الأجهزة الرقابية على القطاع المصرفي

رحـــمـــة شـــكـــلاط

أستاذة مساعدة مكلفة بالدروس بكلية الحقوق

جامعة مولود معمري ــ تيزي وزو

يحتل الجهاز المصرفي مكانة هامة في النشاط الاقتصادي، حيث يعد بمثابة العمود الفقري الذي يرتكز عليه الاقتصاد الوطني، والمحرك الاستيراتيجى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، لذلك يجب أن يحضى بعناية خاصة، لأن عملية المحافظة عليه تتوقف على مدى نجاعة وفاعلية هذا الجهاز، بالتالي يجب أن تفرض عليه رقابة، للوقوف على طرق التسيير والاستغلال، بما يضمن أمن العمليات والمبادلات المالية و التجارية الداخلية والخارجية . تعتبر الرقابة من أهم العناصر الأساسية للعملية الإدارية، والأداة الفعالة لتحقيق السياسة المالية، ومقاومة الفساد ومعالجة الانحرافات، نتيجة الممارسات الخاطئة، لذلك يجب أن تنظم بما يحقق فعاليتها، في تطوير السياسة الاقتصادية، وتوجيه الاقتصاد، من خلال السند القانوني الذي ترتكز عليه الرقابة.

يتكون الجهاز المصرفي في الاقتصاديات الحديثة من نوعين من المؤسسات (البنك المركزي والبنوك التجارية) وتوجد علاقة تدرج. تعتمد البنوك التجارية أساسا على الأموال التي حصلت عليها من الغير.

هي عبارة عن شركات أعمال حيث تضم الأصول المالية أو التزامات ومستحقات لدى الغير (أسهم، سندات، قروض بدلا من الأصول المادية كالمباني والأجهزة والمواد الأولية...) فهي تمنح القروض للعملاء أو تقدم على الشراء والاستثمار في الأوراق المالية المطروحة في سوق المال[1] .

عرفت البنوك التجارية بتلك المشروعات الرأسمالية، التي تهدف إلى تحقيق أكبر قدر من الربح و بأقل تكلفة، و ذلك عن طريق خدماتها المصرفية أو خلقها نقود الودائع[2] .

كما عرفها البعض بأنها تتمثل في تلك التي تتلقى الودائع القابلة للسحب عند الطلب أو لأجل محدد، وتمارس عمليات التمويل والاستثمار المالي في الداخل والخارج قصد تحقيق أهداف خطة التنمية، بما في ذلك المساهمة في إنشاء المشروعات، وما يتطلبه من عمليات مصرفية وتجارية ومالية وفقا لما يقرره البنك المركزي.

تعتبر المؤسسات المالية من العوامل الأساسية والحيوية للرفاهية الاقتصادية، وللنمو المستقبلي لاقتصاديات التوجه للسوق وجزء لا يتجزأ من النظام المالي الذي يعد أحد المكونات الهامة لاقتصاديات أية دولة لأنه يزود المجتمع بخدمات رئيسية بدونها لا يمكن للاقتصاد أن يعمل.

---

1 - د/ عبد الغفار حنفي ورسمية قرياقص، الأسواق والمؤسسات المالية، الإسكندرية، 1999، ص 12.3

2 - د/ مصطفى رشدي شيحة، اقتصاد النقدي والمصرفي، الدار الجامعية، 1985، ص 193.

إن التغيرات والتعديلات التي أدخلت على المنظومة المصرفية التي تعتبر العنصر الجوهري الذي يقوم عليه الاقتصاد الوطني قصد مواكبة تطور اقتصاديات السوق، أسفرت عن بروز جهاز فعال البنك المركزي الذي يعد من المؤسسات الوطنية لأنها تعمل لحساب الدولة وتمارس اختصاصاتها هي من اختصاص السيادة الوطنية وهو إصدار النقد.

فكون النقد العنصر الفعال والحيوي لتطوير وتنمية النشاط الاقتصادي والاجتماعي لأي بلد، وأداة من أدوات الدفع التي يتمتع بالقدرة النهائية والإجبارية للوفاء بالالتزامات، فلهذا يجب أن يحضى بعناية خاصة، ويسير بما يضمن تحقيق نتائج جيدة. أما إذا استعمل بصفة عشوائية يؤدي إلى المساس بالاقتصاد وتخريبه وهدمه، وبذلك يستوجب الأمر الاهتمام به أكثر، لأن سلامة النظام المصرفي ومدى فاعليته يعكس السياسة المالية .

تحتاج المنظومة المصرفية إلى تفاعل العديد من المتدخلين منهم من جهة وإلى مقرضين أمنين وقادرين على إبراز مزايا المشروع الذي يريدون تمويله ، وذلك باحترام النصوص القانونية والتنظيمية بالتالي فرضت شروطا لحماية المودعين والمقرضين لدى البنوك والمؤسسات المالية، وشروطا للبنوك قصد تحقيق التوازن المالي لمؤسساتهم، لذلك يجب عليهم احترام نسب تغطية المخاطر

ومبادئ الحذر من أجل ضمان فعالية البنك في حماية المؤسسات من الحوادث التي تعترضهم و تجعلهم غير قادرين على تسديد ديونهم[3] .

كل إغفال أو مخالفة لتلك القواعد تؤثر على الوضعية المالية للبنك أو المؤسسة مما يؤدى إلى توقيع جزاءات على مخالفيها كالإنذار أو سحب الاعتماد.

أصبح من الضروري صياغة الأحكام القانونية المنظمة لهذا القطاع بشكل يتلاءم مع احتياجات الاقتصاد، ذلك ما اتضح من خلال صدور مختلف القوانين خاصة القانون المتعلق بالنقد و القرض، تعتبر البنوك العامل الأساسي و الهام لتوضيح السياسة المالية بالتالي صحة وسلامة وفاعلية النظام المصرفي يعد من بين القواعد المحددة لنجاعة وفعالية السياسة المالية [4].

تميزت المرحلة ما قبل 1970 بتقليص صلاحيات البنك الجزائري فلم يمارس اختصاصاته بل استولت عليها الخزينة.[5]

واستمر الوضع حتى صدور قانون المالية لسنة 1971 الذي وسع من صلاحيات الخزينة للإشراف على التنمية الاقتصادية عن

---

[3] – المادة 23 الفقرة 3 و المادة 24 الفقرة2 من النظام رقم 03/02 المؤرخ في 2002/11/14 يتضمن المراقبة الداخلية للبنوك و المؤسسات المالية. ج ر ج ج العدد 84.

