

خلية معالجة الاستعلام الهالي

أ.هاشهي وهيبة

جامعة مستغانم

المخلص

تعد جريمة تبييض الأموال من الجرائم الاقتصادية الخطيرة المهددة لكيان الدولة، حيث يعمد الجرمون للقيام بها إلى استخدام كافة الأساليب التقليدية واستغلال مختلف التقنيات المتطورة وذلك في جميع المراحل التي تمر بها عملية تبييض أموالهم غير النظيفة، وينتهي ذلك إلى نتائج اقتصادية واجتماعية وسياسية والتي تؤثر بشكل سلب على الحياة الاجتماعية. وتعد البنوك والمؤسسات المالية وكذا المهن المالية الحرة الممر الرئيسي لهذه الجريمة، فالنظام المصرفي هو من أكثر الطرق المتبعة للقيام بعملية تبييض الأموال. كما تعتبر جريمة تبييض الأموال الممول الأساسي للجريمة المنظمة وفي مقدمتها الإرهاب، وتبعاً لهذا فقد حرص المشرع الجزائري على التصدي لهاتين الظاهرتين حيث قام بالمصادقة على العديد من الاتفاقيات الدولية في هذا الشأن، إضافة إلى القوانين الوطنية التي قام بإصدارها، كما أنه وتعزيزاً لما سبق ذكره قام باستحداث خلية معالجة الاستعلام المالي والتي يتمحور حولها موضوع مقالنا، وقد ارتأينا في بداية دراستنا الانطلاق من المفهوم القانوني للخلية لنستخلص من خلاله الخصائص التي تتميز بها هذه الخلية ثم التطرق لتشكيلها الخاصة، وكذا المهام المنوطة بها سواء على المستوى الوطني أو الدولي، لنبين في الأخير مدى مصداقية الأعمال التي تقوم بها هذه الخلية من خلال احترامها لمبدأ المشروعية بشقيه وذلك بمطابقتها ومسيرتها لأحكام القانون والخضوع لرقابة القضاء.

Summary

The money laundering crime is of the serious economic threat to the structure of the state .The criminals use different ols methods and modern technology procedures in all stages of laundering their money. Which at the end give negative affects to our social life espically in economy and politics. The banking system is one of the most methods used to carry out money laundering. Which is also the main financier of organized crime and particularly terrorism, and depending on the algerian legislator, the has to deal with these phenomena, where the ratification of several international conventions in this regard, in addition to national laws which he issued, and it is in furtherance of the foregoing the

introduction of fiscal query processing cell, which revolves around the subject of our article, and we decided at the beginning of starting our study of the legal concept of the cell from which to draw the characteristics of this cell and then addressing the composition as well as the tasks assigned to them both at the national or international level, to show in the latter over the credibility of the work carried out by the cell through respect for the principle of legality, both by matching, and keep pace with the provisions of the law and submit to the control of the judiciary.

X

تعاني الجزائر - شأنها في ذلك شأن الكثير من الدول- من انتشار عدد من الجرائم التي يمكن استغلال متحصلاتها في جرائم تبييض الأموال وعلى رأسها جرائم الفساد والتهرب والتزوير والاتجار غير المشروع وغيرها من الجرائم الأخرى، وتعد جريمة تبييض الأموال من أخطر الجرائم المهددة لكيان الدولة نظرا لما ينتج عنها من آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية، التي تؤثر سلبا على الحياة الاجتماعية، ونظرا لاستفحال وتصاعد هذه الجريمة الخطيرة وارتباطها بالإرهاب سواء على المستوى الوطني أو الدولي وإمكانية إفلات مرتكبيها والذين يستغلون- خاصة- في أغلب نشاطاتهم الإجرامية المؤسسات المالية وبعض المهن والأعمال المالية وجعلها واجهة للأموال غير النظيفة، فإنها أصبحت من بين أولويات المشرع، حيث بذل جهودا معتبرة في سبيل التصدي لهاتين الظاهرتين ومكافحتهما، ومن بين تلك الجهود إنشائه لخلية معالجة الاستعلام المالي (خ.م.إ.م./C.T.R.F)⁽¹⁾، أو ما تسمى في دول أخرى بوحدة المعلومات المالية أو وحدة التحريات أو الاستخبارات المالية.

فما هي خلية معالجة الاستعلام المالي؟ كيف تم تنظيم هذه الخلية وما هي المهام التي تقوم بها في سبيل الكشف والوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب؟ وما هي مظاهر خضوع هذه الخلية لمبدأ المشروعية؟ هذا ما سنجيب عنه من خلال التعرض للعناصر الآتية:
أولا: مفهوم خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها

ثانياً: مهام خلية معالجة الاستعلام المالي
 ثالثاً: خضوع خلية معالجة الاستعلام المالي لمبدأ المشروعية
 أولاً: مفهوم خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها
 يعود تأسيس خلية معالجة الاستعلام المالي عملاً بالقرار الصادر
 عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم: 1373-2001 والذي تم بموجبه
 إلزام جميع الدول الأعضاء بإنشاء خلايا يكون الهدف منها التصدي
 والوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب⁽²⁾، وكذا إلى التوصية
 السادسة والعشرين من توصيات مجموعة العمل المالي والتي أوجبت على
 كل دولة إنشاء وحدة للتحريات المالية تعمل كمركز وطني لتلقي وطلب
 وتحليل وتوجيه الإخطارات عن العمليات المثيرة للاشتباه، والمعلومات
 الأخرى ذات الصلة بمجالات تبييض الأموال أو تمويل الإرهاب المحتملة⁽³⁾.
 وقد تم استحداث خلية معالجة الاستعلام المالي مباشرة بعد
 المصادقة على الاتفاقية الدولية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية⁽⁴⁾،
 وذلك بموجب المرسوم التنفيذي رقم: 02-127⁽⁵⁾، إلا أن هذا المرسوم جاء
 سابقاً لأوانه، فالمشروع لم يكن قد جرم بعد تبييض الأموال سنة 2002،
 وبالرغم من ذلك أصدر المرسوم المذكور أعلاه، والذي بقي دون جدوى
 إلى غاية سنة 2004، حيث تم تعيين أعضاء الخلية الستة وقام المشروع
 بتجريم والمعاقبة على الأفعال التي تشكل تبييض أموال بمقتضى القانون
 رقم: 04-15 المعدل والمتم لقانون العقوبات⁽⁶⁾ لينتهي الأمر – فيما بعد-
 بالمشروع إلى تخصيص نص مميز لموضوع مكافحة تبييض الأموال وتمويل
 الإرهاب ألا وهو القانون رقم: 05-01⁽⁷⁾. وبالتالي فالخلية نصبت سنة
 2004 أي بعد مرور سنتين من صدور مرسوم إنشائها⁽⁸⁾، وهي تعد أول
 آلية وضعها المشروع لمواجهة الفساد المالي المتمثل في جرائم تبييض
 الأموال وتمويل الإرهاب، عبر البنوك وكذا الأعمال والمهن المالية المحددة،
 وهي هيئة تتمتع بمجموعة من خصائص نظراً لطبيعتها القانونية كما
 أنها مخرولة للقيام بعدة إجراءات وأعمال وتصرفات على المستوى الوطني
 والدولي لكشف أي شكل من أشكال تبييض الأموال وتمويل الإرهاب في

داخل الوطن أو خارجه، مع خضوع أي إجراء أو تصرف صادر عنها إلى مبدأ المشروعية.

ولقد أحدث المشرع تعديلات جوهرية على طابع الخلية حيث أصبحت بذلك تتمتع بصلاحيات واسعة، وذلك من أجل تفعيل أدائها في مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب وتضييق الخناق عليهما، كما أحدث بها مجموعة من الهياكل والتي خص كل واحد منها بمجموعة من المهام، وهذا ما نوضحه كالآتي:

أ- الطبيعة القانونية لخلية معالجة الاستعلام المالي وخصائصها:

لقد عرف المشرع الجزائري خلية معالجة الاستعلام المالي في المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم: 13-157⁽⁹⁾ بأنها "سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي" من خلال هذا التعريف يمكن القول بأن الخلية تتمتع بمجموعة من الخصائص والمميزات، فقد أحدثها المشرع كسلطة عامة، إدارية، ضبطية وقائية، ومحايدة، متمتعة بالشخصية المعنوية، وهذا ما نوضحه كالآتي:

1- خلية معالجة الاستعلام المالي سلطة إدارية عامة:

من خلال التعديلات الجوهرية التي أحدثها المشرع على طابع الخلية حيث أصبح يعتبرها سلطة إدارية، يظهر أن المشرع أخذ بمعيار السلطة العامة في تحديد مفهوم خلية معالجة الاستعلام المالي، وبالتالي فهذه الخلية باعتبارها سلطة عامة تمارس مجموعة من مظاهر السلطة العامة والتي تتمثل في مجموعة من الامتيازات والسلطات والاختصاصات الاستثنائية وغير المألوفة والتي تجعلها في مركز أعلى، وتمنحها حرية أوسع في ممارسة تصرفاتها⁽¹⁰⁾. وعليه؛ فإن أعمال وتصرفات الخلية تقوم على فكرة السلطة العامة وهي ما يطلق عليها بأعمال السلطة فهي أعمال إدارية تخضع لقواعد القانون الإداري، ويخضع النزاع المتعلق بها إلى اختصاص القاضي الإداري⁽¹¹⁾ كما سنرى ذلك لاحقاً.

