النظام القانوني لخلية معالجة الإستعلام المالي

The legal status of the Financial Intelligence Processing Unit

الدكتور أحسن رابحي،
أستاذ القانون العام المشارك،
كلية القانون، جامعة الشارقة،
الإمارات العربية المتحدة.

الدكتور عبد المالك بن غبريط،
أستاذ القانون العام المساعد،
كلية الحقوق، جامعة بومرداس،
الجزائر.

تاريخ الإرسال :2018/07/03 تاريخ القبول : 2018/07/11 تاريخ النشر :2018/10/12

الملخص :

تم إستحداث خلية معالجة الإستعلام المالي كهيئة متخصصة في مكافحتهما والوقاية منهما، والتي يلاحظ المتتبع لمسار إنشاءها وسير عملها، حالة عدم الإستقرار التي لازمت مركزها القانوني جراء مختلف التغيرات الواردة عليه، والتي يعد أبرزها الوصف القانوني العام الذي أنشأت به كمؤسسة عمومية، والذي طبع عليه طوال فترة من الزمن، ثم تم التراجع عنه في سياق إستراتيجية الدولة للإصلاح البنيوي لهياكل الإدارة العامة التقليدية، لتمنح بذلك مركزا قانونيا كسلطة إدارية مستقلة ضمن منظومتها المؤسساتية، وذلك خارج إطار سلطات الضبط في المجال الإقتصادي والمالي المحتكرة له، والذي أريد به إعطائها دفعا جديدا من الإستقلالية والهيكلة الإدارية والوظيفية، وتعزيز صلاحياتها في هذا الإطار، وذلك بالرغم من جملة النقائص التي إعترته، والتي تظهر خصوصا من خلال التجسيد النسبي للعناصر الثلاث التي يرتكز عليها

هذا الوصف، والتي هي أبعد مما يمكن حصرها، في نوعية الهيكلة الوظيفية والتنظيمية للخلية، أو في محدودية الصلاحيات والإختصاصات المخولة لها .

الكلمات المفتاحية: *خلية، الاستعلام المالي، مكافحة تبييض الاموال ، مكافحة تمويل الارهاب*

Abstract :

The Algerien Legislator has been decided the creation of the Financial Intelligence Processing Unit, as a specialized agency in the fight and prevention of these crimes, but when we follow the path of its creation and its activities we note a certain degree of instability that accompanies its legal status because of the miscellaneous changes there to, the most obvious is its legal description General who has accompanied its creation as a public institution , during a period of time, and then has been canceled with the application of the strategy of the State for the reform of the structures of the traditional administration,in assigning him another legal status ,that of independent administrative authority within the institutional system by Outside the framework of the regulatory authorities of the financial and economic sector, intended to give it a new impetus of autonomy and administrative structure and functional, and strengthen its prerogatives in this context, despite the weak points of this Statute which are reflected mainly by the relativity of the application of these three elements, which represents the basis and foundation of this description, and which is very far away by-report to the quality of the organizational and functional structure of the cell, or the prerogatives and specialities and limited functions

Keywords: *Cell, Financial Inquiry, Anti Money Laundering, Counter Terrorist Financing*

تمهيد:

*لقد أدركت الجزائر في وقت مبكر جدا الأخطار الجدية المتعلقة بتبييض الأموال وتمويل الإرهاب ولذلك ظلت عملية مكافحتهما والوقاية منهما ولا زالت تدخل ضمن أولوياتها ، والذي يظهر من خلال حرص الإرادة السياسية في الدولة، على الإستجابة لجملة الإلتزامات الدولية والإقليمية المدرجة في هذا الاطار، وخصوصا ماتضمنته التوصيات والمعايير التي كرستها كل من مجموعة العمل المالي "**GAFI**" [1] ومجموعة إيجمونت"**EGMONT**"[2] ، والتي تؤكد في مجملها على ضرورة إستحداث تدابير وآليات جديدة في شتى أنحاء العالم من أجل مكافحة تبييض الأموال و تمويل الإرهاب والوقاية منهما[3]، والتي تعد أبرزها ما يصطلح عليها بـ**"وحدات أو خلايا الإستعلام المالي" "Les services de renseignement financier**[4]، وهو ماجسده المشرع الجزائري من خلال إستحداثه **لخلية معالجة الإستعلام المالي** ، كهيئة متخصصة في مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب والوقاية منهما، وقد تم ضبط سير عملها وتحديد الإجراءات والوسائل اللازمة لأدائها للمهام الموكلة لها، بموجب نصوص قانونية وأخرى تنظيمية.*

أهمية الموضوع :

يكتسي موضوع المركز القانوني لخلية معالجة الإستعلام المالي أهمية خاصة، بالنظر إلى حالة عدم الإستقرار التي طبعت عليه منذ إنشائها إلى غاية إعتمادها كسلطة إدارية مستقلة، إضافة لما يتسم به نظام السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري من غموض، وذلك لإقتصار إعتماده في بدايات تطبيقه على السلطات الضابطة للمجال الإقتصادي والمالي دون سواها من الهيئات والأجهزة في المنظومة المؤسساتية للدولة، إضافة للصعوبات التي وجدها الفقه في تحديد مدى تمتعها بمختلف العناصر التي يرتكز عليها هذا النظام سواء طابعها السلطوي والإداري أو لمعرفة مدى الإستقلالية التي تتمتع بها ، وهوما أثار حولها عديد نقاط الظل في مختلف الدراسات التي تناولت هذا الموضوع ، وقد إمتدت هذه التساؤلات الى العديد من الهيئات المتمتعة حديثا

بهذا الوصف القانوني كخلية معالجة الإستعلام المالي، وذلك بالرغم من أن نظام السلطات الإدارية المستقلة يمر بمرحلة تجديد وتطور متواصلين خصوصا في التشريعات الغربية مقارنة بالتشريع الجزائري، وذلك لحداثة عهد النصوص القانونية المنظمة لهذا المجال على قلتها، ما يستوجب على الباحث مزيدا من التعمق في فحوى مضامينها لإستخلاص ماهية هذا النوع من المفاهيم والآليات المستحدثة، وذلك بالإحاطة الجيدة بمعالمها بنوع من التفصيل والتحليل القانوني والتنظيمي، حتى تسهل عملية إستيعاب مضمونها ومعرفة تنظيمها القانوني والهيكلي والوظيفي، وبيان آليات نشاطها وإبراز إختصاصاتها والصلاحيات المخولة لها.

صعوبات الدراسة :

وتتمثل أهم الصعوبات فيما يلي :

- قلة المراجع والدراسات التي تناولت موضوع البحث من الناحية القانونية وخصوصا المراجع الجزائرية منها أو العربية ، بإستثناء بعض المراجع الأجنبية والتي 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 الإستعلام المالي، تركز في إهتماماتها على إبراز دورها في مجال مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب وذلك بسرد النصوص القانونية دون التحليل أو التعمق في حيثياتها، مع إغفالها بشكل أساسي دراسة الطبيعة القانونية لمثل هذه الوحدات، وإطارها التنظيمي وهياكلها الوظيفية وما تتضمنه من إختصاصات مخولة لها، بالرغم من أهمية ذلك وسط المنظومة المؤسساتية في الدولة .

- تعدد وتفاوت الأساليب القانونية والتنظيمية التي إعتمدها المشرع الجزائري على مستوى مختلف السلطات الإدارية المستقلة، وعدم إستقراره على نماذج محددة يمكن الكشف من خلالها على الطبيعة القانونية لخلية معالجة الإستعلام المالي ،ومدى تمتعها بالطابع السلطوي والإداري والإستقلالية .

- صعوبة الحصول على المعلومات اللازمة حول موضوع البحث من قبل مصالح خلية معالجة الإستعلام المالي نظرا لطابع السرية الذي يكتنف نشاطها.

إشكالية البحث :

إن المتتبع لمسار إنشاء خلية معالجة الإستعلام المالي في الجزائر وسير عملها، يلحظ بشكل جلي حالة عدم الإستقرار التي لازمت مركزها القانوني جراء التعديلات المتتالية التي طرأت على أبرز معالم شكلها التنظيمي والهيكلي والوظيفي، حيث إكتفى المشرع عند إنشائها بوصف قانوني عام لها كمؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، ثم مالبث أن تراجع عنه ليستقر عند وصفها كسلطة إدارية مستقلة موضوعة لدى الوزير المكلف بالمالية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، وقد أثار هذا الوصف الأخير جملة من التساؤلات حول مغزى المشرع من ورائه، خاصة وأنه ظل حكرا على السلطات الضابطة للمجال الإقتصادي والمالي منذ إعتمادها بدل الهياكل الإدارية التقليدية، كما أن إختصاص خلية معالجة الإستعلام المالي في مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب والوقاية منهما، هو أبعد مايكون على إعتبارها ضمن هذه السلطات، أم أنه أريد بهذا التعديل إخراجها من دائرة التبعية السلمية للسلطة التنفيذية التي ميزت وصفها القانوني السابق، وذلك في سياق تكريسه لإستراتيجية الدولة للإصلاح البنيوي لهياكل الإدارة العامة التقليدية، وإعطائها دفعا جديدا من الإستقلالية والهيكلة الإدارية والوظيفية في سبيل تفعيل دورها البارز في مجال إختصاصها.

شرح الخطة :

لمعالجة معالم هذه الإشكالية، حاولنا من خلال فحوى ماورد في المبحث الأول الاحاطة بالطبيعة القانونية لخلية معالجة الإستعلام المالي والوقوف على مدى تحقق الطابع السلطوي والإداري والإستقلالية

في الوصف القانوني الذي تحتله كسلطة إدراية مستقلة سواء في منظومتها الهيكلية أو التنظيمية.

*ومواصلة في هذا السياق ونظرا للخصوصية التي يتميز بها مركزها القانوني، إرتأينا التنقل في **(المبحث الثاني)**، وكخطوة ثانية مكملة لما سبق طرحه، للإحاطة بمختلف الصلاحيات والإختصاصات الممنوحة لها ، لمعرفة مدى كفايتها في سبيل تأديتها للمهام المنوطة بها.*

المبحث الأول : الطبيعة القانونية لخلية معالجة الإستعلام المالي

لقد إستفادت خلية معالجة الإستعلام المالي من التحول الذي طرأ على وصفها القانوني ، بعد تردد واضح من المشرع الجزائري، حيث تم منحها في باديء الأمر وصفا قانونيا كمؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي(5)، والذي سرعان ماتم التراجع عنه نتيجة لعديد الأسباب، خصوصا التي أكدتها عمليات التقييم المشترك الذي خضعت له الخلية (6)، لتحمل بذلك وصف **سلطة إدارية مستقلة " autorité administrative indépendante"**(7)، وذلك على غرار عديد الهيئات المماثلة لها، وهو الوصف القانوني الذي فيه مايقال حول مدى توافر أهم عناصره في النموذج المعتمد للخلية، خصوصا ما تعلق منه بمضمون السلطة الممنوحة لها، ومدى تحقق وتجسيد الطابع الإداري صراحة في منظومتها هذا من جهة، ومن جهة أخرى البحث في مدى إستقلاليتها كعنصر ثالث في تكييفها والتي تعد أهمها، فهي من يمنح لطبيعتها القانونية خصوصيتها ضمن أجهزة الدولة.

المطلب الأول : الطابع السلطوي والإداري لخلية معالجة الإستعلام المالي

إن التكييف القانوني الأخير للخلية كسلطة إدارية مستقلة، وبالرغم من وروده بصيغة صريحة من قبل المشرع، إلا أنه يستلزم نوعا من التحديد الدقيق له، وتفكيك وتحليل أبرز عناصره، وخصوصا الطابع السلطوي الذي يتضمنه، ومدى تمتعها بالطابع الإداري المتلازم معه، والتعمق في فحوى مضامينهما.

