# الاستقلالية العضوية لخلية معالجة الاستعلام المالي

## على ضوء المرسوم التنفيذي الصادر سنة 2022: بين التراجع والتعزيز

## *The Membership Independence of the Financial Inquiry Processing Cell in the Light of the Executive Decree Issued in 2022: between Retreat and Reinforcement*

**الدكتورة/ نورة بوالخضرة**[1،2،3]

[1]**جامعة جيجل، (الجزائر)**

[2]**مخبر القانون البنكي والمالي، جامعة جيجل**

[3]**المؤلف المراسل:** boulkhodranora@univ-jijel.dz

تاريخ الاستلام: 2022/02/10 تاريخ القبول للنشر: 2022/03/27 تاريخ النشر: 2022/04/28

❖❖❖❖❖❖❖

مراجعة المقال: اللغة العربية: د./ محمد الصديق معوش (جامعة الوادي) اللغة الإنجليزية: د./ محمد أكرم عربات (جامعة سطيف 2)

**ملخّص:**

تعتبر خاصية الاستقلالية من أهم مميزات السلطات الإدارية المستقلة في مواجهة الهيئات الإدارية التقليدية، غير أن تحول السلطة العامة في الجزائر نحو التراجع عن السلطات الإدارية المستقلة أو ما يعرف بأزمة السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري، أثر بصفة مباشرة على هذه الاستقلالية سواء العضوية أو الوظيفية، في هذه الأثناء صدّر المرسوم التنفيذي رقم 22- 36 المؤرخ في 4 جانفي 2022، الذي يحدد مهام خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وسيرها، مع الاحتفاظ لها بوصف السلطة الإدارية المستقلة، فما هو الجديد الذي حمله هذا المرسوم فيما يتعلق بالاستقلالية العضوية لخلية معالجة الاستعلام المالي ما بين تعزيزها أو التراجع عنها.

**الكلمات المفتاحية:** خلية معالجة الاستعلام المالي؛ سلطة إدارية مستقلة؛ الاستقلالية العضوية.

***Abstract:***

*The characteristic of independence is one of the most important features of the independent administrative authorities in the face of traditional administrative bodies. However, the transformation of the public authority in Algeria towards a retreat from the independent administrative authorities or what is known as the crisis of independent administrative authorities in the Algerian legislation directly affected this independence, whether membership or functional. In the meantime, Executive Decree No° 22-36 of January 4th, 2022 which determines the functions, organization and processing of the Financial Information Processing Cell. While retaining the description of the independent administrative authority, so what is*

*new with this decree regarding the organic independence of the Financial Inquiry Processing Cell, between strengthening or retracting it?*

***Key words**: The Financial Inquiry Processing Cell; An independent administrative authority; Membership independency.*

## مقدّمة:

تمّ استحداث خلية معالجة الاستعلام المالي بداية كمؤسسة إدارية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 02- 127المؤرخ في 07 أفريل 2002 وذلك في إطار مكافحة الجريمة المالية خاصة مكافحة جريمة تبييض الأموال وتمويل الجماعات الإرهابية ومراقبة حركة رؤوس الأموال المشبوهة، وقد تمّ تغيير طبيعتها القانونية من مؤسسة عمومية إلى سلطة إدارية مستقلة سنة 2012 بموجب الأمر رقم 12- 02 المؤرخ في 13 فيفري 2012، والذي تمّم قانون رقم 05- 01 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما، من خلال نص المادة 4 مكرر التي حرّرت كالآتي: "الهيئة المتخصصة هي سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتوضع لدى الوزير المكلف بالمالية"، وهو ما كرّسه أيضا المرسوم التنفيذي رقم 13- 157 المؤرخ في 15 أفريل 2013، والذي عدّل نص المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 02- 127 على النحو الآتي: "الخلية سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتوضع لدى الوزير المكلف بالمالية".

إنّ التكييف التشريعي الجديد لخلية معالجة الاستعلام المالي بكونها سلطة إدارية مستقلة نتيجة الانتقادات الشديدة التي وجّهت لمركزها القانوني من خلال تقرير التقييم المشترك لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب المقدّم من قبل مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المنشور في 1 ديسمبر 2010، إذ تضمنّ في صفحته رقم 44 ما يلي: ".... فيما ورد مفهوم مؤسسة عمومية مجردا، مما قد يشكك بالوضع القانوني للخلية، وقد أشارت السلطات الجزائرية أنه تمّ تقديم اقتراحات لتعديل هذا الوضع، غير أن هذا الأمر يتطلب تعديلا قانونيا وبهذا الشأن تطمح الخلية أن تعطى لها مركز سلطة إدارية مما يعطيها استقلالية أكبر وتسهيلات لتسيير شؤونها...." (منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، 2010، صفحة 44).

وعليه فالغاية الأولى من تكييف خلية معالجة الاستعلام المالي كسلطة إدارية مستقلة تتمثل في الوصول بها إلى استقلالية أكبر ومنحها الضمانات الكافية لذلك، وهو ما إستمر عليه الأمر بصدور المرسوم التنفيذي رقم 22- 36 المؤرخ في 04 جانفي 2022، الذي يحدّد مهام خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وسيرها، إذ تنص مادته 2 على أنّ: «الخلية سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي».

فالاستقلالية المطلوبة لأية هيئة إدارية مستقلة تمّ إنشاؤها سواء في القانون المقارن أو في القانون الجزائري تقتضي عدم خضوعها لا من الناحية العضوية ولا من الناحية الوظيفية لتدخل السلطة التنفيذية، وعليه فعند إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي كان من المفروض أن تخضع لهذا المنطق أي

عدم خضوعها لتدخلات السلطة التنفيذية في المجال المالي ممثلة في الوزير المكلف بالمالية، غير أن الدراسات والأبحاث التي أجريت حول المركز القانوني للخلية أكدّت تقريبا عدم تمتعها بالاستقلالية المطلوبة سواء من الناحية العضوية أو من الناحية الوظيفية، ربما هذا ما جعل المنّظم يتدخل سنة 2022 لإصدار المرسوم التنفيذي المشار إليه أعلاه والمتضمن أحكاما هامة من الناحيتين العضوية والوظيفية لخلية معالجة الاستعلام المالي.

في خضم هذه المعطيات وبحكم أنّ الدراسة تنصبّ على الجانب العضوي لخلية معالجة الاستعلام المالي فلابد من التساؤل حول الجديد الذي كرّسه المرسوم التنفيذي رقم 22- 36 في مسألة تعزيز الاستقلالية العضوية لخلية معالجة الاستعلام المالي في سبيل تثمين أداء وظيفتها في الوقاية ومكافحة الجرائم المالية؟ أو أنه مواصلة للتراجع ونسخ لتغييب الاستقلالية العضوية لهذه الخلية كما هو الحال في النصوص القانونية السابقة؟

تكتسي هذه الورقة البحثية أهمية علمية تتجلّى في حداثة النص القانوني المنظّم لخلية معالجة الاستعلام المالي المتمثل في المرسوم التنفيذي رقم 22- 36 من جهة، والفروقات القائمة فيما بينه وبين المرسوم التنفيذي رقم 02- 127 الملغى جزئيا من جهة ثانية، خاصة فيما يتعلق بالاستقلالية العضوية لهذه الخلية، من أجل ذلك تمّ الاعتماد على المنهج الاستقرائي من أجل وصف وتحليل النصوص القانونية الناظمة لهذا الموضوع، إضافة إلى المنهج المقارن لاستخراج أوجه خصوصية التشكيلة العضوية لخلية معالجة الاستعلام المالي في ظلّ المرسوم التنفيذي رقم 22- 36 والوقوف على مظاهر تعزيز استقلاليتها العضوية (المبحث الأول) ومظاهر التراجع عنها (المبحث الثاني).