إذن يمكن القول هنا إن المشرع خطى خطوة إيجابية عندما وضع طابع الخلية من خلال اعتبارها إدارة عامة تتمتع بالسلطة العامة، حيث أكد من خلال هذا التعديل الجوهري على إرادته في تعزيز إجراءات مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، ويكون بذلك قد منح للخلية صلاحيات إضافية لمراقبة حركة الأموال المشتبه في مصدرها ووجهتها، واستقلالية أكبر لتسيير شؤونها، وإزالة الغموض الذي كان سائدا حول الوضع القانوني للخلية والتي اعتبرها سابقا مؤسسة عمومية، في حين أن مفهوم المؤسسة العمومية مجرد غير محدد في القانون الجزائري، فالقانون رقم: 88-01⁽¹²⁾ قام فقط بتحديد أربعة أنواع للمؤسسات العمومية وهي تتمثل في المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، المؤسسات العمومية الاقتصادية، المؤسسات العمومية ذات التسيير الخاص.

2- خلية معالجة الاستعلام المالي سلطة إدارية مستقلة:

إن المشرع الجزائري من خلال المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم: 13-157 جعل من خلية معالجة الاستعلام المالي سلطة إدارية عامة مستقلة، ويكون بذلك قد أعطاهما أحد المفاهيم التي لا تزال مبهمة لحد الآن ولم تحظ بالاهتمام الكافي من طرف الفقه الحلي، رغم إدراج هذا المصطلح من طرف الفقه الدولي وكافة الدراسات الإدارية الدولية، والاتفاق على تعريفه وبيان أسسه وخصائصه، ويرجع تواجد هذا النوع من السلطات في الجزائر إلى بداية التسعينات أي أنها ظهرت حديثا، وذلك راجع للتغيرات التي عرفها النظام السياسي والإداري والاقتصادي منذ صدور دستور 1989⁽¹³⁾ أي تزامنا مع ظهور مفهوم جديد للدولة في الجزائر، والذي نتج عنه إعادة النظر في وظائف الدولة وتكييفها مع التحولات العالمية الجديدة. وقد تبني المشرع هذا المصطلح وأدرجه في عدة قوانين والتي من خلالها قام بإنشاء مجموعة من السلطات المستقلة، ومنها القانون رقم: 90-07 المؤرخ في 03/04/1990 المتعلق بالإعلام حيث أنشأ المجلس الأعلى للإعلام⁽¹⁴⁾، والقانون رقم: 06-01 المؤرخ في:

2006/02/20 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المنشئ للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، والمرسوم التنفيذي 02-127 المؤرخ في: 2002/04/07 المعدل والمتمم المنشئ لخلية معالجة الاستعلام المالي.

وخلية معالجة الاستعلام المالي هي سلطة إدارية عامة مركزية، غير أنه لا يوجد لها سند دستوري لوجودها كالسلطات المركزية الأخرى، فبالرجوع إلى الدستور نجد بأنه ليس هناك مؤسسات إدارية مستقلة، بل توجد مؤسسات إما استشارية كالمجلس الإسلامي الأعلى والمجلس الأعلى للأمن⁽¹⁵⁾، وإما مؤسسات رقابية كالمجلس الدستوري وغرفتي البرلمان ومجلس المحاسبة⁽¹⁶⁾، وجميع هذه المؤسسات لا تصدق عليها تسمية سلطات إدارية مستقلة بل هي مؤسسات دستورية، وعليه؛ فالخلية ليست مؤسسة دستورية، فهي قد أنشأت بموجب نص قانوني، وتمارس مهام إدارية بحتة وهذا ما يجعلها سلطة ضابطة فمصطلح الضبط يعبر عن المهام الإدارية المحضة دون سواها من المهام، ويهدف المشرع من وراء إنشائها لهذه السلطات المستقلة إلى ضبط نشاط معين غالبا ما يكون ذا طبيعة اقتصادية ودون تدخل مباشر منها في التسيير⁽¹⁷⁾. وهذا ما سار عليه المشرع بالنسبة لخلية معالجة الاستعلام المالي حيث أنشأها كسلطة مستقلة لضبط النشاطات المالية التي تؤدي إلى تبييض الأموال وتمويل الإرهاب عن طريق البنوك والمهنة والأعمال المالية.

3- خلية معالجة الاستعلام المالي سلطة ضبط وقائية:

يعتبر الضبط الإداري من أهم وظائف الدولة وأخطرها، وذلك لتعلقها بشكل أساسي باستخدام القوة وفرض قيود على الحريات الفردية بهدف المحافظة على النظام العام في المجتمع هذا من جهة، ومن جهة أخرى وجود نظام الحريات العامة والمكفولة بموجب الدستور والقوانين، مما قد يشكل مساسا بهذه الحريات إن استهدفت الإدارة العمومية ضبط النظام العام دون مراعاة نظام الحريات الأساسية⁽¹⁸⁾.

ويقصد بالضبط الإداري بمفهومه الواسع "مجموعة القواعد والأوامر التي يقتضيها بتحقيق أهداف الجماعة السياسية"، أما بمفهومه الضيق فهو يعني "النظام القانوني الذي ينظم تقييد الحريات الفردية بهدف حماية النظام العام الذي يعتبر أمرا ضروريا لحياة الجماعة، بما يتسم به هذا النظام القانوني من إجراءات سريعة وفعالة حيث تحول سلطات الضبط الإداري استخدام القوة المادية عند الاقتضاء لضمان احترام أنظمة الضبط الإداري وتنفيذها"، وقد لاحظ الفقه أن الضبط الإداري خلال التطور التاريخي لم يكن له معنى واحد، فمرة يفسر تفسيراً واسعاً ينصرف إلى إدارة الدولة كلها، ومرة أخرى يفسر تفسيراً ضيقاً ينحصر في حماية أسس الجماعة وكيانها، وأن ذلك يتراوح بين مذهب التدخل في النشاط الاقتصادي أو مذهب عدم التدخل في النشاط الاقتصادي، فإذا ما أخذت الدولة بالمذهب الأول فإنه يترتب على ذلك التوسع في سلطات الضبط الإداري بحيث تشمل كل شؤون الدولة، بينما إذا أخذت بالمذهب الثاني فيترتب على ذلك التضييق من سلطات الضبط الإداري، بحيث يقتصر على وظيفته التقليدية ألا وهي حماية النظام العام⁽¹⁹⁾.

وعليه؛ فالخلية هي عبارة عن سلطة ضابطة وقائية مستقلة، ذلك أن وظيفة الضبط الإداري هي الوظيفة الوقائية⁽²⁰⁾ باتخاذ التدابير الضرورية لمنع وقوع الاضطرابات قبل الإخلال بالنظام العمومي⁽²¹⁾، ويظهر ذلك من خلال اتخاذ الخلية لإجراءات ضبطية والتدابير الضرورية الوقائية- بمناسبة تأديتها لوظيفتها الضبطية- للمحافظة على النظام العام وحمايته عن طريق توقي ومنع كل ما من شأنه أن يشكل تبييضا للأموال وتمويلا للإرهاب والذي يعد تهديدا لاستقراره.

وهنا تظهر إيجابية ما فعل المشرع حين عدل طابع الخلية يجعلها سلطة عامة، فباعتبار أنها تمارس صلاحيات الضبط الإداري لابد من تمتعها بوسيلة السلطة العامة حتى تستطيع تنفيذ القوانين، ففكرة الضبط الإداري تعتبر من أقوى وأوضح مظاهر السلطة العامة في مجال

الوظيفة الإدارية، وتتجسد هذه الفكرة من خلال الامتيازات الاستثنائية- كما سبق وذكرنا- التي تمارسها الخلية كسلطة ضبط إداري بهدف حماية النظام العام المجتمعي من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب والتقييد من الحريات والحقوق الفردية.

4- خلية معالجة الاستعلام المالي سلطة عامة محايدة:

بما أن الخلية سلطة ضبط قانونية فهي بذلك لها صفة المحايدة، حيث لا تتجاوز فكرة قانونية والمتمثلة في حماية المجتمع من خطر جرمين تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، وهي بذلك لا تصطبغ بالصيغة السياسية، حيث لا ترتبط بأي فلسفة عقائدية أو قيم سياسية معينة تنسلخ عن النظام العام المجتمعي⁽²²⁾، أي بمفهوم المخالفة فإنها إذا انحرفت في استعمال صلاحياتها وغلبت اعتبار حماية السلطة العامة على حماية النظام العام المجتمعي فإنها تتحول إلى سلطة سياسية⁽²³⁾.

