ضمانات استقلالية خلية معالجة الاستعلام المالي في مواجهة السلطة التنفيذية

Independence guarantees of Financial inquiry processing cell in the face of executive authority

تاريخ الارسال: 2020/01/31	تاريخ القبول: 2020/06/09	تاريخ النشر: 2020/06/30

***د. نويري سامية**
جامعة 08 ماي 1945 - قالمة
samia.doctorat@gmail.com

ملخص :

أنشأ المشرع الجزائري في إطار سعيه للوقاية من الفساد ومكافحته العديد من الهيئات والمؤسسات التي تضطلع بهذه المهمة، وقد خصص لمجال تبييض الأموال، باعتباره طبقا للمادة 42 من قانون الوقاية من فساد ومكافحته إحدى أعقد وأخطر جرائم الفساد، هيئة مستقلة أطلق عليها تسمية "خلية معالجة الاستعلام المالي".

كيف المشرع خلية معالجة الاستعلام المالي سنة 2012، بموجب الأمر رقم: 02/12، وأيضا المرسوم التنفيذي رقم: 157/13 بالسلطة الادارية المستقلة، كما اعترف لها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. وقد حاولنا من خلال هذه المداخلة القاء الضوء على الضمانات العضوية والوظيفية التي وفرتها النصوص، من أجل تكريس استقلالية حقيقية لهذه الخلية في مواجهة السلطة التنفيذية، نظرا لخطورة المهام الموكلة لها، في إطار مكافحة جريمة تبييض الأموال.

إلا أن معالجة النظام القانوني الخاص باستقلالية هذه الهيئة، جعلنا نجزم أنها استقلالية نسبية، تعرف حدودا تتعلق أساسا بعدم الانسحاب الكلي للدولة من تأطير ورقابة نشاط الخلية، ورغبتها بالتواجد على مستوى هذه السلطة بشكل أو بآخر، من خلال آليات رقابية عضوية، وأخرى وظيفية.

الكلمات المفتاحية : استقلالية، خلية، معالجة، الاستعلام، المالي.

***المؤلف المرسل :** نويري سامية

Abstract:

As part of its efforts to prevent and combat corruption, the Algerian legislator has established several bodies and institutions that carry out this task.The money laundering field has been designated as one of the most serious crimes in accordance with Article 42 of the Anti-Corruption Law, In this regard, the legislator established An independent body called : « the Financial inquiry processing Cell ».

How the legislator Financial Information Cell in the year of 2012, under Order N° 12/02, and also Executive Decree N° 13/157 of the Independent Administrative Authority, also recognized her moral personality and financial independence. We have tried through this intervention to shed light on the organic and functional guarantees provided by the texts, in order to ensure its independence in the face of the executive authority.

However, the treatment of the legal system concerning the independence of this body has made it certain that it is a relative autonomy, which defines the limits related mainly to the total withdrawal of the state from the supervision and control of the cell's activity, and its desire to be present at the level of this authority in one form or another, through organic and functional control mechanisms.

Keywords : independence, cell, processing, inquiry, financial.

مقدمة :

يعد تبييض الأموال أحد أخطر أنواع الجريمة المنظمة عبر الوطنية، فهي ليست جريمة مستقلة بذاتها، إذ لابد أن تكون مسبوقة بجريمة أخرى، تكون غطاء وسترا لعائداتها غير المشروعة، وقد يكون هذا المصدر إحدى جرائم الفساد الاداري المنصوص عليها ضمن القانون رقم: 01/06. خاصة أن هذا الأخير أكد في الباب الخامس منه الواقع تحت عنوان " **التعاون الدولي واسترداد الموجودات**" على منع وكشف وتحويل العائدات الاجرامية المرتبطة بالفساد، من خلال جملة من التدابير الوقائية التي يتعين على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية اتباعها[1]. كما اعتبرت المادة 42 من ذات القانون تبييض العائدات الاجرامية من قبيل جرائم الفساد الاداري.

في إطار محاولة الجزائر تكثيف التعاون الدولي في مجال مكافحة جريمة غسيل أو تبييض الأموال، -تمت المصادقة بتحفظ على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، الصادرة بتاريخ: 15 نوفمبر[2]2000، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 55/02، المؤرخ في: 05 فيفري [3]2002، الذي ترتب عنه صدور المرسوم التنفيذي رقم: 127/02، المؤرخ في: 07 أفريل 2002، المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها[4]، إلا أن هذه الخلية لم تنصب إلى غاية أواخر سنة 2004، ولم تشرع في ممارسة مهامها فعليا إلا بعد صدور القانون رقم: 01/05، المؤرخ في: 06 فيفري 2005، المتعلق بتبييض الأموال وتمويل الارهاب ومكافحتهما[5].

وقد عدل المرسوم التنفيذي رقم: 127/02 ثلاث مرات[6]، كان آخرها المرسوم التنفيذي رقم: 13/[7]157، الذي كيف خلية الاستعلام المالي لأول مرة في المادة الثانية منه على أنها: "سلطة إدارية مستقلة". **مما يجعلنا نتساءل عن الضمانات التي وفرها المشرع الجزائري من أجل تفعيل استقلالية هذه الخلية في مواجهة السلطة التنفيذية من الناحيتين العضوية والوظيفية؟** نظرا لخطورة المهام الموكلة لها، من جهة، ولكون أعضاء السلطة التنفيذية أنفسهم ليسوا بمنأى عن ارتكاب جريمة تبييض الأموال، كتحويل لعائدات جرائم الفساد الاداري المرتبطة بها، من جهة أخرى.

