimia et Marie-Christine Roualt, Droit administratif, Berti Editions, Alger, 2009, p. 90 .

(30) د. زابينة آيت وازو، دراسة نقدية في شرعية سلطات الضبط المستقلة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، الجزائر، 23 و 24 مايو 2007، ص 358.

(31) د. سهيلة بوخميس، دور سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه في تحقيق الأمن المائي، الملتقى الدولي حول الأمن المائي: تشريعات الحماية وسياسات الإدارة، جامعة قلمة، الجزائر، 2014 - 2015، ص 4.

(32) Rachid Zouaimia, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op. cit, p. 22.

(33) المادة (3) من المرسوم التنفيذي رقم 13-157، المتممة للمادة (5) من المرسوم التنفيذي رقم 2-127.

(34) قانون رقم 15-6، مؤرخ في 15 فبراير 2015، جريدة رسمية، العدد 8، الصادر بتاريخ 15 فبراير 2015، المعدل والمتمم للقانون 5-1، والمتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها.

(35) المادة (5) من المرسوم التنفيذي رقم 8-275 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008، جريدة رسمية، العدد 50 الصادر بتاريخ 7 سبتمبر 2008، المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي، تتم المادة (10) مكرر من المرسوم التنفيذي رقم 2-127.

رقم 98-1 الصادر في 30 مايو 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم⁽³⁶⁾، حيث نصت الفقرة الأولى من المادة (9) منه على ما يلي: «يفصل مجلس الدولة ابتدائياً ونهائياً في: أ- الطعون بالإلغاء ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية...»، وهو ما يدل بشكل لا يترك أي مجال للشك بانعقاد الاختصاص القضائي لمجلس الدولة لنظر الدعاوى المتعلقة بمخاصمة قرارات خلية معالجة الاستعلام المالي، ما دام أن الأخيرة تندرج ضمن الصنف الثاني من أجهزة الدولة المحددة في المقطع السابق، أي «الهيئات العمومية الوطنية»، باعتبار أن نطاق اختصاصها الوظيفي هو عام و وطني. إلى جانب المعيار المادي نلاحظ بأن المعيار الشكلي أو العضوي أيضاً قد أخذ نصيبه في تكييف الطبيعة الإدارية لخلية معالجة الاستعلام المالي، حيث إن جل أعضاء مجلس الخلية (وعدد سبعة أعضاء) هم موظفون إداريون، حسب التوزيع التالي، أربعة منهم إطارات إدارية سابقة يتم ترشيحهم بالتساوي بين كل من وزارة الداخلية ووزارة المالية، يختارون بحسب كفاءتهم في المجال الأمني والمالي، وقاضيان اثنان يعينهما وزير العدل حافظ الأختام بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء، وأخيراً رئيس الخلية الذي يعينه رئيس الجمهورية من بين الكفاءات الفنية في المجال المالي.

المطلب الثاني

خلية معالجة الاستعلام المالي بين الاستقلالية والتقييد

إن إضفاء الطابع السلطوي والإداري على خلية معالجة الاستعلام المالي، غير كاف وحده لتعزيز مركزها وقوتها المؤسساتية، والتي يتوقف عليها نجاح الخلية في قيامها بالمهام المسندة إليها، ولهذا كان من الضروري تدعيمها بعامل موضوعي غاية في الأهمية وهو مبدأ الاستقلالية، الذي يقتضي تحرير الخلية من أي ضغوطات أو تبعية عضوية أو هيكلية أو حتى فعلية وواقعية قد تمارس عليها أثناء مباشرتها لمهامها، ويكون الغرض منها تحريف الخلية عن غاية المصلحة العامة التي وجدت من أجل تحقيقها⁽³⁷⁾، وهو الوضع الذي حرص المشرع الجزائري على تأكيده بشكل مكرر (بما يفيد التأكيد) في كل

(36) الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 37 يونيو 1989.

(37) يرى الأستاذ رشيد زوايمية أن الاستقلالية بمعناها القانوني هي: «عدم الخضوع للرقابة الوصائية، سواء أكانت هذه الهيئات متمتعة بالشخصية المعنوية أم لا، لأن هذه الأخيرة ليست معياراً حاسماً لقياس درجة الاستقلالية...»، أما مفهوم الاستقلالية في الاصطلاح القانوني «autonomie» فهو يتعلق بوضعية جهاز عام يسمح نظامه القانوني بإمكانية إصدار قرارات بكل حرية وبدون الخضوع لأي ضغوطات أو توجيهات أو أوامر...».

Voir: Rachid Zouaimia, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op. cit, p. 25.

النصوص القانونية المنظمة لسير عمل الخلية⁽³⁸⁾، رغم أن التكريس الفعلي والحقيقي لهذا المبدأ السامي مازال حتى اليوم يعاني الكثير من النقص والتذبذب، نظراً للغموض الذي ظل يكتنف معاملة في إطار كل النصوص القانونية المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة، ولهذا نعتقد بأن الكشف عن عناصر هذا الضعف يدعونا إلى بحث نطاق وحدود هذه الاستقلالية على الصعيدين العضوي والوظيفي⁽³⁹⁾، واستخلاص ما يتضمنه من مظاهر مجسدة لها وأخرى عراقيل من شأنها الحد من نفوذها المؤسسي.

الفرع الأول

مظاهر وحدود الاستقلالية العضوية لخلية معالجة الاستعلام المالي

تمثل الاستقلالية العضوية التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة بشكل عام وخلية معالجة الاستعلام المالي بشكل خاص، من أكثر الجوانب التي اهتم بها فقهاء وشرح القانون الإداري، لاسيما الفرنسيون منهم⁽⁴⁰⁾، وهي تُعنى أساساً بكل ما يتعلق بالتشكيكية البشرية المكونة للهيئة، ويدخل في هذا الإطار الأسلوب المتبع في التعيين والعزل، مدة انتخاب الرئيس وسائر أعضاء الهيئة، والجهات المالكة بحق اقتراح وترشيح الأعضاء وأخيراً مدى تطبيق نظامي العهدة والتنافي.

أولاً- مظاهر الاستقلالية العضوية لخلية معالجة الاستعلام المالي

تبنى المشرع الجزائري العديد من الضمانات لتأمين الاستقلالية العضوية لخلية معالجة الاستعلام المالي شملت العناصر التالية:

1- التشكيكية الجماعية

منذ استحداث المشرع لخلية معالجة الاستعلام المالي، اتجهت إرادته إلى تكريس مبدأ الجماعية في التسيير، ولهذا أقر بأن الخلية تمارس مهامها في إطار مجلس متكون من ستة أعضاء من بينهم الرئيس، وهم يمارسون مهامهم بصفة متكافئة ومشاركة⁽⁴¹⁾، ثم ما لبث أن وسّع المشرع التشكيكية بالتزامن مع تعديل مركزها

(38) Voir : La Cellule de Traitement du Renseignement Financier, Rapport d'activités de l'année 2011, p.10.

(39) Bertrand Du Marais, Droit public de la régulation économique: quelle régulation des services publics en France, PSP et Dalloz, Paris, 2004, p. 518. Frison Roche-Marie Anne, les Autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié, in Patrice Gélard, la documentation française, Paris, 2006, p.27.

(40) Conseil D'état, Rapport Public 2001, Jurisprudence et avis de 2000- Les autorités adm - nistratives indépendantes, documents du Conseil d'État N° 52, (DF) Paris, 2001, p. 291.

(41) تضم تشكيكية الخلية في فرنسا كلاً من رئيس الخلية ونائبه، وبمساعدة مستشار قانوني واحد وأربعة أعضاء يمثلون مصالح مختلفة، انظر:

القانوني إلى سلطة إدارية مستقلة، ليصبح تعدادها سبعة أعضاء إضافة إلى الأمانة العامة وأربع مصالح تقنية مساعدة⁽⁴²⁾، كل هذه المستجدات توحى برغبة المشرع في تعزيز الاستقلالية العضوية للخلية من جهة أولى، من خلال تكريس مبدأ التسيير الجماعي في إطار المجلس، ومن ثم تفادي مبدأ الانفرادية في التسيير واحتكار الخلية، خاصة وأن رئيس الخلية لا يتمتع بسلطة رئاسية حيال سائر الأعضاء بل هو مجرد منسق لأعمالهم، ومن جهة ثانية من خلال تكريس مبدأ الفعالية في أعمال الخلية، لاسيما من حيث الكفاءة العلمية والفنية كشرط في اختيار أعضائها.

2- تحديد صفة أعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي والطرق المتبعة في تعيينهم

اتجه المشرع في كل النصوص القانونية المنظمة للخلية إلى تدقيق عملية اختيار أعضائها، وذلك لأهمية هذه الاختيارات في تحديد قوتها وفعاليتها، ولهذا حدد بدقة صفاتهم ومراكزهم والجهات التي ينتمون إليها⁽⁴³⁾. هذا التنوع في الهيئات الإدارية التي تملك حق الترشيح يمثل مؤشراً إيجابياً يدعم استقلاليتها العضوية ويكرس تمثيلية تعددية ضمنها، التي لا تكتمل إلا بإشراك الحد الأقصى من القطاعات الفاعلة في مجال اختصاصها، وهو ما يظهر من خلال تعدد الجهات المكلفة بالتعيين على مستوى مجلسها، خاصة بالنسبة لمثلي المجال القضائي، حيث كلف بتعيينهما وزير العدل حافظ الأختام بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء، في المقابل فإن صلاحية تعيين بقية أعضائها إلى جانب رئيسها تعد من اختصاص رئيس الجمهورية يمارسه عن طريق المعيار التنظيمي المستقل (المرسوم الرئاسي).