إضافة إلى تمتع الخلية بالشخصية المعنوية، مما يترتب عليه الاستقلال الإداري والمالي وحق التقاضي، وهذا الاستقلال طبعا لا يكون استقلالاً كلياً عن الدولة بل يكون مقيداً بحدود النطاق الذي قرره المشرع في القانون المنشئ للخلية والذي منحها بموجبه الشخصية المعنوية، حيث تظل خاضعة لرقابة الدولة.

ب- تنظيم خلية معالجة الاستعلام المالي:

بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم: 08-275 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم: 02-127⁽²⁴⁾، يتضح لنا أن خلية معالجة الاستعلام المالي تتكون من المجلس، والأمانة العامة، والمصالح التقنية الأربعة، والتي نوضحها كالآتي:

1- مجلس الخلية:

طبقاً للمادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم: 08-275، فإن مجلس الخلية يتشكل من سبعة أعضاء هم: رئيس المجلس، وأربعة أعضاء يتم اختيارهم بالنظر لكفاءتهم في المجال البنكي والمالي والأمني وهم ممثلون في: ضابط سامي من قوات الدرك الوطني، وأحد كبار الضباط في المديرية

العامة للأمن الوطني، ومدير مركزي للجمارك، ومدير من بنك الجزائر⁽²⁵⁾، إضافة إلى قاضيين يعينان من قبل وزير العدل بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء.

ويمكن القول إن اختيار الأشخاص ذوي الخبرات والمهارات من مختلف الجهات سواء البنك المركزي، الشرطة، جهاز القضاء، يؤكد على رغبة المشرع في تحقيق درجة عالية في جودة التحقيقات المالية المسندة للخلية⁽²⁶⁾.

ويتم تعيين رئيس المجلس وأعضائه بموجب مرسوم صادر عن رئيس الجمهورية، وذلك لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة. وفي حال انتهاء أي عهدة، وفي انتظار تنصيب التشكيلة الجديدة، تستمر الهيئة الحالية في ممارسة مهامها ولاسيما معالجة المسائل المستعجلة والتي لا يمكن تأجيلها عملاً بمبدأ استمرارية المرفق إلى غاية تسلم الأعضاء الجدد لمهامهم⁽²⁷⁾.

ويتداول مجلس الخلية حول مجموعة من الأمور تتضمن كل من تنظيم جمع كل المعطيات والمستندات والمواد التي تتعلق بمجال اختصاصه، إعداد برامج سنوية وحتى متعددة السنوات عن نشاط الخلية، التداول حول الإجراءات المخصصة لاستغلال ومعالجة التصريحات بالشبهة وتقارير التحريات والتحقيقات، تنفيذ كل برنامج يكون الغرض منه تحفيز ودعم عمل المجلس في الميادين المتعلقة باختصاصه، وتطوير وتفعيل علاقات التبادل والتعاون مع أي هيئة أو مؤسسة سواء وطنية أو أجنبية، بشرط أن تعمل في نفس ميدان نشاط الخلية، إضافة إلى مشروع ميزانية الخلية، ويتم اتخاذ القرارات بأغلبية أصوات الأعضاء⁽²⁸⁾. وبالرغم من أن الدور الأساسي لرئيس خلية معالجة الاستعلام المالي هو القيام بإدارتها، إلا أن المادة 6 من المرسوم التنفيذي: 08-275 أناطت به مجموعة من المهام الأخرى التي يتعين عليه القيام بها والتي تتمثل في: القيام بالتعيين في الوظائف غير المقررة فيها طريقة أخرى للتعيين، وإنهاء المهام وذلك مع احترام القواعد المتعلقة بوضعية الأعوان

الممارسين لها والحددة في القوانين الأساسية المسيرة لها والسارية المفعول، وضمان نشاط المصالح والتنسيق بينها والإشراف عليها والسهر على السير الحسن للخلية، وممارسة السلطة السلمية على موظفي الخلية، السهر على ضمان تنفيذ قرارات المجلس، تحقيق المهام والأهداف المنوطة بالخلية، القيام برفع دعاوى قضائية وتمثيل الخلية أمام السلطات والهيئات الوطنية والدولية، إبرام كل صفقة أو عقد أو اتفاقية أو اتفاق، القيام بتكليف الشخص الذي يقوم بإعداد الحصائل التقديرية والحساب الإداري والحصيلة السنوية عن نشاطات الخلية التي تعرض على وزير المالية، وذلك بعد أخذ الموافقة من مجلس الخلية، واقتراح التنظيم والنظام الداخلي للخلية والعمل على ضمان الامتثال لهما.

وتحدر الإشارة هنا إلى أن المشرع لم يقيم بتحديد المهام الموكلة لكل من مجلس الخلية ورئيسه على سبيل الحصر، وبالتالي فإنه يمكن إضافة أي تعديل في هذه المهام في أي لحظة تملئها الضرورة لذلك.

2- الأمانة العامة:

يرأسها الأمين والذي يعين بموجب مقرر صادر عن رئيس الخلية، ويسير الأمين العام تحت سلطة رئيس الخلية الشؤون الإدارية والوسائل البشرية والمادية للخلية، كما يوفر الخدمات اللوجستية اللازمة لحسن سير الخلية⁽²⁹⁾.

3- المصالح التقنية لخلية معالجة الاستعلام المالي:

بالرجوع إلى النصوص القانونية المنظمة لخلية معالجة الاستعلام المالي، يظهر لنا أن الخلية لها أربعة مصالح تقنية يستعين بها المجلس، وقد عني بتنظيمها القرار الوزاري المشترك المؤرخ في: 28/05/2007⁽³⁰⁾ وبخاصة المادة 2 منه، وهي:

3-1- مصلحة التحقيقات والتحريات: والمكلفة بجمع المعلومات، والعلاقات مع المراسلين، وتحليل تصريحات الشبهة وإدارة التحقيقات وسيرها.

3-2- المصلحة القانونية: وهي المصلحة المكلفة بالعلاقات مع النيابة العامة والتحليل القانونية والمتابعة القضائية.
 3-3- مصلحة الوثائق وقاعدة البيانات: وهي مكلفة بجمع المعلومات وتشكيل بنك المعلومات الضرورية لحسن سير الخلية.
 3-4- مصلحة التعاون: وهي مكلفة بالعلاقات الثنائية والمتعددة الأطراف مع الهيئات أو المؤسسات الأجنبية التي تعمل في نفس ميدان نشاط الخلية.

وكل مصلحة من هذه المصالح الأربعة تتضمن مكلفين بالدراسات⁽³¹⁾، وإن الملاحظ بشأن أعضاء الخلية أن عددهم قليل، ما قد يشكل عائقا للقيام بمهامها، فبالنظر إلى هيئة⁽³²⁾ (TRACFAN) الفرنسية فإنها تضم حوالي 150 عضوا ورغم ذلك فإنها ترى بأنها تعاني من نقص عددي في الأعضاء مما يحول دون أدائها لمهامها بأكمل وجه⁽³³⁾، وعليه؛ يجب على مشرعنا التدخل فيما يخص هذه النقطة بتزويد الخلية بأعضاء جدد تكون لهم خبرة في المجال المالي والقانوني وكذا توفير الوسائل المادية والآلية اللازمة لسيرها.

وقد حرص المشرع على ضمان نزاهة العاملين في خلية معالجة الاستعلام المالي من خلال خضوعهم للأمر رقم: 06-03 المتضمن القانون الأساسي للتوظيف العمومية⁽³⁴⁾، بصفتهم موظفين عموميين، وبحسب المادة 75 من هذا الأمر فإنه ينبغي أن يتوفر في الموظف العمومي شرط عدم وجود ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة العمومية المراد الالتحاق بها في شهادة سوابقه العدلية، كما منعت المادة 45 من الأمر نفسه الموظف العمومي من امتلاك داخل التراب الوطني أو خارجه مباشرة أو بواسطة شخص آخر بأية صفة من الصفات مصالح من طبيعتها أن تؤثر على استقلاليتها أو تشكل عائقا للقيام بمهمته بصفة عادية في مؤسسة تخضع إلى رقابة الإدارة التي ينتمي إليها أو لها صلة مع هذه الإدارة وإلا تعرض لعقوبات تأديبية، وفي السياق نفسه فإنه يجب على الموظف التصريح لإدارته إذا كان زوجه يمارس بصفة مهنية نشاطا

خاصا مرجحا، وذلك من أجل اتخاذ التدابير الكافية - إذا دعت الضرورة- للمحافظة على مصلحة الخدمة، وذلك من طرف السلطة المختصة، وينجم عن عدم التصريح تعرض الموظف لعقوبات تأديبية⁽³⁵⁾.