## المبحث الأول:

## عن تعزيز الاستقلالية العضوية لخلية معالجة الاستعلام المالي في ظلّ المرسوم التنفيذي رقم 22- 36

من المعايير الشكلية المعوّل عليها في تكييف السلطات الإدارية المستقلة وإبراز استقلاليتها العضوية في الجزائر، نجد التشكيلة الجماعية على خلاف بعض التشريعات المقارنة التي تعتمد التشكيلة الفردية للسلطات الإدارية المستقلة (BELL, 2001) ( GENTOT, 1994, p. 53) ( VILLABLANCA, 2013, p. 60)

بالنسبة لخلية معالجة الاستعلام المالي، تتمتع هي الأخرى بتشكيلة جماعية ضمانا للمشاركة وإجراء مداولات تتسمّ بالموضوعية والحياد، إلا أن ذلك ينبغي أن يقترن بأمرين اثنين الأول يتعلق بالتركيبة البشرية الجماعية والمتعدّدة (المطلب الأول) والثاني يرتبط بطبيعة الأشخاص المختّصين المؤهلين ليكونوا أعضاء في هذه التشكيلة الجماعية (المطلب الثاني).

**المطلب الأول: تدعيم التشكيلة الجماعية لخلية معالجة الاستعلام المالي**

إنّ التشكيلة الجماعية من الخصائص المشتركة بين السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري، وإن اعتبرت متمايزة في عدد أعضائها المتراوحين ما بين أربعة (4) أعضاء إلى أربعة عشر (14) عضوا (بوالخضرة، 2020، الصفحات 286- 287)، وهو ما يلاحظ على خلية معالجة الاستعلام المالي التي تبحث استقلاليتها العضوية اعتمادا على توافر مجموعة من العوامل والمعايير وتكاملها فيما بينها، ترتبط أساسا بتعدّد أعضاء تركيبتها البشرية من جهة (الفرع الأول) واختلاف هذه التركيبة البشرية وتوسيع دائرة تمثيلها من جهة ثانية (الفرع الثاني).

**الفرع الأول: تطور التشكيلة الجماعية لخلية معالجة الاستعلام المالي**

تطوّرت التشكيلة الجماعية لخلية معالجة الاستعلام المالي منذ سنة 2002، من ستة (6) أعضاء إلى سبعة (7) أعضاء، وأخيرا إلى تسعة (9) أعضاء سنة 2022.

**أولا- التشكيلة الجماعية لخلية معالجة الاستعلام المالي في ظلّ المرسوم التنفيذي رقم 02- 127 الملغى جزئيا.**

نصّت المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 02- 127 على: "أن يتكون مجلس الخلية من ستة (6) أعضاء منهم رئيس..."،

إلا أن هذه المادة عدّلت سنة 2008 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08- 275 لتنص على ما يلي: "يتكون مجلس الخلية من سبعة (7) أعضاء منهم:

- رئيس،
- أربعة (4) أعضاء يتم اختيارهم نظرا لكفاءاتهم في المجالات البنكية والمالية والأمنية،
- قاضيين إثنين (2) يعينهما وزير العدل حافظ الأختام بعد رأي المجلس الأعلى للقضاء...".

بالرجوع إلى النص الأصلي للمادة 10 المشار إليه أعلاه ونصها المعدّل سنة 2008، نلاحظ التطور الإيجابي الذي عرفته التشكيلة العضوية لخلية معالجة الاستعلام المالي، إذ أنها أصبحت تتشكل من سبعة (7) أعضاء وليس ستة (6) أعضاء فقط، كما أن المشرع فصّل في طبيعة هذه التشكيلة بالنص على الفئة التي ينتمون إليها، فهناك فئة القضاة من جهة، إذ يتمّ تعيين قاضيين اثنين (2) من طرف وزير العدل حافظ الأختام بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء، وهناك فئة المختصين في المجالات البنكية والمالية والأمنية من جهة أخرى، على خلاف ما نصت عليه المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 02- 127 بداية إذ لم تكن هناك أية إشارة إلى طبيعة التشكيلة العضوية لخلية معالجة الاستعلام المالي.

**ثانيا- التشكيلة الجماعية لخلية معالجة الاستعلام المالي في ظلّ المرسوم التنفيذي رقم 22- 36.**

نصّت المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 22- 36 الذي يحدّد مهام خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وسيرها على أن: "يتشكل مجلس خلية معالجة الاستعلام المالي من تسعة (9) أعضاء بما فيهم الرئيس على النحو الآتي:

- قاضيان إثنان (2) من المحكمة العليا،
- ضابط سام من الدرك الوطني، ممثل عن قيادة الدرك الوطني،
- ضابط سام من المديرية العامة للأمن الداخلي،
- ضابط سام من المديرية العامة للتوثيق والأمن الخارجي،
- ضابط شرطة برتبة عميد، على الأقل، ممثل عن المديرية العامة للأمن الوطني،
- ضابط سام للجمارك، على الأقل، ممثل عن المديرية العامة للجمارك،
- إطار لدى بنك الجزائر، برتبة مدير دراسات، على الأقل، ممثلا عن بنك الجزائر".

ما يمكن إيراده من ملاحظات فيما يتعلق بهذه التشكيلة العضوية الجديدة لخلية معالجة الاستعلام المالي، في ظلّ المرسوم التنفيذي رقم 22- 36، أنها تحولت إلى تشكيلة جماعية بتسعة (9) أعضاء بدلا عن سبعة (7) أعضاء، إضافة إلى ذلك فهي تشكيلة مفصّلة وموسّعة.

**الفرع الثاني: توسيع تمثيل التشكيلة الجماعية لخلية معالجة الاستعلام المالي**

إنّ تعدّد جهات تمثيل أعضاء أي سلطة إدارية مستقلة دليل على تحرر أعضائها من كل أشكال الانتماء السياسي أو المصلحي، وهو ما أكدّه الأستاذ زوايمية رشيد، بأن التشكيلة الجماعية لن يكون لها معنى إلا إذا توزعت سلطتا التعيين والاقتراح على مجموعة من الهيئات، مما يكفل عنصري التعدّد والتوازن في التركيبة البشرية لهذه السلطات ومن ثمة إستقلاليتها. (ZOUAIMIA, 2001, pp. 126- 127)

فمن بين السلطات الإدارية المستقلة التي تعرف تعدّدا في الجهات المقترحة لأعضائها نجد لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فيعيّن أعضاؤها حسب قدراتهم في المجالين المالي أو المصرفي أو البورصي، أو من مسؤولي الأشخاص المعنويين المصدرّين للقيم المنقولة، إضافة إلى قاض يقترحه وزير العدل، أستاذ جامعي يقترحه وزير التعليم العالي والبحث العلمي، عضو يقترحه المصف الوطني للخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين وعضو آخر يقترحه محافظ بنك الجزائر طبقا لنص المادة 22 من المرسوم التشريعي رقم 93- 10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدّل والمتمّم.

نجد أيضا لجنة الإشراف على التأمينات التي يعيّن أعضاؤها كما رئيسها بناء على اقتراح الوزير المكلف بالمالية، إضافة إلى قاضيين تقترحهما المحكمة العليا حسبما نصت عليه المادة 209 مكرر 2 من أمر رقم 95- 07 المتعلق بالتأمينات المعدّل والمتمّم: "**تحدّد القائمة الاسمية لأعضاء لجنة الإشراف على التأمينات بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية، وتتكون اللجنة من:**

- **قاضيين (2) تقترحهما المحكمة العليا،**
- **ممثل (1) عن الوزير المكلف بالمالية،**
- **خبير (1) في ميدان التأمينات يقترحه الوزير المكلف بالمالية".**

بالنسبة لخلية معالجة الاستعلام المالي، تتشكل تركيبتها العضوية الجديدة في ظلّ المرسوم التنفيذي رقم 22- 36 من رئيس وثمانية (8) أعضاء يمثلون جهات مختلفة.