في سبيل الاجابة على هذه الاشكالية، اعتمدنا المنهجين الوصفي والتحليلي، من خلال عرض مختلف النصوص القانونية المتعلقة بخلية الاستعلام المالي، خاصة التنظيمية منها، ثم قمنا بتحليل مضمون هذه النصوص قصد الوقوف على وجه الخلل فيها، وبذلك، ارتأينا تقسيم الموضوع إلى محورين:

المحور الأول : ضمانات الاستقلالية العضوية لخلية معالجة الاستعلام المالي
المحور الثاني : ضمانات الاستقلالية الوظيفية لخلية معالجة الاستعلام المالي

المحور الأول : ضمانات الاستقلالية العضوية لخلية معالجة الاستعلام المالي

تم انشاء خلية معالجة الاستعلام المالي لأول مرة في الجزائر بموجب مرسوم تنفيذي، أي المرسوم رقم: 127/02، قبل أن تتم الاشارة لها لاحقا في قانون الوقاية من تبييض الأموال ومكافحته رقم: 01/05، المعدل والمتمم. وبما أن هذه الخلية سلطة إدارية مستقلة وفقا لما تضمنته أحكام المادة 04 مكرر من الأمر 02/12، فمن المفروض أن تفلت هذه الأخيرة من بعض المبادئ الادارية التقليدية، كمبدأ تدرج السلطة الرئاسية، انطلاقا من استقلاليتها.

تبعا لذلك، يكون من الأنسب ادراج الاختصاص بإنشاء هذه الهيئات المتميزة ضمن المجالات المحجوزة للمشرع، تماشيا مع المبررات التي تبرر ابتداع هذا النمط الجديد من الهيئات، وعلى رأسها ضمان حياد وظيفة الضبط الاقتصادي، بتعزيز استقلالية هذه الهيئات في مواجهة الحكومة. وبذلك يكون من التناقض منح السلطة التنفيذية مكنة انشاء هذه الأجهزة، بما فيها خلية معالجة الاستعلام المالي، التي يراد لها أساسا أن تكون مستقلة عنها[8].

إذا كانت وسيلة انشاء خلية الاستعلام المالي تنم عن سيطرة السلطة التنفيذية منذ البداية على هذه الهيئة، إلا أنه لا يمكننا الجزم بوجود تبعية للسلطة التنفيذية أو استقلالية عنها، مالم ندرس مدى توافر ضمانات فعلية تحقق استقلاليتها من الناحية العضوية، أي فيما يخص تشكيلة هذه الخلية. حيث وضع الفقه جملة من المعايير متى توفرت أمكن الجزم بتحقق الاستقلالية العضوية من عدمها. ونقصد بذلك: مبدأ الجماعية والتنوع في تشكيلة الهيئة، طريقة التعيين، نظام العهدة، ومبدأ التنافي.

وتجدر الاشارة إلى أن الاشكالية التي تثور هنا لا تتعلق بمدى الأخذ بهذه المعايير من عدمه، ولكن بالمضمون الأكثر ملاءمة أو الأكثر نموذجية لهذه المعايير[9].

أولا : مدى مراعاة مبدأ الجماعية والتنوع في تشكيلة خلية معالجة الاستعلام المالي

تتكون خلية الاستعلام المالي من مجلس ومصالح مساعدة، وتسيرها أمانة عامة تتكفل بالتسيير الإداري والمالي والمحاسبي، وفقا لما تضمنته أحكام المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم: 127/02، المعدلة بموجب المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم: 257/08. ويتكون مجلس الخلية من سبعة أعضاء وفقا لنص المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم: 127/02، المتممة بالمادة 10 مكرر من المرسوم التنفيذي رقم: 275/08. وقد أكدت هذه المادة في فقرتها الأخيرة على أنه: " **تتخذ قرارات المجلس بالإجماع**"، فإذا عارض عضو واحد فقط في ملف الاشتباه لا يرسل للنيابة العامة ولا يمكن تبعا لذلك تحريك الدعوى العمومية[10]. وفي ذلك مراعاة من قبل المشرع لمبدأ الجماعية في اتخاذ قرارات مجلس خلية الاستعلام المالي.

تضمنت ذات المادة تعدادا لصفات وتخصصات هؤلاء الأعضاء، حيث تتألف من رئيس لم يذكر انتماؤه أو تخصصه، قاضيين اثنين، تم اضافتهما إلى تشكيلة مجلس الخلية بموجب نص المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم: 275/08، المعدلة لنص المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم: 127/02، ذلك أن هذا الأخير كان يقصر عضوية المجلس على رئيسه وخمسة أعضاء آخرين فاعلين في المجال المالي والبنكي. وحسنا فعل المشرع من خلال هذه الاضافة، حتى يتم اشراك جهات أخرى غير أعضاء السلطة التنفيذية في اتخاذ قرارات مجلس الخلية.