ثانيا: مهام خلية معالجة الاستعلام المالي

لقد أناط المشرع بخلية معالجة الاستعلام المالي مجموعة من المهام على المستويين الوطني والدولي والتي نص عليها في كل من المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المعدل والمتمم والقانون رقم: 05-01 المعدل والمتمم، وهي كالآتي:

أ- مهام خلية معالجة الاستعلام المالي على الصعيد الوطني

تضطلع الخلية بعدة مهام على المستوى الداخلي، وتتمثل أساسا في:

1- تلقي الإخطارات بالشبهة: تقوم الخلية باستلام التصريحات بالشبهة المتعلقة بكل عمليات تبييض الأموال أو تمويل الإرهاب المرسلة إليها من طرف الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الخاضعين لواجب الإخطار بالشبهة والمحدد في القانون رقم: 05-01 المعدل والمتمم في المادة 19 منه وهم: البنوك والمؤسسات المالية والمصالح المالية لبريد الجزائر والمؤسسات المالية المشابهة الأخرى وشركات التأمين ومكاتب الصرف والتعاضيات والرهانات والألعاب والكاзиноها، وكل شخص طبيعي أو معنوي يقوم في إطار مهنته بالاستشارة و/أو بإجراء عمليات إيداع أو مبادلات أو توظيفات أو تحويلات أو أية حركة لرؤوس الأموال، لاسيما على مستوى المهن الحرة المنظمة وخصوصا مهن المحامين والموثقين ومحافظي البيع بالزيادة وخبراء المحاسبة ومحافظي الحسابات والسماسة والوكلاء الجمركيين وأعوان الصرف والوسطاء في عمليات البورصة والأعوان العقاريين ومؤسسات الفوترة وكذا تجار الأحجار الكريمة والمعادن الثمينة والأشياء الأثرية والتحف الفنية، وتعمل على تحليل ومعالجة هذه الإخطارات.

كما أوجبت المادة 21 من القانون 05-01 المعدل والمتمم على مصالح الضرائب ومصالح الجمارك القيام بإرسال تقرير سري بصفة

عاجلة إلى الخلية فور اكتشافها لوجود عمليات يشتبه فيها أنها متحصلة من جنائية أو جنحة، خاصة الجريمة المنظمة أو المتاجرة بالمخدرات أو المؤثرات العقلية أو يبدو أنها موجهة لتمويل الإرهاب، وذلك أثناء قيامها بمهامها الخاصة بالتحقيق والمراقبة، وفي هذا الصدد فقد حدد المشرع البيانات الواجب الإشارة إليها في التقرير السري المرسل من طرف مصالح الضرائب والجمارك وذلك بموجب القرار المؤرخ في: 2008/03/30⁽³⁶⁾.

وبالتالي فإنه يجب الإخطار عن العمليات التي يشتبه فيها بأنها تخفي تبييضا للأموال أو تمويلا للإرهاب دون أن يتم استثناء أية عملية مشبوهة حتى وإن كانت تنطوي على مسائل ضريبية⁽³⁷⁾.

وقد أكد النظام رقم: 03-12 الصادر عن بنك الجزائر على وجوب إخطار الخلية بمجرد وجود شبهة حتى وإن تعذر تأجيل تنفيذ تلك العملية أو بعد إنجازها، كما أوجب الإبلاغ عن أية معلومة من شأنها أن تؤكد الشبهة أو تنفيذها بدون تأخير إلى الخلية⁽³⁸⁾.

وحتى النصوص الدولية أجهت نحو تدعيم دور المؤسسات المالية في مجال الكشف عن جرائم تبييض الأموال، بوجوب الإبلاغ عن العمليات المالية التي تفوق قيمتها نسبة مبلغ معين، أو تثار شبهات حول صلتها بأنشطة تبييض الأموال، سواء كانت هذه المؤسسات مصرفية أو غير مصرفية⁽³⁹⁾.

كما بحث لجنة الأمم المتحدة لمكافحة المخدرات في اجتماعها في الفترة من 14 إلى 23 مارس 1995 في النمسا، التدابير الكفيلة بتعزيز التعاون الدولي في مجال مكافحة إساءة استخدام المخدرات، ومن ضمنها موضوع تبييض الأموال، وكان قرارها في هذا الموضوع ضرورة الإبلاغ عن الصفقات المشبوهة أو الغريبة إلى وحدة مركزية للتحليل المالي، يتم إنشاؤها في كل دولة على حدى، مع تطوير الاتصالات الفعالة فيما بين أجهزة تنفيذ القوانين من أجل سهولة تحريات أنشطة تبييض الأموال، وإحالة من يقوم بها إلى القضاء، وأهمية تشجيع الدول الأعضاء على الإبلاغ عن الصفقات⁽⁴⁰⁾.

وقد اقترحت الخلية شكل الإخطار بالشبهة ونموذجه ومحتواه ووصل استلامه، وهو ما تضمنه المرسوم التنفيذي رقم: 06-05⁽⁴¹⁾، وأوكلت المادة الرابعة منه إعداد الإخطار إلى الهيئات الخاضعة لواجب الإخطار بالشبهة السابق ذكرها، أما وصل الاستلام فإلى الخلية، ويجب أن تكون كتابة المعلومات بالآلة الراقنة أو عن طريق الوسائل الإلكترونية بدون حشو أو إضافة، مع ذكر المعلومات حول الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين والعمليات المالية الجارية، كما تضمنت أيضا البيانات الإلزامية الواجب توافرها في الإخطار بالشبهة والمتمثلة في معلومات حول المخطر والزبون والعمليات موضوع الشبهة ودواعي الشبهة والخلاصة الآراء وتوقيع الجهة التي قامت بالإخطار.

ويرتب المشرع عقوبات مالية على الخاضعين لإلزام تحرير و/أو إرسال الإخطار بالشبهة والذين يمتنعون عمدا وبسابق معرفة عن القيام بذلك، كما أنه يعاقب أيضا بغرامة مالية هؤلاء عند إبلاغهم عمدا صاحب الأموال أو العمليات موضوع الإخطار بالشبهة بوجود مثل هذا الإخطار، والأمر نفسه بالنسبة لمسيري وأعوان المؤسسات المالية الخاضعة لبنك الجزائر الذين يخالفون عمدا وبصفة متكررة تدابير الوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب المتعلقة بالعناية الواجبة تجاه العملاء وحفظ السجلات⁽⁴²⁾.

والملاحظ أن المشرع من خلال التعديل الذي أدرجه بموجب الأمر 02-12 قد شدد العقوبات المالية أكثر مما كانت عليه، ويمكن القول بأن ذلك راجع لخطورة الأفعال المعاقب عليها وما يترتب عنها من نتائج سيئة ومضرة، ونحن نرى في هذا الصدد أنه كان من الأحسن لو أدرج المشرع عقوبات تأديبية وبالأخص العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة⁽⁴³⁾ مع العقوبات المالية، كي يعي الموظف أكثر مدى حساسية الوظيفة القائم بها ومدى خطورة وسوء الفعل الذي قد يرتكبه، فهو مسؤول- بحكم وظيفته- عن التنبه واليقظة ومحاولة كشف هاتين

الظاهرتين وبالتالي المساهمة في مكافحتهم والتصدي لهما، إضافة إلى ذلك يفترض فيه أن يكون نزيها ومؤديا لعمله بأمانة وحياد ودون تحيز. 2- تحليل ومعالجة المعلومات: تقوم الخلية بمجرد تلقيها تصريحات الاشتباه بمعالجتها عن طريق جمع كافة المعلومات وفحصها وتحليلها لتحديد مصدر الأموال والطبيعة الحقيقية للعمليات المشتبه فيهما، ويمكنها في سبيل ذلك استعمال كل الوسائل أو الطرق المناسبة وهذا كخطوة نحو توجيهها إلى السلطات المكلفة بالتحقيق أو الملاحقة القضائية، وعليه؛ يجب أن يتمتع الأشخاص المكلفين بمهمة معالجة المعلومات الواردة للخلية بجزيرة فنية وتقنية وتدريب كافي والذي لا بد منه من خلال الدورات والندوات للتعريف بعمليات تبييض الأموال، وذلك حتى يتم رصد حركة الأموال والتعرف على وجهتها وربط المعلومات المتوفرة على مستوى الخلية بالعمليات المصرفية المشتبه فيها، مع الحرص أيضا على إتباع أساليب علمية وعملية في أداء أعمالهم. وفي هذا الشأن تم إلزام البنوك والمؤسسات المالية والمصالح المالية لبريد الجزائر بوضع برنامج تكوين دائم لتحضير مستخدميه على معرفة التدابير المتعلقة بمكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب⁽⁴⁴⁾.