الفرع الأول : مضمون الطابع السلطوي للخلية :

تؤكد مجمل الأحكام التي أوردناها آنفا صفة السلطة على الخلية، وذلك بالرغم من شمولية هذا الوصف وعدم تحديده لطبيعتها، وهو ما يتطلب تحديد دقيقا لمضمونه ومحتواه، مقارنة بعديد السلطات التي تشترك معها فيه(8)، وذلك من خلال أبعاده الفقهية والقانونية، إضافة لماورد في شأنه من دراسات وأبحاث، سواء ما تعلق منها بإبراز مفهومه العام بجميع أبعاده، أو من خلال تحديد نوعية الأساس الذي يقوم عليه في الهيئات الإدارية المستقلة عموما، وخلية معالجة الإستعلام المالي على وجه الخصوص .

أولا / المفهوم العام للسلطة :

تتعدد المفاهيم التي تشتمل على تعريف مصطلح السلطة وذلك بتعدد مجالات إستعمالاتها ، فالتعريف اللغوي لكلمة "السلطة" [9] يعني التسلط والإكراه والعنف، أو السيطرة والتحكم لها، أما اللغويون في فرنسا فيعرفونها على أنها " القدرة على القيادة ، وإتخاذ القرارات ، وفرض الطاعة[10] .

أما أبرز المفاهيم القانونية لمصطلح " السلطة " فهي "الحق في توجيه تصرفات الآخرين لتحقيق أهداف معينة، أو أنها تعني تلك القوة القانونية أو الشرعية التي تمنح الحق لشخص ما، في أن يصدر الأوامر لشخص آخر، أو لعدة أشخاص، والحصول على إمتثالهم وتنفيذهم للأعمال المكلفين بها" [11].

وبإسقاطنا لجملة ماتم إيراده من مفاهيم، على الطابع السلطوي الممنوح لخلية معالجة الإستعلام المالي، تتبادر في ذهننا عدة تساؤلات حول مدى تمتعها حقيقة بكل ما جاء به مضمون المفهوم القانوني للسلطة ؟ وهل تعتبر سلطة موازية للسلطات التقليدية ؟ وهو ما يدفعنا إلى إجراء نوع من المقارنة بين المصطلح الذي تم وصفها به كسلطة وفق نص المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 13-157 بنسخته العربية ، ومصطلح " **autorité**"[12] المقابل له في نفس النص بنسخته الفرنسية حيث نجد نوعا من التداخل، وخاصة إذا علمنا أن مصطلح السلطة يقابله في اللغة الفرنسية كلمتي" **autorité**" و"**Pouvoir** " واللذان يؤديان نفس المعنى، ولذلك عمل الفقة الإداري على إنهاء هذا التداخل بإعتبار مصطلح "Pouvoir" يرمز للسلطة العامة بمعناها الواسع أو المجرد، سواء المستمدة من إعتبارات رسمية كالسلطة التشريعية والسلطة القضائية أو التنفيذية، أو المستمدة من إعتبارات غير رسمية كتلك المستمدة من المكانات الخاصة، فيقال "Pouvoir paternel"، للتعبير عن سلطة أو الولاية الأبوية.

أما مصطلح " **Autorité**" فيشير بصفة خاصة لسلطة الوظيفة العامة فيقال السلطة الإدارية " Autorité administrative "، ولذلك نجد أن مصطلح "autorité" هو الأقرب لتوضيح ماهية السلطة الممنوحة لخلية معالجة الإستعلام المالي، وهو المغزى من إستعمال المشرع له في مضمون النص التنظيمي باللغة الفرنسية، وذلك حتى ينفي المشرع إنشائه لسلطة رابعة إلى جانب السلطات الثلاث التشريعية، التنفيذية، والقضائية، في حالة إستعماله لمصطلح "**Pouvoir**"، وهو ما إتفق عليه وأكده الفقه الإداري الفرنسي كما

أن الإعتراف بها، لا يتطلب بالضرورة أن ينظمها الدستور في نصوص خاصة لأنها تشكل تجربة حديثة، وهذا لا يتعارض البتة مع مبادئه ، فهو لا يضع مبادئ مقيدة لثلاثية السلطات وإنما المبدأ فيها هو الفصل بينها [13]، أما إطلاق المشرع وصف سلطة على هيئة ما فإنه يبتغي من وراء ذلك تبيان الطبيعة الخاصة بها، وبالتالي إخراجها عن الهيئات الإدارية التقليدية [14].

ومن خلال ماتم إيراده في هذا الصدد، يتضح لنا أن تمتع الخلية بوصف السلطة هو إعتراف بأنها ليست مجرد أداة تنفيذية، ولا ينحصر دورها في تقديم الإستشارات والإقتراحات، بل تتعداها إلى سلطة إصدار قرارات هي في الأصل من إختصاص السلطة التنفيذية[15]، وبذلك فوصف بالسلطة هو وصف خاص بطبيعتها ومستقل عن السلطات التقليدية، وخاصة التنفيذية لتمتعها بقدر كبير من حرية التدبير والإنشاء[16]، كما أن المشرع لم يكن ليُكَيِّفَ خلية معالجة الإستعلام المالي كذلك، إلا نتيجة لمحدودية وقصور الدور الذي لعبته إبان تصنيفها كمؤسسة عمومية[17]، كما أن طبيعة المجال الذي أنشأت من أجل تنظيمه يتطلب منحها طابعا سلطويا في مجال إختصاصها، فإضفاء الطابع السلطوي عليها يميزها على الكثير من الهيئات المماثلة لها في العالم[18] ، من حيث منظومتها القانونية، ، والتي تتناسب وتتلائم مع المهام التى تضطلع بها[19]، والتي تشكل الركيزة التي يقوم عليها طابعها السلطوي.

ثانيا / المعايير التي يقوم عليها مضمون السلطة في خلية معالجة الإستعلام المالي :

تختلف الأسس والمعايير التي تستمد منها خلية معالجة الإستعلام المالي السلطة المخولة لها من قبل المشرع وتتعدد، حيث يؤكد المعيار الفقهي في هذا الجانب على ضرورة تمتعها بمضمون طابعها السلطوي من سلطة إتخاذ القرار وحرية إصدارها له بشكل فعلي، والذي يظهر عند قيامها بالمهام والوظائف الموكلة إليها بصورة فعالة، دون الخضوع لأي رقابة سواء إدارية أو وصائية، وهذا ما يمثل الصورة الفعلية للإستقلالية التي يتطلبها عملها.

وبإسقاط هذا الطرح على الطابع السلطوي للخلية، نجدها تتمتع بموجبه بعديد الصلاحيات فهي ليست هيئة إستشارية فقط تساعد الهيئات الخاضعة لها بآراء فنية غير ملزمة للرئيس الإداري قانونا، لأن الفقه يرى عكس ذلك تماما،

حيت إعتبر أن الهيئات الإدارية المستقلة كالخلية، تتمتع حقيقة بإختصاص إستشاري ملزم، وبقوة للتأثير في كثير من الحالات المتعلقة بمجال إختصاصها، والتي تستمدها من قيمتها الذاتية بوصفها آراء صادرة عن رجال فنيين ذوي خبرة واسعة[20] مع تتمتعها بسلطة إصدار القرارات والتي يعود أصل الإختصاص فيها للسلطة التنفيذية[21].

أما بالإعتماد على المعيار التشريعي وخصوصا ما أورده المشرع الفرنسي في هذا الإطار، نجده لم يتردد في إصباغ الطابع السلطوي على بعض الهيئات التي لاتمتلك سلطة قرار فعلية[22]، والتي تكتسبه وفق معيار غامض، وذلك بالأخذ بعين الإعتبار تكوين تشكيلتها وغالبا ما تؤخذ الإستشارات التي تقدمها بعين الإعتبار من قبل السلطة التي طلبتها أو التي قُدِّمَت لها، فهي تتمتع بطابع سلطوي حقيقي مصدره المراكز المعنوية لأعضائها[23]، أما المشرع الجزائري فنجده لم يتردد كذلك في إعطاء وصف السلطة لعديد الهيئات، بالرغم من أن مجمل الإختصاصات المخولة لها لا تتعدى الجانب الإستشاري، وهو ما يحيلنا إلى فكرة عدم تحكمه بصورة ما بالمصطلحات القانونية، مايؤدي بالنتيجة إلى التأثير سلبا على التكييف السليم لمختلف الهيئات الإدارية المستقلة، وهو ما لا يسهّل أمر إحصائها وحوصلتها [24].

وقد منحت لهذه السلطات صلاحيات واسعة في إطار تجزئة الإدارة **« Démembrement de l'administration »**، أي تخويل بعض الإختصاصات التي هي عادة من صلاحيات الدولة إلى السلطات الإدارية المستقلة [25]، وهو مانلحظه على مستوى الخلية التي تتمتع بسلطات متعددة في مجال إختصاصها، معتمدة في ذلك على عامل الرقابة والوقاية في القطاع المالي خاصة وباقي القطاعات الأخرى المتصلة به ، وذلك عن طريق إصدار رئيسها ومجلسها لعديد القرارات ، وهذا ما يجسد تمتعها بسلطة قرارفعلية بمناسبة آدائها للمهام الموكلة إليها، إضافة إلى صلاحياتها في إقتراح النصوص التشريعية والتنظيمية في مجال إختصاصها[26].

أما أبرز ماجاء من إجتهادات قضائية في تحديد مضمون الطابع السلطوي للهيئات الإدارية المستقلة كخلية معالجة الإستعلام المالي، فيتجلى أساسا في ما إعتمده مجلس الدولة الفرنسي من معايير للتمييز بين مدى تمتعها

بالطابع السلطوي أو بإعتبارها مجرد هيئات إستشارية، حيث أجمع على ضرورة تمتع هذه الهيئات بسلطة إتخاذ القرارات الفردية النافذة حتى يمكن إعتبارها سلطة عامة، ولكنه سرعان ما تراجع عن هذا الموقف في تقريره العام لسنة 2001، والذي إعتبر فيه أن الهيئات التي لها القوة التأثير يمكن منحها طابعا سلطويا، فمعيار التأثير حاسم لتحديد الطابع السلطوي للسلطات الإدارية المستقلة(27).

وكحوصلة لكل ما تم طرحه حول الطابع السلطوي للخلية، نصل إلى نتيجة مفادها أن إطلاق المشرع وصف السلطة عليها يهدف من وراءه تدعيم وجودها القانوني إنطلاقا من الطبيعة الخاصة التي تتمتع بها، وإخراجها بذلك من مفهوم إدارات الدولة التقليدية(28)، أما من جانبها الوظيفي، فالمشرع يسعى من وراء الطابع السلطوي الممنوح لها، تعزيز مكانتها في سبيل قيامها بالمهام الموكلة إليها.

الفرع الثاني : مظاهر تمتع خلية معالجة الإستعلام المالي بالطابع الإداري

إن الطبيعة القانونية لخلية معالجة الإستعلام المالي، لا تتوقف عند الطابع السلطوي الأصيل فيها كما أسلفنا طرحه، بل يضاف إليها الطابع الإداري المتلازم معه، لأنه لايكفي وحده لقيامها بالمهام الموكلة إليها، لذلك كان لابد من منحها صبغة وطابعا إداريا يتلائم مع طبيعة وخصوصية المهام المنوطة بها، والذي إعترف به المشرع صراحة لها بإعتبارها سلطة إدارية مستقلة، وذلك رغبة منه بإصباغها به بما يحمله ذلك من دلالات للإضطلاعها بمهام محددة، خارج الإطار التقليدي لإدارات الدولة الكلاسيكية(29).