والنظام رقم 04/95 المؤرخ في 1995/04/20 الذي يعدل و يتمم النظام رقم 09/91 المؤرخ في 1991/8/114 الذي يحدد قواعد الحذر في تسيير المصارف و المؤسسات المالية .ج ر ج ج العدد39.

[4] - Les pays d'Europe occidentale,paris, documentation française, 1998, P 41, 42.

[5] – محفوظ لعشب، القانون المصرفي، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001، ص 17.

طريق تمويل الاستثمارات التي وضعت في قفص مغلق حيث كان سعر الفائدة على القروض ثابتا، واختفت مبادرات التنمية، مما أضر بالاقتصاد الوطني. حيث كان وزير المالية هو الذي يحدد السعر الفائدة ومختلف العمولات المستحقة للبنوك نتيجة عملية القرض.

بصدور القانون المصرفي في 1986 استرجع البنك الجزائري صلاحياته التي انتزعت منه، وأصبح يتمتع بدور فعال سواء في المجال التنظيمي أو الوظيفي، كما كانت القوانين الاقتصادية الصادرة في 1988 الأساس الذي مهد إلى اقتصاد السوق. وتعزز ذلك بصدور القانون المتعلق بالنقد و القرض في 1990، وأصبحت البنوك شركات أسهم تخضع لقواعد التجارة، المردودية، وقواعد السوق تحت إشراف ورقابة الأنظمة التي يصدرها بنك الجزائر.

واعتمد بنك الجزائر في سياسته إلى إتباع واستعمال تقنيات جديدة منها :

1) سياسة السوق المفتوحة القائمة على التسيير الفعال.
2) سياسة انتقائية لإعادة التمويل.
3) مراقبة القروض بهدف إثارة الإنعاش الاقتصادي، عن طريق التوجيه الأمثل للتمويل.

بذلك تم تعزيز الإطار المؤسساتي للبنوك بإدخال مبادئ المنافسة فيه، قصد إقامة اقتصاد سوق حقيقي[6]، ثم أصبح بنك الجزائر يتمتع باستقلال مالي يمارس اختصاصاته التي حددها القانون رقم 10/90 المتعلق بالنقد و القرض.

---

[6] - المجلس الوطني الإقتصادي والإجتماعي، مشروع التقرير حول إشكالية إصلاح المنظومة المصرفية، الجزائر، 2000، ص 22 .

تخضع البنوك العمومية إلى أنظمة متنوعة ومختلفة :

1) باعتبارها مؤسسات عمومية اقتصادية، يطبق عليها القانون المتعلق برؤوس الأموال التجارية الدولية، وبالتالي يجب أن تمتثل لتعليمات وتوجيهات الدولة المالكة.

2) كونها بنوكا تجارية، فهي تخضع للقانون المتعلق بالنقد و القرض الذي يعد الوثيقة الأساسية والهامة المنظمة للقطاع المصرفي، إضافة إلى مختلف الأنظمة التي يصدرها بنك الجزائر.

3) باعتبارها شركات ذات رؤوس أموال، يطبق عليها القانون التجاري خاصة القواعد الخاصة بشركات أسهم وتخضع للدولة.

لتوضيح أهمية الرقابة يجب التعرض إلى مفهومها، وتقنياتها وآلياتها ،ما هي صور الرقابة المالية أو أشكالها (داخلية وخارجية) ، ما هي أهدافها ؟ وما هي العوامل المؤثرة على فعالية ونجاعة الجهاز الرقابي ككل؟ والتقنيات والآليات المستعملة، والأجهزة القائمة على ذلك. الجهاز التنفيذي، هيئة التداول ولجنة التدقيق وما هي الهيئات التي تضطلع على الرقابة الخارجية، منها اللجنة المصرفية التي تمارس اختصاصات مزدوجة، من جهة باعتبارها سلطة إدارية، وهيئة قضائية من جهة أخرى، ومدى شرعية قراراتها ؟ إن جانب رقابة محافظي الحسابات ويكون ذلك ضمن المحاور التالية :

المبحث1: مفهوم الرقابة وأهدافها.

المبحث2 : صور الرقابة وآلياتها.

المبحث الأول : مفهوم الرقابة وأهدافها

إن فكرة الرقابة ليست بالحديثة الشأن حيث وجدت منذ أن وجدت التجمعات البشرية، وتغيرت مسايرة في ذلك الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية. تعد ظاهرة تلازم تجمع الأفراد، فإذا اجتمعوا فلا بد لهم من أمور يفعلونها يجتلبون بها المصلحة، وأمور يجتنبونها لما فيها من المفسدة، و يكونون مطيعين للأمر بتلك المقاصد و النهي عن تلك المفاسد.[7]

المطلب1- تعريف الرقابة

لقد تعددت التعارف وتنوعت باختلاف الزاوية التي ينظر منها إليها : فقد عرفت الرقابة بأنها مجموعة القواعد المتعلقة بضبط أنشطة المنظمة بشكل يساعد على بلوغ الأهداف.

كما عرفت بأنها التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقا للخطة المرسومة و التعليمات الصادرة و القواعد المقررة[8] .

كما عرفها البعض بذلك النظام الذي يتم من ورائه عملية المتابعة المستمرة لمختلف الأنشطة، والظروف المحيطة، بهدف منع

---

[7] - محمود عوفي محمود الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مؤسسة شباب الجامعة، 1983، ص 11.

[8] – د/أحمد عرفة وسمية شبلي، الإدارة و الفراغ، بدون تاريخ، ص 255.

و د/ هيثم محمد الزغبي، الإدارة و التحليل المالي، دار الفكر للطباعة و النشر و التوزيع، الطبعة 1 ،، عمان، 2000، ص 19.

د- حمدي سليمان سحيمات القبيلات،الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية ،دار للنشر و الثقافة ، الطبعة 1، ،عمان 1998ص 13.

حدوث الانحرافات أو اكتشافها، والعمل على تصحيحها تفاديا لتكرارها في المستقبل[9] .

ما يمكن تسجيله أنه مهما تعددت واختلفت الآراء، إلا أنها تدور حول محور واحد، وهو الوسيلة المستعملة و الإجراءات المتبعة للمحافظة على الاقتصاد من سوء الاستعمال و الاستغلال.