وللخلية الحق في أن تطلب من الأشخاص والهيئات المعنية قانونا أي معلومة مفيدة أو وثيقة تتعلق بالشبهة وتساعد في تقديم التحريات⁽⁴⁵⁾، وكذا الاستعانة بأي شخص تراه مؤهلا، وعليه؛ يمكنها أن تستعين بمديرية الاستعلام والأمن وبالدرع الوطني والمديرية العامة للأمن الوطني والجمارك باعتبار أنها مجهزة بمصالح بحث متعلقة بجرائم اقتصادية يمكن أن تشكل قطب باحثين⁽⁴⁶⁾، مع ضرورة المحافظة على السرية التامة وعدم استخدام المعلومات التي تستلمها الخلية لأي أغراض أخرى غير الأغراض المتعلقة بمكافحة تبييض الأموال وألا ترسل إلى سلطات أو هيئات أخرى غير وكيل الجمهورية المختص إقليميا والهيئات الأجنبية النظرية. وتأكيدا على هذه النقطة سمح المشرع للخلية من خلال التعديل الأخير أن توقع على بروتوكولات اتفاق وتبادل معلومات مع

السلطات المختصة وتلك الخاضعة للإخطار بالشبهة⁽⁴⁷⁾. وهذا من شأنه تعزيز التنسيق بين السلطات المختصة المحلية وخليّة معالجة الاستعلام المالي في الحصول على المعلومات الضرورية وبالتالي قطع منابع المال المشبوه في الوقت المناسب.

3- اتخذ تدابير تحفظية: يمكن للخليّة الاعتراض بصفة تحفظية ولمدة أقصاها 72 ساعة على المعاملات البنكية لأي شخص طبيعي أو معنوي والمشتبه فيه لقيامه بعملية تبييض الأموال، وفي حالة عدم كفاية هذه المدة للقيام بالتحريات فإنه يمكن طلب التمديد من رئيس محكمة الجزائر (سيدي محمد)، بعد استطلاع رأي وكيل الجمهورية، ويمكن لرئيس المحكمة المذكورة تمديد الأجل، كما يمكن له - في حالات معينة- الأمر بالحراسة القضائية المؤقتة على الأموال والحسابات والسندات موضوع الإخطار. كما يمكن لوكيل الجمهورية لدى محكمة الجزائر تقديم عريضة لنفس الغرض⁽⁴⁸⁾.

ويمكن القول إن مدة 72 ساعة للقيام بالتحقيقات اللازمة حول تقارير المعاملات المشبوهة هي غير كافية لجمع الأدلة والإثبات وستستلزم التحقيقات حتما تمديدها، وعليه يجب على المشرع إعادة النظر في هذه المدة.

4- إرسال ملف الشبهة إلى وكيل الجمهورية: من بين مهام الخليّة أيضا إرسال الملف المتعلق بالشبهة -عند الاقتضاء- إلى وكيل الجمهورية المختص إقليميا، كلما كانت الوقائع المعينة قابلة للمتابعة الجزائية ليتخذ الإجراءات القانونية اللازمة، ويكون ذلك بإجماع أعضاء اللجنة السبعة مع سحب الإخطار بالشبهة من الملف الذي يرسل إلى وكيل الجمهورية لكي لا يعرف من أخطر الهيئة المختصة، وفي حالة اعتراض عضو من الهيئة عن عدم إرسال الملف إلى وكيل الجمهورية، فإن الملف لا يرسل بل يحفظ بمجرد حصول هذا الاعتراض⁽⁴⁹⁾.

5- اقتراح النصوص القانونية: من بين المهام المناطة بالخليّة اقتراح كل نص تشريعي أو تنظيمي يكون موضوعه مكافحة تبييض الأموال

وتمويل الإرهاب، وهذا قد يرجع لاعتبار الخلية من أهم وأكبر السلطات التي تعنى في الوقت الحالي بمكافحة هاتين الظاهرتين.

6- إصدار خطوط توجيهية وتعليمات وخطوط سلوكية؛ وذلك بالاتصال مع المؤسسات والأجهزة المتمتعة بسلطة الضبط والمراقبة و/أو الرقابة في إطار الوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها، ووضع الإجراءات الضرورية واللائمة للوقاية من أشكال تمويل الإرهاب وتبييض الأموال وكشفها.

ب- مهام خلية معالجة الاستعلام المالي على الصعيد الدولي

خلية معالجة الاستعلام مهام على الصعيد الدولي فيما يخص تبادل المعلومات مع الهيئات الأجنبية وهو ما نصت عليه المادة 25 من القانون 01-05 المعدل والمتمم بالقول إنه يمكن للخلية إطلاع هيئات الدول الأخرى الممارسة لمهام مماثلة لمهام الخلية على المعلومات التي بحوزتها والمتعلقة بالعمليات التي يبدو أنها تهدف إلى تبييض الأموال أو تمويل الإرهاب، مع مراعاة مبدأ المعاملة بالمثل، ويجب مراعاة واجب السر المهني أثناء القيام بهذا التعاون والتبادل للمعلومات⁽⁵⁰⁾. كما أفادت المادة الثامنة من المرسوم التنفيذي 02-127 المعدل والمتمم، أنه يمكن للخلية أن تتبادل المعلومات المتوفرة لديها مع هيئات أجنبية مخولة بمهام مماثلة بشرط المعاملة بالمثل، وقد تلقت الخلية عددا من طلبات المساعدة من طرف عدد من الخلايا الأجنبية، كما تم طلب المساعدة من عدد من الدول كفرنسا وتركيا ولبنان وأمريكا ولبنان وبلجيكا⁽⁵¹⁾.

ومن خلال تفحص المادتين 25 و 26 من القانون رقم: 01-05 المعدل والمتمم يلاحظ أن المشرع لم يحدد شروطا معينة لطلب المعلومات من الخلية سواء تعلق الأمر بواجب الحفاظ على السر المهني أو بشرط المعاملة بالمثل، كما أنه ليس من الضروري تقديم طلب للحصول على مثل هذه المعلومات، وبالتالي فإمكان الخلية تقديم مثل هذه المساعدة إلى الخلايا الأجنبية تلقائيا.

كما أصبحت الجزائر على المستوى الإقليمي - عن طريق سعيها الدائم - من خلال خلية معالجة الاستعلام المالي عضوا مؤسسا في مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وقد شاركت في جميع الاجتماعات العامة للمجموعة كما استضافت وترأست الاجتماع العام الرابع عشر للمجموعة بمدينة الجزائر في الفترة الممتدة من 28 إلى 30 نوفمبر 2011⁽⁵²⁾ إضافة إلى مشاركة الخلية في جميع المحافل الدولية والإقليمية والمؤتمرات والندوات ذات الصلة باختصاصها.

يظهر من خلال ما سبق، وبخاصة من خلال التطرق لمهام المجلس ورئيس مجلس الخلية أن هذه الأخيرة تقوم بمناسبة تأدية وظيفتها بالأعمال المنفردة في شكل قرارات إدارية فردية وعقود إدارية، ومثال القرارات الإدارية كما رأينا إجراءات التنظيم الداخلي التي يقوم بها رئيس الخلية وهي ما تسمى بالأعمال التنظيمية الداخلية للإدارة ومنها المنشور والتعليمة حيث تتمثل في مجموعة من الأوامر التي تصدر عن رئيس الخلية إلى مرؤوسيه وقد تهدف مثلا إلى تفسير وتوضيح القوانين والتنظيمات وعلى أعوان المصالح احترامه وتطبيقه، وهذا طبقا لواجب طاعة المرؤوسين لرئيسه، وتعتبر القرارات أهم الوسائل التي تتمتع بها الخلية باعتبارها سلطة ضبط والتي تبرز بها مظاهر سلطتها فهي امتياز من امتيازات السلطة العامة. والقرارات التي تصدرها الخلية هي قرارات ذات طابع تنفيذي أي أنها تنفذ بصفة آلية دون اللجوء إلى القضاء وعلى جميع الأشخاص المعنيين إطاعتها والخضوع لها⁽⁵³⁾.

كما أن أعمال الخلية لا تقتصر فقط على إصدار القرارات الإدارية، بل يمكنها أيضا القيام بأعمال لإدارة مرافقها ولهذا بإمكانها إبرام تصرفات بالاشتراك مع غيرها سواء كان هذا الغير إدارة عامة مثلها أو خواص سواء كانوا أفراد أو أشخاص معنوية (كالشركات) كالمقاولين والتجار...إلخ، وذلك من خلال استعمال العقد كإبرام صفقات عمومية تتصل بترميمات لبناؤها أو صيانة أو عقد لاقتناء لوازم كمنقولات أو مواد معينة، والعقد الذي تبرمه الخلية هو عقد إداري ما دام أنه صادر عنها

على أساس أنها هيئة إدارية، فالعقود الإدارية في الجزائر هي عقود إدارية بتحديد القانون⁽⁵⁴⁾، إذن فالعقد الإداري في الجزائر يقوم على المعيار العضوي أي أن كافة العقود التي تكون الإدارة العامة طرفا فيها فإنها تكون خاضعة لقواعد القانون الإداري ولاختصاص القضاء الإداري⁽⁵⁵⁾.