وعلى غرار ما أسلفنا ذكره من معايير، فمعرفة مدى تمتع خلية معالجة الإستعلام المالي بالطابع الإداري يتطلب إسقاط عديد المعايير لمعرفة حقيقة ذلك، والبداية بالمعيار المادي والذي يعتبر فيه المشرع الفرنسي أن الخلية كسلطة إدارية مستقلة، هي فئة جديدة ومستحدثة جاءت كبديل للهيئات الإدارية التقليدية في القانون الإداري(30)، وذلك إنطلاقا من طبيعة القرارات الصادرة عنها، والتي تعد شكل من أشكال ممارسة إمتيازات السلطة العامة المعترف بها لها، وذلك بالموازاة مع إختصاص القضاء الإداري في النظر في منازعاتها، إضافة للغاية من إستحداثها، بإعتبارها آليات أنشئت لتلبية حاجيات جديدة لا

تصلح لتلبيتها المرافق الإدارية التقليدية، لما تتميز به القطاعات التي تتدخل في تنظيمها من تعقيد وخصوصية[31]، فهي تقوم بوظيفة التنظيم التي هي في الأصل ملقاة على عاتق الدولة [32]، وهو ماذهب إليه غالبية الفقه الإداري في الجزائر، وذلك بالأخذ بعين الإعتبار لنشاطها في السهر على تطبيق القانون في المجال الذي تختص فيه [33]، وهوما يتأكد بالنسبة للخلية من خلال المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 13-157 [34]، والتي تنص على صلاحياتها في إصدار الخطوط التوجيهية والتعليمات والخطوط السلوكية، إضافة للمادة 6 من القانون رقم15-06[35]، والتي تؤكد على أن تطبيق الخطوط التوجيهية الصادرة عن الخلية يكون على الخاضعين غير المنصوص عليهم في المادة 10 مكرر3 من هذا القانون، لا سيما منها المؤسسات والمهن غير المالية والتأمينات.

أما المادة 4 فقرة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المعدل والمتمم ، فخولت للخلية إمكانية إقتراحها 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 وذلك من خلال وضعها لكافة الإجراءات الضرورية، وذلك بتنظيم عملية جمع المعلومات والمستندات والمواد المتعلقة بمجال إختصاصها وذلك بإصدار قرارات بأغلبية أصوات أعضاءها [36].

وبإنتقالنا إلى الأسس التي يقوم عليها المعيار العضوي، يتضح لنا جليا أن تشكيلة مجلس الخلية تعتبر معيارا شكليا يستند عليه لتأكيد طابعها الإداري، وإستبعاد أي طابع آخر قد يميزها وذلك بالنظر لصفة الأعضاء السبعة المكونين له وأسلوب تعيينهم، فأربعة منهم يختارون بحسب كفائتهم في المجال الأمني والمالي، وقاضيين إثنين يعينهم وزير العدل حافظ الأختام بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء، وهوما يشير لنا بوضوح أن أغلبية أعضاء مجلسها هم من الإداريين .

ولكن مايثير الإلتباس وفق هذا المعيار، هو أن المشرع لم يتناول مسألة القرارات الصادرة عن الخلية ولا كيفية الطعن فيها ولا حتى الجهة المختصة بالنظر فيها، وذلك بالرغم من تمتعها بعديد المهام التي تتطلب إصدار قرارت إدارية في شأنها، ويظهر لنا الإشكال من زاوية أخرى في مدى قابلية التنازع

بشأنها أمام القضاء الإداري، والذي قد يكون مرده أنها تدخل ضمن الهيئات الجديدة نسبيا الحاملة لهذا الوصف القانوني، كما أنه يتأكد لنا جليا بالإعتماد على المباديء العامة للقانون، أو من خلال الإجتهادات القضائية لمجلس الدولة الفرنسي، وخاصة إذا علمنا أن المشرع الجزائري، يعتمد في تنظيمه لها على تقليد القواعد المطبقة في القانون الفرنسي تقليدا إيمائيا، وهوما يعيب عليه تبني مثل هذه الهيئات على المستوى التنظيمي والهيكلي في أجهزة الدولة ، بالإعتماد على التقليد الذي ذهب إلى حد إستنساخ قواعد القانون الفرنسي، حتى وإن كانت لاتتلائم دائما مع البنية المؤسساتية للدولة الجزائرية [37].

المطلب الثاني : مدى إستقلالية خلية معالجة الإستعلام المالي

إن إضفاء الطابع السلطوي والإداري على الخلية غير كافي لوحده، فكان لابد من إقترانه بصفة الإستقلالية، التي تمنح لها طابعا إستثنائيا، وهو ما كان لها صراحة، كنتيجة لتغيير وصفها القانوني إلى سلطة إدارية مستقلة، ما يؤدي بالضرورة إلى نزع أي لبس قد يثار في مدى أحقيتها بها، بل هو دليل قاطع على إتجاه نيته لإصباغها بهذه الخاصية، بما تتصف من طابع متميز[38]، والذي يهدف من وراءه المشرع تحسين أدائها وضمان مزيد من الخصوصية لها، وصلاحيات أوسع في مواجهة المتعاملين معها، وطريقة عمل وإدارة أكثر مرونة[39]، وذلك بالرغم من عدم الجزم بأنها نسبية أو مطلقة وشاملة لكل النواحي التي تتعلق بنشاطها، نظرا للغموض الذي يكتنف معالمها والتي لا يمكن إستقراؤها إلاّ بالبحث عنها في واقعها العملي أو ما يصطلح عليها بالإستقلالية الفعلية، التي تجد دعائمها في مستويين أحدهما عضوي والآخر وظيفي[40]، وإستخلاص مايتضمنانه من مظاهر مجسدة لها، ومعرفة مختلف العراقيل التي تشكل حدا أمام الوجود الفعلي لهذه الإستقلالية من خلالهما .

الفرع الأول : مظاهر وحدود تجسيد الإستقلالية العضوية لخلية معالجة الإستعلام المالي

تمثل الإستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة ، أكثر الجوانب التي إهتم بها فقهاء وشراح القانون الإداري وخاصة الفرنسيين منهم[41] ، فهي تُعنَى أساسا بكل ما يتعلق بالتشكيلة المكونة لأعضائها والأسلوب المتبع في تعيينهم، أوفي طريقة عزلهم من وظائفهم، كما يمكن تَقَصِّي مدى وجودها أو

محدوديتها من خلال الإعتماد على عديد العناصر والمؤشرات، كتحديد مدة إنتخاب الرئيس والأعضاء وإختلاف الجهات المقترحة لهم ، ومدى تطبيق نظامي العهدة والتنافي عليهم.

أولا / مظاهر الإستقلالية العضوية لخلية معالجة الإستعلام المالي

بإستقراءنا لمختلف النصوص المنظمة لسير عمل خلية معالجة الإستعلام المالي، نلحظ عديد المظاهر التي تبناها المشرع لتأمين الناحية العضوية من إستقلاليتها، وخصوصا تشكيلتها الجماعية، وتحديده لصفاتهم وكيفية تعيينهم ومدة عهدتهم، ومدى خضوعهم لنظام التنافي عند القيام بوظائفهم.

1- التشكيلة الجماعية :

لقد إعتمد المشرع عند إستحداثه للخلية على تشكيلة جماعية لمجلسها، متكونة من ستة أعضاء من ضمنهم الرئيس لأدارة هياكلها، ثم مالبث أن وسَّعها وذلك مع أولى بوادر تحولها إلى سلطة إدارية مستقلة، وكان ذلك بتدعيم هيكلها العضوي وتوفير الموارد البشرية المؤهلة[42]، حيث أصبح تعدادها سبعة أعضاء إضافة للأمانة العامة، وأربعة **(4)** مصالح تقنية تابعة تساعد المجلس في أداء مهامه، والذي يفهم منه رغبة المشرع في التحضير لدخولها مرحلة جديدة من الإستقلالية العضوية الفعلية، والذي يفرضه تعدد المهام الموكلة إليها وتشعبها[43]، كإحدى أهم العوامل المقوية لإستقلاليتها بشكل عام، والتي يظهر لنا تجسيدها الفعلي خصوصا من خلال القرارات الصادرة بعد مداولات مجلسها، والتي تكون دائما بإجماع كل أعضائه وهوما يشكل إضافة إلى باقي الضمانات، التي متى ثبت توافرها على مستوى منظومتها، نكون حينها أمام تركيبة جماعية تتمتع فعلا بالإستقلالية العضوية المطلوبة .

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

لقد نظم المشرع العضوية في مختلف الهياكل المكونة للخلية، من خلال تحديده لصفات أعضائها ومراكزهم والجهات المنتمين إليها [44]، وهو ما يمنح الجهة المكلفة بتعيينهم الحرية الكاملة في إختيارهم، ما يمثل مؤشرا إيجابيا يدعم إستقلاليتها العضوية ويكرس لتمثيلية تعددية ضمنها، والتي لاتكتمل إلا بإشراك

الحد الأقصى من القطاعات الفاعلة في مجال إختصاصها، والذي يظهر من خلال تعدد الجهات المكلفة بالتعيين على مستوى مجلسها، خاصة بالنسبة لممثلي المجال القضائي، حيث كلف بتعينهما وزير العدل حافظ الأختام بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء، أما صلاحية تعيين بقية أعضائه ورئيسها، فهي مكرسة في يد رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي صادر عنه .

3- تحديد مدة إنتداب الرئيس والأعضاء:

لقد إستقر المشرع منذ إنشائه للخلية على تطبيق نظام العهدة عليهم[45]، حيث نصت المادة 10فقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 02-127 على أن تعيين رئيس مجلس الخلية وأعضاؤه ، يكون بموجب مرسوم رئاسي ، ويكون ذلك لعهدة مدتها 4 أربعة سنوات ، قابلة للتجديد مرة واحدة [46].

4- مدى تكريس نظام التنافي على أعضاء مجلس الخلية :

يعتبر نظام التنافي من المظاهر المجسدة للمبدأ الدستوري القاضي بضرورة إحترام الإدارة لمبدأ الحياد وفق نص المادة 23 من الدستور الجزائري[47]، ومن خلال إستعراض النصوص المنظمة للعضوية في مجلسها فقد لمسنا غياب أي مؤشر لتكريس هذا النظام على مستواها سواء بشكله المطلق أو النسبي، ولتجاوز هذا الإشكال يمكن إخضاع أعضائها لأحكام الأمر رقم 07-01 المتعلق بحالات التنافي والإلتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف[48]، والذي إعتمده المشرع لتغطية وسد الثغرات الموجودة في النصوص التأسيسية لبعض السلطات الإدارية المستقلة في هذا الجانب، وفي مقابل ذلك نلحظ إعتماد المشرع لنظام آخر لايؤدي نفس الدور ولكن له من الأهمية ما لنظام التنافي، ألا وهو **"واجب التحفظ"** ، وذلك من خلال المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 02-127 والذي يمثل المنظور الذي إعتمده لتفعيل إستقلاليتها العضوية، وقد ترك كيفية تطبيق معالمه للتشريع المعمول به[49] ، كدليل للأهمية التي يوليها المشرع لهذا الواجب في تنظيم العلاقة العضوية بين أعضاء المجلس والخلية بشكل عام .