كما يتألف مجلس الخلية من أربعة أعضاء يتم اختيارهم نظرا لكفاءتهم في المجالات البنكية والمالية والأمنية. ففي المجال البنكي، تتكون من مدير مركزي في الجمارك، ومدير بنك الجزائر. أما في المجال الأمني، فيتم اختيار ضابط سامي في قوات الدرك الوطني، وآخر من ضباط الأمن الوطني.

كما يمكن للخلية الاستعانة بكل شخص من ذوي الخبرة والاختصاص في المجالات المتعلقة بتطبيق أحكام المرسوم المنظم له.

يتضح من خلال هذه التشكيلة أنها متنوعة، حيث ينتمي أعضاؤها إلى قطاعات مختلفة، باستثناء رئيسها، الذي لم يوضح صفته أو انتماؤه، على الرغم من اتساع صلاحياته وخطورتها بالنظر لبقية الأعضاء، إذ يتولى وفقا لنص المادة 10 مكرر1 من المرسوم التنفيذي رقم: 127/02 المعدل والمتمم، صلاحية التعيين وانهاء المهام في كل الوظائف التي لم تتقرر طريقة أخرى للتعيين فيها، كما يسهر على ضمان نشاط المصالح والتنسيق بينها، والاشراف عليها، ويسهر على السير الحسن للخلية، وممارسة السلطة السلمية على جميع موظفي الخلية، بهذه الصفة. كما أنه يضمن تنفيذ القرارات المتخذة في المجلس ويسهر على تحقيق المهام والأهداف الموكلة للخلية. ضف إلى ذلك أنه يرفع الدعاوى القضائية باسم الخلية، ويمثلها أمام السلطات والهيئات الوطنية والدولية، ويبرم كل صفقة أو عقد أو اتفاقية أو اتفاق. ويكلف أيضا من يعد الحصائل التقديرية والحساب الاداري والحصيلة السنوية عن نشاطات الخلية التي يعرضها على وزير المالية بعد موافقة مجلس الخلية. بل أن الرئيس يتولى علاوة على ذلك اقتراح التنظيم والنظام الداخليين للخلية ويسهر على تنفيذها.

رغم أهمية وفعالية الصلاحيات الموكلة لرئيس مجلس الخلية، إلا أن المشرع لم يضبط تخصص هذا الأخير أو القطاع الذي يختار من ضمنه، مما يترك السلطة التقديرية واسعة لرئيس الجمهورية، ليختار من يشاء، حتى لو لم تتوفر فيه الكفاءة أو التخصص المطلوب.

ثانيا : مدى مراعاة مبدأ تعدد جهات التعيين في تشكيلة خلية الاستعلام المالي

سبق أن ذكرنا بأن خلية الاستعلام المالي تتكون من مجلس للخلية، مصالح مساعدة، وأمانة عامة. تختلف طريقة التعيين بالنسبة لكل هيئة على النحو الآتي بيانه:

1- بالنسبة لمجلس الخلية

ذكرنا أن هذا المجلس يتكون من سبعة أعضاء، من بينهم الرئيس، حيث يعين أربعة منهم، أي ذوي الكفاءة في المجالات المالية والبنكية والأمنية، بما فيهم رئيس المجلس بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية، وفقا لنص المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 127/02، المعدلة بالمادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم: 275/08. أما

العضوان الآخران، فهما قاضيان يتم تعيينهما من قبل وزير العدل حافظ الأختام، بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء.

رغم تعدد جهات التعيين، حيث تتم من قبل كل من رئيس الجمهورية بالنسبة للرئيس والأربعة الأعضاء الآخرين، وبموجب قرار من وزير العدل بالنسبة للقاضيين، إلا أن سلطة التعيين لم تخرج من قبضة السلطة التنفيذية[11]، في حين أن المشرع كيف خلية الاستعلام المالي بالسلطة الإدارية المستقلة، والاستقلالية تكون خاصة في مواجهة هذه السلطة التنفيذية، وهو الأمر الذي تم خرقه فيما يخص طريقة تعيين أعضاء هذه الخلية، علما أن من يملك سلطة التعيين، يحوز سلطة التوجيه والرقابة، والأكثر من ذلك سلطة انهاء المهام، مما يجعل هؤلاء الأعضاء عرضة لتدخلات وتوجيهات الجهة صاحبة التعيين.

2- بالنسبة للأمانة العامة

يرأسها أمين عام يعين بموجب مقرر صادر عن رئيس الخلية، وفقا لما تضمنه نص المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم: 127/02، المعدلة بنص المادة 06 من المرسوم رقم: 157/13. وبما أن رئيس الخلية، أي رئيس مجلسها معين –كما سبق بيانه- بموجب مرسوم رئاسي، فإن الأمين العام سيخضع للسلطة الرئاسية لرئيس الخلية، الذي يخضع بدوره للسلطة الرئاسية لرئيس الجمهورية، بما تمليه هذه السلطة من رقابة سابقة ولاحقة على أعمال المرؤوس[12] كنتيجة مترتبة على علاقة التعدي.