كما للخلية أيضا القيام بما يسمى بأعمال السيادة وهي قرارات إدارية تتمتع بالحصانة القضائية⁽⁵⁶⁾، وذلك نظرا للجهة التي تصدرها ولطبيعة الموضوع الذي تتضمنه والباعث عليها⁽⁵⁷⁾، ويظهر هذا النوع من الأعمال بالنسبة للخلية من خلال الأعمال المتعلقة بإبرام الاتفاقيات والاتفاقات الدولية والإقليمية، فالمشرع كما رأينا أعطى للخلية حق إبرام أي اتفاقية أو اتفاق ولم يحدد طابعها وبالتالي فهذين الأخيرين قد يكونان دوليين أو إقليميين أو حتى محليين، كما تظهر أيضا من خلال الأعمال التي يقوم بها رئيس مجلس الخلية باعتباره ممثلا لها وبالتالي للدولة في الخارج أمام السلطات والهيئات الأجنبية.

ورغم عدم النص على أعمال السيادة في المنظومة القانونية الجزائرية، إلا أن القضاء الجزائري تبني فكرة أعمال السيادة⁽⁵⁸⁾.

ثالثا: خضوع خلية معالجة الاستعلام المالي لمبدأ المشروعية

إن أهم ما يمكن التحدث عنه هنا هو ضرورة وضع حدود لاختصاصات الخلية في ممارسة صلاحياتها ومهامها باعتبار أنها سلطة ضابطة مستقلة، بحيث يتم من خلالها إقامة توازن بين تحقيق متطلبات حماية النظام العام من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب وضمن حقوق وحرريات الأفراد وعدم المساس بها والذي يعد أصلا، وفرض قيود على هذه الحريات العامة كاستثناء، ولهذا فإن الخلية تخضع شأنها في ذلك شأن أي هيئة إدارية إلى مبدأ المشروعية سواء باحترام لأحكام القانون أو خضوعها لرقابة القضاء.

أ- خضوع أعمال خلية معالجة الاستعلام المالي لأحكام القانون

ويقصد بمبدأ المشروعية في معناه الواسع "خضوع جميع الأشخاص، بما فيها السلطة العامة بكل هيئاتها وأجهزتها للقواعد

القانونية السارية المفعول بالدولة"، أما المشروعية الإدارية فيقصد بها "خضوع الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) للنظام القانوني السائد بالدولة في مختلف قواعده".⁽⁵⁹⁾

وعليه؛ فمبدأ المشروعية يعني أن تمارس كافة نشاطات الإدارة العمومية في حدود القانون، مع مراعاة التدرج في قوته⁽⁶⁰⁾ ويقوم مبدأ المشروعية على مجموعة القواعد القانونية التي يتشكل منها النظام القانوني السائد بالدولة، هذه القواعد القانونية الواردة بمختلف المصادر سواء كانت مكتوبة كالدستور والقانون والتنظيم، غير مكتوبة كالعرف والمبادئ العامة للقانون، وعليه؛ يجب أن تكون جميع الإجراءات والتدابير التي تتخذها الخلية خاضعة لمبدأ المشروعية، خاصة قراراتها وعقودها، وذلك بأن تكون في نطاق اختصاصها، فبالنسبة للقرارات فإن خلية معالجة الاستعلام المالي ملزمة بإقامتها على أركان صحيحة، وذلك لجو هذه الأخيرة من العيوب طبقاً للنظام القانوني السائد وبمسايرتها لأحكام وقواعد المشروعية القائمة⁽⁶¹⁾، وبالتالي يجب احترام الإجراءات والأشكال المقررة من خلال احترام العناصر المتعلقة بالصحة الخارجية والداخلية للقرار، حيث ينبغي لها أن تصدر قرارات في إطار ما يجوزها به القانون، وإلا اعتبر القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص، كما يجب أن تكون هذه القرارات الصادرة عنها بشأن المسائل والأعمال التي هي من صلاحياتها قانوناً أي بمعنى أن تكون مختصة فعلاً بموضوع القرارات التي تصدرها وإلا اعتبر اغتصاباً للسلطة، كما أنه وما دامت تكتسب الصفة الإدارية فإنها تخوّل بإصدار القرارات، فإذا تم فقد هذه الصفة فلا يمكن ذلك، فمثلاً إذا فقد رئيس الخلية الصفة الإدارية بسبب تقاعده أو إنها مهامه لسبب ما فإنه يفقد الصفة التي تخوّل إصدار القرارات الإدارية، إذن فالقرارات الصحيحة تكون من تاريخ توليه للمهام إلى غاية تاريخ انتهائها، كما عليها أن تحترم الهدف الذي تسعى إلى تحقيقه من خلال إصدارها لأي قرار والمحدد في النصوص القانونية، فلا يجوز لها القيام بأي عمل قانوني من شأنه تحقيق مصلحة شخصية، أو استغلال ذلك من أجل الوصول إلى

أهداف أخرى غير تلك المحددة قانونا سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة، وإلا اعتبر القرار مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة أو ما يطلق عليه إساءة استعمال السلطة، كما يجب أن يكون محل هذه القرار ممكنا وغير مستحيل وجائز قانونا، فإذا كان المحل مخالفا للقانون فيكون غير مشروع معيب بمخالفته للقانون، كتعيين شخص في منصب بالخلية خرقا للشروط الواجب توافرها لتولي المنصب من حيث السن والكفاءة والخبرة العلمية والعملية وغيرها، كما ينبغي توافر أسباب حقيقية تبرر اتخاذ الخلية للإجراءات الضبطية، ولهذا فيجب أن يكون السبب مشروعا فالمرجع يقوم في أغلب الأحيان بتحديد الأسباب التي يجب على الإدارة الاستناد إليها في إصدارها لبعض القرارات، ومتوافرا ومتواجدا فعلا ومستمرًا حتى صدور القرار، فإذا زال قبل صدور القرار فيعتبر هذا الأخير معيبا في سببه، كما أنه لا يعتد بالسبب إذا لم يكن موجودا قبل إصدار القرار والذي يتحقق بعد ذلك فالعبرة في تقدير مشروعية القرار الإداري تكون بالوقت الذي صدر فيه⁽⁶²⁾.

إضافة إلى هذا، على الخلية احترام قواعد الإجراءات كإجراء القيام بالتحقيقات والتحريات اللازمة قبل اتخاذ قرار أعضاء مجلس الخلية بإرسال ملف الشبهة إلى وكيل الجمهورية، والشكليات المقررة قانونا لإصدار القرار كأن يكون مكتوبا أو التسبب أو التوقيع... الخ، وهذا ما يشكل ضمانة هامة لحماية حقوق الأفراد حيث تحقق عدم اتخاذ قرارات سريعة وغير مدروسة بشكل جيد وبالتالي حمايتهم من احتمال تعسف الخلية، وإلا اعتبر القرار مشوبا بعيب شكلي⁽⁶³⁾.

والشيء نفسه بالنسبة للعقود الإدارية التي تبرمها، فحتى تكون عقودها صحيحة في نطاق من الشرعية يجب أن تحترم الأساليب والشكليات الواجب توافرها لإجراء هذه العقود، وتتمثل هذه الأساليب في طلب العروض، المناقصات والمزايدات، والاتفاق المباشر وهذا الأخير هو الطريقة الأكثر مرونة لأنه تصبح للإدارة حرية أكبر في اختيار الشخص الذي تتعاقد معه، وعموما القانون يجدد الحالات التي يتم اللجوء فيها إلى

الاتفاق المباشر، أما عن الشكليات فيمكن أن نذكر أهمها وهو مبدأ الشكل الكتابي للعقد⁽⁶⁴⁾.

والأصل - كما وضعنا سابقا- أن تستند أي سلطة ضبط في إصدارها للقرارات إلى قوانين وتنظيمات بحيث تكون تنفيذا لها، إلا أنه قد يحدث في حالات غير عادية أن يتم إصدار قرارات إدارية دون الاستناد إلى أي نص قانوني، لأن القانون لا يمكنه أن ينص على جميع التوقعات أو التنبؤات التي قد تحدث، وذلك نتيجة لتغير مفهوم النظام العام، فإذا ما ظهر أي تهديد أو إخلال تقدره الإدارة وغير منصوص عليه جاز لها إصدار القرار دون وجود السند القانوني حماية للنظام العام⁽⁶⁵⁾، ولكن هذا يظل اتجاه فقه، إلا أن خلية الاستعلام المالي قد تقع في هذا الموقف، فما العمل آنذاك، لأن المشرع لم يتكلم حتى عن احتمال إمكانية اصطدام الخلية بهذا الموقف، وبالتالي عدم ذكره لكيفية مواجهة الخلية له، وهل إن لها صلاحيات إصدار قرارات بشأنه، من دون أن ننسى بأن مبدأ المشروعية يقتضي إسناد القرارات الإدارية إلى نص قانوني سواء كان تشريعيا أو تنظيميا، وأن القضاء الجزائي كان له موقف في هذا الشأن بالتخاذ قرارات إدارية بناء على أسس قانونية فقط⁽⁶⁶⁾، كما أنه بالمقابل هناك من الفقه من يرى بأن إسناد كل قرار إلى قاعدة تنظيمية عامة فيه معنى لتجريد سلطة الضبط من فاعليتها⁽⁶⁷⁾.