بالتالي يمكن القول أنه يقصد بالرقابة المالية تلك العملية التي تضطلع بها السلطات والهيئات، والأجهزة الرقابية الداخلية والخارجية العامة المتخصصة بكافة الصور والوسائل الرقابية على المؤسسة. إلى جانب عمليات الخزينة العامة المتمثلة في حركات الأموال العامة، نقدا أو قيما، وحسابات الإيداع والحسابات المالية، والوثائق والدفاتر، والتقارير، والقوائم المالية، وأنظمة وأساليب وأصول المحاسبة العامة. وتضم أيضا مؤشرا، و معايير و مقاييس، و أهداف الرقابة المالية مثل مدى صحة ودقة الحسابات مع احترام الأصول والإجراءات والنصوص القانونية والتنظيمية المقررة في الدولة، فضلا عن عمليات المراجعة وتدقيق مدى فعالية الأداء المالي. إذا الرقابة المالية والإدارية عبارة عن ممارسة لوظيفة عامة، من قبل هيئات متخصصة، يصدر تشكيلها ويحدد اختصاصاتها قوانين وأنظمة.

كما تلتزم في أعمالها ووسائل ممارسة رقابتها بما تنص عليه تلك القوانين والأنظمة. فكونها كذلك فهي تفرض على القطاع المصرفي بأكمله على اختلاف مستوياته. وتتخذ صور متعددة ومختلفة، رقابة داخلية، أو خارجية.

---

9 – د/ موسى اللوزي، التنمية الإدارية ، الطبعة 1، عمان، 2000، ص 262.

المطلب2- أهداف الرقابة

تهدف الرقابة التي تمارس على البنوك والمؤسسات المالية إلى تحقيق ما يلي :

1) التحقق من مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للنصوص التشريعية و التنظيمية المعمول بهما .
2) التأكد من نوعية التسيير، طريقة مسك الحسابات، وتقديم القوائم المالية، والتحقق من مدى سلامتها وصحتها، ومطابقتها للتعليمات المالية والمقاييس التشريعية والإدارية.
3) التحقق من طريقة إعداد التقارير الدورية المتعلقة بالتحريات والتحقيقات الخاصة بالبنوك والمؤسسات المالية، والتي يُشترط فيها أن تتضمن على كل تفاصيل العمليات المراقبة.

يعد بنكا كل مؤسسة قرض تعمل لحسابها الخاص على سبيل المهنة و الاحتراف، وتتولى القيام بالعمليات التالية :

1) تلقى الأموال من الغير على اختلاف المدة.
2) منح القروض .
3) ضمان وسائل الدفع .
4) عمليات الصرف والتجارة الخارجية بالنظر إلى القوانين والتنظيمات السارية المفعول.
5) عملية التوطين والقيد والبيع وحراسة، وبيع القيم المنقولة وكل منتوج مالي.

نصت المادة 46 من النظام [10] 03/02 على: « تقوم البنوك والمؤسسات المالية بإعداد مرة واحدة في السنة على الأقل، تقرير خاص بتقدير ومراقبة المخاطر التي تتعرض لها.

كما تلتزم البنوك والمؤسسات المالية بإعداد الوثائق والدلائل المنهجية، ووضعها تحت تصرف الجهاز التنفيذي وهيئة التداول، ومندوبي الحسابات، ومفتشي بنك الجزائر، وذلك من أجل ضمان حسن يسر العملية الرقابية منها :

1) تحديد الوسائل وصلاحيات القائمين بالرقابة.
2) تحديد المبادئ التي تضمن استقلالية الأنظمة.
3) توضيح كل المسؤوليات للقائمين بالرقابة.
4) تحديد أنظمة المراقبة وتقدير المخاطر، منها خطر الاعتماد، خطر السوق، خطر معلوماتي أو خطر معدل الفائدة.

المبحث الثاني : صور الرقابة وآلياتها

تخضع البنوك والمؤسسات المالية للرقابة المالية التي لا تتخذ صورة واحدة وإنما تتعدد باختلاف النطاق الذي تطبق فيه، الداخلي أو الخارجي[11] .

ويمكن تقسيمها إلى الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية.

---

10 – نظام رقم 03/02 المؤرخ في 2002/11/14 يتضمن المراقبة الداخلية للبنوك و المؤسسات المالية المشار إليه سابقا.

11 – د- عبد الفتاح الصحن، مبادئ وأسس المراجعة ، مؤسسة شباب الجامعة، إسكندرية، 1974، ص 123 و 124.

المطلب1- الرقابة الداخلية : يقصد بها تلك الخطة التنظيمية ومختلف الإجراءات والوسائل المستعملة داخل المؤسسة لتحقيق أهدافها وكفايتها من ذلك التحليلات الإحصائيات، تقارير الأداء، برامج التدريب لتمكين الموظفين من الإلمام بالنصوص التشريعية والتنظيمية قصد تأدية مهامهم على أحسن وجه، ولتفادي ارتكاب المخالفات المالية التي تعرضهم للمساءلة، والرقابة على جودة المنتوج.

نصت المادة 3 من النظام رقم 03/02 على: تحتوي المراقبة الداخلية التي ينبغي على البنوك والمؤسسات المالية أن تقييمها لاسيما على ما يلي:

- نظام مراقبة العمليات والإجراءات كمراقبة مدى مطابقة العمليات المالية للنصوص التشريعية والتنظيمية، وللمقاييس المهنية.
- مراقبة نوعية المعلومات المحاسبية والمالية، سواء كانت موجهة للجهاز التنفيذي أو لهيئة التداول واللجنة المصرفية.
- تقييم المخاطر وتحديدها .
- أنظمة الرقابة والتحكم في المخاطر.
- نظام التوثيق والإعلام.

أ- العوامل المؤثرة على فاعلية الجهاز الرقابي الداخلي :

يمكن إجمال العوامل التي تؤثر على مدى فعالية الرقابة فيما يلي :

* **المحيط الخارجي** : يتعلق بالمؤسسة، طرق التسيير، كفاءة الموظفين والمؤطرين على تأدية وظائفهم على أحسن وجه.

* الطبيعة التقنية للجهاز الرقابي مدى فاعليته[12]،
* قدرة المؤسسة على تحديد، تصنيف، وتقييم المخاطر.
* تحقيق الأهداف المسطرة من وراء العملية الرقابية[13].