**أولا- رئيس خلية معالجة الاستعلام المالي.**

طبقا لنص المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 22- 36 الذي يحدّد مهام خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وسيرها، فرئيس الخلية هو رئيس المجلس المكلّف بإدارة الهيئة، يتم تعيينه بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية.

يصنّف رئيس خلية معالجة الاستعلام المالي كإطار سام في الدولة، ويدفع راتبه استنادا لوظيفة أمين عام في الإدارة المركزية، حسبما نصت عليه المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 22- 36، بينما المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 02- 127 الملغى جزئيا، فلم توضح الجهة التي تقترح رئيس خلية معالجة الاستعلام المالي وإنما اكتفت بالنص على أنه يعين بمرسوم رئاسي.

**ثانيا- جهات تمثيل أعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي.**

هناك تباين واضح في مسألة تعدّد الجهات المقترحة لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري، إذ نجد بعض الحالات التي تتعدّد فيها جهات اقتراح وتمثيل أعضاء هذه السلطات كما نجد حالات تقتصر على جهة واحدة للاقتراح أو التمثيل.

فيما يتعلق بخلية معالجة الاستعلام المالي، غيّب المرسوم التنفيذي رقم 02- 127 بداية أية إشارة فيما يتعلق بالجهات التي تقترح أعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي أو الهيئات التي يمثلونها، إذ اكتفت المادة 10 منه بالنص على أنهم يختارون بسبب كفاءتهم الأكيدة في المجالين المالي والقانوني دون أي تفصيل يذكر.

على خلاف ذلك فصّل المرسوم التنفيذي رقم 22- 36 ونصّ صراحة على جهات تمثيل أعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي كما قام بتوسيعها على النحو التالي:

- ممثلان (2) عن فئة القضاة من المحكمة العليا،
- ممثل (1) واحد عن قيادة الدرك الوطني،
- ممثل (1) واحد عن المديرية العامة للأمن الداخلي،
- ممثل (1) واحد عن المديرية العامة للتوثيق والأمن الخارجي،
- ممثل (1) واحد عن المديرية العامة للأمن الوطني.
- ممثل (1) واحد عن المديرية العامة للجمارك،
- ممثل (1) واحد عن بنك الجزائر.

يشكل هؤلاء الأعضاء مجلس خلية معالجة الاستعلام المالي كهيئة تداولية موسّعة ومتخصّصة.

**المطلب الثاني: تخصّص التشكيلة العضوية لخلية معالجة الاستعلام المالي**

يرى الأستاذ "زوايمية رشيد" أن ما يشوّه فكرة السلطة الإدارية المستقلة من زاويتين: أولا من زاوية الاستقلالية التي يتعيّن ضمانها لفائدة السلطة الإدارية المستقلة تجاه السلطة التنفيذية، ثانيا من خلال وسيلة تمثيل السلطة التنفيذية والتي تتناقض ومقتضيات الضبط الاقتصادي التي تقتضي تعيين

خبراء في المجال المخصّص للسلطة الضابطة بدلا من موظفين تابعين للإدارات المركزية. (زوايمية، 2021، صفحة 23)

فبالرجوع إلى تشكيلة بعض السلطات الإدارية المستقلة نجدها تتكون من أعضاء مختلفين في انتماءاتهم المهنية وطبيعة تخصّصهم، وهو ما يلاحظ على تشكيلة مجلس خلية معالجة الاستعلام المالي المنصوص عليها في نص المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 22- 36 التي أكدّت على ضرورة اختيار أعضاء هذه التشكيلة الجماعية بحكم الكفاءة الأكيدة في المجالات القضائية والمالية والأمنية.

إنّ اشتراط صفة معينّة أو تخصص معيّن أو كفاءة محدّدة في تشكيلة خلية معالجة الاستعلام المالي من شأنه أن يعزّز ويخدم الاستقلالية العضوية ومن ثمة الاستقلالية الوظيفية لهذه الخلية، فلا يكون تعيين أعضائها على أسس غير موضوعية كالولاء السياسي أو الحزبي، وهو ما يؤكده حرص المشرع على اشتراط توافر أعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي على كفاءة تناسب وحدات التحريات المالية، سواء الكفاءة القضائية (الفرع الأول) أو الكفاءة المالية والأمنية (الفرع الثاني).

**الفرع الأول: الكفاءة القضائية المشترطة لأعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي**

نجد ضمن تشكيلة خلية معالجة الاستعلام المالي -مثل العديد من السلطات الإدارية المستقلة- قاضيين إثنين (2) من المحكمة العليا، وهو ما عبّر عنه المشرع بالكفاءة القضائية المشترطة في التشكيلة العضوية لهذه الخلية.

**أولا- فئة القضاة ضمن تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة.**

إنّ تضمين التشكيلة الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة فئة القضاة من شأنه أن يقيّد صلاحية السلطة التنفيذية وعلى الأخص رئيس الجمهورية في تعيين أعضائها، كما من شأنه أن يبرز مدى جديّة وفعالية هذه السلطات وقدرتها على ممارسة صلاحياتها بكل حيّاد وإستقلالية.

على سبيل المثال نجد اللجنة المصرفية التي تتضمن تشكيلتها الجماعية قاضيين (2) أحدهما ينتدب من المحكمة العليا والثاني ينتدب من مجلس الدولة بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء، طبقا لنص المادة 106 من قانون النقد والقرض رقم 03- 11 المعدّل والمتمّم، كما نجد لجنة الإشراف على التأمينات التي يكون ضمن تشكيلتها قاضيين اثنيين (2) تقترحهما المحكمة العليا طبقا لنص المادة 209 مكرر 2 من أمر رقم 95- 07 المتعلق بالتأمينات المعدّل والمتمّم، كذلك نجد قاضي واحد ممثل في لجنة ضبط بورصة القيم المنقولة ومراقبتها، يتم اقتراحه من طرف وزير العدل طبقا لنص المادة 22 من المرسوم التشريعي رقم 93- 10 المعدّل والمتمّم.

**ثانيا- فئة القضاة ضمن تشكيلة خلية معالجة الاستعلام المالي.**

منذ تعديل نص المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 02- 127 سنة 2008 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08- 275، أدرج المشرع فئة القضاة ضمن التشكيلة الجماعية لخلية معالجة الاستعلام المالي، إذ أنها تتضمن قاضيين اثنيين (2) يتميزان بتعيينهما من طرف وزير العدل حافظ الأختام بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء، على خلاف باقي الأعضاء الذين يعيّنون بموجب مرسوم رئاسي.

تجدر الإشارة أيضا إلى أن هذين القاضيين لم يوضح المشرع ما إن كان يتم انتداب أحدهما أو كلاهما من المحكمة العليا أو من مجلس الدولة، بل ترك ذلك للسلطة التقديرية لوزير العدل حافظ الأختام.

وبصدور المرسوم التنفيذي رقم 22- 36 احتفظ المشرع بفئة القضاة ضمن التشكيلة الجماعية لخلية معالجة الاستعلام المالي، إذ يعيّن قاضيين اثنين (2) من المحكمة العليا فقط دون مجلس الدولة، وليس من طرف وزير العدل حافظ الأختام - كما كان عليه الأمر في ظلّ المرسوم التنفيذي رقم 02- 127 الملغى جزئيا- بل يعيّنان كبقية أعضاء هذه الخلية من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي.