3- بالنسبة للمصالح التقنية والادارية

يتم تحديد هذه المصالح بموجب قرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والسلطة المكلفة بالوظيف العمومي بناء على اقتراح من مجلسها، حسب ما جاء في نص المادة 15 من المرسوم رقم: 127/02، وهو الأمر الذي تم فعلا بموجب صدور القرار الوزاري المشترك في: 2005/02/01، المتضمن تنظيم المصالح الادارية والتقنية لخلية معالجة الاستعلام المالي. وقد نصت المادة 17 من ذات المرسوم التنفيذي رقم: 127/02، المعدلة بالمادة 06 من المرسوم رقم: 157/13، على أن رؤساء المصالح يتم تعيينهم بموجب مقرر صادر عن رئيس الخلية، الذي يعين –كما ذكرنا سابقا- بموجب مرسوم رئاسي.

ثالثا : مدى مراعاة نظام العهدة في تشكيلة الخلية

لا تعتبر العهدة عنصرا محددا جدا لاستقلالية سلطة ادارية معينة، إلا أن ذلك لا يعني أنه لا جدوى من تقريرها، فإذا كان تعيين الأعضاء مقصورا على السلطة السياسية، مما يقلص كثيرا من عنصر الاستقلالية، فإن الاستناد على العهدة كآلية أخرى لدعم وتقوية مركز الأعضاء داخل السلطة لممارسة مهامهم بحياد ونزاهة يبدو ضروريا من الناحية العملية.

تتوقف الاستقلالية العضوية لسلطات الضبط الاقتصادي على وجود نظام قانوني يكفل الحصانة لأعضائها أثناء ممارسة مهامهم، وفي نفس الوقت يضمن حيادهم وموضوعيتهم، سواء في مواجهة السلطة التي عينتهم أو في مواجهة قوى السوق[13].

في سبيل ذلك، يرى مجلس الدولة الفرنسي أنه رغم عدم تجانس النظم القانونية للأعضاء، إلا أنه لابد أن يؤخذ بعين الاعتبار معايير ثلاث أساسية لرسم معالم عهدة خاصة بالسلطات الادارية المستقلة، أولها مدة العهدة، وثانيها قابليتها للتجديد من عدمه، وثالثها نظام الدوام الكامل[14].

بالنسبة للجزائر، يتضح من خلال استقراء مختلف النصوص القانونية المتعلقة بالسلطات الادارية المستقلة، أن المشرع تبنى نظام العهدة بالنسبة للسطات المنشأة قبل سنة 2000 [15]، أما السلطات المنشأة بعد هذا التاريخ فلم يؤطر المشرع أغلب أعضائها بنظام العهدة، باستثناء بعض السلطات[16]، وتعتبر خلية معالجة الاستعلام المالي واقعة ضمن قائمة هذه الاستثناءات، حيث نصت المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم: 127/02، منذ وضعها لأول مرة على أن مدة عهدة رئيس مجلس الخلية وبقية الأعضاء الستة بذات المجلس مقدرة بأربعة سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

يكون المشرع الجزائري قد أخذ بنظام العهدة قصيرة المدى القابلة للتجديد فيما يخص أعضاء مجلس خلية الاستعلام المالي. على اعتبار أن المشرع يعتمد إحدى نظامي العهدة، إما أن تكون قصيرة المدة وقابلة للتجديد، وإما أن تكون طويلة المدة غير قابلة للتجديد.

علما أن العهدة الغير القابلة للتجديد تكرس استقلالية أكبر للسلطات الادارية المستقلة بصفة عامة، ولجنة معالجة الاستعلام المالي بصفة خاصة. بالتالي نرى أنه كان أجدى أن تكون عضوية مجلس الخلية محددة بمدة قصيرة أو طويلة المدى، على ألا تكون

قابلة للتجديد، وحتى لا يسعى أعضاؤها إلى ارضاء جهة التعيين، أي رئيس الجمهورية أو رئيس الخلية من أجل تجديد عضويتهم بهذه الأخيرة.

رابعا : مدى مراعاة مبدأ التنافي

اعتمد المشرع الجزائري نظامين للتنافي، أحدهما مطلق والآخر نسبي. حيث يتميز نظام التنافي النسبي باكتفاء المشرع بمنع أعضاء السلطات الادارية المستقلة من بعض الحالات التي قد تؤثر على حيادهم دون البعض الآخر، كما هو الحال بالنسبة لمجلس المنافسة، حيث اقتصر المشرع على منع أعضائه من ممارسة أي نشاط مهني آخر[17].

كما اعتمد المشرع الجزائري إلى جانب التنافي السلبي نظام التنافي المطلق، وذلك من خلال نصه على أن وظيفة الضبط تتعارض مع أي وظيفة أخرى سواء كانت عمومية أو خاصة، وكذا مع أي نشاط مهني أو نيابة انتخابية، كما يتعين على الأعضاء الامتناع عن امتلاك أي مصالح بصفة مباشرة أو غير مباشرة[18].

متى تعلق الأمر بهذا النوع من التنافي، فإنه يطبق الأمر رقم: 01/07، 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 اللتان تعقبان نهاية عهدتهم، أو أن تكون لهم مصالح مباشرة أو غير مباشرة لدى المؤسسات التي تولوا رقابتها، كما قيد النشاط بعد هذه الفترة بضرورة الترخيص لدى سلطة الضبط المعنية وكذا لدى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته[19].