3- تحديد مدة انتداب الرئيس والأعضاء

لقد استقر المشرع منذ إنشائه لخلية معالجة الاستعلام المالي على تطبيق نظام العهدة عليهم⁽⁴⁴⁾، وهو ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة (10) من المرسوم التنفيذي رقم

Article.561-34.-I. Décret n° 2011-28 du 7 janvier 2011 relatif à l'organisation et aux modalités de fonctionnement du service à compétence nationale TRACFIN, JORF-N° 6 du 8 janvier 2011.

(42) Voir: La Cellule de Traitement du Renseignement Financier, Rapport d'activités de l'année 2012, pp. 8- 9.

(43) عضوان من المجال الأمني بصفة ضابط سامي في قوات الدرك الوطني، وأحد كبار الضباط في المديرية العامة للأمن الوطني، وعضوان من المجال المالي والبنكي بصفة مدير مركزي في الجمارك، ومدير من بنك الجزائر، وعضوان من المجال القانوني بصفة قاضيين يعينهما وزير العدل حافظ الأختام بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء .

(44) «العهدة هي النظام الذي يمارس من خلاله شخص معين أو منتخب مهامه بصفة فعلية ومنتظمة ...» راجع: Aoun Charbel, l'indépendance de l'autorité de régulation des communications électroniques et des Postes, Thèse de doctorat en droit, Université de Cergy Pontoise, Paris, 2006, p.59.

2-127 (السابق ذكره) بقولها: «...تعيين رئيس مجلس الخلية وأعضائه، يكون بموجب مرسوم رئاسي، ويكون ذلك لعهددة مدتها أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة»⁽⁴⁵⁾.

4- تكريس نظام التنافسي على أعضاء مجلس الخلية

يعتبر نظام التنافسي من الأسس الجوهرية المجسدة للمبدأ الدستوري القاضي بضرورة احترام الإدارة لمبدأ الحياد، وفق ما نصت عليه المادة (23) من الدستور الجزائري لعام 1996 المعدل والمتمم⁽⁴⁶⁾، لكن رغم هذه الأهمية القانونية والموضوعية، إلا أن الظاهر أن المشرع أغفل تنظيمها أو حتى الإشارة إليها في كل النصوص المنظمة لخلية معالجة الاستعلام المالي، ولتجاوز هذا الفراغ نرى ضرورة الاستعانة بأحكام الأمر رقم 7-1 المتعلق بحالات التنافسي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، طالما أنه يمثل المرجع الأساسي لكل المناصب العليا إلا ما استثنى منها بنص خاص⁽⁴⁷⁾.

في مقابل الإغفال التشريعي السابق نلاحظ اعتماد المشرع لنظام قانوني آخر يتميز كثيراً عن نظام التنافسي ولكنه لا يقل أهمية عنه، ويتعلق الأمر بالتزام أعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي بواجب التحفظ، الذي نصت عليه المادة (12) من المرسوم التنفيذي رقم 2-127 (السابق ذكره)، والذي يمثل المنظور الذي اعتمده لتفعيل استقلاليتها العضوية، وقد ترك كيفية تطبيقه للتشريع المعمول به⁽⁴⁸⁾، كدليل للأهمية التي يوليها المشرع لهذا الواجب في تنظيم العلاقة العضوية بين أعضاء المجلس والخلية بشكل عام.

ثانياً- حدود الاستقلالية العضوية لخلية معالجة الاستعلام المالي

يمكننا إرجاع سبب ضعف التشكيلة العضوية لخلية معالجة الاستعلام المالي إلى عدة عناصر أهمها:

1- تحكم السلطة التنفيذية بسلطة التعيين في الخلية

يشكل احتكار السلطة التنفيذية لصلاحيات اقتراح وتعيين أعضاء الخلية - خصوصاً

(45) في فرنسا يغيب نظام العهددة على أعضاء الخلية، فرئيسها عين سنة 2006 ثم تغير سنة 2008 إلى غاية 2015. «...Le prédécesseur de Bruno Dalles, Jean-Baptiste Carpentier, dirigeait Tracfin depuis 2008...». En savoir plus sur : Visite : www.journaldunet.com, p. 2.

(46) المادة (23) من المرسوم الرئاسي 96 - 438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996 والمتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، (جريدة رسمية، العدد 76، الصادر في 8 ديسمبر 1996)، المعدل والمتمم سنتي 2002 و2008.

(47) أمر رقم 7 - 1 مؤرخ في أول مارس 2007، يتعلق بحالات التنافسي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، جريدة رسمية، العدد 16، صادر بتاريخ 7 مارس 2007.

(48) مرسوم تنفيذي رقم 93 - 54 المؤرخ في 16 فبراير 1993، يحدد لبعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين، وعلى عمال المؤسسات العمومية، جريدة رسمية، العدد 11، الصادر بتاريخ 17 فبراير 1993.

على مستوى مجلسها - إحدى العثرات التي أعاقت تجسيد استقلاليتها العضوية، طبقاً للمبدأ التقليدي القائل: «من يملك حق التعيين يملك حق الإشراف»، حيث إن طريقة اختيار أعضاء مجلس الخلية خلقت بدورها نوعاً من التبعية الواقعية أو الفعلية بين هؤلاء الأعضاء والهيئات التي قامت بترشيحهم. وقد حاول المشرع تجاوز هذا الإشكال من خلال إضافة وزير العدل حافظ الأختام كجهة ثانية مكلفة بتعيين ممثلي الجانب القضائي، إلا أن ذلك لم يسهم في حل هذا الإشكال إلا بقدر بسيط جداً، من جهة لأن عدد ممثلي وزارة العدل لا يتجاوز ممثلين وهو عدد لا يتجاوز نسبة الثلث من العدد الإجمالي لأعضاء المجلس وهو سبعة أعضاء، ومن جهة ثانية إن كل الجهات الممثلة في مجلس الخلية لا تملك حق تعيين، بل مجرد اقتراح أسماء ممثليها على رئيس الجمهورية، الذي يحتكر سلطة تعيينهم جميعاً، وهو ما يفيد بوجود تبعية عضوية ووظيفية تنافي المبادئ السامية التي نادى بها المشرع، والتي مفادها أن الحرية والاستقلالية أساس الحياض والموضوعية.

2- قابلية عهدة الأعضاء ورئيس الخلية للتجديد

بالرغم من إخضاع المشرع أعضاء مجلس الخلية لنظام تحديد العهدة، إلا أنه أغفل - في المقابل - تحديد الجهة المختصة بعزلهم، وكذا أساليب إنهاء مهامهم بشكل مسبق، كما هو الشأن في حال ارتكاب أحدهم خطأ جسيماً أو بسبب عدم قدرته على الاستمرار في مزاولة مهامه لعجز أو مرض وغيرها⁽⁴⁹⁾، وهذا على خلاف الاتجاه الفرنسي في هذا الشأن، حيث أكد المجلس الدستوري الفرنسي في عدة مناسبات⁽⁵⁰⁾ على ضرورة اعتماد مدة طويلة نسبياً بدلاً من التجديد الدوري لتشكيلة الخلية، حتى لا يفتح الباب واسعاً أمام السلطة التنفيذية التي عينت أعضاء الخلية، فيكون لها منفذاً للضغط على هؤلاء الأعضاء بما تملك من حق توقيفهم وعزلهم نهائياً، خاصة بالنظر إلى السلطة التقديرية الواسعة التي تتمتع بها في هذا الشأن، وهو ما يفسر إدراج العديد من الأنظمة لهذه الحالات في نصوصها الدستورية في حين فضل البعض الآخر منها تنظيمها بمقتضى التشريع⁽⁵¹⁾.

(49) Damien Gérardin, Hiérarchie des pouvoirs dans les systèmes communautaires de régulation, in Marie - Anne Frison-Roche, (s/Dir), Droit et économie de la régulation: règles et pouvoirs dans les systèmes de régulation), Volume n°02, PSP et Dalloz, Paris, 2004, p. 23.

(50) Décisions du Conseil constitutionnel n° 89-260 DC, RJC1 366, et RJC1 365., En savoir plus sur: <http://www.conseil-constitutionnel.fr>.

(51) Sur ce point d'analyse voir - Paul Sabourin, les Autorités administratives indépendantes, une catégorie nouvelle, AJDA, n°1, Dalloz, Paris, 1989, p.283. Voir également - Gérard Cornu, Vocabulaire juridique, Edition PUF, Paris, 1987, p. 435 et s.