ثانيا / حدود الإستقلالية العضوية لخلية معالجة الإستعلام المالي :

بإستعراضنا لمختلف الأوجه والعناصر، المكرسة لإستقلالية الخلية في جانبها العضوي وجدنا عديد المؤشرات التي تعيق إكتمالها، وتحد منها وتضيق

من وجودها، والذي يعود مرده إلى رغبة السلطة التنفيذية في إبقاء بعض وسائل الضغط عليها، وخاصة ما يتعلق منها بالجانب الرقابي الممارس عليها بأشكال متعددة، ظاهرها رقابي أما باطنها فهو تقييد للإستقلاليتها العضوية .

1- تحكم السلطة التنفيذية بسلطة التعيين في الخلية :

يشكل إحتكار السلطة التنفيذية لصلاحية إقتراح وتعيين أعضاء الخلية خصوصا على مستوى مجلسها إحدى العثرات التي تعيق تجسيد إستقلاليتها العضوية، والذي يظهر في شكل تبعية هؤلاء الأعضاء وخضوعهم لسلطتها، وقد حاول المشرع تجاوز هذا الإشكال بإضافة وزير العدل حافظ الأختام كجهة ثانية مكلفة بتعيين ممثلي الجانب القضائي، إلا أن أثر ذلك يبقى نسبي ومحدود لأن تعداد مجلسها يضُم سبعة أعضاء والتعديل إشتمل على عضوين فقط، كما أنه من جانب آخر يُعَدُ تكريسا لهيمنة السلطة التنفيذية على صلاحية الإقتراح والتعيين على مستواها .

2- قابلية عهدة الأعضاء ورئيس الخلية للتجديد :

بالرغم من أن المشرع أخضع أعضاء مجلس الخلية لنظام تحديد العهدة، إلا أنه أغفل تحديد الجهة المكلفة بعزلهم وأساليب إنهاء مهامهم مسبقا (كالخطأ الجسيم، عدم القدرة على مزاولة المهام ...إلخ)[50]، والتي لها تأثير سلبي على إستقلاليتهم العضوية، وقد أكد المجلس الدستوري الفرنسي في هذا الصدد[51]، على ضرورة إعتماد مدة طويلة نسبيا بدل التجديد الدوري لها، حتى لا يفتح الباب واسعا أمام السلطة التنفيذية التي عينتهم، للتدخل متى شاءت سواء بالضغط عليهم أو بتوقيفهم أوعزلهم نهائيا من مناصبهم، على إعتبار عدم تحديده أيضا للحالات التي تستدعي ذلك، وهو مايفسر إدراج عديد الأنظمة لهذه الحالات في نصوصها الدستورية ، أما البعض الآخر فتكفل التشريع بتنظيمها[52].

2- غياب تطبيق نظام التنافي على أعضاء الخلية :

إن غياب نظام التنافي في منظومة الخلية أمر لا يمكن التغاضي عنه، لأنه يهدد إستقلاليتها في الصميم وذلك من باب عدم حياد أعضائها، لأن العضو الذي ينحاز لطرف ما لإعتبارات شخصية[53]، فتأثير ذلك يمتد إلى سائر منظومتها العضوية، وبالتالي تصبح مصالحهم الشخصية أولى بالإهتمام، من

المصلحة العامة مايستوجب ضرورة تكريسه على جميع أعضاءها، لتفادي مختلف المظاهر التي من الممكن أن تحدث خللا في إستقلاليتها العضوية وتعرقل تجسيد إستقلاليتها بوجه عام.

الفرع الثاني: مظاهر وحدود الإستقلالية الوظيفية لخلية معالجة الإستعلام المالي

لا يكتمل تجسيد إستقلالية الخلية إلا بتوفر عناصر تُعْنَى أساسا بتنظيم جانبها الوظيفي، والذي يتحدد من خلال عديد المظاهر التي أوردها الفقه الإداري، وخاصة منها الوسائل القانونية والوسائل المادية والمالية، والتي لها تأثير مباشر في تحديد مدى تمتعها بها.

أولا / مظاهر الإستقلالية الوظيفية لخلية معالجة الإستعلام المالي

تتجسد الإستقلالية الوظيفية للخلية من خلال عديد المظاهر، كتنوع نشاطها الوظيفي، والإعتراف الصريح لها بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، إلى جانب إقتراحها لتنظيمها ونظامها الداخلي .

1- تنوع النشاط الوظيفي للخلية :

تضطلع الخلية بعديد المهام والوظائف، سواء المتعلقة بنشاط منظومتها الإدارية أو بمجال تخصصها الذي قيدها المشرع به ومنحها فيه عديد الإختصاصات والصلاحيات، ففي كلا الجانبين نجد أن التعدد والتنوع هو المظهر الغالب على نشاطها الوظيفي، والذي يبرز من خلال الهياكل الإدارية والتقنية التي ميزها المشرع بها، وذلك لقاء الوظائف والمهام الموكلة بتنفيذها.

2- الإستقلال الإداري للخلية :

لقد شهد الإستقلال الإداري للخلية تحول جذريا بمجرد تحولها إلى سلطة إدارية مستقلة، ما أكسبها عديد الضمانات الإضافية إلى جانب ما هو مكرس فيها، ولعل أبرز ما يجسد إستقلاليتها الوظيفية هو الطابع الإداري الصريح الممنوح لها، وتلازمه مع صفة الإستقلالية ، واللذان يشكلان الى جانب الطابع السلطوي أهم دعائم هذه الإستقلالية .

3- إختصاص الخلية بوضع نظامها الداخلي :

يمثل وضع الخلية لنظامها الداخلي مظهرا من مظاهر تجسيد إستقلاليتها الوظيفية، حيث كلف بموجبه رئيسها بإقتراح التنظيم، والنظام الداخلي لها

والسهر على تنفيذهما[54]، مامن شأنه منحها حرية إختيار مجموع القواعد التي تقرر بها كيفية تنظيمها وسيرها، دون مشاركتها مع أي جهة أخرى .

4- الإعتراف للخلية بالشخصية المعنوية :

لقد إعترف المشرع الجزائري للخلية صراحة بالشخصية المعنوية وذلك منذ إنشائها، فهي تظل

على هذا الأساس عنصر مؤثرا ومساعدا في إظهار إستقلاليتها الوظيفية، وذلك بالنّظر إلى النتائج والآثار المترتبة على التمتع بها، والتي يمكن إستخلاصها بالرجوع الى القواعد العامة الواردة في هذا الشأن، والتي يعد أبرزها التمتع بأهلية التقاضي، والتي تظهر من خلال تكليف رئيسها برفع الدعاوى القضائية وتمثيلها أمام السلطات والهيئات الوطنية والدولية، أما أهليتها في التعاقد فتتجلى خصوصا في تكليف المشرع لرئيسها بإبرام كل صفقة وعقد وإتفاقية وإتفاق بصفته ممثلا عن الخلية[55]، أما من جانب تحمل الخلية لمسؤولية تصرفاتها القانونية، فنلحظ غياب النصوص الدالة على ذلك في منظومتها القانونية.

5- الإستقلال المالي للخلية :

لقد ميز المشرع الخلية بالإعتراف الصريح لها بالإستقلال المالي[56]، حتى تأخذ إستقلاليتها المالية طابعا خاصا ومتميزا ، وذلك بحصولها على ميزانية مستقلة تكون إجماليا ممولة من طرف الدولة ، إلا أن كل ذلك لا ينفي حالة الغموض التي تعتري إستقلاليتها الوظيفية من هذا الجانب .

ثانيا / حدود الإستقلالية الوظيفية لخلية معالجة الإستعلام المالي

بالرغم من ما تتمتع به الخلية من مظاهر تدعم إستقلاليتها الوظيفية، إلا أنها تصطدم في واقعها الوظيفي بعديد القيود والعراقيل التى تعمل على الحد والتضييق من نطاقها، سواء من ناحية إستقلالها المالي أو الإداري عن السلطة التنفيذية، وهو ما يظهر لنا مدى نسبية إستقلاليتها الوظيفية .

-1 عرض الخلية لحصيلة نشاطها السنوي على وزير المالية :

بالرغم من أن المشرع لم يلزم الخلية بنشر تقارير نشاطها أو بإتباع وسائل نشر محددة، غير أنه ربط ذلك بضرورة عرضها على وزير المالية، والذي يمثل إحدى المظاهر المقيدة لإستقلاليتها الوظيفية لأنه بموجب هذا التقرير تتمكن السلطة التنفيذية ممثلة في شخص وزير المالية من ممارسة نوعا

من أنواع الرقابة البعدية أو اللاحقة على أعمالها ونشاطاتها ولو بطريقة غير مباشرة وصريحة، ولذلك كان الأجدر به إلزامها بنشره على نطاق واسع ليتمكن الرأي العام من أخذ فكرة على دورها في مجال إختصاصها.

2- محدودية الإستقلالية المالية للخلية :

إن إعتراف المشرع صراحة للخلية بالإستقلال المالي، لانجد مايؤكده في مختلف النصوص

المنظمة لها، فسمته البارزة هي الغموض والنسبية والذي يتأكد لنا من خلال تحكم الجهاز التنفيذي بشكل مسبق في ميزانيتها، فكل الإيرادات الخاصة بميزانية تسيير نشاطها تعتمد بصفة كلية على موارد الدولة، وبالتّالي فتبعيتها للسلطة التنفيذية من هذا الجانب لاشك فيها مطلقا، وذلك لخضوعها لقواعد المحاسبة العمومية والتي تمثل نوعا من الرقابة اللاحقة المقلصة لحريتها في التصرف في ذمتها المالية، وبالتالي مزيدامن التقييد لإستقلاليتها الوظيفية، والتي تواصل مداها بالرغم من التعديل الوارد على مركزها القانوني، وذلك بإستمرار نفس الغموض الذي يعتريها والتي أصبح ظاهرا بصفة جلية، وهذا ما لم يقابله المشرع بأي جديد يذكر للتقليص من المؤشرات التي تحد منها، أوعلى الأقل إخراجها من حالتها الصورية.

المبحث الثاني : إختصاصات خلية معالجة الإستعلام المالي

لقد سعى المشرع الجزائري منذ إستحداثه لخلية معالجة الإستعلام المالي، على منحها عديد الصلاحيات والإختصاصات للقيام بالمهام المنوطة بها وفق الشكل المطلوب، وحتى تحقق الفعالية المنتظرة منها في مجال إختصاصها، وقد تنوعت هذه الصلاحيات وتعددت فمنها ما تمارسه الخلية بشكل غير مباشر، وذلك لعدم إدراجها صراحة في منظومتها القانونية والتي تتعلق أساسا ببعض الصلاحيات المحدودة ذات الطابع التنظيمي والإستشاري ، ومنها ما خُوّلَ لها بشكل صريح كصلاحيتها في إستكشاف وإعتراض وتجميد العمليات المالية محل الشبهة .

المطلب الأول : مضمون الصلاحيات التنظيمية والإستشارية لخلية معالجة الإستعلام المالي

تندرج معظم الصلاحيات التنظيمية والإستشارية المخولة للخلية ضمن إختصاصها الوقائي، الذي مافتيء المشرع الجزائري التأكيد على تفعليه من خلال مختلف النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بهذا الشأن، وذلك إلتزاما منه بفحوى الإتفاقيات التي صادقت عليها الجزائر في هذا الإطار.