ب- هيئات المراقبة الداخلية

تمارس الرقابة الداخلية على مستوى المؤسسة من قبل الموظفين كل حسب رتبته ومنصبه ابتداء من المدير العام، المدير المالي الذي يجب أن يكون ذات تأهيل علمي وعملي، وخبرة في الميدان، ونظرة مستقبلية لتمكينه من تحقيق الأهداف[14] مسئولي مصالح المحاسبة، ومن قبل المدقق، رؤساء البعثات، والمساعدون وفي إطار منظم ومحدد ومن قبل هيئات مختصة مثل الجهاز التنفيذي، هيئة التداول، ولجنة التدقيق.

- اختصاصات المدقق

يوضع مدير التدقيق مباشرة تحت إشراف المدير العام للمؤسسة ويتولى القيام بما يلي :

- اقتراح سياسة الرقابة.
- إعداد البرامج للعمليات الرقابية وتكليف بالمهمة .
- تحديد طرق وآليات العمل الرقابي.
- الترخيص بإجراء عمليات التدقيق.

---

12 - Abdelkrim Sadeg / le système bancaire algérien/Alger 2004/p118,119, 128.

13 - Séminaire du 17 au 19/02/2003 audit et contrôle interne dans une institution financière, p 7 et Magazine banque N° 664/2004, p56.

14 د- ازدياد سليم رمضان، أساسيات في الإدارة المالية ، دار صفاء للنشر والتوزيع، الطبعة 4 منقحة، عمان، 1996، ص 11.

- تقديم التقارير إلى المديرية العامة.
- الإشراف على بعض الملفات الصعبة.

- **المدققين** *Les auditeurs*

المدقق هو كل شخص يتمتع بكفاءة علمية وتخصص في مجالات محددة كالإعلام الآلي، المحاسبة ...) يؤدي مهامه استنادا للتعليمات التي تقدم له.

يخضع مباشرة لسلطة رؤساء البعثات (المفتشون والمراقبون..)

يمكن للمدقق أن يترقى إلى رتبة رئيس البعثة Chef de mission

- **رؤساء البعثات** Les chefs de mission

يمارس رؤساء البعثات مهامهم تحت السلطة المباشرة لمدير التدقيق الداخلي عن طريق :

- الإشراف على العمليات الرقابية ومتابعتها.
- تكليف المدققين بمهمة Les auditeurs
- المشاركة في إعداد وتحضير العمليات التدقيقية، وتحرير التقارير الخاصة بها.
- المصادقة على أعمال المدققين.

- **المساعدون** Les assistants

يكلف المساعدون الخاضعين مباشرة للمدير المدقق القيام بالعمليات التالية :

- المسك اليومي للملفات على اختلاف أنواعها.

- القيام ببعض الوظائف الإدارية.

1- **الجهاز التنفيذي** : نص القانون على التزام شخصين بتحديد الاتجاهات الفعلية لنشاط البنوك والمؤسسات المالية، ويتحملان المسؤولية[15].

يتولى إعداد برامج وأهداف الرقابة، إلى جانب القيام بتبليغ هيئة التداول، ولجنة التدقيق إن اقتضى الأمر، بكل الظروف المحيطة بالعملية الرقابية، والنتائج المترتبة، والاستنتاجات التي تبرز من خلال تقدير المخاطر التي تعرض لها البنك أو المؤسسة المالية.

لقد نصت المادة 42 من نظام رقم 03/02 على « في حالة عدم إشراك هيئة التداول في وضع[16] الحدود (القصوى) يجب على الهيئة التنفيذية إبلاغ هذه الأخيرة وعند الاقتضاء، إبلاغ لجنة التدقيق بالقرارات المتخذة في هذا الميدان. ويجب على الهيئة التنفيذية أن تبلغ هيئة التداول وهذا، مرة واحدة في السنة على الأقل، بالشروط التي يتم في إطارها التقيد بالحدود (القصوى) التي تم تحديدها ».

كما يعمل على التنسيق بين مختلف مصالح البنك والمؤسسات المالية، في حالة عدم تعيين هذه الأخيرة لمسئول لأداء المهمة، يمارس وظيفتهما تحت إشراف هيئة التداول.

2- **هيئة التداول** : أو مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة.

تتولى القيام بالعمليات التالية :

- إنشاء لجنة التدقيق، وتنظيمها.و تحديد إجراءات سيرها.

---

[15] - المادة 90 من القانون المتعلق بالنقد والقرض.

[16] - المادة 42 من النظام رقم 03/02 المشار اليه سابقا.

- تحديد الشروط الواجب توافرها في مندوبي الحسابات أو في الشخص الذي يمكن له المشاركة في اجتماعات اللجنة.
- تعيين مسئولين للإشراف على عملية الرقابة الداخلية.
- إرسال مختلف التقارير التي أعدت من قبل المسئولين.
- استغلال مختلف التقارير المتعلقة بالعمليات الرقابية بالنظر إلى المعلومات التي ترسلها، الهيئة التنفيذية، والمسئول المعين من قبل هيئة التداول، أو لجنة التدقيق إن رأت ضرورة في ذلك، يمكن أن تقوم بالعملية مرة واحدة في حالة وجود لجنة التدقيق.

3- **لجنة التدقيق:** يشرف على هذه اللجنة مجلس إدارة وهو رئيسا له، لقد تم إنشاء هذه اللجنة من قبل هيئة التداول، وذلك لمساعدتها في تأدية مقامها على أحسن وجه، إلى جانب الأعمال التالية:

- العمل على التحقق من مدى صحة وفاعلية عمليات المراقبة الداخلية من الناحية الموضوعية والشكلية واقتراح التدابير التحسينية.
- التأكد من مدى صحة وسلامة المعلومات والبيانات المالية، بالنظر إلى الأنظمة والمبادئ المحاسبية المعمول بهما.
- استلام مختلف التقارير المتعلقة بالتنظيم والتنسيق بين مختلف مصالح البنك والمؤسسات المالية ويتم ذلك تحت إشراف مسئولا معين.

تستوجب لممارسة الرقابة على أكمل وجه توفير الظروف المناسبة وإتباع إجراءات معينة وتسخير كل الوسائل الضرورية لإنجاح العملية،منها وضع المستندات والمحررات والتقارير والسجلات

المحاسبية تحت تصرف المراقبين، وتزويدهم بالمعلومات الضرورية لتمكينهم من الحكم على صحة وسلامة العمليات المالية.

أما إذا تعلق الأمر بمستندات ووثائق محاسبية لازمة لحساب معايير التسيير وموجهة للبنك أو اللجنة يجب على المؤسسات المعنية الالتزام بالتسلسل الزمني للعمليات، والمحافظة على أصل الوثائق المثبتة للعمليات، تطبيقا للفقرة 2 من المادة 12 من النظام المشار إليه سابقا.