وفي هذا الشأن نرى أنه مادامت الخلية سلطة مستقلة ضابطة ولها موظفون مؤهلون ذوي خبرة، ونظرا لخطورة المسائل المتعلقة بتبويض الأموال وتمويل الإرهاب وضرورة الحسم السريع فيها قبل أن يفلت القائمون بها من العقاب، إضافة إلى بطء الإجراءات البرلمانية المتعلقة باقتراح مشاريع القوانين ومناقشتها وإصدارها، مما يؤدي إلى تزايد حجم الخطر، مما يدفع بالخلية إلى اتخاذ الإجراءات والتدابير الضرورية بما فيها القرارات الإدارية اللازمة والتي من شأنها أن تقي من هاتين الظاهرتين الخطيرتين والوصول إلى مرتكبيها، مع ضرورة خضوع هذه القرارات المتخذة دون سند قانوني إلى رقابة القضاء فهذا الأخير يقوم بالموازنة بين

سبب القرار ومحلّه بالقدر الذي يكفي لتحقيق غايته، وبذلك تبقى الخلية في نطاق المشروعية من خلال قراراتها.

ب- خضوع أعمال خلية معالجة الاستعلام المالي لرقابة القضاء من المعلوم أنه لا يكفي النص على مبدأ المشروعية في الدستور والنصوص القانونية، بل يتعين أن يتحقق هذا المبدأ في الواقع وبالفعل، وهذا ما يستلزم ضرورة تواجد رقابة فعالة ودائمة على أعمال الإدارة بحيث يمكن من خلالها رد اعتداءات الإدارة على حريات المواطنين، وترتب البطلان على تصرفاتها غير المشروعة، وعليه؛ تعد الرقابة القضائية بما تقوم عليه من حيطة وموضوعية واستقلالية ضمانا لنفاذ مبدأ المشروعية ورد خروج الإدارة على الأحكام القانونية، فهي من أفضل الوسائل التي تحقق احترام قواعد القانون⁽⁶⁸⁾.

وقد نصت المادة 139 من دستور 1996 على أنه: "تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية"، كما نصت المادة 140 على أن: "أساس القضاء مبادئ الشرعية والمساواة، الكل سواسية أمام القضاء، وهو في متناول الجميع ويجسده احترام القانون"، وجاء أيضا في المادة 143 على أنه: "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية".

ومبدئيا فإن جميع القرارات الإدارية الصادرة عن خلية معالجة الاستعلام المالي خاضعة لرقابة القضاء، غير أن هناك استثناءً على هذا المبدأ ويتمثل في استبعاد بعض قراراتها من الخضوع لرقابة القضاء والمتمثلة في أعمال السيادة التي تقوم، فقد ذكرنا سابقا بأن هذه الأعمال تتمتع بالحصانة القضائية، وهذا ما يجعلها غير قابلة لأن تكون محل دعوى قضائية⁽⁶⁹⁾، فهذه الأعمال تعد أكبر ثغرة في مبدأ المشروعية، فهي تمثل خروجاً عليه، وسلاحاً قويا بيد السلطة التي تملك صلاحية القيام به، وخطراً كبيراً على حقوق وحريات الأفراد⁽⁷⁰⁾.

كما ينظر القضاء أيضا في العقود المبرمة من طرف خلية معالجة الاستعلام المالي، وذلك إما في حالة تقدمها أو تقدم الطرف المتعاقد معها

بطلب فسخ العقد إلى القضاء وذلك بناء على استحالة تحقيق غرضه أو بسبب الاضطراب الشديد والدائم الحاصل في التوازن المالي للعقد، أو في حالة تعسف الإدارة في استعمال سلطتها وامتيازاتها في مواجهة الطرف المتعاقد معها، أو لإخلال أحدهما بالالتزامات التعاقدية⁽⁷¹⁾

وهذه الرقابة هي من اختصاص القاضي الإداري وتتحقق من خلال رقابة الإلغاء وفحص المشروعية والتفسير والتعويض (المسؤولية الإدارية) وفقا للأشكال والكييفيات المحددة قانونا⁽⁷²⁾.

غير أنه باعتبار أن الخلية هي سلطة مركزية فهذا يعني أن الرقابة على أعمالها الإدارية تكون من قبل مجلس الدولة وذلك عملاً بأحكام المادة 1/9 من القانون العضوي رقم: 11-13 المؤرخ في: 26/07/2011⁽⁷³⁾، حيث جاء فيها بأنه "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية"⁽⁷⁴⁾، فالحاكم الإدارية تظل جهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية⁽⁷⁵⁾.

إلا أن المشرع لم يبين ولم ينص صراحة خاصة في النصوص المتعلقة بملية معالجة الاستعلام المالي على خضوع الخلية للرقابة القضائية من قبل مجلس الدولة سواء في القرارات الإدارية أو العقود الإدارية التي لها صلاحية القيام بها، ولا حتى عن إمكانية إتباع إجراءات الطعن الخاصة في القرار الإداري الصادر عن الخلية قبل اللجوء إلى القضاء، أي إمكانية الطعن فيه أمام الخلية (الهيئة مصدرة القرار).

وعليه؛ نرى بأنه على المشرع توضيح ما إذا كان بالإمكان الطعن في قراراتها أمامها، وإدراج المنازعات الإدارية للخلية ضمن اختصاص مجلس الدولة ما دام أنها سلطة مركزية بالنص عليها صراحة في نص خاص عملاً بأحكام المادة 2/9 من القانون العضوي رقم: 11-13⁽⁷⁶⁾.

خاتمة

نستخلص مما سبق أن المشرع الجزائري أظهر إرادته وعزمه على محاربة عمليات تبييض الأموال وتمويل الإرهاب من خلال استجابته للتوصيات والاقتراحات المتعلقة بإنشاء وحدة للتحريات المالية وإعطائها صلاحيات واسعة للقيام بمهامها لتفعيل أدائها، إلا أنه رغم الجهود المبذولة فإن خلية معالجة الاستعلام المالي لم تستطع الحد من هاتين الظاهرتين فجهودها تبقى متواضعة في هذا الشأن، وذلك راجع إلى الطبيعة القانونية للخلية والتي تتمثل في الوقاية دون الردع، فهي هيئة مساعدة للنيابة العامة لأن أقصى ما تملكه هو إخطار النيابة العامة.

ومن أجل ضبط ظاهرة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب من خلال خلية معالجة الاستعلام المالي، نقوم بتقديم بعض الاقتراحات والمتمثلة فيما يلي:

- 1- تفعيل دور خلية معالجة الاستعلام المالي ومنحها الصلاحيات الواسعة للقيام بمهامها على أحسن وجه، من خلال الجمع بين إجراءات الوقاية والضبط والملاحقة.
- 2- التوسيع من اختصاصات خلية معالجة الاستعلام المالي لتشمل جميع النشاطات الإجرامية المالية المتسمة بالخطورة وليس فقط تبييض الأموال وتمويل الإرهاب.
- 3- تعزيز التعاون المحلي والإقليمي والدولي في تبادل المعلومات حول وقائع تبييض الأموال وتمويل الإرهاب وتبادل الخبرات والمعارف في هذا المجال.
- 4- متابعة التطورات الحديثة في مجال مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب عن طريق المشاركة في الندوات والمؤتمرات ذات الصلة.
- 5- تدعيم خلية معالجة الاستعلام المالي بالموارد البشرية المؤهلة والتي هي بحاجة إليها حتى تتمكن من القيام بمهامها على أكمل وجه.
- 6- العمل على توفير التدريب المناسب والفعال بشكل دوري عن طريق تنظيم برامج ودورات تدريبية سواء داخل الوطن أو خارجه وتوفير

- التقنية الملائمة والكافية للخلية كي تكون قادرة على القيام بالمهام المنوطة بها.
- 7- الرفع من فعالية الإخطار بالشبهة من قبل الأعمال والمهن غير المالية المحددة من خلال إزالة أي لبس أو فهم خاطئ لدى هذه الجهات بشأن التعارض بين السرية المهنية والإبلاغ عن العمليات المشبوهة.
- 8- إخضاع الأعمال والتصرفات التي تقوم بها الخلية لرقابة القضاء الإداري الممثل في مجلس الدولة شأنها في ذلك شأن باقي السلطات المركزية.
- 9- ضرورة توضيح المشرع ونصه على الجزاء المترتب عن عدم التعاون مع الخلية من أي طرف معني بذلك ولأي سبب من الأسباب، في منحه المعلومات الضرورية والكافية للتأكد من شبهة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب حتى لا يشكل ذلك عائقا أمام تأدية مهامها.
- 10- النص على عقوبات إدارية وجزائية صارمة ضد الأشخاص التابعين لخلية معالجة الاستعلام المالي والمعنيين بمعالجة المعلومات في حالة عدم حفاظهم على السر المهني حتى بعد انتهاء مهامهم.