الفرع الأول : الصلاحيات التنظيمية لخلية معالجة الإستعلام المالي

بالرغم من أن المشرع الجزائري لم يخول للخلية صراحة الإختصاص التنظيمي، وذلك من خلال إستقرائنا للأحكام التي تضمنها النص المنشيء لها والقوانين ذات الصلة بإختصاصها، ولكن هذا لا ينفي تمتعها به بشكل غير مباشر ومحدود، ما يعد تحقيقا لخصوصية المهام التي كُلِّفَتْ بتنفيذها، والذي يظهر خصوصا من خلال صلاحياتها في وضع الإجراءات الضرورية للوقاية من تمويل الإرهاب وتبييض الأموال وكشفها[57]، إضافة لصلاحياتها في إصدار الخطوط التوجيهية والتعليمات والخطوط السلوكية، التي تطبق على الخاضعين[58] لاسيما المؤسسات والمهن غير المالية والتأمينات[59]، وذلك بالإتصال مع مختلف المؤسسات والأجهزة المتمتعة بسلطة الضبط والرقابة[60]، والتي يتصل الإختصاص التنظيمي للبعض منها مع ماهو مخول للخلية في هذا الشأن، من خلال تقاسم الأدوار معها، وذلك بإخضاع المؤسسات الناشطة في قطاع التأمين وقطاع بورصة القيم المنقولة والمؤسسات والمهن غير المالية لصلاحيات الخطوط التوجيهية الصادرة عن الخلية .

الفرع الثاني : الصلاحيات الإستشارية لخلية معالجة الإستعلام المالي

على إعتبار أن الخلية تمثل الهيئة الوحيدة التي منحها المشرع الجزائري صراحة هذا الإختصاص الوقائي الأصيل، فهي تمثل نقطة الإرتكاز التي تقوم عليها أي منظومة قانونية أو تنظيمية أو إجرائية في هذا المجال، ولذلك يقع من الضروري إشراكها في وضع معالمها، وهو ما دفع بالمشرع لمنحها بعض الصلاحيات للتدخل في هذا الإطار والتي تتصف نوعا ما بالطابع الإستشاري، كإقتراحها لكل نص تشريعي أو تنظيمي في مجال إختصاصها، مع

إصدارها للتقارير السنوية المتعلقة بنشاطها، إضافة لإقتراح رئيسها لتنظيمها ونظامها الداخلي وتنفيذه، كتعزيز لهذا الدور الإستشاري المحدود .

أولا / المساهمة في إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية :

وهي صلاحيات نلمسها من خلال مظهرين، يتعلق كلاهما بتقديمها للإقتراحات، سواء ماتعلقمنها بالنصوص القانونية والتنظيمية في مجال إختصاصها، أو ما إرتبط منها بنظامها وتنظيمها الداخلي.

1- إقتراح النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بمجال إختصاصها :

تتجلى أبرز مظاهر الطابع الإستشاري للخلية، في تقديمها للإقتراحات[61] **Suggestions** حول كل نص تشريعي أو تنظيمي يكون موضوعه مكافحة تمويل الإرهاب وتبييض الأموال، وهو مانصت علية المادة 4 فقرة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 02-127، والتي تتسم بطابع إستشاري إختياري لايحمل في طياته أي إلزامية الأخذ بها صراحة من قبل المشرع ما يخرجها تماما من مصاف الهيئات الإستشارية.

2- إقتراح التنظيم والنظام الداخليين :

والذي يتمحور حول تكليف المشرع لرئيس الخلية بإقتراح تنظيمها ونظامها الداخليين والسهر على تنفيذهما[62]، وقد كان بالإمكان إعتبار هذه الصلاحية من قبيل الإختصاص التنظيمي لولا أن المشرع خول لها صلاحية المصادقة عليهما صراحة أو ضمنيا، وهو الإغفال الذي يفتح المجال لتدخل السلطة التنفيذية ممثلة في وزير المالية للمصادقة عليهما، وبذلك لاتتجاوز هذه الصلاحية صفة الإقتراح غير الملزم الذي لايمكن البتة إدخاله ضمن الصلاحيات الإستشارية، فهى تظل مجرد إقتراحات يمكن أن تبني عليها السلطة المكلفة قرارها بالمصادقة، كما يمكن لها إغفالها لعدم وجود ما يلزمها على الأخذ بها.

3- إقتراح نموذج الإخطار بالشبهة ووصل الإستلام :

على إعتبار أن الإخطار بالشبهة، يدخل ضمن أهم الصلاحيات المخولة للخلية إتجاه الخاضعين له، فقد عمل المشرع على الإحاطة بجوانبه الشكلية والموضوعية، حيث خول لها إقتراح شكله ونموذجه، ومحتواه، ووصل إستلامه[63]، وذلك سعي منه إلى إضفائها ببعض الإختصاص الإستشاري،

بالرغم من محدوديته على إعتبار أن الحرية كاملة في ذلك للتنظيم للأخذ بهذه الإقتراحات من عدمه، ما يحيلنا إلى التساؤل المثار حول المغزى من منحها هذا النوع من الصلاحيات عديمة الجدوى والفائدة بالنسبة لها.

ثانيا / إصدار التقارير délivrance des rapports :

يظهر دور الخلية الإستشاري في هذا المظهر، من خلال تكليف رئيسها للمسؤول عن إعداد الحصائل التقديرية والحساب الإداري والحصيلة السنوية لنشاطاتها، وذلك دون تحديد المشرع لكيفية تحريرها وإصدارها، بينما أكد على إلزامية عرضها على وزير المالية بعد موافقة مجلسها[64]، للإطلاع عليها بإعتبار الخلية موضوعة لديه، وهو الإجراء المعمول به على مستوى عديد السلطات الإدارية المستقلة[65]، وقد دأبت الخلية منذ إنشائها على إصدار هذا النوع من التقارير[66]، والتي من شأنها إبراز المهام المنجزة من قبلها، وإستعراضها للمعطيات والإحصائيات المتعلقة بنشاطها، وبمجال إختصاصها، بينما لا نلاحظ لها في هذا الإطار، أية صلاحية في إصدار، أي نوع من التوصيات recommandation[67] أو بتقديمها للآراء[68] Avis ، سواء للحكومة أولمختلف الهيئات المرتبطة بمجال إختصاصها[69]،على عكس بعض الهيئات المماثلة لها[70]، ما يستوجب من المشرع تدارك ذلك لأهميتها في تعزيز طابعها الإستشاري.

ويستفاد مما تقدم، أن إختصاص الخلية الإستشاري المحدود لا يمكنه بتاتا إدخالها ضمن الهيئات الإستشارية[71]، لأن معظم صلاحياتها فيه هي عامة وتوجيهة، وهي مخولة لمثيلاتها من السلطات الإدارية المستقلة، فهي تدخل في باب الإختيار الحر لها في تقديم مقترحاتها، ولم يدرج في نصوصها ما يشير الى إلزامية الأخذ بها، عكس عديد الهيئات التي تعد إستشاراتها إجبارية بنص القانون صراحة.

المطلب الثاني : صلاحيات الخلية في الإستكشاف والإعتراض (طلب التجميد أو الحجز)

إدراكا من المشرع الجزائري بالدور الأساسي المنوط بالخلية في مجال إختصاصها، فقد عمل على تعزيزها بعديد الصلاحيات لتمارس في إطار

إستكشافها للعمليات المالية محل الشبهة وما إقترن بها من طلبات الإعتراض على تنفيذها وطلب التحفظ على الأموال المتأتية منها، وتجميدها أو حجزها .

الفرع الأول : مضمون صلاحيات الإستكشاف المنوطة بخلية معالجة الإستعلام المالي

على إعتبار أن الخلية، إنطلاقا من تسميتها كهيئة متخصصة في معالجة الإستعلام المالي فهي مكلفة بالإستعلام والكشف عن عمليات إعادة توظيف الأموال الناتجة عن تبييض الأموال وتمويل

الإرهاب، في إطار نظام الإخطار بالشبهة، ومايليه من بحث وإستعلام لإستكشاف المعلومات الواردة ضمنه وذلك بإستلام الإخطارات بالشبهة، والبحث عن المعلومات المتعلقة بالعمليات الورادة ضمنها، وإستكشافها، ومعالجتها، وتحليلها، وإرسالها للسلطات القضائية للتحقيق والمتابعة الجزائية.

أولا / صلاحيات الخلية المرتبطة بالإخطار بالشبهة (تصريحات الإشتباه) :

يمثل الإخطار بالشبهة، الواجب القانوني الملزم لكل الخاضعين الذين نص عليهم القانون صراحة خصوصا الناشطين في القطاع المالي من المؤسسات المالية والبنوك، والأشخاص الطبيعية والمعنوية التي يرتبط عملها بحركة رؤوس الأموال[72]، والذي يكون وفق الشكل والنموذج المحدد له قانونا، ويحرر عند الإشتباه بعملية أو نشاط غير إعتيادي مشتبه بكونه يدخل ضمن مفهوم تبييض الأموال أوتمويل الإرهاب، وقد أدخل المشرع هذا الواجب أو الإلتزام في إطار التبليغ أو الإبلاغ عن العمليات المشبوهة[73] حيث أوكل للخلية مهمة إستلام مختلف الإخطارت بالشبهة والتقارير السرية الواردة إليها من الجهات المخطرة لها ، وذلك مقابل حصول هذه الأخيرة على وصل إستلام يقدمه لها موظف الخلية[74].

ثانيا/ صلاحيات إستكشاف وتحليل ومعالجة العمليات محل الاخطار بالشبهة :

تتنوع الصلاحيات المخولة للخلية، المتعلقة بإلتزامات واجب الإخطار بالشبهةوالتقارير السرية الواردة إليها، لتحيط بكل ما يحمله مضمون هذا الواجب، في إطار تنفيذها لمهامها، وذلك بتحليل ومعالجة المعلومات والمعطيات والوثائق الواردة ضمنها، وطلب المعلومات الإضافية لإتمام المهام الموكلة

ذإليها مع ضمانها لسرية هذه المعلومات، إلى غاية تحويلها للتحقيق فيها والمتابعة القضائية.

1- تحليل ومعالجة المعلومات محل الإخطار والتبليغ:

لقد خول المشرع صراحة للخلية صلاحية تحليل ومعالجة المعلومات التي ترد إليها من قبل السلطات المؤهلة ، وكذلك الإخطارات بالشبهة التي يخضع لها الأشخاص والهيئات المحددة قانونا، وقد أسندت هذه المهمة لمجلس الخلية ، الذي كلفه المشرع بالتداول على تنظيم جمع كل المعطيات والمستندات والمواد المتعلقة بمجال إختصاصه، وتحديد الإجراءات المخصصة لإستغلال ومعالجة
تصريحات الإشتباه وتقارير التحقيقات والتحريات[75].

وتقوم الخلية في هذا الإطار عن طريق مصلحة الوثائق وقواعد المعطيات، بجمع المعلومات وتشكيل بنوك المعطيات الضرورية لسير نشاطها [76]، وتسجيلها في قاعدة البيانات الخاصة بها بغرض إستغلالها المحتمل في الحالات التي تعترضها، أو لتبادلها مع الهيئات والأجهزة المحلية والأجنبية التي حددها القانون، وفق الشروط والإلتزامات التي نص عليها المشرع صراحة [77]

.

2- طلب المعلومات والإطلاع على الوثائق الضرورية:

لقد خول المشرع للخلية صراحة، الطلب من السلطات المختصة أو من الخاضعين، في إطار كل إخطار بالشبهة أو تقرير سري تستلمه، أي معلومات إضافية تراها ضرورية لممارسة مهامها[78] ، وهو ما أكدته المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 02-127 ، وذلك بأن تؤهل الخلية لطلب كل وثيقة أو معلومة ضرورية لإنجاز المهام المسندة إليها من الهيئات والأشخاص الذين يعينهم القانون .