كما يجب على المؤسسات التحقق من صحة المعلومات وسلامة النظام المحاسبي عن طريق :

- القيام بالمراقبة منتظمة ومستمرة، للتأكد من مدى مطابقة المناهج والمقاييس المعتمد عليها للحكم على فاعلية العملية الرقابية.
- التحقق من مدى صحة ومطابقة العمليات لمبادئ المحاسبة ووفقا للأهداف العامة، بما يضمن حسن تسيير الاقتصاد، والاستعمال.
- أن تمارس رقابة مرة على الأقل في كل شهر خاصة ما تعلق بالعمليات المعرضة لخطر السوق، وذلك عن طريق إجراء مقارنة بين النتائج المتحصل عليها وبين المرتقبة التحقيق، والتعرف على الفوارق والتغيرات لاتخاذ الإجراءات التصحيحية. اشترط القانون على البنوك والمؤسسات المالية التنظيم فى جمعية خاصة "جمعية المصرفين".

**** دور وسير جمعية المصرفين:**

لقد نصت المادة 96 من القانون المشار إليه آنفا على إلزامية البنوك والمؤسسات المالية بالانضمام إلى جمعية المصرفين.

إن الهدف الأساسي للجمعية يكمن في التمثيل لمصالح الأعضاء المنخرطين اتجاه السلطات العامة، بالإضافة إلى مد الأعضاء والجمهور بمعلومات تتعلق بالمهنة. كما تشرف على عمليات مختلفة قصد تحقيق أهداف المنخرطين والمحافظة على مصالحهم كما يلي :

1- دراسة وطرح كل القضايا ذات الصلة بالمهنة قصد تحسين ميكانزمات البنوك وكيفية منح القروض.

2- الحث على تشجيع المنافسة المشروعة، والتصدي لكل العراقيل.

3- مواكبة التطور عن طريق إدخال نظام معلوماتي تقني وحديث.

4- تحسين نوعية الخدمات المشتركة المقدمة .

يمكن أن تستشار من قبل وزير المالية أو محافظ البنك بشأن مسألة تتعلق بالمهنة.

لها أن تقترح على محافظ البنك أو اللجنة المصرفية تسليط عقوبة على أي عضو من أعضائها في حالة الإخلال بواجبات المهنة.

المطلب الثانى الرقابة الخارجية

إلى جانب الرقابة الداخلية التي تمارس على البنوك والمؤسسات المالية تتدخل هيئات مختصة لممارسة الرقابة، كاللجنة المصرفية[17] ذات الاختصاصات الواسعة.

---

[17] Abdelkrim Sadeg/ le système bancaire Algérien/op cit p39.

د- الطاهر لطرش/ تقنيات البنوك / ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة 2،، الجزائر، 2003 ص 205.

- رقابة اللجنة المصرفية

لقد خول القانون سلطات واسعة للجنة المصرفية، حيث تمتد صلاحياتها إلى كل البنوك و المؤسسات المالية و إلى جل الأشخاص الغير مرخص لهم بممارسة العمليات المصرفية ثم توقيع الجزاء على ذلك. للوقوف على كيفية سير هذا الجهاز ينبغي دراسته ومناقشته ضمن نقاط أساسية:

- تنظيم وسير اللجنة المصرفية.
- آليات، والتدابير القانونية للجنة المصرفية.

1- تنظيم اللجنة المصرفية

لقد تم إنشاء الجنة المصرفية بمقتضى القانون رقم 10/90 المؤرخ في 1990/4/14 المتعلق بالنقد و القرض .

تسهر اللجنة على المحافظة على الاقتصاد الوطني بالدرجة الأولى، عن طريق التأكد من مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للنصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بهما. واكتشاف الأخطاء والمخالفات المالية وتوقيع الجزاء[18].

تعمل على التحقق من حسن التسيير والاستعمال والاستغلال لمعرفة المركز المالي للمؤسسة. والتأكد من احترام البنوك والمؤسسات المالية لمبادئ الحذر من المخاطر.

[18] -المادة 105 من القانون رقم 11/03 المؤرخ في 2003/8/26 المتعلق بالنقد والقرض /ج رج ج العدد 52.

إلى جانب اكتشاف المخالفات المرتكبة من قبل الأشخاص الغير المرخص لهم بممارسة أعمال البنوك والمؤسسات المالية وتنزيل العقوبة المقررة قانونا دون الملاحقات المدنية والجزائية[19].

أ- تشكيلة اللجنة المصرفية

تتشكل اللجنة المصرفية من المحافظ رئيسا ، ومن 5 أعضاء هم :

- 3 أعضاء يتم اختيارهم بالنظر لكفاءتهم العلمية والمالية والمعرفة الدقيقة في المجال المالي والمحاسبي.[20]

---

[19] - المادة 613 من القانون الفرنسي الصادر في 2001/8/26 المتعلق بالنقد والقرض.

La commission bancaire est chargée de contrôler le respect par les établissements de crédit des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables et de sanctionner les manquements constatés.
Elle examine les conditions de leur exploitation et veille à la qualité de leur situation financière.
Elle veille au respect des règles de bonne conduite de la profession.

[20]- المحاسبة عبارة عن تقنية وعلم يتضمن جملة من الأسس والمبادئ التي تستعمل للتحليل و ضبط مختلف العمليات المالية، وهي أداة ووسيلة للوصول إلى أعمال المؤسسة استنادا على الوثائق والمستندات المبررة لذلك. كما أن المحاسبة من الناحية التطبيقية تهدف إلى جمع و تقيم و تقييد واحتساب و تنظيم الحركات معبرة بمصطلح نقدي. و المحاسبة نوعان :

المحاسبة العامة هي فن للتسيير المحكم و المضبوط و المتمثل في متابعة و معاينة كل الحركات المخصصة للاستثمار داخليا و خارجيا و التي من ورائها يمكن التعرف على وضعية المؤسسة في فترة معينة مع تحديد الربح و الخسارة.

أما المحاسبة الإدارية فتهتم بالشؤون الإدارية منها جمع البيانات.

د- يوسف عوض العدلي، مقدمة في المحاسبة المالية ، منشورات ذات السلاسل، الكويت ، 1986، ص 44.

- 2 قاضيين ينتدبان من المحكمة العليا. يتم اختيارهما من طرف الرئيس الأول لهذه المحكمة بعد أخذ رأى المجلس الأعلى للقضاء.