**الفرع الثاني: الكفاءة المالية والأمنية المشترطة لأعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي**

يتولى أعضاء مجلس خلية معالجة الاستعلام المالي جملة من المهام، من بينها تنظيم جمع كل المعطيات والوثائق ذات الصلّة بمكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، الإعداد والمصادقة على الإجراءات من أجل استغلال ومعالجة التصريحات بالشبهة والتقارير السرّية وكذا المعلومات الواردة من الخلايا الأجنبية المماثلة و مآلات استغلال ومعالجة التصريحات بالشبهة وتقارير التحقيقات والتحريات، حسبما نصت عليه المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 22- 36، مما يستلزم اشتراط كفاءة ومؤهلات مالية وأمنية تسمح بتأدية هذه المهام على أكمل وجه.

**أولا- الكفاءة المالية لممثل بنك الجزائر لدى خلية معالجة الاستعلام المالي.**

إنّ التعاون الذي يكفله القانون بين خلية معالجة الاستعلام المالي والبنوك والمؤسسات المالية يحتّم ضرورة تدعيم التشكيلة العضوية لهذه الخلية بكفاءات في الجانب المالي من شأنها تيسير إجراءات الإخطار بالشبهة الموّجهة لها حصريا، ضف إلى ذلك أن خلية معالجة الاستعلام المالي تحتاج إلى تبادل المعلومات مع العديد من الجهات المالية ذات الصلّة بتبييض الأموال و تمويل الإرهاب كالمفتشية العامة للمالية، مصالح الضرائب وأملاك الدولة والخزينة العمومية، لذا من الضروري الاستعانة بأعضاء متخصصين ذوي كفاءات مالية. (بن غبريد، 2021، الصفحات 610- 632)

وعليه نجد ضمن تشكيلة خلية معالجة الاستعلام المالي ممثل وحيد عن بنك الجزائر برتبة مدير دراسات على الأقل، وهو ما عبرت عنه المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 22- 36 بالكفاءة الأكيدة في المجال المالي، إلا أن ما يمكن إبداؤه من ملاحظة هنا هو عدم كفاية مثل هذا الممثّل الوحيد لتجسيد التخصص المالي في تشكيلة خلية معالجة الاستعلام المالي، بل كان من الضروري توسيع ذلك إلى ممثّل خبير في قطاع التأمين مثلا لأهمية هذا القطاع ودوره في محاربة تبييض الأموال.

كما هو الأمر مثلا بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فأغلبية أعضائها يتمّ اختيارهم من ضمن الشخصيات ذات القدرات في المجالين المالي والبورصي، طبقا لنص المادة 22 من المرسوم التشريعي رقم 93- 10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدّل والمتمّم، وكذلك مجلس المنافسة الذي اشترط قانون المنافسة تعيين عشرة (10) أعضاء من أصل إثني عشر (12) من أعضائه من الخبراء طبقا لنص المادة 24 من الأمر رقم 03- 03 المتعلق بالمنافسة المعدّل والمتمّم،

وأيضا بالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات، فتتضمن تشكيلتها العضوية خبير في ميدان التأمينات يقترحه الوزير المكلّف بالمالية، طبقا لنص المادة 209 مكرر 2 من أمر رقم 95- 07 المتعلق بالتأمينات المعدّل والمتمّم.

**ثانيا- الكفاءة الأمنية لممثلي الجهات الأمنية لدى خلية معالجة الاستعلام المالي.**

تختلف أجهزة وهيئات الاستخبارات المالية في التشريعات المقارنة وتتنوع ما بين نموذج تنفيذ القوانين حيث تكون الهيئة مرتبطة بقوات الشرطة، نموذج هيئة الملاحقة حيث تكون الهيئة مرتبطة بمكتب النيابة العامة ضمن الجهاز القضائي، وأخيرا نموذج الهيئة الإدارية حيث يمكن أن تكون الهيئة عبارة عن سلطة إدارية مستقلة. (مصطفاوي، 2017، صفحة 676) (حباش، 2021، صفحة 60)

ما يمكن التنويه إليه أن غالبية التشريعات -بما فيها التشريع الجزائري- تبنّت النموذج المختلط عند إنشاء وحدات التحريات المالية، إذ تتمتع هذه الأخيرة بوظائف إدارية إلى جانب وظائف تنفيذ القانون أو الملاحقة القضائية، لذلك إستأثر ممثلو الجهات الأمنية على النصيب الأكبر من تشكيلة خلية معالجة الاستعلام المالي -في ظلّ المرسوم التنفيذي رقم 22- 36- بخمسة (5) أعضاء من أصل تسعة (9) أعضاء، أربعة (4) منهم ضباط سامّون إضافة إلى ضابط (1) شرطة برتبة عميد.

## المبحث الثاني:

## التراجع عن بعض مظاهر الاستقلالية العضوية لخلية معالجة الاستعلام المالي في ظلّ المرسوم التنفيذي رقم 22- 36

رغم التكريس القانوني الصريح لبعض الهيئات في التشريع الجزائري كسلطات إدارية مستقلة، إلا أن هذه الاستقلالية لا تعدّ مطلقة وذلك نتيجة التأثيرات التي تمارسها السلطة التنفيذية والتي تنعكس مباشرة على الفعالية المطلوبة والاستقلالية المرجوّة لهذه الهيئات.

تجدر الإشارة بداية إلى أن المشرع الجزائري لم يتخل عن وضع خلية معالجة الاستعلام المالي لدى الوزير المكلف بالمالية، حالها مثل حال العديد من السلطات الإدارية المستقلة كمجلس المنافسة وسلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، مما يترتب عنه تبعية معنوية وفعلية للوزير المعني على حساب استقلالية هذه السلطات (زوايمية، 2021، الصفحات 17- 20).

أما فيما يتعلق بالاستقلالية العضوية لخلية معالجة الاستعلام المالي، فهي تعدّ استقلالية منقوصة ونسبية استنادا لمجموعة من المؤشرات أو المعايير الدّالة على ذلك في ظلّ المرسوم التنفيذي رقم 22- 36، كالتراجع عن إشراك وزير العدل لرئيس الجمهورية في تعيين أعضائها (المطلب الأول) والتراجع عن بعض أحكام عهدة تركيبتها البشرية مقارنة بالمرسوم التنفيذي رقم 02- 127 الملغى جزئيا (المطلب الثاني).

**المطلب الأول: استئثار رئيس الجمهورية بتعيين أعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي**

يحتكر رئيس الجمهورية سلطة تعيين أعضاء معظم السلطات الإدارية المستقلة كمجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية طبقا لنص المادة 106 من قانون النقد والقرض رقم 03- 11 المعدّل والمتمّم،أعضاء مجلس المنافسة طبقا لنص المادة 25 من الأمر رقم 03- 03 المتعلق بالمنافسة المعدّل والمتمّم، وأعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته حسبما نصت عليه المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 06- 413 الذي يحدّد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها المعدّل والمتمّم.

بالنسبة لخلية معالجة الاستعلام المالي، لقد عرف المرسوم التنفيذي الجديد رقم 22- 36 تراجعا فيما يتعلق بتنوع ومشاركة سلطة تعيين أعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي (الفرع الثاني) عمّا كان عليه الأمر في ظل المرسوم التنفيذي رقم 02- 127 (الفرع الأول).