3- غياب تطبيق نظام التنافي على أعضاء الخلية

إن غياب نظام التنافي في منظومة الخلية أمر لا يمكن التغاضي عنه، لأنه يهدد استقلاليتها العضوية في الصميم، وذلك من باب المساس بمبدأي الحياد الموضوعية، فانهيار أحد أعضاء مجلس الخلية لطرف ما لا اعتبارات شخصية⁽⁵²⁾، يشكل تأثيراً سلبياً مباشراً في كل المنظومة العضوية والوظيفية للخلية، وبالتالي تصبح المصالح الشخصية للأعضاء أولى بالاهتمام من المصلحة العامة المتمثلة في مكافحة الفساد المالي، وهو ما يستدعي تدخل المشرع لرفع هذا الإشكال، وهذا التداخل من خلال تعميم تطبيق الأسس والقواعد التقليدية المعروفة في مجال نظام التنافي.

الفرع الثاني

مظاهر وحدود الاستقلالية الوظيفية لخلية معالجة الاستعلام المالي

لا يكتمل تجسيد استقلالية الخلية إلا بتوفر عناصر تُعنى أساساً بتنظيم جانبها الوظيفي، والذي يتحدد على أساسه نجاح الخلية في قيامها بالمهام التي أوكلت لها من عدمه، إلا أن تحقيق هذه الغاية النبيلة قد يصطدم ببعض المعوقات التي من شأنها التضييق من نطاق حرية الخلية في هذا المجال، وهو ما سيضع على المحك الدور الذي وجدت من أجله أصلاً، ولأهمية هذه المسألة نرى ضرورة تفصيلها في خضم نقطتين أساسيتين وهما مظاهر الاستقلالية الوظيفية لخلية معالجة الاستعلام المالي وكذا حدود هذه الاستقلالية، وسنتناول ذلك على النحو الآتي:

أولاً- مظاهر الاستقلالية الوظيفية لخلية معالجة الاستعلام المالي

تتجسد الاستقلالية الوظيفية للخلية من خلال العديد من المظاهر أهمها تنوع نشاطها الوظيفي، والاعتراف الصريح لها بالشخصية المعنوية، والاستقلال الإداري للخلية، وأخيراً اختصاصها بوضع نظامها الداخلي.

وسنتناول ذلك على النحو الآتي:

1- تنوع النشاط الوظيفي للخلية

تضطلع الخلية بالعديد من المهام والوظائف، سواء المتعلقة بنشاط منظومتها الإدارية أو بمجال تخصصها الذي قيدها المشرع به ومنحها فيه عديد الاختصاصات والصلاحيات، ففي كلا الجانبين نجد أن التعدد والتنوع هو المظهر الغالب على

(52) د. حافظ بن صالح، خواطر حول مسألة حياد الموظف العمومي في تونس، مجلة اندماج، العدد 15، تونس، 1981، ص 6.

نشاطها الوظيفي، والذي يبرز من خلال الهياكل الإدارية والتقنية التي ميزها المشرع بها، وذلك لقاء الوظائف والمهام الموكلة بتنفيذها.

2- الاعتراف للخلية بالشخصية المعنوية

اعترف المشرع الجزائري للخلية - صراحة - بالشخصية المعنوية، منذ تأسيسها وفق الشروط والإجراءات القانونية التي حددها سابقاً، وفي هذا الصدد نشير بأن موضوع الشخصية القانونية المستقلة يمثل في الأساس عنصراً ذا تأثير بارز في إظهار استقلاليتها الوظيفية، نظراً إلى النتائج والآثار المترتبة على تحقق هذه الصفة، ولعل أهمها: الإقرار باستقلالها المالي⁽⁵³⁾، من خلال منحها ميزانية سنوية مستقلة، تكون ممولة بصفة إجمالية وكلية من طرف الدولة، وكذلك تمتعها بحق التقاضي، حيث يخول رئيس الخلية اختصاص تمثيلها - إما بصفتها مدعي أو مدعى عليه - أمام كافة السلطات والهيئات القضائية الوطنية والدولية المختلفة، هذا إلى جانب تمتع الخلية بالقدرة القانونية التي تؤهلها للتعاقد بصفة ذاتية، وذلك عن طريق رئيسها الذي يخوله المشرع اختصاص إبرام كل الصفقات والعقود والاتفاقيات التي تخص الخلية باسمها ولحسابها⁽⁵⁴⁾، في المقابل وبخصوص مسألة مدى تحمل الخلية لمسؤوليتها تجاه تصرفاتها القانونية، فالظاهر أن المشرع أغفل تنظيم هذه المسألة بصفة مطلقة، سواء في ظل التشريع السابق أو في ظل التعديل اللاحق عليه.

3- الاستقلال الإداري للخلية

لقد شهد الاستقلال الإداري للخلية تغييراً جذرياً بمجرد تحويلها إلى سلطة إدارية مستقلة، وهو ما أكسبها العديد من الضمانات الإضافية إلى جانب ما كان مكرساً سابقاً بمقتضى النصوص التنظيمية المختلفة، ولعل أبرز ما يجسد استقلاليتها الوظيفية هو الطابع الإداري الصريح الممنوح لها، الملازم لطابع الاستقلالية، واللذان يشكلان معاً إلى جانب الطابع السلطوي أهم دعائم وقوة هذه المؤسسة «الفتية».

4- اختصاص الخلية بوضع نظامها الداخلي

يخول المشرع رئيس الخلية بالاشتراك والتعاون مع سائر أعضائها صلاحية إعداد وتنفيذ نظامها الداخلي، المحدد لشروط وإجراءات اختيار أعضائها، نظام مداورات مجلس الخلية، الضمانات القانونية المكرسة لبدء استقلاليتها العضوية والوظيفية، نطاق اختصاصاتها وصلاحياتها، علاوة على شروط وإجراءات توقيع

(53) المادة (2) من المرسوم التنفيذي رقم 2 - 127.

(54) الفقرة الرابعة من المادة (10) مكرر 1، المرسوم التنفيذي رقم 8 - 275.

تداخلاتها⁽⁵⁵⁾، وهنا نشير بأن احتكار الخلية لاختصاص إعداد وتحضير نظامها الداخلي يعد - في حد ذاته - أحد أهم مظاهر تجسيد استقلاليتها الوظيفية، بما يدل على استبعاد مشاركة أية جهة أخرى - مهما بلغت سلطتها - في صياغة هذه الأسس التنظيمية الداخلية.

ثانياً- حدود الاستقلالية الوظيفية لخلية معالجة الاستعلام المالي

بالرغم من الامتيازات والضمانات العديدة التي كفلها القانون لخلية معالجة الاستعلام المالي، من أجل تعزيز استقلالها الوظيفي، إلا أن ذلك لم يكن كافياً لتقوية مكانتها المؤسساتية بالقدر اللازم لمواجهة تحديات ظاهرة الفساد المالي، ولعل من أهم القيود والعراقيل التي اصطدم بها الواقع الوظيفي للخلية نذكر نسبية استقلالها المالي والإداري عن السلطة التنفيذية.

وستتناول ذلك على النحو الآتي:

1- عرض الخلية لحصيلة نشاطها السنوي على وزير المالية

بالرغم من أن المشرع لم يلزم الخلية بنشر تقارير نشاطها أو باتباع وسائل نشر محددة، غير أنه ربط ذلك بضرورة عرضها على وزير المالية، والذي يمثل أحد المظاهر المقيدة لاستقلاليتها الوظيفية، لأنه بموجب هذا التقرير تتمكن السلطة التنفيذية - ممثلة في شخص وزير المالية - من ممارسة نوع من أنواع الرقابة البعدية أو اللاحقة على أعمالها ونشاطاتها، ولو بطريقة غير مباشرة وغير صريحة، ولذلك كان الأجدر به إلزامها بنشره على نطاق واسع ليتمكن الرأي العام من أخذ فكرة عن دورها في مجال اختصاصها.

2- محدودية الاستقلالية المالية للخلية:

حتى وإن اعترف المشرع صراحة للخلية بالاستقلال المالي، فإننا لا نجد ما يؤكد ويكرس ذلك في ظل مختلف النصوص القانونية المنظمة لها، فسمته البارزة في هذا الشأن هي الغموض والنسبية والتردد، وهو الأمر الذي تأكد لنا على أكثر من صعيد، لاسيما من خلال تحكم الجهاز التنفيذي بشكل مسبق ومطلق في تحديد ميزانية الخلية، فكل الإيرادات الخاصة بميزانية تسيير نشاطها تعتمد بصفة كلية على موارد الدولة، وبالتالي فتبعيتها للسلطة التنفيذية من هذا الجانب لا شك فيها مطلقاً، وذلك لخضوعها لقواعد المحاسبة العمومية، والتي تمثل نوعاً من الرقابة اللاحقة المقلصة لحريتها في التصرف في ذمتها المالية، وبالتالي مزيداً من التقييد

(55) الفقرة الأخيرة من المادة (10) مكرر 1 من المرسوم التنفيذي رقم 8-275.

لاستقلاليتها الوظيفية، وهكذا تواصل مداها بالرغم من التعديل الوارد على مركزها القانوني، بسبب استمرار نفس الغموض الذي كان يعتريها في السابق، والذي ما لبث أن يصبح أكثر وضوحاً وأكثر جلاء.