يمكن أن تجتمع اللجنة بحضور أربعة أعضاء على الأقل، ويمنع على أي عضو انتداب غيره لحضور الاجتماع. تتخذ القرارات بالأغلبية البسيطة لأصوات الأعضاء الحاضرين، وفي حالة التساوي يكون صوت الرئيس مرجحا (المادة 107 من قانون النقد و القرض).

يتم تعيين الأعضاء بمقتضى مرسوم رئاسي ولمدة 5 سنوات.

يلتزم أعضاء اللجنة بعدم إفشاء المعلومات والوقائع الخاصة بالمؤسسات التي تمت مراقبتها.

يستثنى من ذلك حالة إذا كان بصدد تحقيق قضائي[21] ولا يحق لهم ممارسة أي نشاط، ما عدا تمثيل الدولة لدى المؤسسات العمومية الدولية ذات الطابع النقدي أو المالي أو الإقتصادي.

كما لا يمكنهم اقتراض أي مبلغ من أية مؤسسة جزائرية أو أجنبية.

أما اللجنة المصرفية في فرنسا فتتكون من :

- محافظ بنك فرنسا أو ممثله، وهو رئيسا.
- مدير الخزينة أو ممثله .
- 4 أعضاء دائمين أو مؤقتين يتم تعيينهم بمقتضى قرار صادر من وزير المالية، لمد ة 6 سنوات.
- مستشار وذلك باقتراح من نائب رئيس مجلس الدولة.
- مستشار من محكمة النقض وذلك باقتراح من الرئيس الأول لمحكمة النقض.

---

[21] - المادة 25 و 117 من القانون السابق الذكر.

- عضويين يتم اختيارهما إلى كفاءتهم ومعرفتهم الدقيقة للمسائل المالية والمصرفية.

ب- دور اللجنة المصرفية وتقنيات الرقابة:

إن تمتنع اللجنة المصرفية بالسلطات الواسعة في ميدان الرقابة ، لا شك أنها تمكنها من الوقوف على طرق التسيير، ومدى احترام النصوص التشريعية، والكشف عن المخالفات وتوقيع الجزاء على مرتكبيها. ويتم ذلك من خلال البرنامج المخصصة للحملات التفتيشية والمراقبة، فباعتبارها سلطة إدارية تتولى ما يلي :

- القيام بعمليات التحري للكشف عن المخالفات المالية والأخطاء المرتكبة من قبل المؤسسات الغير مستوفية للشروط القانونية خاصة قواعد النظام رقم 05/92 حيث نصت المادة 5 منه على:

" يجب على المستخدمين المسيرين الذين يشترط أن تتوفر فيهم صفات كافية من حيث الكفاءة التقنية والقدرة على التسيير، أن يتصرفوا بطريقة سليمة، وأن لا يرتكبوا أخطاء مهنية تتسبب في خسائر للمؤسسة وزبائنها، لاسيما المودعون لديها، أو تعرضوا لأخطار غير اعتيادية، أو غير مألوفة". [22]

- أن تطلب من البنوك أو المؤسسات مستندات أو وثائق محاسبية من أجل استغلالها مقارنة بالبيانات المالية والاستفسار عن أية عملية و يمتد ذلك إلى فروع الشركات في الجزائر أوفى الخارج.

---

[22] - النظام رقم 05/92 المؤرخ في 1992/3/22، المتعلق بالشروط والمواصفات الواجبة التوفر في مؤسسي البنوك والمؤسسات المالية ومسيرها وممثليه.

– كما لها أن تستدعى أي شخص لإفادتها بمعلومات تتعلق بالعملية الرقابية دون أن يتذرع بالسر المهني.[23]

– إلى جانب قيامها بالتحريات الخاصة بالمساهمات و العلاقات المالية بين الأشخاص المعنويين المسيطرون بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على بنك أو مؤسسة وإلى الفروع التابعة لها.

– كما لها أن تطلب من البنك أو المؤسسات المالية ، القيام بنشريات تصحيحية في حالة وجود بيانات غير صحيحة أو وقوع خطأ في الوثائق المنشورة.بحيث يقع على عاتق كل بنك أو مؤسسة مالية تنظيم حساباتها السنوية ونشرها خلال (6) أشهر التي تلى قفل السنة المحاسبية في النشرة الرسمية للإعلانات، كما يمكن أن يطلب منها نشر معلومات أخرى.[24]

يمكن لبنك الجزائر أن يتولى عملية الرقابة بواسطة موظفيه لصالح اللجنة بناءاً على المستندات وعلى مستوى المؤسسة المالية.[25]

كما يلتزم كل بنك أو مؤسسة مالية بتبليغ الحسابات إلى اللجنة المصرفية قبل نشرها، تسفر كل عملية مراقبة إلى إعداد تقرير شامل، ومفصل متضمن كل المخالفات المالية والأخطاء المكتشفة. ثم يرسل التقرير إلى الإدارة إذا تعلق الأمر بفروع شركات خاضعة للقانون الجزائري وإلى ممثلي الشركات الأجنبية في الجزائر وإلى محافظي الحسابات.

---

[23] – المادة 109-117 من القانون المتعلق بالنقد و القرض.

[24] – المادة 103 من نفس القانون.

[25]– المادة 108 الفقرة الثانية من نفس القانون.

كما يقع على عاتق مسئولي المؤسسة المراقبة اتخاذ التدابير التالية:

أ- تهيئة الظروف ووسائل العمل للمراقبة خلال قيامه بمهمته.

ب- تقديم كل المستندات والوثائق والسجلات المثبتة للعمليات المالية.

لا يمكن لأي شخص أن يمتنع عن الامتثال لأوامر المراقبين، أو تقديم أية وثيقة ضرورية، أو الإمتناع عن الإجابة عن الأسئلة الموجهة بحجة السر المهني (المادة 109).

تمتد رقابة اللجنة المصرفية إلى محافظي الحسابات ، لها سلطة توقيع العقوبات التالية في حالة الإخلال بواجباتهم :

-التوبيخ،

-المنع من مواصلة العملية التي شرع فيها،

-المنع من ممارسة مهام محافظي حسابات لبنك أو مؤسسة مالية لمدة 3 سنوات (المادة102) .

2- آليات و تدابير اللجنة المصرفية.

لقد خول القانون المتعلق بالنقد والقرض للجنة المصرفية تقرير جملة من التدابير الوقائية وعقوبات مشددة اتجاه البنوك والمؤسسات المالية في حالة التقصير أو التسيير العشوائي كخرق النصوص التشريعية التنظيمية.