**الفرع الأول: تعيين أعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي في ظلّ المرسوم التنفيذي رقم 02- 127**

إنّ الآلية القانونية التي يتم بها تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة تتمثل في المراسيم الرئاسية الصادرة عن رئيس الجمهورية سواء في التشريع الجزائري أو في التشريعات المقارنة كالتشريع التونسي (VILLABLANCA, 2013, p. 79) (BEN JABBLLAH, 2010, p. 166)، فالاتجاه العام في التشريع الجزائري يتجه نحو تركيز صلاحية التعيين في يدّ رئيس الجمهورية إما بصفة مطلقة بناء على إختياره وتقديره الشخصي، وإما بصفة غير مطلقة عندما يستعين بجهات أخرى للاقتراح، وهو ما يؤشر على الاستقلالية النسبية لمعظم السلطات الإدارية المستقلة نتيجة احتكار جهة واحدة لسلطة التعيين من ضمن السلطة التنفيذية ألا وهي رئيس الجمهورية.

**أولا- تعيين بعض أعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي من طرف رئيس الجمهورية.**

نصّت المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 02- 127 المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها في نصّها الأصلي على أن يعيّن أعضاء الخلية ورئيسها بموجب مرسوم رئاسي، إلا أنه وبعد تعديل نص المادة 10 سنة 2008 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08- 257 أصبح رئيس الجمهورية يعيّن البعض فقط من أعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي وهم الرئيس إضافة إلى أربعة (4) أعضاء آخرين، يتم اختيارهم نظرا لكفاءاتهم في المجالات البنكية والمالية والأمنية، غير أن نص المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 02- 127 المعدّلة، ينطوي على بعض الغموض بالنسبة لمعايير تقدير هذه الكفاءة، بالإضافة إلى عدم تحديد الجهة التي يمكنها انتقاءهم أو اقتراحهم، مما يترك الأمر على إطلاقه لرئيس الجمهورية ولسلطته التقديرية.

**ثانيا- تعيين عضوين من أعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي من طرف وزير العدل.**

يتولى وزير العدل حافظ الأختام - بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء- تعيين عضوين (2) من بين أعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي من فئة القضاة، مما يعكس صورة إيجابية لاستقلالية هذين

العضوين على الرغم من انتماء وزير العدل هو الآخر للسلطة التنفيذية، إلا أنه ومع ذلك يشكل اختلافا مفقودا في الكثير من السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري، من خلال التنوع والمشاركة في جهات الاقتراح كما في جهات التعيين.

أضف إلى ذلك أنه هناك فصل تقليدي بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وعليه فهناك نوع من التحرّر لدى فئة القضاة من هيمنة السلطة التنفيذية حتى ولو كانوا ضمن التركيبة البشرية لسلطة إدارية مستقلة، وهو ما من شأنه أن يضفي أكثر استقلالية وحيّاد على هذه الهيئات بما فيها خلية معالجة الاستعلام المالي.

**الفرع الثاني: تعيين أعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي في ظلّ المرسوم التنفيذي رقم 22- 36**

يرى جانب من الفقه بعض الإيجابية في تعيين أعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي – كغيرها من السلطات الإدارية المستقلة- بموجب مرسوم رئاسي من قبل رئيس الجمهورية، إذ أنه يضمن عدم تدخل أية جهة لعزل أو إنهاء مهام أي عضو من أعضائها، إلا أنه ومع ذلك تبقى طريقة التعيين بمرسوم رئاسي معيبة ومشوّهة للاستقلالية العضوية لخلية معالجة الاستعلام المالي.

لقد صدر مؤخرا المرسوم الرئاسي رقم 20- 39 المؤرخ في 2 فيفري 2020 والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، الذي تمّ تتميمه بعد شهرين من صدوره بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20- 122المؤرخ في 16 ماي 2020، والملاحظ هو عدم النص صراحة على تسمية السلطات الإدارية المستقلة كمجال لإختصاص رئيس الجمهورية بالتعيين، وإنما اقتصر الوصف على كافة الهيئات العمومية ذات الطابع الوطني، إذ نصّت المادة الأولى من هذا المرسوم على أنه: " يعين رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي في الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور.... كما يعين مديري.... كافة الهيئات العمومية ذات الطابع الوطني التي نصت مراسيم إنشائها على التعيين فيها بمرسوم....".

بينما نصت المادة 92 من دستور سنة 2020 الصادر في 30 ديسمبر 2020 صراحة على أنه: " يعيّن رئيس الجمهورية، لا سيّما في الوظائف والمهام الآتية:

".....

11- الأعضاء المسيّرين لسلطات الضبط".

وعليه يقوم رئيس الجمهورية بتعيين غالبية أعضاء السلطات الإدارية المستقلة- كما سبقت الإشارة إليه- إلا أنه وعلى سبيل الاستثناء، نجد سلطة ضبط الصحافة المكتوبة التي يعيّن رئيس الجمهورية ثلاثة من أعضائها فقط من بينهم الرئيس، بينما يشترك رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة في اقتراح الأعضاء غير البرلمانيين، أما باقي الأعضاء فينتخبون بالأغلبية المطلقة من بين الصحفيين المحترفين طبقا لنص المادة 50 من القانون العضوي رقم 12- 05 المتعلق بالإعلام.

كما نجد سلطة ضبط السمعي البصري، التي يعيّن رئيس الجمهورية خمسة (5) أعضاء من أعضائها بما فيهم الرئيس، ويشترك كلا من رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة في تعيين الأعضاء الآخرين حسبما نصت عليه المادة 57 من القانون رقم 14- 04 المتعلق بالنشاط السمعي

البصري، أما لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فلا يتدخل رئيس الجمهورية في تعيين أعضائها، حيث يعين رئيسها من طرف الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقا) بموجب مرسوم تنفيذي يتم إتخاذه في مجلس الحكومة (مجلس الوزراء حاليا) بإقتراح من الوزير المكلف بالمالية طبقا لنص المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 94- 175 المؤرخ في 13 جوان 1994، أما باقي الأعضاء فيعيّنون من طرف الوزير المكلف بالمالية حسب التوزيع المحدّد في نص المادة 22 من المرسوم التشريعي رقم 93- 10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدّل والمتمّم.

**أولا- تعيين رئيس الجمهورية لرئيس خلية معالجة الاستعلام المالي.**

يكلّف رئيس خلية معالجة الاستعلام المالي على الخصوص باقتراح التنظيم والنظام الداخليين للخلية، والسهر على تنفيذهما، ضمان تنفيذ القرارات المتخذة في المجلس والحرص على تحقيق المهام والأهداف المسندة إلى الخلية، التعيين وإنهاء المهام في كل الوظائف التي لم تتقرر أي طريقة أخرى للتعيين فيها، في حدود القوانين الأساسية المعمول بها والمسيّرة لوضعية الأعوان الذين يمارسونها، كما يضمن تنشيط الأقسام والتنسيق بينها والإشراف عليها والسير الحسن للخلية وممارسة السلطة السلمية على كل مستخدمي الخلية بهذه الصفة، حسبما نصت عليه المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 22- 36.

وعليه يعدّ رئيس الجمهورية صاحب القرار الأول والأخير في تعيين رئيس خلية معالجة الاستعلام المالي طبقا لنص المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 22- 36 في فقرتها الثانية، نظرا للمهام والصلاحيات المتنوعة والعديدة المشار إليها أعلاه، الأمر الذي يقتضي ضرورة تمتّعه بالاستقلالية حتى يستطيع أن يؤدي هذه المهام بكل حرية، وأن لا يكون مجرد ممثل للوزير المكلف بالمالية.

ما يمكن تدعيم هذا التحليل ويقلّل من استقلالية رئيس خلية معالجة الاستعلام المالي المقترح من الوزير المكلف بالمالية والمعيّن من طرف رئيس الجمهورية، هو تحديد وتنظيم مصالح الأمانة العامة في مكاتب بموجب قرار مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، طبقا لنص المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 22- 36، كما يساعد رؤساء المصالح مكلّف بالدراسات أو أكثر، يحدّد عددهم كذلك بموجب قرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية حسبما نصت عليه المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 22- 36، وذلك دون أية مشاركة لرئيس خلية معالجة الاستعلام المالي.