المبحث الثاني

اختصاصات خلية معالجة الاستعلام المالي

لقد سعى المشرع الجزائري - منذ استحداثه لخلية معالجة الاستعلام المالي - إلى منحها صلاحيات واختصاصات واسعة جداً، من جهة، من أجل مساعدتها على الإلمام بالمهام المنوطة بها وفق الشكل المطلوب، ومن جهة أخرى، حتى تحقق المردودية والفعالية المنتظرة منها في مجال اختصاصها، وقد تنوعت هذه الصلاحيات وتعددت، فمنها ما تمارسه الخلية بشكل غير مباشر، وذلك لعدم إدراجها صراحة في منظومتها القانونية، وهي تتعلق أساساً ببعض الصلاحيات المحدودة ذات الطابع التنظيمي والاستشاري، ومنها ما حُوِّلَ لها بشكل صريح كصلاحيتها في استكشاف واعتراض وتجميد العمليات المالية محل الشبهة. وسنتناول ذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

الاختصاصات التنظيمية والاستشارية

لخلية معالجة الاستعلام المالي

تندرج معظم الصلاحيات التنظيمية والاستشارية المخولة للخلية ضمن اختصاصها الوقائي، الذي ما فتى المشرع الجزائري يؤكد على تفعيله من خلال مختلف النصوص القانونية والتنظيمية الصادرة في هذا الشأن، وذلك التزاماً منه بفحوى الاتفاقيات التي صادقت عليها الجزائر في هذا الإطار. وسنحاول الإلمام بهذه الأفكار من خلال التقسيم الآتي:

الفرع الأول

الصلاحيات التنظيمية لخلية معالجة الاستعلام المالي

بالرغم من الموقف الصريح للمشرع الجزائري القاضي بعدم تعزيز مركز الخلية بصلاحيات ذات طابع تنظيمي، وهو ما نستشفه من خلال استقراءنا للأحكام التي تضمنها النص المنشئ لها، وكذا القوانين ذات الصلة باختصاصها، إلا أن هذا الاستخلاص لا ينفى - في المقابل - تمتعها به بشكل غير مباشر، ما يعد تحقيقاً لخصوصية المهام التي كلفت بتنفيذها، ولعل أهم صورته هو اختصاصها بوضع التدابير والإجراءات الضرورية للوقاية من تمويل الإرهاب وتبييض الأموال وكشفهما⁽⁵⁶⁾.

(56) الفقرة الخامسة من المادة (4) من المرسوم التنفيذي 2 - 127 المعدل والمتمم، راجع كذلك: المادة (10) مكرر 1 والمادة (10) مكرر 2 من الأمر 12 - 2 المعدل والمتمم للقانون 5 - 1.

إضافة إلى اختصاصها بإصدار التعليمات والمنشورات والتوجيهات الإدارية المختلفة، الواجبة التطبيق بالنسبة لكل الجهات الخاضعة لها⁽⁵⁷⁾ لاسيما المؤسسات والمهن غير المالية والتأمينات⁽⁵⁸⁾، وذلك بالتنسيق والتواصل مع مختلف المؤسسات والأجهزة الناشطة في مجال الضبط والرقابة⁽⁵⁹⁾، وخصوصاً تلك التي يتصل اختصاصها التنظيمي بنشاطات وأهداف الخلية في هذا الشأن، ومثالها سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وسلطة ضبط التجارة الخارجية وسلطة ضبط استخراج المعادن النفيسة وغيرها.

الفرع الثاني

الصلاحيات الاستشارية لخلية معالجة الاستعلام المالي

بحكم اعتبار خلية معالجة الاستعلام المالي السلطة الإدارية المستقلة الوحيدة التي منحها المشرع - صراحة - اختصاصات ذات طابع وقائي في مجال مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب والوقاية منهما، فقد حُوِّل لها صلاحية المشاركة في إعداد وتحضير أية منظومة قانونية أو تنظيمية أو إجرائية تتعلق بهذا الموضوع، سواء بطلب من الحكومة أو البرلمان أو إحدى الوزارات المعنية بنشاطها كوزارتي المالية والداخلية، وهو ما يُطلق عليها بالصلاحيات الاستشارية أو الصلاحيات المساعدة، كما يدخل في إطار هذه الصلاحيات التقارير السنوية التي تعدها الخلية كحوصلة لنتائج العمليات الرقابية والضبطية التي نفذتها خلال السنة المنصرمة. وسنتناول ذلك على النحو التالي:

أولاً- المساهمة في إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية

يتضمن هذا الاختصاص الوظيفي صورتين رئيسيتين وهما اقتراح النصوص التشريعية والتنظيمية في مجال مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب والوقاية منهما، واقتراح نموذج الإخطار بالشبهة ووصل الاستلام، وسنحاول الإلمام بهما بشكل مختصر على النحو التالي:

1- اقتراح النصوص التشريعية والتنظيمية في مجال مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب والوقاية منهما

تتجلى أبرز مظاهر الطابع الاستشاري لخلية معالجة الاستعلام المالي في اختصاصها

(57) المادة (2) من الأمر رقم 12 - 2 المؤرخ في 13 فيفري / فبراير 2012، جريدة رسمية، العدد 8 الصادر بتاريخ 15 فيفري / فبراير 2012، والمتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها، تعدل وتتم المادة (4) من القانون رقم 5 - 1.

(58) المادة (6) من القانون رقم 51 - 6 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها.

(59) المادة (3) من المرسوم التنفيذي 31 - 571، المنتمة للمادة (5) مكرر من المرسوم التنفيذي رقم 2 - 721.

بتقديم آرائها ومقترحاتها⁽⁶⁰⁾ بخصوص أي نص تشريعي أو تنظيمي يتعلق موضوعه بمكافحة تمويل الإرهاب وتبييض الأموال، وهذا طبقاً لنص المادة (4/4) من المرسوم التنفيذي رقم 2 - 127 (السابق ذكره). لكن الملاحظ أن هذه الاستشارة ليست ملزمة بالنسبة للبرلمان عند صياغة القوانين، ولا ملزمة بالنسبة لرئيس الجمهورية عند صياغة الأوامر أو المراسيم الرئاسية، طالما أنه في جميع الحالات لا يوجد ما يوحى بالطبيعة الإلزامية للاستشارة لا على الصعيد الشكلي ولا على الصعيد الموضوعي، وهو ما يجعل منها - في الأخير - مجرد إجراء اختياري بالنسبة للهيئات التي تملك حق التشريع.

2- اقتراح نموذج الإخطار بالشبهة ووصول الاستلام

نظراً للأهمية البالغة التي يحظى بها اختصاص خلية معالجة الاستعلام المالي في مجال الإخطار بالشبهة عن وجود جريمة تتعلق بتبييض الأموال أو تمويل الإرهاب، وأثره بالنسبة لكل الاختصاصات الأخرى التي تتمتع بها الخلية، فقد حرص المشرع على تنظيمه بصفة دقيقة من الناحيتين الشكلية والموضوعية. أولاً من الناحية الشكلية، لا يكون محضر الإخطار بالشبهة سليماً ومشروعاً إلا إذا تضمن الشكليات أو البيانات التالية: الوقائع، الأطراف المشتبه فيهم، الجهات الإدارية المعنية بنشاطهم، وأخيراً وصل الإخطار بالشبهة الذي تحصل عليه الخلية من الجهة القضائية المختصة بمتابعة التحقيق في القضية، وهي شكليات إلزامية يؤدي تخلفها إلى بطلان المحضر⁽⁶¹⁾، وثانياً من الناحية الموضوعية، التكيف القانوني الذي توصلت إليه الخلية من خلال تحليلها لوقائع وظروف وحيثيات القضية، ومن ثم الحل القانوني الذي تراه مناسباً في ضوء النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بمكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب والوقاية منهما، رغم أن هذا الحل يظل مجرد اقتراح يستأنس به عند التحقيق ولا يؤخذ بمحتواه بصفة مطلقة وجازمة.

ثانياً- إصدار التقارير

يندرج أيضاً ضمن الصلاحيات الاستشارية المخولة لخلية معالجة الاستعلام المالي اختصاصها بإعداد وإصدار تقارير دورية سنوية تتضمن ظروف ونتائج سير أعمالها، لاسيما الحصيلة التقديرية لتدخلاتها الرقابية، الحساب الإداري، وأخيراً الحصيلة

(60) «هي الآراء التي يتوجب على الإدارة إبدائها، قبل إصدار السلطة أو الهيئة المختصة لقرارها النهائي في مسألة ما...». في ذلك راجع: د. نواف كنعان، القانون الإداري، ط 1، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، 2002، ص 272.

(61) الفقرة الرابعة من المادة (20) من القانون 5 - 1 المعدل والمتمم.

المالية والأدبية لنشاطاتها، وهي وثائق تتسم بالطبيعة القانونية والتقنية في آن واحد، حددها المشرع على سبيل الحصر، كما رتب عليها عدة آثار قانونية على صعيد التحقيق القضائي، أو على صعيد برامج الوزارة أو الحكومة في مجال مكافحة جرائم الفساد المالي، أما على الصعيد الإجرائي فقد ألزم المشرع رئيس الخلية بعرض هذه الوثائق على أعضاء مجلس الخلية من أجل الاطلاع عليها ومناقشتها والمصادقة عليها، قبل رفعها إلى وزير المالية من أجل الاطلاع عليها واتخاذ ما يراه مناسباً بشأنها من تدابير⁽⁶²⁾، على نفس النحو المعمول به بالنسبة لكل السلطات الإدارية المستقلة⁽⁶³⁾.