أكد المشرع من خلال المرسوم التنفيذي رقم 127/02 المتعلق بخلية معالجة الاستعلام المالي، على مبدأ التنافي النسبي، من خلال نصه على عدم الجمع بين عضوية مجلس خلية الاستعلام المالي والوظيفة الأصلية لصاحبها، من خلال نص المادة من المرسوم التنفيذي رقم: 127/02، التي جاء فيها أن أعضاء مجلس الخلية يمارسون مهامهم بصفة دائمة، وأنهم مستقلون خلال عهدتهم عن الهياكل والمؤسسات التابعين لها. كما أكدت على هذا المبدأ المادة التي تليها، أي المادة 12، من خلال نصها على التزام أعضاء الخلية والأشخاص الذين تستعين بهم بالسر المهني، بما في ذلك تجاه إدارتهم الأصلية، واحترام واجب التحفظ أيضا طبقا للتشريع المعمول به.

المحور الثاني : ضمانات الاستقلالية الوظيفية لخلية معالجة الاستعلام المالي

يقصد بضمانات الاستقلالية الوظيفية تمكين السلطات الادارية المستقلة من ممارسة مهامها بأكبر قدر ممكن من الكفاءة والفعالية، وذلك عن طريق تحريرها من الخضوع لأي ضغوطات أو محاولات خارجية للتأثير على استقلاليتها وحيادها.

تعتبر الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط أحد أهم العناصر الأساسية التي تكرس أصالة هذه الفئة القانونية الجديدة، وتتجسد هذه الاستقلالية من خلال توفر جملة من المظاهر، سنحاول اسقاطها على القوانين المنظمة لخلية معالجة الاستعلام المالي من خلال التيقن من: عدم خضوعها لأي سلطة رئاسية أو وصاية إدارية، سلطتها في وضع نظامها الداخلي من خلال سن القواعد التي تنظم شؤونها الداخلية، بالإضافة إلى ضرورة تمتعها بالاستقلال المالي والاداري الذي يسمح لها بالأداء الأمثل لوظائفها.

أولا : مدى تحرر خلية معالجة الاستعلام المالي من السلطة الرئاسية ووصاية السلطة التنفيذية

تلعب خلية الاستعلام المالي دورا فعالا في الوقاية من تبييض الأموال ومكافحته[20]، حيث تعد مركزا للمعلومات حول العمليات غير الرسمية والغير مشروعة أو الاجرامية أو المشبوهة، فهي بمثابة مركز وطني لتلقي تقارير المعاملات المشبوهة لتحليلها ونشرها[21]. كما تضطلع الخلية بمهام معالجة الاستعلام المالي على الصعيد الدولي، وفقا لما أكدته المادة 25 من قانون الوقاية من تبييض الأموال ومكافحته.

وقد كيف المشرع الجزائري صراحة هذه الهيئة بالسلطة الادارية المستقلة، أي من المفروض أن تكون بمنأى عن أي سلطة رئاسية أو وصاية إدارية من قبل السلطة المركزية، إلا أن أول مادة من المرسوم التنفيذي رقم 127/02، لا تؤكد هذه الاستقلالية، من خلال نصها على أنه: "**تنشأ لدى الوزير المكلف بالمالية خلية مستقلة لمعالجة الاستعلام المالي تدعى في صلب النص "خلية""**.

علما أن المشرع بقي مصرا على التأكيد على تبعية هذه الخلية لوزير المالية حتى بصدد تعديله لنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم: 127/02 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 157/13، في مادته الثانية، حيث اعتبرها "سلطة ادارية مستقلة"، بعدما كان يكيفها بأنها: "مؤسسة عمومية"، إلا أنه أضاف إلى جانب عبارة "سلطة ادارية مستقلة" عبارة أخرى، وهي: "**... وتوضع لدى الوزير المكلف بالمالية**". وكأن المادة الأولى

من المرسوم التنفيذي رقم 127/02، لم تكن كافية للدلالة على هذه التبعية، أو وكأن المشرع يؤكد أن تغيير الطبيعة القانونية لهذه الهيئة، لتصبح سلطة ادارية مستقلة لا يعني نفي تبعيتها لوزير المالية.

نحن نرى أن هناك تناقضا ملحوظا وقع فيه المشرع، فتكييف هيئة معينة على أنها سلطة ادارية مستقلة، يعني نفي تبعيتها لأي جهة أو سلطة كانت، وبالتالي من غير المعقول أن تعتبر الخلية سلطة مستقلة وفي ذات الوقت تابعة لوزير المالية. مما يجعلنا نكاد نجزم بأن المشرع الجزائري كان مضطرا فقط لتغيير الطبيعة القانونية لهذه الخلية تحت ضغوط دولية وخارجية. ونقصد بذلك مجموع العمل المالي الدولية، التي انتقدت صراحة الغموض الذي ساد بخصوص الوضع القانوني للخلية، وعقبت بأن مفهوم "**المؤسسة العمومية**" غامض وغير محدد في القانون الجزائري، وهو ما يتطلب تعديلا قانونيا تمنح من خلاله الخلية مركز سلطة إدارية مستقلة بما يكفل لها استقلالية أكبر وتسهيلات لتسيير شؤونها[22].

وعليه، نرى أنه كان من المفروض أن يكون المشرع الجزائري صريحا مع نفسه، من خلال اعتباره لهذه الخلية منذ البداية خاضعة لوصاية وزارة المالية دون منحها وصف السلطة الادارية المستقلة، لتبعيتها للسلطة المركزية صراحة. وهو الحل الذي انتهجته غالبية دول العالم، مثل شبكة مكافحة الجرائم المالية في الولايات المتحدة الأمريكية، وخلية معالجة الاستعلام ومكافحة الدوائر المالية غير الشرعية في فرنسا[23].