**ثانيا- تعيين رئيس الجمهورية لكل أعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي.**

إنّ البحث في مدى تمتع تشكيلة الخلية على المقومات الداعمة لاستقلاليتها يكون من خلال النظر في تشكيلة مجلسها، المقدّرة بتسعة (9) أعضاء يختلفون في انتماءاتهم وتخصصهم مابين الكفاءة القضائية، المالية والأمنية.

غير أن تنوّع هذه التشكيلة الجماعية واختلاف انتماءاتها تصطدم بأسلوب التعيين الذي يخضع له أعضاؤها، إذ يعيّن رئيس الجمهورية كل أعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي طبقا لنص المادة 16 في فقرتها الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 22- 36، فكان الأجدر أن يكتسي هذا الطابع الجماعي للتشكيلة

أسلوب الانتخاب بين الأعضاء بعيدا عن تدخل السلطة التنفيذية، أو على الأقل أن يكون هناك تشارك في التعيين كما كان عليه الأمر في ظلّ المرسوم التنفيذي رقم 02- 127 الملغى جزئيا.

وعليه يمكن التأكيد على أن التشكيلة العضوية لخلية معالجة الاستعلام المالي تتصف بالتبعية للسلطة التنفيذية، حيث أن أسلوب التعيين لأعضائها بمرسوم رئاسي ينافي استقلالية هذه الهيئة ويحدّ من فعالية عملها، خاصة وأن غالبية أعضائها ينتمون مسبقا لهيئات إدارية مركزية كالمديرية العامة للأمن الوطني والقيادة العامة للدرك الوطني.

**المطلب الثاني: عهدة أعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي ذات نظام قانوني ناقص**

تعتبر ولاية أعضاء السلطات الإدارية المستقلة وعدم قابليتها للإلغاء من بين المعايير الرئيسية لتقييم استقلاليتها العضوية، فمن مظاهر هذه الأخيرة نظام العهدة حيث لا يجوز إنهاء مهام أعضاء هذه السلطات إلا في الحالات المنصوص عليها قانونا، فعدم قابلية أعضاء السلطة الإدارية المستقلة للعزل أثناء عهدتهم، مفاده ألا يجوز للسلطات المختصة بتعيينهم إنهاء مهامهم بصورة تقديرية، وذلك من أجل تجنب وقوع الهيئة المعنية تحت هيمنة السلطة التنفيذية. (زوايمية، 2021، صفحة 23)

وعليه لا يقتصر ضمان استقلالية أعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي -في ظلّ المرسوم التنفيذي رقم 22- 36- على شرطي التخصص والتعدّد، وإنما يتطلب الأمر أيضا تطبيق الأحكام الكاملة لنظام العهدة على أعضائها، خاصة فيما يتعلق بضمانات العزل التعسفي (الفرع الأول) والنص صراحة على قابلية العهدة للتجديد من عدمه (الفرع الثاني).

**الفرع الأول: أحكام قطع أو إلغاء عهدة أعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي**

أفضل ضمانة وأفضل حماية لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة تشجعّهم وتسمح لهم بأداء مهامهم بعيدا عن أي ضغط من أي جهة كانت، هي الحصانة الممنوحة لهم بقوة القانون من خلال نظام العهدة (Khelloufi, 2004, p. 93) والتي تجعل من إمكانية قطع عهدتهم تعسفيا أمرا غير ممكن قانونا، مع ضرورة تبرير إنهاء هذه العهدة بالخروج عن حالات التنافي أو حالات الامتناع.

**أولا- إمكانية قطع أو إنهاء عهدة أعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي.**

يقصد بعدم قطع عهدة أعضاء أي سلطة إدارية مستقلة عدم إمكانية وضع حدّ لهذه العهدة في أي وقت حسبما تشاء جهة التعيين، فبالرجوع للنصوص القانونية التي نصت على نظام العهدة لفائدة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة نلاحظ بأن المشرع الجزائري قد كرّسه بشكل متفاوت من سلطة إدارية مستقلة إلى أخرى.

فمثلا مجلس المنافسة، كرست المادة 24 من القانون رقم 08- 12 المعدّل للأمر رقم 03- 03 المتعلق بالمنافسة، التجديد الدوري كل أربع سنوات في حدود نصف عدد أعضائه، بينما نصت المادة 25 من القانون نفسه على أن: يعيّن رئيس مجلس المنافسة ونائبا الرئيس والأعضاء الآخرون لمجلس المنافسة بموجب مرسوم رئاسي"، وتضيف الفقرة الثانية من المادة نفسها: "وتنهى مهامهم بالأشكال نفسها".

أما أعضاء اللجنة المصرفية فيتمتعون بعهدة تمتد إلى خمس سنوات طبقا لنص المادة 106 من الأمر رقم 03- 11 المتعلق بالنقد والقرض المعدّل والمتمّم، أما لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فقرر المشرع نظام العهدة سواء بالنسبة لرئيسها وأعضائها بأربع (4) سنوات طبقا لنصي المادتين 21 و 22 من المرسوم التشريعي رقم 93- 10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدّل والمتمّم، إلا أن المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 94- 175 نصت على أن: "يعين أعضاء لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بقرار من الوزير المكلف بالمالية حسب التوزيع المحدّد في المادة 22 من المرسوم التشريعي رقم 93- 10 المؤرخ في 23 مايو 1993 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة وتنهى مهامهم بالطريقة نفسها"، وهو ما يوحي بإمكانية إلغاء العهدة وعزل الأعضاء قبل انتهاء عهدتهم.

فرغم هذا التكريس الصريح لنظام العهدة لأغلبية السلطات الإدارية المستقلة، إلا أن المشرع في المقابل لم ينص على عدم إمكانية قطعها أو إنهائها، باستثناء حالة أعضاء سلطة الضبط السمعي البصري ورئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فيما يتعلق بسلطة ضبط السمعي البصري تنص المادة 60 من القانون رقم 14- 04 المؤرخ في 24 فبراير 2014 على أن: "تحدّد عهدة أعضاء سلطة ضبط السمعي البصري بست (6) سنوات غير قابلة للتجديد، لا يفصل أي عضو من أعضاء سلطة ضبط السمعي البصري إلا في الحالات المنصوص عليها في هذا القانون".

أما فيما يخص لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، تنص المادة 21 من المرسوم التشريعي المتعلق ببوصة القيم المنقولة رقم 93- 10 المعدّل والمتمّم على أنه: "يعين رئيس اللجنة لمدة نيابة تدوم أربع (4) سنوات"، وورد في النص التطبيقي للنص التشريعي أنه: "يعين الرئيس بمرسوم تنفيذي يتخذ في مجلس الحكومة" بينما نصت المادة 3 من المرسوم التنفيذي نفسه على أنه: " تنهى مهام الرئيس بنفس الطريقة، غير أنه لا يمكن أن تنهى مهامه أثناء ممارسته النيابة إلا في حالة إرتكاب خطأ مهني جسيم أو لظروف إستثنائية تعرض رسميا في مجلس الحكومة". (زوايمية، 2021، الصفحات 25- 26)

بالنسبة لخلية معالجة الاستعلام المالي سكت المشرع عن أية ضمانات تمنع إمكانية قطع عهدة أعضائها في ظلّ المرسوم التنفيذي رقم 02- 127 رغم تعديلاته المتكررة، بينما اكتفى المرسوم التنفيذي رقم 22- 36 بنسخ نص المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 02- 127 الملغى جزئيا، في المادة 18 منه: "يمارس أعضاء مجلس الخلية مهامهم بصفة دائمة وهم مستقلون خلال عهدتهم عن الهياكل والمؤسسات التي يتبعونها"، دون أن يفصّل في المقصود بعبارة "بصفة دائمة" أو توضيح الأسباب التي يمكن أن تؤدي إلى قطع عهدتهم أو أسباب إقالتهم والمبررات التي تستند إليها، وكان على المشرع تكريس مثل هذا الضمان أي عدم إمكانية عزل أعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي خلال مدة عهدتهم تعزيزا لاستقلاليتهم العضوية.