وقد دأبت الخلية منذ إنشائها على إصدار هذا النوع من التقارير بشكل مستمر ومنتظم⁽⁶⁴⁾، وهو ما شكّل مرجعاً رسمياً لكل المهام المنجزة من قبل الخلية، بما فيها الصعوبات والعراقيل التي واجهتها أثناء مزاولتها لمهامها، الجهات الإدارية المشاركة في العمليات الرقابية والتدقيقية، الإحصائيات المتعلقة بحصيلة نشاطاتها وتدخلاتها وغيرها من البيانات الضبطية.

والجدير بالذكر في هذا الصدد أنه - وعلى غرار نموذج الإخطار بالشبهة - لا تتمتع التقارير التي تعدها وتوافق عليها وتصدرها الخلية بأية قوة إلزامية بصفة منفردة، ومن ثم فإنها غير جديرة بتقديم توصيات⁽⁶⁵⁾ أو آراء⁽⁶⁶⁾ واجبة التطبيق والنفاز سواء بالنسبة للحكومة أو لمختلف الهيئات العامة المعنية بنشاطها⁽⁶⁷⁾، وهذا على الرغم من الطابع التقني والفني العالي المستوى المميز لتشكيلتها ولشروط وإجراءات سير أعمالها، وهذا العنصر يجعلها تفتقر عن غالبية السلطات الإدارية المستقلة الأخرى⁽⁶⁸⁾.

(62) المادة (6) من المرسوم التنفيذي رقم 8 - 275 تتم المادة (10)/مكرر 1 من المرسوم التنفيذي رقم 2 - 127.
(63) كالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وفق المادة (15) من المرسوم الرئاسي رقم 6-413، المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد، 74، الصادر بتاريخ 22 نوفمبر 2006، العدد 74 الصادر بتاريخ 22 نوفمبر 2006.

(64) وكمثال ذلك، انظر: وزارة المالية، خلية معالجة الاستعلام المالي، تقرير النشاط لسنة 2015، 2015.

(65) هي أداة لتفسير النصوص التشريعية والتنظيمية في المجالات التي لا تتمتع فيها بسلطة اتخاذ القرار، كتوصيات المنظمات الدولية.

(66) في وسيلة تسمح للهيئات بتفسير النصوص التشريعية والتنظيمية بناء على طلب من جهة أخرى، فطابعها توجيهي وتحضيري.

(67) والعكس في المغرب، لأن المشرع أكد على إبداء الوحدة (و.م.م.م) رأياً للحكومة حول تدابير الوقاية من غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وفق الفقرة السابعة من المادة (15) من القانون رقم 12-145 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 54-13-1 بتاريخ 2 مايو 2013، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 6148، الصادرة بتاريخ 2 مايو 2013، القاضي بتغيير وتتميم مجموع القانون الجنائي والقانون رقم 43 - 5 المتعلق بمكافحة غسل الأموال.

(68) حيث منح في هذا الصدد المشرع للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، صلاحية إصدار توصيات، وإبداء الآراء، وذلك وفق ما ورد في نص المادة (18) من المرسوم الرئاسي 06-413.

في الأخير نستخلص بأن كل الجهود التي بذلها المشرّع في شرح وتحليل وتدقيق شروط تشكيل الخلية، من أجل ضمان تحقيق عاملي التخصص والخبرة، إلى جانب عرضه المفصل لكل إجراءات سير أعمالها، مع حرصه على إخضاع كل تدخلاتها لسلطان مبدأ المشروعية، كل هذه العناصر ستكون عديمة الفائدة من الناحية القانونية والعملية إذا كانت حصيلة أعمال الخلية تمثل بالنسبة للهيئات الوصية مجرد تقارير من نوع أدبي يستأنس بها دون وجود ما يلزم الأخذ بها، ولذلك نرى بأنه من الضروري إشراك الخلية في رسم وتوجيه سياسة الدولة في مجال مكافحة الفساد، على الأقل على مستوى تكريس إلزامية آرائها الاستشارية السابقة، كما هو الحال بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة الأخرى⁽⁶⁹⁾.

المطلب الثاني

صلاحيات الخلية الاستكشاف والاعتراض (طلب التجميد أو الحجز)

إدراكاً من المشرّع الجزائري بالدور الأساسي المنوط بالخلية في مجال اختصاصها، فقد عمل على تعزيز مكانتها بالعديد من الصلاحيات لتمارس في إطار استكشافها أية عملية مالية محل الشبهة، وما اقترن بها من طلبات الاعتراض على تنفيذها وطلب التحفظ على الأموال المتأتية منها ومن ثم تجميدها أو حجزها، وسنتناول ذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول

نطاق صلاحيات الاستكشاف المنوطة بخلية معالجة الاستعلام المالي

كما هو واضح من تسميتها، فإن الخلية تمثل هيئة متخصصة في معالجة الاستعلام المالي، وهي مخولة لأجل ذلك بالاستعلام والكشف عن كل العمليات المتعلقة بإعادة توظيف الأموال الناتجة عن تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، ويكون ذلك بناء على نظام الإخطار بالشبهة، الذي يصلها من خلال مبادرتها الذاتية أو بناء على تحريك شكوى من الغير، وعندها تتولى البحث عن المعلومات المتعلقة بهذه التجاوزات ومعالجتها وتحليلها، قبل أن تقوم بإرسالها للسلطات القضائية المختصة من أجل إتمام إجراءات التحقيق والمتابعة الجزائية.

أولاً- صلاحيات الخلية المرتبطة بالإخطار بالشبهة (تصريحات الاشتباه)

يعتبر إجراء الإخطار بالشبهة من أهم الالتزامات التي تضعها القوانين المتعلقة بالرقابة المالية على كاهل المؤسسات المالية والبنوك، وكذا الأشخاص الطبيعيين والمعنويين التي

(69) كالمجلس الإسلامي الأعلى المدرج صراحة كهيئة استشارية في المادتين (172 و173) من الدستور الجزائري لعام 1996 المعدل والمتمم.

يرتبط عملها بحركة رؤوس الأموال⁽⁷⁰⁾، وفي هذا الصدد نشير بأن قيد الإخطار يتعين أن يكون في إطار نموذج رسمي موحد يأخذ شكل استمارة بيانات، ولذلك يتعين تحريره وفق البيانات الواردة به فقط، ويكون ذلك عند الاشتباه في أي عملية أو نشاط غير اعتيادي مشتبه بإدراجه ضمن المفهوم التقني لجريمتي تبييض الأموال أو تمويل الإرهاب⁽⁷¹⁾، كما يمكن أن يكون مصدر تحريك التحقيق تقارير سرية تصل إلى الخلية من بعض الأشخاص والهيئات الذين يخولهم القانون ذلك⁽⁷²⁾.

ثانياً- صلاحيات استكشاف وتحليل ومعالجة العمليات محل الإخطار بالشبهة

تتنوع صلاحيات خلية معالجة الاستعلام المالي المتعلقة بواجب الإخطار بالشبهة، وكذا صلاحياتها المرتبطة بالتدابير التي تتخذها حيال التقارير السرية التي تصلها على النحو السابق ذكره، لتحيط بعدد كبير من الالتزامات أهمها تحليل ومعالجة المعلومات والمعطيات والوثائق الواردة ضمنها، طلب أية معلومات إضافية تراها الخلية ضرورية لإتمام مهامها، مع ضمانها لسرية هذه المعلومات، وفي الأخير تحويل ملف القضية على الجهات القضائية المختصة من أجل التحقيق القضائي، وسنحاول الإلمام بكل هذه العناصر - بشكل مختصر - على النحو التالي:

1- تحليل ومعالجة المعلومات محل الإخطار والتبليغ

خوّل المشرّع خلية معالجة الاستعلام المالي صراحة اختصاص تحليل ومعالجة كل المعلومات والبيانات التي تردها من السلطات المؤهلة في مجال الرقابة المالية، وكذلك الإخطارات بالشبهة التي تردها من بعض الأشخاص والهيئات المحددة بمقتضى النصوص القانونية المختلفة، مباشرة بعد تلقي الخلية للإخطار أو التبليغ المتعلق بوجود جريمة تمويل الإرهاب أو تبييض الأموال يقوم رئيسها بإحالة ملف القضية إلى مجلس الخلية، الذي ينظم اجتماعاً طارئاً يتولى فيه أعضاؤه التداول من أجل تكييف الوقائع انطلاقاً من تحليل المعطيات والمستندات والبيانات التي وصلته، وعلى ضوء ذلك يقوم بتحديد التدابير والإجراءات التي يراها مناسبة بخصوص

(70) الفقرة الثالثة من المادة (4) من القانون 1-5، المعدلة والمتمة بالمادة (2) من الأمر 12-2.

(71) وهي التوصيات 13، 14، 19، 25، والتوصيات الخاصة رقم 4 أو التوصيات الحديثة والمعدلة رقمي 20 و 21 والتي تعنى بالإبلاغ عن العمليات المشبوهة والتنبيه والسرية. مجموعة العمل المالي (FATF) ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD)، توصيات مجموعة العمل المالي، المعايير الدولية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وانتشار التسلح، فبراير 2012، ص 4. ذكرتها د. فهيمة قسوري، مرجع سابق، ص 93 - 97.