ثالثا / صلاحيات تحويل الملفات محل الإشتباه للتحقيق والمتابعة الجزائية :

تمتد صلاحيات الإستكشاف المنوطة بالخلية إلى غاية تحويلها للمعلومات محل الإشتباه للتحقيق والمتابعة القضائية، حيث يتم في هذا الصدد بإعداد ملف كامل متضمن لكل المعالجات والتحاليل التي أقيمت من قبل مُحَلِّلِيْهَاعلى المعلومات والمعطيات والوثائق الورادة إليها، وذلك بمساعدة

مصلحة التحقيقات واالتحاليل المكلفة بجمع المعلومات والعلاقات مع المراسلين وتحليل تصريحات الإشتباه وتسيير التحقيقات[79]، وبعد تحضيره يعرض من قبل رئيسها على مجلسها للتداول في إرساله إلى مصالح النيابة ممثلة في وكيل الجمهورية المختص، من عدمه[80]، وفي حالة موافقته على هذا الطلب يتم كإجراء ثاني وأساسي، سحب الإخطار أو التقرير السري من هذا الملف المرسل، لكي لا تُعرف الجهة المخطرة مراعاة لتدابير السرية التي تتم بها إجراءات التحقيق، والتي تضطلع بها الخلية من الإخطار وتحليل المعلومات إلى غاية تحويل الملف إلى السلطات القضائية ممثلة في وكيل الجمهورية.

الفرع الثاني : صلاحيات الخلية في الإعتراض، التجميد أو الحجز

تتمتع خلية معالجة الإستعلام المالي، بعديد الصلاحيات المخولة لها في مجال الإعتراض على تنفيذ العمليات المالية محل الشبهة والتحفظ على الممتلكات المرتبطة بها، والتي مالبثت أن إمتدت إلى صلاحياتها في طلب حجز أوتجميد الأصول والممتلكات المتصلة بتبييض الأموال وتمويل الإرهاب .

أولا/ الإعتراض على تنفيذ العمليات المالية والتحفظ على الممتلكات محل الشبهة :

لمعالجة الإشكالات الناجمة عن البطء في إتخاذ الإجراءات القضائية بخصوص العمليات المالية محل الشبهة، خول المشرع للخلية صلاحية إعتراض عملية تنفيذها وذلك بصفة تحفظية، ولمدة أقصاها 72 ساعة[81]، وهي ملزمة بعدم الإبقاء على هذه الاجراءات إلا بقرار قضائي، بعد طلب تقدمه لرئيس مجكمة الجزائر وبعد إستطلاعه لرأي وكيل الجمهورية لدى محكمة الجزائر، لتمديد هذه المدة، أو يمكنه الأمر بالحراسة القضائية المؤقتة على الأموال والحسابات والسندات موضوع الإخطار بالشبهة .

ولكنه وفي مقابل ذلك نلحظ إغفال المشرع لأي صلاحية لها من قبيل تحفظها أو حجزها للأصول والممتلكات المتعلقة بالعمليات المالية محل الشبهة، حيث ترك أمر إقرار مثل هاته الإجراءات للسلطات القضائية المختصة بناء على قرار صادر منها، أو بناء على أمر صادر من سلطة مختصة، وهو الطرح الذي يشوبه عديد نقاط الظل والإستفهام في ما يخص صلاحياتها في هذا الصدد على إعتبار أنها تخرج بشكل تام من نطاق السلطات القضائية، مايترك المجال

مفتوح لإدخالها ضمن السلطات المختصة المخول لها قانونا الأمر بمثل هاته الإجراءات، بالرغم من غياب النص الصريح الدال على ذلك، إضافة لتأكدنا من غياب مثل هذه الصلاحيات في واقعها العملي من خلال الإحصائيات الواردة في هذا الإطار حيث لم تقم الخلية بحالات إعتراض أو تحفظ أو مصادرة للممتلكات محل الشبهة ، إلا في قضية واحدة مما يشكك في فعالية تطبيق نظام المصادرة على مستواها [82].

ثانيا/ صلاحيات الخلية في إطار المفهوم الجديد للتجميد أو الحجز:

لقد تضمنت التدابير الحديثة التي تبناها المشرع بموجب المرسوم التنفيذي رقم15-113 [83]، بخصوص تجميد أو حجز الأموال في إطار الوقاية من تمويل الإرهاب ومكافحته ، والذي تم إلحاقه بعديد القرارات الصادرة في نفس هذا المقام عن الوزير المكلف بالمالية[84]، إحتلال الخلية مركزا وسطا، حيث كلفت صراحة بتنفيذ أحكام هذه القرارات[85]، بإعتبارها همزة وصل بين السلطة المقررة والمنفذة لقرار التجميد أو الحجز ممثلة في وزير المالية، وبين الأشخاص والكيانات المدرجة أسمائهم ضمن القائمة الموحدة للجنة العقوبات المستحدثة، وفق قرارات مجلس الأمن رقم1267،1426، 1989، 2253، أو باقي القرارات الصادرة في هذا الشأن[86] ، حيث تقوم الخلية وبشكل فوري، بنشر مضمون قرار الحجز أو التجميد الصادر عن وزير المالية، أو بموجب قرار قضائي الصادر عن رئيس محكمة الجزائر، وذلك عن طريق النشر والتبليغ الإلكتروني على موقعها الرسمي على شبكة الأنترنيت[87]، وذلك دون المساس بالطرق القانونية الأخرى المقررة لإجراء التبليغ ، ويعد هذا النشر بمثابة تبليغ للخاضعين بهذا القرار.

وتعد أبرز صلاحية مستحدثة للخلية في هذا الصدد، إستلامها لطلبات الدول المتعلقة بحجز أو تجميد الأموال المذكورة أعلاه، في إطار تطبيق قرار مجلس الأمن رقم 1373، ومنظمة الأمم المتحدة وذلك عن طريق وزارة الشؤون الخارجية ، ثم تقوم بإرسالها فورا لوكيل الجمهورية لدى محكمة الجزائر[88]، و يلزم في هذا الإطار، الخاضعون بتبليغها في حالة ما إذا كان الأشخاص، أو المجموعات أو الكيانات المنشورة أسماؤهم على موقعها

الإلكتروني، أو على موقع لجنة العقوبات لمنظمة الأمم المتحدة(89)، ضمن زبائنهم سواء الموجودين في القائمة أو الجدد منهم، حيث يقومون في هذه الحالة بالإمتناع عن تنفيذ أي عملية تتعلق بهم، ثم يقومون بالتطبيق الفوري لإجراءات الحجز أو التجميد وتبليغها بذلك(90).

وَتُبَلِّغُ الخلية الأشخاص والمجموعات والكيانات المعنية بقرار التجميد أو الحجز، بالإجراءات المتاحة لهم بموجب قرارات مجلس الأمن ومنظمة الأمم المتحدة ، المتعلقة بطلبات الشطب من القائمة لا سيما قرار مجلس الأمن رقم 1904، والقرارات ذات الصلة اللاحقة له.

خاتمة :

إنطلاقا من فحوى موضوع هذا البحث المُنْصَبِّ على المركز القانوني لخلية معالجة الإستعلام المالي في الجزائر، والتي يعد إنشائها في حد ذاته تجربة مشجعة بالنسبة للمشرع الجزائري في منظومته المؤسساتية، فقد لمسنا عديد النتائج الواردة حول مركزها القانوني وخصوصا من خلال الوصف القانوني الممنوح لها كسلطة إدارية مستقلة، والتي جاء مضمونها كالتالي :

حيث تأكد لنا بداية صعوبة إثبات طابعها السلطوي والإداري في منظومتها، بإعتبارها هيئة بإختصاصات محدودة، وذلك لغياب صلاحيتها في إصدار القرارات ماعدا ماتعلق منها بتنظيم نشاطها الإداري الداخلي، وإقتصار سلطتها التنظيمية على تقديم الإقتراحات حول مشاريع القوانين والإجراءات المتعلقة بمجال إختصاصها، ومن هنا تأكد لنا بأن إصباغها بالطابع السلطوي والإداري كان الغرض منه
فقط، تمكينها من طبيعة خاصة تخرجها من منظور إدارات الدولة الكلاسيكية.

أما بالنسبة لإستقلاليتها، والتي تمنح لمركزها القانوني خصوصيته ضمن أجهزة الدولة، فهي تحتاج لتجسيد فعلي لكل ما ورد فيها من ضمانات، وسد ما إعتراها من ثغرات حتى لا تبقى مجرد إستقلالية صورية مفرغة من محتواها، وخصوصا ما تعلق منها بإستقلاليتها المالية والطرق المعتمدة في تعيين أعضاء مجلسها، والتي قضى فيها المشرع على التنوع الذي يميز تركيبتها، بتركيزها في يد السلطة التنفيذية، كما إن عدم تقييدهم بنظام التنافي لا يخدم أبدا ولا يدعم إستقلاليتها.

وبإستعراضنا لمجمل صلاحياتها، فقد تميزت في جانبها الوقائي بصلاحيات تنظيمية غير مباشرة تتقاسمها مع عديد الأجهزة المتمتعة بسلطة الضبط والرقابة ما ينفي عليها صفة الحصرية، وهو الحاصل بالنسبة لإختصاصها الإستشاري وبالرغم من وصفه بغير المباشر والمحدود إلا أنه يشكل جزءا حيويا في مجموعها، أما صلاحياتها في الإستكشاف وماتتضمنه من إستلام وتحليل للإخطارات بالشبهة والتقارير السرية الواردة إليها، وتعيين وتعقب العمليات المالية محل الشبهة بتبييض الأموال وتمويل الإرهاب، وتقديم طلبات الإعتراض على تنفيذها وتجميد أو حجز الممتلكات والأصول المتصلة بها والتحفظ عليها، فهي تعد أهم ما يتلائم مع مجال إختصاصها، والتي تنفرد بها عن باقي السلطات المماثلة لها، إلا أنها لاتصل البتة لدرجة الصلاحيات القمعية المخولة لسلطات الضبط في المجال الإقتصادي والمالي لردع المخالفين لتنظيماتها، إلا أنها تساهم بالقسط المتاح لها بضبط مجال إختصاصها.

التوصيات :

من خلال مجمل النتائج التي إستعرضناها، فقد إستقرينا في هذا البحث على التوصيات التالية:

- ضرورة تكريس المشرع لنوع من التعددية في الجهات المكلفة بالتعيين والإقتراح لعضوية مجلس الخلية وعدم حصرها في السلطة التنفيذية، حتى لا تصبح مسألة إستقلاليتها أمر مردود عليه، لأنهم لا يمثلون القطاعات المنتسبين إليها أو مجموعات المصالح، بل يمثلون المصلحة العامة والتي تعتبر جوهر الأمر.

- وجوب إعتماد المشرع لنظام التنافي على جميع أعضائها، حتى يشمل كل المظاهر التي من الممكن أن تحدث خللا في إستقلاليتها العضوية خاصة ، وتعرقل تجسيد إستقلاليتها بوجه عام.

- منح صلاحية المصادقة على النظام والتنظيم الداخلي للخلية لمجلسها، مع توضيح طريقة نشره، ودون إبقائه حكرا على أعضائها فقط وذلك لإطلاع العامة عليه، عبر نشره على نطاق واسع، خصوصا من خلال الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، وذلك إقتداءا بالمشرع الفرنسي في هذا الإطار.