**ثانيا- السكوت عن حالات التنافي والامتناع لأعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي.**

يرتبط نظام التنافي بحماية أعضاء السلطات الإدارية المستقلة من مصالحهم الشخصية والسعي وراءها، ليتمكنوا من أداء مهامهم بكل حياد واستقلالية، فاعتماد المشرع على إجراء التنافي أمر لا بد منه

لمواجهة ما يعرف بتنازع المصالح، سواء أكان التنافي كلّيا حين تتنافى وظيفة أعضاء التشكيلة الجماعية للسلطات الإدارية المستقلة مع ممارسة أية وظيفة أخرى عمومية كانت أو خاصة وكذا أي نشاط مهني أو عهدة انتخابية، أو إمتلاك المصالح بصفة مباشرة أو بواسطة شخص قد يمسّ بحياد العضو المعني، أو أن يكون التنافي جزئيا حيث يمنع العضو المعنّي من ممارسة بعض الوظائف بالتوازي مع وظيفته كعضو ضمن السلطة الإدارية المستقلة، أما نظام الامتناع فيمنع هؤلاء الأعضاء من المشاركة في مداولة لهم مصالح تربطهم بمؤسسة تكون محلّ إخطار بالشبهة.

إنّ تطبيق نظام التنافي ونظام الامتناع على السلطات الإدارية المستقلة من المؤكد أنه يخدم استقلاليتها العضوية وذلك باستبعاد تأثيرات مختلف المصالح الخارجية على أعضائها (موساوي، 2019، الصفحات 51- 66) (MOLFESSIS , 2011, p. 1)، وبالتالي ضمان حيادها وموضوعيتها، وهو ما لا ينطبق على خلية معالجة الاستعلام المالي، إذ لم يشر المشرع إلى نظام التنافي الخاص بأعضائها بل اكتفى بالنص في المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 22- 36 على أن: "يمارس أعضاء مجلس الخلية مهامهم... وهم مستقلون خلال عهدتهم عن الهياكل والمؤسسات التي يتبعونها".

وبذلك يكون المشرع قد أكد على عدم الجمع بين عضوية مجلس خلية معالجة الاستعلام المالي والوظيفة الأصلية، مع ضرورة التزامهم بالسرّ المهني بما في ذلك إتجاه إداراتهم الأصلية واحترام واجب التحفظ طبقا للتشريع المعمول به، حسبما نصت عليه المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 22- 03.

في هذا السياق من الضروري العودة أيضا إلى الأمر رقم 07- 01 المؤرخ في 01 مارس 2007، المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، الذي وسع مجال تطبيقه ليشمل مختلف سلطات الضبط، وكل هيئة مماثلة تتولى مهام الرقابة أو الضبط أو التحكيم، كما تصدى لمسألة الاستقطاب من خلال حظر ممارسة أي نشاط استشاري أو مهني من قبل أعضاء سلطات الضبط خلال السنتين اللتين تليان نهاية عهدة أي عضو سابق، أو أن تكون لهم مصالح مباشرة أو غير مباشرة لدى المؤسسات التي تولوا رقابتها، كما قيّد النشاط بعد هذه الفترة بضرورة الترخيص لدى سلطة الضبط المعنية وكذا لدى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته. (نويري، 2020، صفحة 205)

**الفرع الثاني: غموض أحكام تجديد عهدة أعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي**

نصت المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 22- 36 في فقرتها الثانية على أن: يعين الرئيس.... لعهدة مدتها خمس (5) سنوات قابلة للتجديد"، كما نصت المادة 16 من المرسوم التنفيذي نفسه في فقرتها الثانية على أن: "يعين أعضاء المجلس... لعهدة مدتها خمس (5) سنوات قابلة للتجديد".

إنّ النص على قابلية العهدة للتجديد دون تحديد مرات ذلك يفتح المجال واسعا أمام السلطة التنفيذية في تجديد العهدة أكثر من مرة وبالتالي نسف الاستقلالية العضوية لخلية معالجة الاستعلام المالي.

**أولا- تحديد مدة عهدة أعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي.**

يعتبر تحديد عهدة رئيس سلطة إدارية مستقلة وعهدة أعضائها حجر الزاوية في إبراز مدى استقلاليتهم كما يعتبر بمثابة مؤشر حقيقي يجسد استقلالية هذه السلطات من الناحية العضوية، وشرطا جوهريا لضمان فعالية واستمرارية القيام بوظائفها. (نويري، 2020، صفحة 204)

في التشريع الجزائري يستفيد أعضاء العديد من السلطات الإدارية المستقلة من فنيّة العهدة التي تختلف مدتها باختلاف الهيئات المعنية، على سبيل المثال يتمتع أعضاء اللجنة المصرفية بعهدة لمدة خمس (5) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، بالنسبة لمجلس المنافسة تمّ تحديد عهدة الأعضاء بصورة غير مباشرة حيث تنص المادة 4/25 من الأمر رقم 03- 03 المعدّل والمتمّم على أن يتم تجديد عهدة أعضاء مجلس المنافسة كل أربع (4) سنوات في حدود نصف أعضاء كل فئة من الفئات المذكورة في المادة 24 من الأمر نفسه.

نجد أيضا أعضاء مجلس سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية يتمّ تعيينهم لمدة ثلاث (3) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، بينما يستفيد أعضاء لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها من عهدة لمدة أربع (4) سنوات.

فيما يتعلق بخلية معالجة الاستعلام المالي، لقد إعتمد المرسوم التنفيذي رقم 22- 36 نظام العهدة سواء بالنسبة لرئيس الخلية أو أعضاء مجلسها، وحدّد مدتها بخمس (5) سنوات، على خلاف ما كانت عليه في ظلّ المرسوم التنفيذي رقم 02- 127 الملغى جزئيا، إذ حددّت بأربع (4) سنوات فقط، حسبما نصت عليه المادة 10 منه.

**ثانيا- قابلية عهدة أعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي للتجديد دون تحديد.**

نصّت المادة 10 في فقرتها الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 02- 127 الملغى جزئيا على أن: "يعيّن رئيس مجلس خلية الاستعلام المالي وكذا أعضاؤها لعهدة مدتها أربع (4) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة"، حقيقة يعد ذلك مؤشرا إيجابيا على نظام عهدة أعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي.

إلا أن المرسوم التنفيذي رقم 22- 36 تراجع عن ذلك، من خلال نصي المادتين 12 و 16 منه على إمكانية تجديد عهدة كل من الرئيس والأعضاء، لكن دون توضيح لعدد مرات ذلك مما يمكن اعتباره عاملا يؤثر بالسلب على استقلالية الأعضاء تجاه سلطة تعيينهم، إذ يظلّون في تبعية لها خشية عدم تجديد عهدتهم خاصة وأن المشرع لم يوضح كيفية إنهاء مهام أعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي ولا أسباب إنهائها، وهذا ما من شأنه أن يوّسع في صلاحيات السلطة التنفيذية وسلطتها التقديرية ممثلة في رئيس الجمهورية.