لها أن توجه اللوم أو التحذير مع تقديم النصائح و الإرشادات والتوصيات لإعادة الأوضاع إلى حالها[26]، وتحسين طرق التسيير بما يحقق أهداف المؤسسة تطبيقا لنص المادة 111 من القانون السابق.

لا يعد هذا الإجراء ذو طابع ردعي ، وإنما[27] وقائي ، مانع لارتكاب الأخطاء والمخالفات المالية ، لكن نظرا لاتسامه بالطابع الرسمي يتخذ شكل عقوبة معنوية تستهدف اللجنة من ورائها المحافظة وضمان استمرار نشاطات البنك أو المؤسسة حماية لمصالح الزبائن .

وفي حلة عدم الامتثال للتعليمات وأوامر اللجنة واتخاذ الإجراءات التصحيحية ، والاستمرار في الخطأ يمكن تنزيل عقوبات تأديبية يمكن تصنيفها إلى ثلاثة أنواع [28] ابتداء من التنبيه إلى سحب الاعتماد تطبيقا

---

[26] – نصت المادة 103 /2، على كل بنك أو مؤسسة مالية أن تنشر حساباتها السنوية خلال الستة (6) أشهر الموالية لنهاية السنة المحاسبية المالية في النشرة الرسمية للإعلانات القانونية الإلزامية وفقا للشروط التي يحددها المجلس، ومن الممكن أن يطلب منها نشر معلومات أخرى .

ف/5 – تخول اللجنة المصرفية أن تأمر المؤسسات المعنية بالقيام بنشريات تصحيحية في حالة وجود بيانات غير صحيحة أو وقوع سهو في المستندات المنشورة.

[27] – ا- منى بن الطرش، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي ، وجه جديد لدور الدولة، مجلة ادارة ، العدد 2000/2، ص 73.

[28] - Les sanctions restrictives de droits. celles privatives de droit et les sanctions patrimoniales.
Professeur R.Zouaimia / le statut juridique de la commissaire bancaire en droit Algérien /P19.
Said Dib/ la nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission Bancaire en Algérie/Revue conseil d'état N°3/2003 p 117 et 118.
جريدة الخبر ليوم 2005/12/28.(سحب اعتماد الشركة الجزائرية للبنك).

لنص المادة 114 "إذا أخل بنك مؤسسة مالية بأحد الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بنشاطه أولم يذعن لأمر أو لم يأخذ في الحسبان التحذير ، يمكن للجنة أن تقضي بإحدى العقوبات الآتية :

1- الإنذار.

2- التوبيخ.

3- المنع من ممارسة بعض العمليات وغيرها من أنواع الحد من ممارسة النشاط.

4- التوقيف المؤقت لمسير أو أكثر مع تعيين قائم بالإدارة مؤقتا أو عدم تعينه .

5- إنهاء مهام شخص أو أكثر من هؤلاء الأشخاص أنفسهم مع تعيين قائم بالإدارة مؤقتا أو عدم تعينه.

6- سحب الاعتماد.

7- وضع البنك تحت التصفية.

علاوة على ذلك، يمكن للجنة أن تقضى إما بدلا عن هذه العقوبات المذكورة أعلاه، إما إضافة إليها، بعقوبة مالية تكون مساوية على الأكثر للرأس مال الأدنى الذي يلزم البنك أو المؤسسة المالية بتوفيره. لكن تقرير هذه العقوبة متوقف على شرطين:[29]

1- أن يكون البنك أو المؤسسة المالية قد خرقت قاعدة جوهرية (م111) .

2- أن تمتنع عن الامتثال لأوامر و تعليمات، وملاحظات اللجنة، والاستمرار في الخطأ.

---

[29] - أستاذة- منى بن لطرش/السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي ، وجه جديد لدور الدولة /المرجع السابق، ص75.

إذا توفر هذان الشرطان يمكن تسليط عقوبة الإنذار واللوم التي تعد عقوبة [30] ذات تأثير معنوي على المسيرين والغاية منها حثهم على التسيير السليم لتفادي ارتكاب الأخطاء و المخالفات المالية وتعرضهم لعقوبات ردعية .

- أما فيما يخص المنع أو تقييد النشاط فترجع الصرامة في هذا الإجراء لكونه موجه للشخص المعنوي الذي يلتزم عند طلب الترخيص باحترام الشروط [31] المقررة في النظام رقم 05/92.

- أما قرار سحب الاعتماد يعتبر من أخطر العقوبات نظرا للنتائج التي تترتب على ذلك وهي تصفية البنك أو المؤسسة." التصفية هي عملية موالية لانحلال شركة، وتتمثل في تسديد ديون الشركة، إرجاع الحصص للشركاء، أو ما يقوم مقامها ثم تقسيم ما زاد على ذلك ".[32]

فإن وضع البنك أو المؤسسة قيد التصفية يكون بسبب سحب الإعتماد، أو خرق أحكام نص المادة 81 من القانون المتعلق بالنقد والقرض ، والمادة 05 من النظام 02/2000 يهدف هذا الإجراء إلى إزالة الغموض الذي قد يكتنف بأذهان الزبائن بشأن مؤسسة ما ، إذ لا يمكن لها ممارسة أي نشاط ، أو تستعمل اسما تجاريا أو علامة معينة توهم الجمهور على أنها مؤسسة[33].

---

[30]- Professeur R.Zouamia / les autorités administratives indépendantes et de régulation économique/ revue idara n°26/2003 P 38.

[31] - النظام رقم 05/92.المؤرخ في 1992/3/22 السابق الإشارة إليه.

[32] - منى بن لطرش: السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي ،وجه جديد لدور الدولة، نفس المرجع ص 79.

El watan samedi 23/07/2004 UNION BANK.

[33] - المادة 81 من القانون المتعلق بالنقد و القرض، و المادة 05 من نظام رقم 02/ 2000 المعدل و المتمم للنظام رقم 93 /01 المؤرخ في 03 /93/01 المحدد

أما فيما يخص عقوبة التوقيف لمسير أو أكثر مع تعيين مدير مؤقت إلى جانب تقرير العقوبة المالية ، يمكن القول أن تعيين مدير مؤقت قد يكون خارج أية عقوبة تأديبية، وإنما تتخذه اللجنة كونها تتمتع بالسلطة التقديرية في حالة عجز المؤسسة أو صعوبة التسيير[34] مما يلحق أضرارا بمصالح الغير تكون قرارات اللجنة الخاصة بالتعين أو توقيع عقوبة تأديبية قابلة للطعن ، ذلك ما اتضح من خلال قضية بنك الجزائر الدولي ضد محافظ البنك المركزي بخصوص تعيين متصرف إداري مؤقت[35] .