- تحديد طبيعة القرارات الصادرة عن الخلية، والجهة المختصة بالنظر في الدعاوى المتعلقة بنشاطها وإدراجها ضمن منظوماتها القانونية والتنظيمية.
- تعزيز إستقلاليتها المالية، بتوفير موارد خاصة بها كصورة إقتطاعات أو إشتراكات ومساهمات من قِبَل الفاعلين في القطاع المالي ومجموع الخاضعين .
- إلزام الخلية بنشر تقارير نشاطها السنوية، بإتباع وسائل وطرق للنشر محددة قانونا في سبيل تمكين الرأي العام الوطني والدولي، من أخذ فكرة على الدور الذي تقوم به في مجال إختصاصها .
- تعزيز وتوسعة نطاق إختصاصها الإستشاري، وتكريس دورها التقييمي، بمنحها صلاحية إصدار التوصيات وإبداءها للآراء التي تتناسب مع إختصاصها للهيئات عامة كانت أوخاصة، سواء في ما يخص آليات تفعيل نشاطها، أو من خلال مساهمتها بخبرتها، في وضع السياسات الوطنية منها والدولية ذات الصلة بمكافحة هذه الظواهر الإجرامية والوقاية منهما.
- إعادة النظر في منظومة الإخطار بالشبهة ، بالإنتقال إلى التحويل الإنتقائي وإستبعاد العمليات التي ليس لها إرتباط وثيق بها، وتحويلها للجهات المختصة، وعدم ربطها وحصر مصادرها في ظل هذه الشبكة المحدودة من الخاضعين.
- تحسين نوعية آدائها الإستعلاماتي 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 قانونا لضمان عدم تداخل الإختصاص مع باقي الأجهزة القضائية.
- منح مجلس الخلية صلاحية إصدار قرارات التجميد أو الحجز لأموال الأشخاص والمجموعات والكيانات المسجلين في القائمة الموحدة للجنة العقوبات لمجلس الأمن على إعتبار درايته الواسعة والشاملة بالمعطيات المالية الواردة بخصوصها، وإيقاف سريان العمليات المالية المتصلة بها والإبطال الفوري والمؤقت لإجراءاتها، وذلك إنطلاقا من سلطته التقديرية متى تراءى له بأن الظروف المحيطة بها تتطلب ذلك وعدم تقييده بإجراءات مسبقة كالترخيص القضائي، لضمان نوع من القمع الإستباقي لها إلى غاية إستكمال مختلف الإجراءات القضائية المتعلقة بها، ويمكن للمشرع أن يخضع مختلف هذه التدابير للرقابة القضائية اللاحقة، لضمان عدم تعسفه وتجاوزه الحد المسموح به قانونا

خاصة وأن القضاء الدستوري الجزائري لم يعارض صراحة أو ضمنيا هذا الطرح.

الهوامش و المراجع

(1)- **مجموعة العمل المالي" FATF"**،بالانجليزية "أو" **GAFI** "بالفرنسية إختصارا ل **Groupe d'action financière** هي هيئة حكومية دولية نشأت قي إطار قمة الدول الأوروبية المنعقدة عام 1989 ووضعت أمانتها في مقر منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الأوروبية بباريس، وذلك بموجب دعم سياسي ودبلوماسي كامل من الولايات المتحدة الأمريكية وكبار حلفائها الغربيين إلا أن توجهها يعد عالمياً، وتتولى بشكل اساسي مهمة دراسة مختلف التقنيات والإتجاهات ذات الصلة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب، كما تقوم بإعداد وتطوير السياسات المتعلقة بمكافحتهما والوقاية منهما محليا ودوليا.

(2)-**مجموعة إيغمونت" Groupe Egmont"**لوحدات الإستخبارات المالية هي شبكة عالمية غير رسمية ،شبيهة بمنظمات المجتمع المدني الدولية، أنشأت سنة 1995 خلال الاجتماع الذي عقد في قصر"إيجمونت" آرنبرج في بروكسل، ومن هنا جاءت تسميتها، وهي مؤلفة من الوحدات العاملة في دول العالم، والتي تتفق مع معايير العضوية فيها، حيث تعمل على توثيق التعاون الدولي في مابينها، وعقد الاجتماعات وتبادل المعلومات وتوفير المساعدة غيرالرسمية والتدريب وتبادل الخبرات، وتحسين وتأمين الاتصالات وذلك إنطلاقا من هيكل المعلومات التي ينبغي أن تتبادلها في مابينها، من خلال تطبيقات تكنولوجية مثل شبكة إيغمونت الآمنة، ومن حق أي وحدة تستوفي معايير المجموعة ، أن تطلب الانضمام إلى عضويتها ، مع وجوب الالتزام بالعمل وفقا لمبادئها الخاصة بتبادل المعلومات في كل القضايا المتعلقة بغسل الأموال.

(3) – **جنيفر أيسرن، ديفيد بورتيوس، وراؤول هرنانديز كوس، تشينيير إغواغو**، مذكرة مناقشة مركّزة رقم 29 ، للمجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء(CGAP) ، ووحدة نزاهة الأسواق المالية في البنك الدولي ، جويلية 2005 ، ص.1.

(4)- وفق المادة 7/ب بعنوان تدابير مكافحة غسل الأموال، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية.

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 الارهاب،ص. 10.

(5) – تنص المادة 2 من **المرسوم التنفيذي رقم 02-127** المؤرخ في 7 أفريل 2002 ، والمتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها،ج.ر.ج.ج،عدد

23،الصادرة بتاريخ 7 أفريل 2002، على أن:" *الخلية،مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي...*"

(6) – **مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا** ، تقرير التقييم المشترك لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب – الجزائر-، 1 ديسمبر 2010.

(7)– المادة 2 من **المرسوم التنفيذي 13-157** المؤرخ في 15 أبريل سنة 2013،ج،ر،ج،ج عدد 23 الصادرة بتاريخ 28 أبريل سنة 2013، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي 02-127 المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، والتي تنص على أن : "*الخلية سلطة إدارية مستقلة...*" .

(8) – « بلغ عدد سلطات الضبط المستقلة في الجزائر، اثنا عشرة (12) سلطة ...»
راجع : **نزليوي صليحة** ، "سلطات الضبط المستقلة: آلية للانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة "، مداخلة في الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي ، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، ايام 23 و24 ماي 2007، ص. 19 .

(9)– السلطة عند العرب من السلاطة أي التمكن من القهر، يقال سلطه فتسلط ، قال تعالى:" **ولو شاء الله لسلطهم"** سورة الحشر،الآية 6 ومنه سمي السلطان ، لقوله تعالى:" **ومن قتل مظلوما فقد جعلنا لوليه سلطانا "** سورة الإسراء ، الأية 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:" **إن اللذين يجادلون في آيات الله بغير سلطان...**" سورة غافر، الآية 55 ، ويحتمل السلطانين والسليط الزيت بلغة أهل اليمن، وسلاطة اللسان القوة على المقال، راجع: **إبن الفضل الراغب الأصفهاني**- رحمه الله، المفردات في غريب القرآن، ص.238 .

(10)–« *le pouvoir de commander, de prendre des décisions,de se faire obéir*… »
le Petit Larousse, la définition de terme autorité, librairie Larousse, Paris, 1986, p 79.

(11) – **عرابة الحاج**،"ازدواجية السلطة في المستشفيات:المفهوم والإشكالية"، مجلة الباحث،عدد7، الجزائر،2010،ص.229.

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

(13) – **عيساوي عز الدين**، "الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور" ، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، ايام 23 و24 ماي 2007، ص.27 .

(14) – **حنفي عبد الله**، السلطات الإدارية المستقلة دارسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة ،2000،ص.ص.12-13.

(15)–**ZOUAÏMIA Rachid** , Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Edition Houma, Alger, 2005., p.30.

(16) – **مصطفى صبحي السيد** ، " السلطة الإدارية ومكانها بين السلطات العامة في الدولة" ، مجلة العلوم الإدارية، صادرة عن الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية ، العدد الأول ، مصر ،جويلية 1985، ص.8 .

(17) – المادة 2 من المرسوم التنفيذي 02-127 ،مرجع سابق ، ص . 16 .

(18)– "*بلغ عددهم 151 وحدة حول العالم إنظمت لمجموعة "إيغمونت..."*
راجع : **قسوري فهيمة** ، دور خلية معالجة الاستعلام المالي في مكافحة جرائم تبييض الأموال ، مداخلة منشورة في مجلة دراسات وابحاث، جامعة الجلفة في 02/28/ 2015 ، ص. 3.

(19) – **حدري سمير** ، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الإقتصادية و المالية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، فرع قانون الاعمال ، كلية الحقوق ، جامعة أمحمد بوقرة - بومرداس ، 2006 ، ص. 10 .

(20) – **بوضياف أحمد** ، الهيئات الاستشارية في الجزائر، أطروحة دكتوراه دولة في القانون ، كلية الحقوق، بن عكنون ، جامعة الجزائر ، 1982 ، ص.291 .

(21)–**ZOUAÏMIA Rachid** , op, cit, p. 12.

(22)–**Art 13 modifié de la loi du 10/07/1991**, issue de la loi n"92-1336 du 16/12/1992.

(23) – **براهيمي فضيلة** ،المركز القانوني لمجلس المنافسة بين الأمر رقم 03-03 والقانون رقم 08 -12 ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، فرع القانون العام للأعمال ،جامعة عبد الرحمات ميرة ، بجاية ، 2009-2010 ، ص. 16.

(24) – **KHELLOUFI RACHID** , « Les institutions de régulation » , Revue Algerienne des sciences Juridiques , Economiques ,et Politiques ,(RASJEP) , volume 41 , N° 2,2003 ,p. 114.

(25) – **بادروس جوزف** ، القاموس الموسوعي الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الأولى ، 2006 ، ص. 125.
(26) – المادة 06 من **القانون رقم 05-01** ، القانون رقم 05-01 المؤرخ في 06 فيفري سنة 2005 م ، المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال تمويل الإرهاب ومكافحتهما، ج،ر،ج،ج عدد 11 ، الصادرة بتاريخ 09 فيفري سنة 2005 م .
(27) – **نوبال لزهر** المركز القانوني للجنة ضبط الكهرباء والغاز في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري، فرع الإدارة العامة وإقليمية القانون، جامعة منتوري-قسنطينة، 2012 ، ص.19 .
(28) – حنفي عبد الله ، السلطات الادارية المستقلة ، مرجع سابق ، ص.13
(29) – مرجع نفسه ، ص.31.
(30)– **ZOUAÏMIA Rachid** et **ROUAULT Marie-Christine**, Droit administratif, BERTI Editions, Alger, 2009, p. 90 .
(31) – **بوخميس سهيلة** ، مداخلة بعنوان : دور سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه في تحقيق الامن المائي ، الملتقى الدولي حول الامن المائي : تشريعات الحماية وسياسات الادارة ، جامعة قالمة ، 2014 -2015 ، ص. 4 .
(32) – **آيت وازو زاينة** ، دراسة نقدية في شرعية سلطات الضبط المستقلة ، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي ،جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية، 23 و 24 ماي 2007 ، ص. 358 .
(33)–ZOUAÏMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op. cit, p. 22.
(34) – المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم13-157،المتممة للمرسوم التنفيذي رقم02-127، بالمادة 5 مكرر، مرجع سابق.
(35) – **قانون رقم 15-06** ، مؤرخ في 15 فبراير 2015 ،ج.ر.ج.ج،عدد 08 الصادرة بتاريخ 15 فبراير 2015 ، المعدل والمتمم للقانون 05 -01 ، والمتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها .
(36) – المادة 5 من **المرسوم التنفيذي رقم08-275** المؤرخ في6 سبتمبر سنة 2008،ج رج ج، عدد 50 الصادرة بتاريخ 7 سبتمبر 2008، المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي، تتمم المرسوم التنفيذي رقم02-127 بالمادة 10 مكرر.
(37)–« *Le législateur ne se contente pas de calquer le moule ,il règles du droit français qui ne prend le soin de rependre les*

cadrent pas toujours avec L'architecture institutionnelle ...nationale »

Voire : Zouaimia Rachid , Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie ,op. cit, p.13.