الهوامش والمراجع المعتمدة

- (¹) C.T.R.F : cellule de traitement du renseignement financier
- (2) القرار المتخذ من طرف مجلس الأمن في جلسته 4385، المنعقدة بتاريخ: 2001/09/28.
- (3) راجع التوصية رقم: 26 من توصيات مجموعة العمل المالي.
- (4) صادقت عليها الجزائر بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 02-55 المؤرخ في 2002/02/05، ج.ر، ع09، المؤرخة في 2002/02/10.
- (5) المؤرخ في 2002/04/07، المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، ج.ر، ع23، المؤرخة في 2002/04/07.
- (6) المؤرخ في 2004/11/10، ج.ر، ع71، المؤرخة في 2004/11/10.
- (7) المؤرخ في 2005/02/06، ج.ر، ع11، المؤرخة في 2005/02/09.
- (8) عياد عبد العزيز، تبييض الأموال والقوانين والإجراءات المتعلقة بالوقاية منها ومكافحتها في الجزائر، دار الخلدونية، الجزائر، الطبعة الأولى، 2007، ص50.
- (9) المؤرخ في 2013/04/15، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 02-127 المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، ج.ر، ع23، المؤرخة في 2013/04/28.
- (10) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، الجزائر، 2012، ص33.

- (11) عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، ج01، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص147
- (12) المؤرخ في 1988/02/12، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر، ع02، المؤرخة في 1988/02/13.
- (13) علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص78.
- (14) الذي تم حله بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93-252 المؤرخ في 1993/10/26، ج.ر، ع49، المؤرخة في 1993/10/27.
- (15) راجع المادتين 172 و173 من دستور 1996.
- (16) راجع المواد 99، 163، و170 من دستور 1996.
- (17) علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 78 إلى 81.
- (18) علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 187 و188.
- (19) نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، الإصدار الثاني، 2006، من 265 إلى 267.
- (20) علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 190.
- (21) Gaston Stefani, Georges Levasseur, Bernard Bouloc, procédure pénale, Dalloz delta, paris, 16 éditions, 1996, p 287.
- (22) عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2007، ص 28 و29.
- (23) عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، الطبعة الأولى، 2008، ص94.
- (24) المؤرخ في 2008/09/06، ج.ر، ع 50، المؤرخة في 2008/09/07.
- (25) الموقع الرسمي لخلية معالجة الاستعلام المالي:
- www.ctrf.dz
- (26) ليندا بن طالب، غسل الأموال وعلاقته بمكافحة الإرهاب، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2011، ص 327.
- (27) الموقع الرسمي لخلية معالجة الاستعلام المالي:
- www.ctrf.dz
- (28) المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 08-275.
- (29) راجع المادتين 17 و 16 من المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المعدل والمتمم.
- (30) المتضمن تنظيم المصالح التقنية لخلية معالجة الاستعلام المالي، ج.ر، ع39، المؤرخة في 2007/06/13.
- (31) المادة 3 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2007/05/28، ج.ر، ع39، المؤرخة في 2007/06/13.
- (32) وهي اختصار لعبارة:

traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins

- (33) عكروم عادل، جرعة تبييض الأموال: دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2013، ص ص 78 و 79.
- (34) المؤرخ في 2006/07/15، ج.ر، ع46، المؤرخة في 2006/07/16.
- (35) المادة 46 من الأمر رقم 03-06.
- (36) الذي يحدد شروط تطبيق المادة 21 من القانون رقم 01-05 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما، ج.ر، ع25، المؤرخة في 2008/05/18.
- (37) راجع تقرير مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المتعلق بالتقييم المشترك للمنظومة الجزائرية للوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب في الجزائر بتاريخ 2010/12/01، ص 83.
- (38) راجع المادة 3/12 و4 من النظام رقم 12-03 الصادر عن بنك الجزائر، المؤرخ في 2012/11/28، يتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهما، ج.ر، ع12، المؤرخة في 2013/02/27.
- (39) راجع نص التوصية 15 من التوصيات الأربعين لمجموعة العمل المالي (GAFI-FATF) الخاصة بوضع السياسات لمكافحة تبييض الأموال.
- (40) نبيل صقر، تبييض الأموال في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، بدون سنة نشر، ص 120.
- (41) المؤرخ في 2006/01/09، ج.ر، ع 02، المؤرخة في 2006/01/15.
- (42) راجع المواد من 31 إلى 34 من الأمر رقم 12-02.
- (43) راجع بخصوص العقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة المادة 163 من الأمر رقم 03-06.
- (44) راجع المادة 18 من النظام الصادر عن بنك الجزائر رقم 12-03.
- (45) راجع المادة 2/6 من المرسوم التنفيذي رقم 05-06.
- (46) عكروم عادل، المرجع السابق، ص 78.
- (47) المادة 7 مكرر من المرسوم التنفيذي رقم 13-157.
- (48) راجع تقرير مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المتعلق بالتقييم المشترك للمنظومة الجزائرية للوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب في الجزائر بتاريخ 2010/12/01، ص 42.
- (49) عياد عبد العزيز، المرجع السابق، ص 53.
- (50) راجع المادة 26 من القانون رقم 05-01.
- (51) راجع تقرير مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا المتعلق بالتقييم المشترك للمنظومة الجزائرية للوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب في الجزائر بتاريخ 2010/12/01، ص 45.

- (52) راجع التقرير السنوي السابع لمجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، 2011، ص أ.
- (53) ناصر لباد: الأساسي في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، بدون سنة نشر، ص 178 و 180 و 184.
- (54) ناصر لباد، المرجع السابق، ص 198، 203.
- (55) راجع المادة 901 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 2008/02/25، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر، ع 21، المؤرخة في 2008/04/23.
- (56) ناصر لباد، المرجع السابق، ص 185.
- (57) علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 281.
- (58) وذلك يتضح من خلال قرار الغرفة الإدارية الصادر بتاريخ 1984/01/07 وذلك في قضية ي.ب ضد وزير المالية حيث جاء فيه: "متى تبث أن القرار الحكومي القاضي بسحب الأوراق المالية من فئة 500دج وكذا القرار الوزاري المحدد لقواعد الترخيص والتبديل خارج الأجل هما قراران سياسيان يكتسبان طابع أعمال الحكومة. فإنه ليس من اختصاص المجلس الأعلى فحص مدى شرعيتهما أو مباشرة رقابة على مدة التطبيق..."
- ورغم إثبات الطاعن في هذه القضية المعروضة على المجلس الأعلى وجوده خارج الوطن لأسباب صحية خلال الفترة المحددة من قبل وزارة المالية لإرجاع الورقة النقدية للبنوك وهذا يوم السبت والأحد والاثنين 10 و 11 و 12 أبريل 1982. ودخل الطاعن إلى أرض الوطن بعد انتهاء فترة التبديل وذلك في يوم 13 أبريل، إلا أن الغرفة الإدارية أجابت بالتالي: "وحيث إن إصدار وتداول وسحب العملة تعد إحدى الصلاحيات المتعلقة بممارسة السيادة. حيث إن القرار المستوحى بالتالي من باعث سياسي غير قابل للطعن بأي طرق الطعن...". وبالتالي صرح المجلس الأعلى بعدم اختصاصه النوعي بالنظر في القضية المعروضة عليه، عن عمار بوضيف، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2007، ص ص 72 و 73.
- (59) محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم والنشر والتوزيع، الجزائر، طبعة مزيدة ومنقحة، 2005، ص 8.
- (60) ناصر لباد، المرجع السابق، ص 134.
- (61) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 8، و 18.
- (62) علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص من 272 إلى 276.
- (63) ناصر لباد، المرجع السابق، ص 188 و 189.
- (64) ناصر لباد، المرجع السابق، ص 209، 211.
- (65) علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 196.
- (66) وهذا ما جاء في قرار للغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الصادر بتاريخ 1988/10/22 حيث ذهبت إلى القول: "من المبادئ المستقر عليها في القضاء الإداري أن القرارات الإدارية تتخذ بناء