فإمكانية تجديد العهدة دون تحديد يمكن أن يسهل عملية تحكم السلطة التنفيذية في هؤلاء الأعضاء والمساس بإستقلاليتهم وحيادهم (ZOUIAMIA, 2013, p. 42) (GUEDON , 1991, p. 75)، وهذا ما حصل فعلا مع الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات (النفط) التي تصنف ضمن فئة السلطات التجارية المستقلة المستحدثة سنة 2005، إذ بقي رئيس لجنتها المديرة إثني عشر (12) سنة كاملة منذ سنة

2005 إلى غاية سنة 2017، حيث تمّ إحالته على التقاعد بموجب مرسوم رئاسي مؤرخ في 11 جوان 2017 (بوالخضرة، 2020، صفحة 297)، بينما رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد فلقد تمّت إقالته قبل انتهاء عهدته بأكثر من سنة بموجب مرسوم رئاسي مؤرخ في 6 ماي 2019. (زوايمية، 2021، صفحة 26).

## الخاتمة:

مما لا شك فيه أن الاستقلالية العضوية لخلية معالجة الاستعلام المالي عنصر مهم وأساسي في فعالية أداء الدور المنوط بها، وهو ما عمل على تكريسه المشرع الجزائري عند تحويله لطبيعتها القانونية من مؤسسة عمومية إلى سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، إلا أن هذه الاستقلالية تعدّ في حقيقتها ظاهرية مع استمرار وضع هذه الخلية لدى الوزير المكلف بالمالية مما يقلّل ويحدّ من استقلاليتها وفعاليتها ويجعلها عرضة للضغوطات المختلفة والتعليمات الموّجهة إليها، فعلى الرغم من توافر خلية معالجة الاستعلام المالي على بعض المقوّمات الداعمة لتعزيز استقلاليتها العضوية كتعدّد الأعضاء وتنوع صفاتهم ومراكزهم في ظل المرسوم التنفيذي رقم 22- 36 إلا أنها تبقى غير كافية في مواجهة بعض مظاهر التراجع عن هذه الاستقلالية ، وهو ما توضحه جملة **النتائج** المتوصّل إليها فيما يلي:

- إن التركيبة الجماعية المتعدّدة والمتنوعة لخلية معالجة الاستعلام المالي ليست جازمة للاعتراف بالاستقلالية الفعلية لأعضاء هذه الخلية،

- إن توسيع التمثيل في التركيبة الجماعية لخلية معالجة الاستعلام المالي، دون أن يقابله التوسيع في جهة التعيين لا يخدم حياد أعضاء هذه الخلية ولا يحررهم من كل أشكال التبعية السياسية أو المصلحية.

- احتكار رئيس الجمهورية لسلطة التعيين بالنسبة لرئيس الخلية وأعضائها بواسطة مرسوم رئاسي مع إمكانية تجديد العهدة لمرة أخرى، من شأنه أن يؤثر بالسلب على استقلالية الأعضاء تجاه السلطة التي عينتهم ويجعلهم في تبعية لهم خشية عدم تجديد عهدتهم.

وعليه يمكن تقديم التوصيات التالية من أجل تدعيم وتعزيز الاستقلالية العضوية لخلية معالجة الاستعلام المالي:

- ضرورة الفصل بين السلطة التنفيذية والتشكيلة العضوية لخلية معالجة الاستعلام المالي، عن طريق تعيين خبراء وأخصائيين لا ينتمون للجهاز التنفيذي أو للإدارات المركزية.

- ضرورة ضمان استقرار التشكيلة العضوية لخلية معالجة الاستعلام المالي عن طريق ضمانات العهدة غير القابلة للإلغاء،

- ضرورة إدراج وتوضيح المؤهلات والشروط الواجب توافرها في رئيس خلية معالجة الاستعلام المالي على غرار باقي أعضائها المشترط فيهم الكفاءة القضائية، المالية والأمنية.

- ضرورة تحديد شروط العضوية في خلية معالجة الاستعلام المالي، وكذا حالات العزل وفقدان العضوية بشكل واضح ودقيق بما لا يترك مجالا للتأويل.

- ضرورة إلغاء أسلوب التعيين لأعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي واتباع أسلوب الانتخاب من مختلف القطاعات ذات الصلّة، بما يكفل استقلاليتها ويضمن فعاليتها في مكافحة جريمة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب،

- ضرورة توسيع تمثيل الخبراء في المجال المالي لدى خلية معالجة الاستعلام المالي، كالاستعانة بخبراء في مجال التأمين مثلا. وعدم قصرهم على ممثل وحيد لبنك الجزائر، بما يساهم في تفعيل دورها.

- العمل على التكوين والتدريب المستمر والدوري لأعضاء خلية معالجة الاستعلام المالي على أحدث الوسائل العملية والعلمية لتمكينهم من المساهمة الفعالة في التصدّي لمكافحة جريمة تبييض الأموال.

## الإحالات والمراجع:


1. *BELL, J. (2001). « l'expérience britannique en matière d'autorités administratives indépendantes », in conseil d'Etat, réflexion sur les autorités administratives indépendantes,, n° 52, . ,. rapport public E. D. C .E, n° 52.*
2. *GENTOT, M. (1994). Les autorité administratives indépendantes (éd. 2 éme). Paris: Montchrestien.*
3. *VILLABLANCA, L. (2013). Nouvelles formes de régulation et marchés financiers, : Etude de droit comparé, Thèse de doctorat en droit privé,. Paris: Université Panthéon Assas,.*
4. *ZOUAIMIA, R. (2001). « Déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique Algérien ». Revue Idara, N° 21.*
5. *BEN JABBLLAH, G. (2010). "La rupture entre la nature des actes des autorités de régulations et le controle juridictionnel". Actes de colloque sur l ' évolution contrastée du recours pour excés de pouvoir. Tunisie: Université de Sfax.*
6. *GUEDON , M.-J. (1991). Les autorités administratives indépendantes. Paris: L G D J.*
7. *Khelloufi, R. (2004). « les institutions de régulation en droit algérien ». Revue Idara, n°2.*
8. *MOLFESSIS , N. (2011). « Conflits d'intérêts : vers un changement de culture ». La Semaine juridique, n ° 52.*
9. *ZOUIAMIA, R. (2013). Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie. Alger: Editions Belkeise.*
10. جمال حباش. (2021). "صلاحيات خلية معالجة الاستعلام المالي في مواجهة جريمة تبييض الأموال". مجلة الإدارة والتنمية للبحوث والدراسات، المجلد 10 (العدد 2)، الصفحات 57- 81.
11. رشيد زوايمية. (2021). " أزمة سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري". المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12 (العدد 03)، الصفحات 13- 40.
12. سامية نويري. (2020). " ضمانات إستقلالية خلية معالجة الاستعلام المالي في مواجهة السلطة التنفيذية". مجلة الستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 5 (العدد 01)، الصفحات 197- 212.
13. عبد المالك بن غبريد. (2021). " خصوصية العمل الاستعلاماتي لخلية معالجة الاستعلام المالي". مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 14 (العدد 03)، الصفحات 610- 632.

14. عمار مصطفاوي. (2017). "دور خلية معالجة الاستعلام المالي في مكافحة العمليات المالية المشبوهة". مجلة المفكر، الصفحات 674- 702.
15. لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مجموعة العمل المالي . (2010). تقرير التقييم المشترك لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. http://www.menafatf.org/ar/information-center/menafatf-publications.
16. نبيل موساوي. (2019). حياد السلطات الإدارية المستقلة (أطروحة دكتوراه). كلية الحقوق والعلوم السياسية: جامعة بجاية.
17. نورة بوالخضرة. (2020). دور وكالتي النفط في ضبط قطاع المحروقات الجزائري (أطروحة دكتوراه). كلية الحقوق والعلوم السياسية: جامعة مولود معمري- تيزي وزو.