(72) المادة (4) من المرسوم التنفيذي 02-127 المعدل والمتمم، والفقرة الرابعة من المادة (20) من القانون 1-5 المعدل والمتمم.

سبل معالجة تصريحات الاشتباه، وكذا وسائل تدقيق تقارير التحقيق المعدة في إطار التحريات الأولية⁽⁷³⁾.

في هذا الإطار، وحتى تكون أعمال التحري والتحقيق أكثر دقة وأكثر قوة وفاعلية، تقوم مصلحة الوثائق وقواعد المعطيات التابعة للخلية، بجمع المعلومات وتشكيل بنوك المعطيات والبيانات الضرورية لسير نشاطها⁽⁷⁴⁾، وتسجيلها في قاعدة بيانات خاصة بها، بغرض الرجوع إليها لاستغلالها المحتمل في الحالات المشابهة لها، أو لتبادلها مع الهيئات والأجهزة المحلية والأجنبية التي حددها القانون، وفق الشروط والالتزامات التي نص عليها المشرع صراحة⁽⁷⁵⁾.

2- طلب المعلومات والإطلاع على الوثائق الضرورية

خوّل المشرع خلية معالجة الاستعلام المالي صراحة، حق طلب أية معلومات أو تقارير أو وثائق إدارية بما فيها تلك الوثائق التي تتسم بالطبيعة السرية، وعلى الجهات الإدارية المعنية الاستجابة لطلب الخلية من أجل مساعدتها في إنجاز مهامها من خلال تسهيل عمليات التحقيق والتحري⁽⁷⁶⁾، طبقاً لفحوى المادة (5) من المرسوم التنفيذي رقم 2-127 (السابق ذكره).

ثالثاً- صلاحيات تحويل الملفات محل الاشتباه للتحقيق والمتابعة الجزائية

تمتد صلاحيات الاستكشاف المنوطة بالخلية إلى غاية تحويلها للمعلومات محل الاشتباه للتحقيق والمتابعة القضائية، حيث يتم في هذا الصدد إعداد ملف كامل يتضمن كل التحاليل والنتائج المتوصل إليها من خلال بحث وتدقيق عناصر وتفاصيل القضية، وذلك بمساعدة مصلحة التحقيقات والتحليل التي كلفها المشرع بجمع كل المعلومات والبيانات والعلاقات مع المراسلين، علاوة على تحليل ومعالجة تصريحات المشتبه فيهم والأدلة المادية المتعلقة بالجريمة⁽⁷⁷⁾.

وبعد تحضير الملف الكامل للقضية، يعرضه رئيس الخلية مرة أخرى على مجلس الخلية للتداول فيه والفصل في مسألة إرساله إلى مصالح النيابة ممثلة في وكيل الجمهورية المختص، من عدمها⁽⁷⁸⁾، ففي حالة عدم الموافقة يتم إقفال ملف القضية وإحالتها على

(73) المادة (5) من المرسوم التنفيذي 8-275 المتممة للمادة (10) مكرر من المرسوم التنفيذي 2-127. (74) الفقرة الثالثة من المادة (7) من المرسوم التنفيذي 8-275، المعدلة والمتممة للمادة (15) من المرسوم التنفيذي 2-127.

(75) المادة (25) والمادة (26) على التوالي من القانون 5-1.

(76) الفقرة الثانية من المادة (15) من القانون 5-1.

(77) الفقرة الأولى من المادة (7) من المرسوم التنفيذي 8-275، المعدلة والمتممة للمادة (15) من المرسوم التنفيذي 2-127.

(78) وفق تصريح السلطات الجزائرية لخبراء مجموعة «مينافاتاف»، في تقرير التقييم المشترك الخاص

مصلحة الوثائق وقواعد المعطيات من أجل تسجيله في بنك المعلومات الخاص بالخلية، أما في حال الموافقة على إرسال الملف إلى وكيل الجمهورية، فهنا يتم سحب الإخطار أو التقرير السري من الملف المرسل، مراعاة لمقتضيات مبدأ السرية في التحقيق.

الفرع الثاني

صلاحيات الخلية في الاعتراض والتجميد أو الحجز

يُخوّل المشرّع خلية معالجة الاستعلام المالي عدة وسائل لضبط الجرائم المالية المتعلقة بتمويل الإرهاب وتبييض الأموال، ولعل أهمها الاعتراض على تنفيذ العمليات المالية محل الشبهة والتحفيز على الممتلكات المرتبطة بها، وكذا طلب حجز أو تجميد الأصول والممتلكات المتصلة بالجريمة، وسنحاول الإحاطة بهذين العنصرين على النحو التالي:

أولاً- الاعتراض على تنفيذ العمليات المالية والتحفيز على الممتلكات محل الشبهة

لمعالجة الإشكاليات الناجمة عن البطء في اتخاذ الإجراءات القضائية، بخصوص العمليات المالية محل الشبهة، خولت خلية معالجة الاستعلام المالي قانوناً صلاحية الاعتراض على عملية تنفيذها، بشرط أن يكون ذلك بصفة تحفظية ولمدة أقصاها 72 ساعة⁽⁷⁹⁾، وبعد نفاذ هذا الأجل تكون الخلية ملزمة بعدم الإبقاء على هذه التدابير والإجراءات إلا بقرار قضائي، يصدر بناء على طلب تقدمه لرئيس محكمة الجزائر، الذي بدوره يستطلع رأي وكيل الجمهورية لدى محكمة الجزائر بخصوص هذا الموضوع، في هذه الحالة قد يتضمن قرار رئيس المحكمة إما تمديد هذه المدة لنفس السبب السابق ذكره، أو وضع الأموال والحسابات والسندات موضوع الإخطار بالشبهة تحت الحراسة القضائية لمدة محددة.

ما يمكن ملاحظته في هذا الصدد أن كل الإجراءات التحفظية التي وضعت لحماية ملف القضية محل الشبهة هي كلها من اختصاص الجهات القضائية المذكورة أعلاه، لكن التطبيقات العملية كشفت لنا - في المقابل - بأنه يمكن للخلية في ظل حالات مماثلة أن تقوم بتنفيذ تدابير الاعتراض والتحفيز ومصادرة الممتلكات محل الشبهة، لاسيما في الحالات التي ترى فيها تأخر رئيس المحكمة في اتخاذ هذه التدابير بنفسه، وشكّل هذا التأخير تهديداً بضياغ أحد عناصر القضية كهروب المشتبه فيه أو تحويل الأصول المالية إلى الخارج وغيرها⁽⁸⁰⁾.

بالجزائر. انظر: مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مرجع سابق، ص 44.

(79) المادة (17) من القانون 5-1.

(80) مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مرجع سابق، ص 37.

ثانياً- صلاحيات الخلية في إطار التجميد أو الحجز

لقد تضمنت التدابير الحديثة التي تبناها المشرع بموجب المرسوم التنفيذي رقم 15-113⁽⁸¹⁾، بخصوص تجميد أو حجز الأموال في إطار الوقاية من تمويل الإرهاب ومكافحته، والذي تم إلحاقه بالعديد من القرارات الصادرة في نفس هذا المقام عن الوزير المكلف بالمالية⁽⁸²⁾، احتلال الخلية مركزاً وسطاً⁽⁸³⁾ بين السلطة المقررة والمنفذة لقرار التجميد أو الحجز ممثلة في وزير المالية، وبين الأشخاص والكيانات المدرجة أسماؤهم ضمن القائمة الموحدة للجنة العقوبات المستحدثة، وفق قرارات مجلس الأمن رقم 1267، 1426، 1989، 2253، أو باقي القرارات الصادرة في هذا الشأن⁽⁸⁴⁾.

وهذا المركز القانوني المعتدل يدعوها إلى الاستعجال في نشر مضمون قرار الحجز أو التجميد الصادر عن وزير المالية، أو القرار القضائي الصادر عن رئيس محكمة الجرائم، وهذا عن طريق النشر والتبليغ الإلكتروني على موقعها الرسمي على شبكة الإنترنت⁽⁸⁵⁾، دون المساس بالطرق القانونية الأخرى المقررة لإجراء التبليغ، وهنا نشير بأن النشر الذي يتم بهذه الطريقة يُعد بمثابة وسيلة تبليغ قانونية بالنسبة للأفراد والمجموعات والكيانات المعنية به⁽⁸⁶⁾، رغم أن ذات الإجراء لا يُعتد به في مجال التبليغ في جرائم القانون العام الأخرى.

إضافة إلى ذلك، أقرت النصوص الجديدة (المذكورة أعلاه) تعديلات جوهرية على صلاحيات الخلية، ولعل أهمها اختصاصها باستلام طلبات الدول المتعلقة بحجز أو تجميد الأموال، في إطار تطبيق قرار مجلس الأمن رقم 1373 ومنظمة الأمم المتحدة، وذلك عن طريق وزارة الشؤون الخارجية، ثم تقوم الخلية بعدها بإرسالها فوراً لوكيل الجمهورية لدى محكمة الجرائم⁽⁸⁷⁾، من أجل تطبيق نفس إجراءات التحقيق والتحري

(81) وهو ما تضمنه نص المادة (9) من المرسوم التنفيذي رقم 15-113 المؤرخ في 12 مايو 2015، يتعلق بإجراءات حجز و/ أو تجميد الأموال في إطار الوقاية من تمويل الإرهاب ومكافحته، جريدة رسمية، العدد 24، الصادر بتاريخ 13 مايو 2015.