ثانيا : مدى تمتع خلية معالجة الاستعلام المالي بالاستقلال المالي

يعد الاستقلال المالي من أهم الركائز الأساسية للاستقلال الوظيفي، إذ لا يمكن لسلطة ادارية معينة أن تكون مستقلة إلا إذا كانت تتمتع بموارد مالية تسمح لها بتغطية جميع النفقات الناشئة عن ممارستها لجميع مهامها.

يقتضي الاستقلال المالي توفر ثلاثة عناصر مجتمعة، أولها استقلالية الموارد المالية للسلطة، وثانيها الاستقلالية في صرف الميزانية، وثالثها الاستقلالية في التسيير المالي.

بالنسبة لخلية الاستعلام المالي، نجد أن المشرع كيفها بالسلطة الادارية المستقلة، أي أنها تتمتع باستقلالية في تمويل وتنفيذ ميزانيتها. وتزداد هذه الاستقلالية بروزا في حال التمتع بالشخصية المعنوية، إذ يعتبر الاستقلال المالي أحد أهم نتائجها. وهو ما نجده بالنسبة للخلية موضوع الدراسة، حيث اعترف لها المشرع بموجب المادة 02 من المرسوم

التنفيذي رقم 127/02 المعدلة والمتممة بنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم: 157/13 بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، حيث جاء فيها: " **الخلية سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتوضع لدى الوزير المكلف بالمالية**". وهو ما أكدته المادة 18 من ذات المرسوم، من خلال نصها على أن الدولة تضع تحت تصرف الخلية الوسائل البشرية والمادية والمالية الضرورية لسيرها، كدلالة على استقلاليتها الادارية والمالية.

لكن بالرجوع لنص المادة 19 الموالية لهذه المادة، نجدها تنص على: " **تشتمل ميزانية الخلية على ما يأتي:**

في باب الإيرادات: -إعانات الدولة. في باب النفقات: -نفقات التسيير- نفقات التجهيز- كل النفقات الأخرى المرتبطة بنشاط الخلية".

في حين تنص المادة 20 من ذات المرسوم على أن: **" رئيس الخلية هو الآمر بصرف الميزانية"**

يبدو واضحا من خلال هذه المواد، تبعية خلية الاستعلام المالي المطلقة للسلطة التنفيذية في الجانب المالي، على الرغم من اعتبار رئيس الخلية هو الآمر بصرف الميزانية، من خلال اعتمادها التام في إيراداتها على إعانات الدولة، ولم يؤهلها المشرع لتحصيل ايرادات مالية خارج هذا الاطار. في حين أن أكبر ضمانة لاستقلالية أي سلطة إدارية مستقلة هو اعتمادها على مواردها الخاصة من أجل تسديد نفقاتها، من خلال فرض أتاوى أو رسوم على متعاملي القطاع، وهو الأمر الذي كان بإمكان المشرع فعله، من خلال نصه على اعتماد الخلية على مساهمات المكلفين بإخطارها، أي البنوك مثلا. وهو الحل الذي تبنته بلجيكا في هذا الصدد[24].

نجد أن تدخل الدولة بحجة الاعانات المالية يدفعها إلى فرض رقابتها على طريقة التسيير وكيفية انفاق الأموال واستخدامها عن طريق أجهزتها الرقابية، والمتمثلة في المفتشية العامة المالية ومجلس المحاسبة. إذ حسب المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم: 78/92، المتعلق بالمفتشية العامة، تختص هذه الأخيرة برقابة كل شخص معنوي يستفيد من اعانات الدولة[25]. كما تخضع الخلية لرقابة مجلس المحاسبة، ولمبدأ سنوية اعداد وتنفيذ الميزانية، وفي حالات أكثر تعقيدا لا يمكن للخلية تنفيذ الميزانية إلا بعد مصادقة وزير المالية[26].

ثالثا : مدى استقلالية الخلية في وضع نظامها الداخلي

يشكل الاعتراف للسلطات الادارية المستقلة بمكنة سن القواعد التي تحكم تنظيم العمل داخلها، أو بمعنى آخر تقرير حقها في سن أنظمتها الداخلية، أحد الشروط الضرورية للجزم بوجود استقلالية حقيقية لهذه السلطات.

تنبع هذه الحاجة من النقص الذي يرتبط بطبيعة العمل التشريعي، الذي لا يمكن أن يتنبأ نسبقا بجميع المشكلات الواقعية التي تعترض هيئة مستقلة معينة في أداء مهامها، إذ لا يمكنه أن يلج في جميع التفاصيل والدقائق التي تحكم سير العمل اليومي داخل مختلف الهيئات، مما يفرض على السلطة التشريعية أن تمنح للسلطات الادارية المستقلة هوامش للتحرك واتخاذ القرارات المرتبطة بالتسيير، وذلك من أجل الموازنة بين مواردها البشرية وبين المهام المسندة لها[27].