(38) – يرى الاستاذ رشيد زوايمية أن الإستقلالية بمعناها القانوني هي"*عدم الخضوع لا للرقابة السلمية ولا الوصائية سواء كانت هذه الهيئات متمتعة بالشخصية المعنوية أو لا،لأن هذه الأخيرة ليست معيارا حاسما لقياس درجة الإستقلالية..."*

.Ibid., p. 25

" هي وضعية جهاز Indépendance اما مفهوم الإستقلالية في الإصطلاح القانوني " عام أين يسمح نظامه القانوني بإمكانية إصداره قرارت بكل حرية و ّ بدون الخضوع لأية ضغوطات او توجيهات أو أوامر... "

Voire : **GERARD Cornu** , Vocabulaire juridique, Edition PUF, Paris, 1987, p. 419.

(39)– « *améliorer ses performances et d'avoir plus d'autonomie, il est prévu le changement du statut de la Cellule d'un établissement public à une Autorité Administrative Indépendante. Ce statut lui confèrera des prérogatives plus étendues vis-à-vis de ses partenaires et un mode de fonctionnement et de gestion encore plus souple …* »

voir : Rapport d'activités de l'année 2011 , op , cit, p.10 .

(40)–**DU MARAIS Bertrand**, 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.

(41)– **CONSEIL D'ÉTAT** , Rapport Public 2001, Jurisprudence et avis de 2000- Les autorités administratives indépendantes, documents du Conseil d'État N° 52,(DF) Paris, 2001, p. 291

(42)– « *.. à améliorer ses performances en dotant la Cellule de ressource humaine qualifiée…* »

Voir : La Cellule de Traitement du Renseignement Financier, Rapport d'activités de l'année 2012 , 2012 , p.08- 09.

(43) – تتكون تشكيلة الخلية في فرنسا من رئيس، ونائبه، وبمساعدة مستشار قانوني، إضافة الى أربعة مصالح ، أنظر :

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

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

(45) – « *العهدة هي النظام الذي يمارس من خلاله شخص معين أو منتخب مهامه بصفة فعلية ومنتظمة...* »، راجع :

Charbel Aoun, l'indépendance de l'autorité de régulation des communications électroniques et des Postes ,Thèse pour le doctorat en droit, Université de Cergy Pontoise, Paris,2006, p.59.

(46) – في فرنسا يغيب نظام العهدة 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…* » Visite:**www.journaldunet.com** (تاريخ الإطلاع : 2017/11/20)

(47) – المادة 23 من **المرسوم الرئاسي 96-438**، مؤرّخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج. ر. ج. ج. عدد 76، صادر في 8 ديسمبر1996.

(48) – **أمر رقم 07-01** مؤرخ في أول مارس سنة 2007 م ، يتعلق بحالات التنافي والإلتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف ،ج.رج.ج ، عدد 16 ، صادرة بتاريخ 7 مارس سنة 2007 .

(49) – **مرسوم تنفيذي رقم 93-54** المؤرخ في 16 فبراير 1993، يحدد لبعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين والاعوان العموميين، وعلى عمال المؤسسات العمومية ، ج. ر.ج.ج، عدد 11، الصادرة بتاريخ 17 فبراير سنة 1993 م.

(50)–**GERADIN Damien**, 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.

(51)– **Décisions du Conseil constitutionnel n° 89-260 DC**,RJCI 366, et,RJCI 365.,En savoir plus sur : Visite : **http://www.conseil-constitutionnel.fr** (تاريخ الإطلاع : 2016/11/24)

(52)–**Paul Sabourin** , les Autorités administratives indépendantes, une catégorie nouvelle , AJDA, n°1, Dalloz, Paris, 1989, p.283.

(53) – **حافظ بن صالح** ، خواطر حول مسألة حياد الموظف العمومي في تونس، مجلة اندماج ، عدد 15، تونس ، 1981، ص.6.

(54) – المادة 10 مكرر 1 الفقرة الاخيرة من المرسوم التنفيذي رقم 08-275 المعدل والمتمم ، مرجع سابق .

(55) – المادة 10 مكرر 1 الفقرة 4 ،المرسوم التنفيذي رقم 08-275 المعدل والمتمم ، مرجع سابق .

(56) – المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المعدل والمتمم ، مرجع سابق .

(57) – المادة 4 فقرة 5 من المرسوم التنفيذي 02-127 المعدل والمتمم ، مرجع سابق .

- المادة 10 مكرر 1 والمادة 10مكرر 2 ، من الامر 12-02 المعدل والمتمم للقانون 05-01 ، مرجع سابق ،

(58) – المادة 2 من **الأمر رقم 12-02** المؤرخ في 13 فيفري سنة 2012 م ، ج،ر،ج،ج، عدد 08 ، الصادرة بتاريخ 15 فيفري سنة 2012 م، والمتعلق بالوقاية من تبييض الاموال وتمويل الارهاب ومكافحتها ، تعدل وتتمم المادة 4 من القانون 05-01 .

(59) – المادة 6 من القانون15-06، المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما ، مرجع سابق .

(60) _ المادة 3 من المرسوم التنفيذي 13-157،المتممة للمرسوم التنفيذي 02-127 بالمادة 5 مكرر ، مرجع سابق .

(61) – " *هي الآراء التي يتوجب على الإدارة إبداؤها ، قبل إصدار السلطة أو الهيئة المختصة لقراراها النهائي في مسألة ما ...*"

راجع : **كنعان نواف** ، القانون الإداري، الطبعة الاولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع والدارالعلمية الدولية للنشر والتوزيع ، الاردن ، 2002 ، ص.272 .

(62) – المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 08- 275 ، تتمم المرسوم التنفيذي رقم 02-127 بالمادة 10 مكرر 1/ 6 ، مرجع سابق.
(63) – المادة 20 فقرة 4 ، من القانون 05-01 ، المعدل والمتمم ، مرجع سابق .
(64) – المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 08-275 تتمم المرسوم التنفيذي رقم 02-127 ، بالمادة 10 مكرر 1 ، مرجع نفسه .
(65) – كالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وفق المادة 15 من **المرسوم الرئاسي رقم 06-413**، المؤرخ في 22 نوفمبر 2006 ،يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وسيرها،ج.ر.ج، عدد 74 الصادرة بتاريخ 22 نوفمبر 2006.
(66) – وكمثال ذلك ، أنظر : **وزارة المالية ، خلية معالجة الاستعلام المالي** ، تقرير النشاط لسنة 2015 ، 2015.
(67) – هي أداة لتفسير النصوص التشريعية والتنظيمية في المجالات التي لا تتمتع فيها بسلطة اتخاذ القرار،كتوصيات المنظمات الدولية.
(68) – هي وسيلة تسمح للهيئات بتفسير النصوص التشريعية أو التنظيمية بناءا على طلب من جهة أخرى فطابعها توجيهي و تحضيري.
(69) – والعكس في المغرب،لأن المشرع أكد على إبداء الوحدة (و.م.م.م) رأيها للحكومة حول تدابير الوقاية من غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وفق المادة 15 فقرة 7 من **القانون رقم 12-145** الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 54-13-1 بتاريخ 2 ماي 2013 ج.ر عدد 6148 بتاريخ 2 ماي 2013 القاضي بتغيير وتتميم مجموعة القانون الجنائي والقانون رقم43-05 المتعلق بمكافحة غسل الأموال.
(70) – حيث منح في هذا الصدد المشرع للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، صلاحية إصدار توصيات، وإبداء الآراء، وذلك وفق ماورد في نص المادة 18 من المرسوم الرئاسي 06-413، مرجع سابق.
(71) – كالمجلس الإسلامي الأعلى المدرج صراحة كهيئة إستشارية في المادتين 172 و 173 من الدستور، مرجع سابق .
(72) – المادة 4 فقرة 3 من القانون 05-01 ، المعدلة والمتممة بالمادة 2 من الامر 12-02 ، مرجع سابق .
(73) – وهي التوصيات 25،19،14،13، والتوصيات الخاصة رقم 4 أو التوصيات الحديثة والمعدلة رقم 20 و21 والتي تعنى بالإبلاغ عن العمليات المشبوهة والتنبيه والسرية.
راجع : **مجموعة العمل المالي (FATF) و منظمة التعاون والتنمية الإقتصاديين (OECD)** ، توصيات مجموعة العمل المالي، المعايير الدولية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وانتشار التسلح، فبراير 2012، ص. 4.

(74)–المادة 4 من المرسوم التنفيذي 02-127 المعدل والمتمم ، والمادة 20 فقرة 4 من القانون 05-01 المعدل والمتمم ، مرجع سابق.
(75) – المادة 05 من المرسوم التنفيذي 08-275 المتممة للمرسوم التنفيذي02-127 بالمادة 10 مكرر ، مرجع نفسه .
(76) – المادة 3/7 من المرسوم التنفيذي 08-275 ،المعدلة والمتممة للمادة 15 من المرسوم التنفيذي 02-127،مرجع وموضع نفسه .
(77) – المادة 25 والمادة 26 على التوالي من القانون 05-01 ، مرجع نفسه .
(78) – المادة 15 فقرة 2 من القانون 05-01 ، مرجع سابق .
(79) – المادة 1/7من المرسوم التنفيذي 08-275 ،المعدلة والمتممة للمادة 15 من المرسوم التنفيذي 02-127،مرجع سابق.
(80) – وفق تصريح السلطات الجزائرية لخبراء مجموعة مينافاتاف،في تقريرالتقييم المشترك الخاص بالجزائر.
أنظر : مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ، مرجع سابق ، ص. 44 .
(81) – المادة 17 من القانون 05-01 ، مرجع سابق .
(82) – مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ، مرجع سابق ص.37.
(83)– وهو ماتضمنه ص المادة رقم 9 من **المرسوم التنفيذي رقم 15-113** المؤرخ في 12 مايو سنة 2015 م ، يتعلق بإجراءات حجز و/ أوتجميد الأموال في إطارالوقاية من تمويل الإرهاب ومكافحته، ج.ر.ج.ج، عدد 24 ، الصادرة بتاريخ 13 مايو سنة 2015 م .
(84) – **قرار مؤرّخ في 31 مايو سنة 2015** ، يتعلق بإجراءات تجميد و/أو حجز أموال الأشخاص والمجموعات والكيانات المسجلة في القائمة الموحدة للجنة العقوبات لمجلس الامن للأمم المتحدة ،ج.ر.ج.ج ، عدد 29 الصادرة بتاريخ 31 مايو سنة 2015.
(85) – المادة 3 ، مرجع وموضع نفسه .
(86) – كالقائمة التي تنشئها وتتعهدها اللجنة المنشأة عملا بالقرارات 2253/1989/1267 /1988 .
(87) – للمزيد إطلع على : **/http://www.mf-ctrf.gov.dz** (تاريخ الإطلاع :2017/12/8)
(88) – المادة 2 و 3 من المرسوم التنفيذي رقم 15-113 ، مرجع سابق .
(89) – للمزيد إطلع على: **http://www.un.org**/ar/sc/ctc/sitemap.html (تاريخ الإطلاع : 2017/12/12)
(90) – المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 15-113 ، مرجع نفسه .