(82) قرار مؤرخ في 31 مايو سنة 2015، يتعلق بإجراءات تجميد و/أو حجز أموال الأشخاص والمجموعات والكيانات المسجلة في القائمة الموحدة للجنة العقوبات التابعة لمجلس الأمن للأمم المتحدة، جريدة رسمية، العدد 29 الصادر بتاريخ 31 مايو 2015.

(83) المادة (3) منه.

(84) لاسيما قرارات مجلس الأمن التي تحمل الأرقام 1267 و1989 و2253 و1988 والمتضمنة إجراءات تجميد و/أو حجز أموال الأشخاص والمجموعات والكيانات المسجلة في القائمة الموحدة للجنة العقوبات التابعة لمجلس الأمن للأمم المتحدة.

(85) En savoir plus sur : <http://www.mf-ctrf.gov.dz>.

(86) En savoir plus sur : <http://www.un.org/ar/sc/ctc/sitemap.html>.

(87) المادتان (2) و(3) من المرسوم التنفيذي رقم 15-113.

التي سبق وأن أشرنا إليها، وكذلك الإجراءات التحفظية المتعلقة بالحجز أو التجميد⁽⁸⁸⁾، وفي هذه الحالة أيضاً يتعين على الخلية تبليغ هؤلاء الأشخاص أو المجموعات أو الكيانات بقرار التجميد أو الحجز، بوسائل التبليغ العادية ووسائل التبليغ الإلكتروني، من أجل إعلامهم بالإجراءات المتاحة لهم بموجب قرارات مجلس الأمن - لاسيما قرار مجلس الأمن رقم 1904 والقرارات ذات الصلة - وكذا قرارات منظمة الأمم المتحدة، والمتعلقة أساساً بطلبات الإقفال والشطب من القائمة.

(88) المادة الخامسة من المرسوم التنفيذي رقم 15-113.

الخاتمة

في نهاية هذه الدراسة يمكننا القول بأن استحداث خلية معالجة الاستعلام المالي يمثل تجربة مشجعة ورائدة في مجال السياسة الجديدة للدولة الجزائرية، الرامية إلى مكافحة ظاهرة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، ولعل أهم منعرج في المسار المؤسسي والوظيفي للخلية ارتبط بتاريخ صدور التعديل التشريعي الأخير الذي غيّر مركزها القانوني من مجرد مؤسسة عمومية ذات تكييف قانوني تقليدي إلى سلطة إدارية مستقلة بكل ما تحمله هذه العبارة من أبعاد تقنية وقانونية، لكن - في المقابل - وبالرغم من ضخامة هذه التعابير من الناحية النظرية، إلا أن تكريسها عملياً قد اتسم ببعض الضعف والتذبذب، وهو ما جعلنا نستخلص في الأخير بأن إدراج الخلية ضمن طائفة الهيئات الإدارية المستقلة يمثل وصفاً جذاباً من الناحية الشكلية، إلا أن الحدود العضوية والوظيفية التي لا زالت تلازمها حتى اليوم جعلتها عديمة الفائدة من الناحية القانونية، وهو ما سوف نحاول تلخيص مظاهره على النحو التالي:

1. لقد تأكد لنا من خلال بحث صلاحيات الخلية صعوبة إثبات عناصرها الموضوعية، ألا وهما طبيعتها الإدارية وتكييفها على أساس معيار السلطة العامة، من جهة أولى بسبب محدودية نطاق اختصاصها الوظيفي، الذي يعيق حريتها في التدخل في جميع المخالفات المرتبطة بنطاق عملها، علاوة على تبعيتها الوظيفية حيث لا يمكنها مزاوله مهامها بصفة مبتدئة، ولكن بالرجوع في جميع الحالات إلى ممثلي الجهاز القضائي الذين يملكون وحدهم سلطة اتخاذ التدابير المناسبة بشأن المخالفات التي تم ضبطها عن طريق الخلية.

من جهة ثانية، وكما نعلم فإن القرارات الإدارية تُعد أهم مظهر من مظاهر السلطة العامة، كما تمثل العنصر المحوري لكل النشاط الإداري بتطبيق المعايير والأسس الكلاسيكية، وهو ما لم يتحقق بالنسبة للخلية رغم وضوح النص القانوني في مجال تكييفها الإداري والسلطوي، فالخلية لا تملك اختصاص إصدار القرارات من أجل تحديد التدابير الواجب اتخاذها بشأن المخالفات التي تضبطها، بل إن حدود القرارات التي تصدرها لا تتعدى إطارها الداخلي في مجال تنظيم العلاقات القانونية الضمنية التي تربط بين أعضائها.

من جهة ثالثة، نلاحظ بأن المشرع قد ذكر عبارة «السلطة التنظيمية للخلية» بشكل مكثف، بما يوحي «غزارة» الحالات التي تشارك فيها الخلية في سنن القواعد القانونية، إما على صعيدها الذاتي أو على صعيد الجهات الرسمية، التي تملك حق التشريع أي السلطتين التنفيذية والتشريعية، وهو ما لم نلمسه من الناحية العملية،

لأن أقصى ما يمكن للخلية فعله في إطار النشاط التنظيمي هو تقديم رأيها بشأن اقتراحات أو مشاريع القوانين التي تصلها، دون أن يكون هذا الرأي ملزماً لطالبيه من الناحية الموضوعية.

2. كما ذكرنا بشكل متكرر، فإن تعديل تكييف الخلية من مجرد مؤسسة عمومية إلى سلطة إدارية مستقلة يُعد تطوراً مؤسساتياً باهراً بالنسبة لها، ولكن تعزيز هذه المكانة يفترض تكريس جملة من الضمانات القانونية وعلى رأسها مبدأ الاستقلالية، وهو ما لم يتحقق بشكل دقيق بالنسبة للخلية، فهي لا تتمتع باستقلالية مالية، كما لا تتمتع باستقلالية عضوية لتركيز اختصاص ترشيح أعضائها بيد السلطة التنفيذية وحدها، رغم المحاولة اليائسة للمشرع لتحقيق التنوع العضوي ضمن تركيبها، وكذلك من خلال إبقائه على قاعدة عدم التقيد بنظام التنافي وهو ما يشكل أخطر إصابة لمبدأ الاستقلالية العضوية.

3. باستعراضنا لمجمل صلاحيات الخلية، فقد اتضح لنا تميزها في جانبها الوقائي من خلال صلاحيات تنظيمية غير مباشرة، تتقاسمها مع العديد من الأجهزة المتمتعة بسلطة الضبط والرقابة، وهذا ما ينفي عنها صفة الحصرية، لاسيما بالنسبة لاختصاصها الاستشاري، أما فيما يتعلق بصلاحياتها في مجال الاستكشاف، والتي تشمل استلام وتحليل الإخطارات بالشبهة والتقارير السرية الواردة إليها، وتعيين وتعقب العمليات المالية محل الشبهة بتبويض الأموال وتمويل الإرهاب، وأخيراً تقديم طلبات الاعتراض على تنفيذها وتجميد أو حجز الممتلكات والأصول المتصلة بها والتحفظ عليها، فكلها تعد خصائص جوهرية تنفرد بها الخلية عن كل السلطات المستقلة المماثلة لها، لكن مع ذلك توحى بالتناقض الذي وقع فيه المشرع الذي تسرع في منح الخلية كل هذه الصلاحيات، ثم ما لبث أن تراجع عن ذلك بتجريد الخلية من ممارسة الصلاحيات القمعية المخولة لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي والمالي، خوفاً من حصول تنازع في الاختصاص الوظيفي بينها وبين السلطات الإدارية والقضائية النشطة في مجال مكافحة الفساد المالي.