فيما يخص خلية معالجة الاستعلام المالي، نصت المادة 10 مكرر 1 من المرسوم التنفيذي رقم: 127/02 المعدلة والمتممة على تولي رئيس مجلس خلية الاستعلام المالي مهمة اقتراح النظام والتنظيم الداخلي للخلية والسهر على تنفيذهما، ولم تحدد باقي المواد الجهة التي تتولى وضع هذا التنظيم، إلا أن الأمر واضح بأن السلطة التنفيذية هي من تتولى ذلك. بالتالي نجد أن الخلية تساهم في وضع القواعد القانونية المتعلقة بتنظيمها وسيرها لتدخل السلطة التنفيذية وتعطيه الصيغة التنفيذية.

تؤكد هذه الأحكام عدم استقلالية خلية معالجة الاستعلام المالي رغم تمتعها بالشخصية المعنوية.

الخاتمة :

يتضح جليا من خلال استعراضنا لضمانات استقلالية خلية معالجة الاستعلام المالي، باعتبارها سلطة إدارية مستقلة، أن المشرع الجزائري قد استجاب للضغوط والمتطلبات الدولية فيما يخص تغيير الطبيعة القانونية لهذه الخلية من وصف "المؤسسة العمومية" سنة 2002 بموجب أول نص قرر من خلاله حاجة المنظومة القانونية والمؤسساتية الجزائرية لهذه الخلية، إلى وصف "السلطة الادارية المستقلة" سنة 2012، دون وجود قناعة حقيقية ورغبة فعلية في انشائها، أو على الأقل توفير المناخ الملائم لمثل هذا الانشاء. وهو ما يبدو واضحا من النتائج التي توصلنا لها من خلال هذا البحث، نجملها فيما يأتي:

- أن المشرع الجزائري أبقى على هيمنة السلطة التنفيذية على مستوى النصوص القانونية المنظمة لهذه الخلية، من خلال المادتين الأولى والثانية من المرسوم التنفيذي 127/02 السابقتي الذكر، اللتان توحيان بأن الخلية مجرد مصلحة من مصالح وزارة المالية. كما أكدت ذلك باقي المواد التالية لهاتين المادتين، وكذلك جل المراسيم التنفيذية المعدلة لهذا المرسوم، أو حتى الأمر رقم: 02/12، المعدل للقانون رقم: 01/05، المتعلق بتبييض الأموال.

- باستعراض جل النصوص القانونية والتنظيمية المنظمة لخلية معالجة الاستعلام المالي، نجد أن المشرع لم يوفر ضمانات تقرر الاستقلالية الحقيقية لهذه الهيئة في مواجهة السلطة التنفيذية، سواء من الناحية العضوية، أو من الناحية الوظيفية.

- فيما يخص ضمانات الاستقلالية العضوية، نجد أن المشرع الجزائري كرس استقلالية نسبية لخلية معالجة الاستعلام المالي، فرغم الأخذ بمبدأ الجماعية في تركيبة هذه الخلية، إلا أن الأمر لا يعكس محتوى تمثيلي نوعي يمكن من ضمان الاستقلالية، من خلال احتكار سلطة التعيين في يد السلطة التنفيذية، أي رئيس الجمهورية، ووزير العدل بالنسبة للعضوين القاضيين بمجلس الخلية.

- افتقاد أعضاء الخلية لضمانات ضد العزل والاقالة خلال العهدة التي يمارسون خلالها مهامهم. كما ننتقد قابليتها للتجديد، مما يجعل أعضاءها يقدمون اعتبارات الولاء

والانتماء للسلطة السياسية أملا في تجديد عضويتهم على مستواها، على اعتبارات الكفاءة في أداء المهام الموكولة لهم.

- فيما يخص ضمانات الاستقلالية الوظيفية، وجدنا أن تبعية خلية معالجة الاستعلام المالي للسلطة التنفيذية واضحة ابتداء من نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 127/02، التي تؤكد على وضع هذه الهيئة لدى وزير المالية، بما يعني خضوعها للسلطة الرئاسية لوزارة المالية، لأن صياغة المادة توحي باعتبارها مصلحة من مصالح الوزارة.

- إن الخلية تابعة تبعية مطلقة للسلطة التنفيذية في المجال المالي، من خلال الاعتماد المطلق لايراداتها على اعانات الدولة، وعدم انفرادها بوضع نظامها الداخلي، حيث تقتصر مهمة رئيس مجلس الخلية على اقتراح هذا النظام فقط، ليتم وضعه والمصادقة عليه من قبل السلطة التنفيذية.

تبعا لذلك، نقترح أن يكون المشرع الجزائري صريحا مع نفسه، من خلال اعترافه لهذه الخلية منذ البداية بالخضوع لوصاية وزارة المالية دون منحها وصف السلطة الادارية المستقلة، لتبعيتها للسلطة المركزية صراحة. وهو الحل الذي انتهجته غالبية دول العالم، مثل شبكة مكافحة الجرائم المالية في الولايات المتحدة الأمريكية، وخلية معالجة الاستعلام ومكافحة الدوائر المالية غير الشرعية في فرنسا.

الهوامش:

[1] نجد من ذلك نص المادة 58 من القانون رقم 01/06، المتعلق بالفساد الاداري، التي جاء فيها أنه يتعين على المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية أن: " 1- تلتزم بالمعطيات الواردة بشأن الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين الذين يتعين أن تطبق عليها المؤسسات المالية الفحص الدقيق على حساباتها، وكذا أنواع الحسابات والعمليات التي تتطلب متابعة خاصة. بالاضافة إلى التدابير الواجب اتخاذها لفتح هذه الحسابات ومسكها وتسجيل العمليات.