التوصيات

من خلال مجمل النتائج التي استعرضناها، فقد استقرينا في هذا البحث على التوصيات التالية:

1. نوصي بضرورة تكريس المشرع لمبدأ التعددية في مجال الجهات المكلفة بالترشيح لعضوية مجلس الخلية، وعدم حصرها بيد السلطة التنفيذية وحدها، دعماً

- لاستقلالها العضوي الذي ينطوي على تحقيق المصلحة العامة، كما نوصي المشرع بحتمية وأهمية اعتماد نظام التنافي بالنسبة لجميع أعضاء مجلس الخلية، من أجل تحرير هؤلاء الأعضاء من أي نوع من أنواع التبعية سواء على الصعيد العضوي أو على الصعيد الشخصي بما يكفل تحقيق الحياد والموضوعية في أعمال مجلس الخلية.
2. نوصي كذلك بضرورة منح صلاحية المصادقة على النظام والتنظيم الداخلي للخلية لمجلسها، مع توضيح طريقة نشره، ودون إبقائه حكراً على أعضائها فقط وذلك لاطلاع العامة عليه، عبر نشره على نطاق واسع، خصوصاً من خلال الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، وذلك اقتداءً بالمشرع الفرنسي في هذا الإطار، كما نوصي المشرع بالنص صراحة من أجل تحديد طبيعة القرارات الصادرة عن الخلية، والجهة المختصة بالنظر في الدعاوى المتعلقة بنشاطها وإدراجها ضمن منظوماتها القانونية والتنظيمية.
3. نوصي المشرع أيضاً بضرورة إلزام الخلية بنشر التقارير السنوية لنشاطها، باتباع نفس الوسائل والطرق المعتمدة في نشر نتائج أعمال وتدخلات الهيئات الإدارية المستقلة الأخرى، وهذا من أجل إضفاء الشفافية في أعمال الخلية، وكذا لتمكين الرأي العام الوطني والدولي من الاطلاع على الدور الذي تقوم به في مجال اختصاصها.
4. نوصي بضرورة تعزيز وتوسيع نطاق الاختصاص الاستشاري للخلية، علاوة على تكريس دورها التقييمي، بمنحها صلاحية إصدار التوصيات وإبدائها للآراء التي تتناسب مع اختصاصها للهيئات عامة كانت أو خاصة، سواء فيما يخص آليات تفعيل نشاطها، أو من خلال مساهمتها بخبرتها في وضع السياسات الوطنية منها والدولية ذات الصلة بمكافحة هذه الظواهر الإجرامية والوقاية منها.
5. إعادة النظر في منظومة الإخطار بالشبهة بالانتقال إلى إجراء التحويل الانتقائي، دون ربط عملية فتح التحقيق ببعض الإجراءات التي من شأنها عرقلة عمل الخلية وتعطيله، علاوة على تعزيز الأداء الاستعلاماتي للخلية بمنح أعضاء مجلسها - لما يمتلكونه من كفاءة وخبرة في المجالات القانونية والأمنية والمالية - صفة الضبطية القضائية أسوة بالهيئات التي لها مهام مماثلة، وفق ضوابط محددة قانوناً، لضمان عدم تداخل الاختصاص مع باقي الأجهزة القضائية.
6. منح مجلس الخلية صلاحية إصدار قرارات التجميد أو الحجز على أموال الأشخاص والمجموعات والكيانات المسجلين في القائمة الموحدة للجنة العقوبات التابعة لمجلس

الأمن، بحكم درايته الواسعة والشاملة بالمعطيات المالية المتعلقة بنطاق أعمالها، وهذا ما يسمح للمجلس بإيقاف سريان كل العمليات المالية المتصلة بها مع الإبطال الفوري والمؤقت لإجراءاتها، وذلك انطلاقاً من سلطته التقديرية متى تراءى له بأن الظروف المحيطة بها تتطلب ذلك، وفي المقابل نوصي بعدم تقييده بإجراءات مسبقة كالترخيص القضائي، من أجل ضمان نوع من القمع الاستباقي في انتظار استكمال مختلف الإجراءات القضائية المتعلقة بها، وفي اعتقادنا فإنه لا يوجد ما يبهر تردد المشرّع بخصوص هذه المسألة طالما أن كل هذه التدابير سوف تخضع لاحقاً للرقابة القضائية، بما يمثل ضماناً قوياً لمراجعة أعمال مجلس الخلية وتصحيحه من كل التجاوزات القانونية المحتملة.

المراجع

أولاً- باللغة العربية

أ- المؤلفات

● المؤلفات العامة (المعاجم والقواميس)

- ابن الفضل الراغب الأصفهاني، المفردات في غريب القرآن، دار الكتاب الإسلامي، عمان، 2001.
- د. جوزيف بالدروس، القاموس الموسوعي الإداري، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006.

● المؤلفات المتخصصة

- د. كنعان نواف، القانون الإداري، ط1، دار الثقافة للنشر، عمان، الأردن، 2002.
- د. عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.

ب- الرسائل الجامعية

● أطروحات دكتوراه

- أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1982.

● رسائل ماجستير

- نوبال لزهري، المركز القانوني للجنة ضبط الكهرباء والغاز في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2012.
- سمير حدري، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، رسالة ماجستير في القانون، تخصص قانون الأعمال، كلية الحقوق جامعة بومرداس، الجزائر، 2006.
- فضيلة براهيممي، المركز القانوني لمجلس المنافسة بين الأمر رقم 3-3 والقانون رقم 8 - 12، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بجاية، الجزائر، 2009.

ج - البحوث العلمية

- جنيفر أيسرن وآخرون، مذكرة مناقشة مركزة رقم 29، للمجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء (CGAP)، ووحدة نزهة الأسواق المالية في البنك الدولي، (منشورة)، يوليو 2005.
- د. حافظ بن صالح، خواطر حول مسألة حياد الموظف العمومي في تونس، مجلة اندماج، العدد 15، كلية الحقوق جامعة صفاقس، تونس، 1981.
- د. الحاج عرابة، ازدواجية السلطة في المستشفيات: المفهوم والإشكالية، مجلة الباحث، العدد السابع، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2010.
- د. مصطفى صبحي السيد، السلطة الإدارية ومكانها بين السلطات العامة في الدولة، مجلة العلوم الإدارية، الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد الأول، القاهرة، يوليو 1985.
- د. فهيمة قسوري، دور خلية معالجة الاستعلام المالي في مكافحة جرائم تبييض الأموال، مجلة دراسات وأبحاث، العدد الأول، كلية الحقوق، جامعة الجلفة، الجزائر، 2015.

د - مؤتمرات علمية

- د. زائنة آيت وازو، دراسة نقدية في شرعية سلطات الضبط المستقلة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 23 و 24 مايو 2007 (منشور على الموقع الرسمي للجامعة).
- د. سهيلة بوخميس، دور سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه في تحقيق الأمن المائي، الملتقى الدولي حول الأمن المائي: تشريعات الحماية وسياسات الإدارة، كلية الحقوق، جامعة قالمة، الجزائر، 2014 - 2015 (منشور على الموقع الرسمي للجامعة).
- د. عز الدين عيساوي، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، 23 و 24 مايو 2007 (منشور على الموقع الرسمي للجامعة).
- د. صليحة نزيوي، سلطات الضبط المستقلة: آلية للانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، الجزائر، أيام 23 و 24 مايو 2007، (منشور على الموقع الرسمي للجامعة).

ثانياً - باللغة الأجنبية (الفرنسية)

A - Ouvrages

- Bertrand (D - M), Droit public de la régulation économique: quelle régulation des services publics en France, éd Dalloz, Paris, 2004.
- Cornu (G), Vocabulaire juridique, éd PUF, Paris, 1987.
- Damien (G), Hiérarchie des pouvoirs dans les systèmes communautaires de régulation", éd Dalloz, Paris, 2004.
- Frison Roche-Marie (A), les Autorités administratives indépendantes, évaluation d'un objet juridique non identifié, éd la documentation française, Paris, 2006.
- Zouimia (R) et Rouault (M - C), Droit administratif, éd.BERTI, Alger, 2009.
- Zouaimia (R), Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, éd Houma, Alger, 2005.

B - Thèses & Mémoires Universitaire

- Charbel (A), L'indépendance de L'autorité de régulation des communications électroniques et des Postes, Thèse de Doctorat en droit, Université de Cergy Pontoise, Paris, 2006.

C - Articles

- Khelloufi (R), Les institutions de régulation, Revue Algérienne des sciences Juridiques, Economiques et Politiques, (RASJEP), vol 41, N° 2, Alger 2003.
- Sabourin (P), les autorités administratives indépendantes: une catégorie nouvelle, AJDA, n°1, Dalloz, Paris, 1989.

المحتوى

الصفحة	الموضوع
313	الملخص
315	المقدمة
319	المبحث الأول- الطبيعة القانونية لخلية معالجة الاستعلام المالي
319	المطلب الأول- المعايير المعتمدة في تكييف خلية معالجة الاستعلام المالي
320	الفرع الأول- خلية معالجة الاستعلام المالي باعتبارها سلطة عامة
324	الفرع الثاني- خلية معالجة الاستعلام المالي باعتبارها هيئة ذات طابع إداري
326	المطلب الثاني- خلية معالجة الاستعلام المالي بين الاستقلالية والتقييد
327	الفرع الأول- مظاهر وحدود الاستقلالية العضوية لخلية معالجة الاستعلام المالي
331	الفرع الثاني- مظاهر وحدود الاستقلالية الوظيفية لخلية معالجة الاستعلام المالي
335	المبحث الثاني- اختصاصات خلية معالجة الاستعلام المالي
335	المطلب الأول- الاختصاصات التنظيمية والاستشارية لخلية معالجة الاستعلام المالي
335	الفرع الأول- الصلاحيات التنظيمية لخلية معالجة الاستعلام المالي
336	الفرع الثاني- الصلاحيات الاستشارية لخلية معالجة الاستعلام المالي
339	المطلب الثاني- صلاحيات الخلية الاستكشاف والاعتراض (طلب التجميد أو الحجز)
339	الفرع الأول- نطاق صلاحيات الاستكشاف المنوطة بخلية معالجة الاستعلام المالي
342	الفرع الثاني- صلاحيات الخلية في الاعتراض والتجميد أو الحجز
345	الخاتمة
349	المراجع