[2] تأخذ بعين الاعتبار المعلومات التي تبلغ لها في إطار التعامل مع السلطات الأجنبية، ولاسيما المتعلقة منها بهوية الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين الذين يجب مراقبة حساباتهم بدقة.

[3] مسك كشوف وافية للحسابات والعمليات المتعلقة بالأشخاص المذكورين في الفقرتين الأولى والثانية من المادة، لفترة خمس سنوات كحد أدنى من تاريخ آخر عملية مدونة فيها، على أن تتضمن هذه الكشوف معلومات عن هوية الزبون، وقد الامكان، معلومات عن هوية المالك المنتفع".

[2] عرضت هذه الاتفاقية للتوقيع بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة في الدورة الخامسة والعشرون المنعقدة بتاريخ 200/12/12، في باليرمو بجزيرة صقلية الايطالية، بحضور مندوبي 150 دولة، ودخلت حيز النفاذ بتاريخ: 29 سبتمبر 2003.

[3] جريدة رسمية عدد 08، الصادرة بتاريخ: 2002/02/10.

[4] الجريدة الرسمية عدد 23، الصادرة بتاريخ: 2002/04/17.

[5] الجريدة الرسمية عدد 11، الصادرة بتاريخ: 09 فيفري 2005.

[6] تم أول تعديل بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 275/08، المؤرخ في: 6 سبتمبر 2008، الجريدة الرسمية عدد 50، الصادرة بتاريخ: 07 سبتمبر 2008. ثم تم تعديله بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 237/10، المؤرخ في: 10 أكتوبر 2010، جريدة رسمية عدد 59، صادرة بتاريخ: 13 أكتوبر 2010.

[7] المؤرخ في: 15 أفريل 2013، الجريدة الرسمية عدد 23، الصادرة بتاريخ: 28 أفريل 2013.

[8] *Marie ANNE Frison-Roche, Etude dressant un bilan des autorités administratives indépendantes, Recueil Dalloz ; n 04, 2004, p 30.*

[9] مرابط عبد الوهاب، سلطات الضبط الاقتصادي وسبل الرقابة عليها، أطروحة دكتوراه، جامعة باجي مختار، كلية الحقوق، عنابة، 2014، ص 137.

[10] فراحتية كمال، آليات هيئة الاستعلام المالي المعتمدة في مكافحة جريمة تبييض الأموال في الجزائر، المجلة النقدية، ص 186.

[11] تجدر الاشارة إلى أن رئيس الجمهورية أصبح يحتكر تقريبا سلطة التعيين بالنسبة لجميع السلطات الادارية المستقلة، بعدما كان يشاركه في ذلك رئيس الحكومة، لكنه استبعد فيما بعد.

[12] لمزيد من التفاصيل حول السلطة الرئاسية، أنظر: عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار جسور، 2007، ص 74.

[13] مرابط عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 145.

[14] المرجع نفسه، ص 145.

[15] مثل سلطة رقابة التأمينات، حيث حددت عهدة أعضائها لمدة 05 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

[16] نقصد بذلك مجلس المنافسة، ذلك أن المادة 11 من القانون رقم: 12/08 المعدلة والمتممة للمادة 25 من الأمر رقم: 03/03 المتعلق بالمنافسة نصت على أنه يتم تجديد عهدة أعضاء مجلس المنافسة كل أربعة سنوات في حدود نصف أعضاء كل فئة من الفئات المؤلفة لها.

[17] تنص المادة 29 في فقرتها الأخيرة من الأمر رقم: 03/03 المتعلق بالمنافسة على: " ... تتنافى وظيفة عضو مجلس المنافسة مع أي نشاط مهني آخر".

[18] *Rachid Zouaimia, les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique, revue idara, n 28, 2004, p 123.*

[19] أنظر المواد 01، 02، 03، 04 من الأمر رقم: 01/07، المؤرخ في 01 مارس 2007، المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، جريدة رسمية رقم 16، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2007.

[20] أنظر المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم: 127/02، التي نصت على مهام خلية الاستعلام المالي بالتفصيل.

[21] مهيدي كمال، باخويا إدريس، خلية معالجة الاستعلام المالي ومكافحة الأموال ذات المصدر غير المشروع، مجلة دراسات وأبحاث المجلة العربية للأبحاث والدراسات في العلوم الإنسانية والاجتماعية، مجلد 11، عدد 02 جوان 2019،، ص 67.

[22] المرجع نفسه، ص 202.

[23] آيت وازو زاينة. مسؤولية البنك المركزي في مواجهة الأخطار المصرفية في ظل القانون الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة أبو بكر بلقايد، كلية الحقوق، تلمسان، 2016، ص 177.

[24] ضريفي الصادق، دور خلية الاستعلام المالي في مكافحة جريمة تبييض الأموال، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد الأول، العدد الثامن، 2017، ص 08.

[25] جريدة رسمية رقم: 15.

[26] شيبوتي راضية، الهيئات الادارية المستقلة في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة الإخوة منتوري، كلية الحقوق، قسم القانون العام، قسنطينة 2015، ص 121.

[27] مرابط عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 214.