حيث أصدر المجلس حكمه برفض الطعن لأن القانون المتعلق بالنقد والقرض لا يشترط التظلم المسبق وإنما أن يقدمُ الطعن خلال يوما إبتداءا من تاريخ التبليغ. وإن القرار المطعون فيه تم اتخاذه من قبل اللجنة المصرفية بناءا على وثائق ومحاضر تم إعدادها وتقديمها من قبل محافظ حسابات البنك تثبت الوضعية المالية للمؤسسة وصعوبات التسيير ، والخلافات بين بعض المسيرين مما يلحق أضرار بمصالح الغير ، بالإضافة إلى التحقيق والرقابة التي أجريت في عين المكان من قبل اللجنة، والتي أوضحت صعوبة التسيير للبنك ،ففي هذه

لشروط تأسيس البنوك أو مؤسسة مالية و شروط إقامة فرع بنك أو مؤسسة مالية أجنبية.

[34] – أستاذ سعيد ديب ، مجلة مجلس الدولة العدد 3 لسنة 2003. ص 116. ومنى بن لطرش السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي ، وجه جديد لدور الدولة ، نفس المرجع ص 77.

[35] – مجلة مجلس الدولة /العدد 2003/3.

الحالة تلعب اللجنة دور شرطة إدارية[36] ، تتخذ إجراءات وقائية بهدف المحافظة على النظام العام الاقتصادي.

بناءا على ذلك فالقرار الذي اتخذته اللجنة لا يشكل عقوبة تأديبية، إنما ذو طابع إداري ويدخل في اختصاصاتها التي خولت لها بمقتضى القانون، مراقبة حسن سير البنوك والمؤسسات المالية ومدى احترامها للنصوص القانونية والتنظيمية.

والسؤال الذي يطرح ما هي المعايير لتحديد السلطة الإدارية المستقلة، وما هو النظام القانوني للجنة المصرفية، سلطة أم هيئة ؟

للإجابة على ذلك يمكن الرجوع إلى النصوص القانونية التي يعلن المشرع صراحة عن طبيعة الجهاز مثل ما ذهب إليه المشرع الفرنسي الذي اعترف بالطابع المزدوج للجنة ، فهي تعد هيئة في حالة توقيع الجزاء، وسلطة إدارية في حالة ممارستها لصلاحياتها تطبيقا لنص المادة 613/1[37].

لكن المشرع الجزائري أعلن صراحة بذلك فيما يتعلق ببعض السلطات، وأغفل الأخرى، بالتالي يمكن الاعتماد على بعض الأسس

---

[36] – منى بن لطرش، السلطات الإدارية المستقلة، وجه جديد لدور الدولة، المرجع السابق ، ص 78.

Mr Saï Dib la nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie / op cit P124.

[37] La commission bancaire est chargée de contrôler le respect par les établissements des crédits des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables et de sanctionner les manquements constatés.

- Elle examine les conditions de leur exploitation et veille à la qualité de leur situation financière.
- Elle veille au respect des règles de bonne conduite de la profession.
- Elle sanctionne les manquements constatés dans les conditions prévus à l'article 613/21.

Revue française des finances publiques N°83/2003 p144..

لتحديد السلطة لكن قبل ذلك ينبغي التعرض إلى فحوى ومفهوم السلطة.

- مفهوم السلطة

لقد عرفت السلطات الإدارية المستقلة بتلك الهيئات التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بذمة مالية ولكن خولت لها صلاحيات هي من صلاحيات السلطة العامة كإصدار القرارات[38].

1- **تعريف السلطة** : يقصد بلفظ سلطة مجموعة الاختصاصات التي خولها القانون للسلطة تعود أصلا إلى صلاحيات الدولة، وذلك دون الخضوع لأية سلطة وصائبة أو رئاسية، فلها تقديم الآراء واتخاذ حل القرارات بصفة مطلقة، فحسب وجهة نظر الفقه، فهذا النوع لا يشكل عائقا ولا إشكالا أو خلالا في الهرم المؤسساتي للدولة، نظرا لأنها تعمل لحساب الدولة[39].

كما أن استعمال كلمة ضبط عوض سلطة مرتبط بدور الدولة و تدخلها في المجال الاقتصادي و الاجتماعي، فإذا كانت أول سلطة ظهرت في فرنسا في 1978 و في اللجنة الوطنية للاستعمال الآلي والحريات، فإن تسميتها Commission nationale de l'Informatique

---

[38] - Professeur R. Zouaimia . les autorités administratives indépendants et la régulation économique . Revue Idara N°28 /2004 P32.

Et Professeur R. Zouaimia / statut juridique de la commission bancaire en Algérie /2005 /P10.

منى بن لطرش، السلطات الإدارية المستقلة ، وجه جديد لدور الدولة المرجع السابق، ص 58.

[39] - Jacques Fournier . La régulation des services publics en Réseaux. Paris 2002/p312 et Revue de Conseil d'Etat Français. Rapport Public 2001. p276.

et des libertés (CNIL) وتكييفها لم يكن إلا في 1984 اثر صدور قرار دستوري يتعلق بتكييف سلطات الاتصالات بسلطة إدارية مستقلة. تهدف إلى حماية الحقوق والحريات من تعسف الحكومة[40].

لا ضفاء صفة السلطة.استند المشرع الفرنسي على الفقه الذي منح صفة السلطة لكل جهاز أنشأ قبل 1970 إلى جانب الإستعانة بتجارب الدول المختلفة كالولايات المتحدة الأمريكية، النمسا، الدنمرك، بريطانيا، ألمانيا[41]

2- **الصفة الإدارية:**

يقتضي المبدأ العام أن السلطات الإدارية تمارس اختصاصات إدارية دون غيرها التي تعود إلى هيئات وأجهزة محددة، ذلك تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات المقرر دستوريا، فإذا كان كذلك يتبادر إلى الذهن ما هو التكييف القانوني لهذه السلطات، التي لها توقيع الجزاء، في حالة ارتكاب المخالفات، وما هو موقعها في الهرم المؤسساتي للدولة فبالنسبة لفرنسا لقد حسم المجلس الدستوري الموقف باعتبار هذا النوع من المؤسسات التي تمارس أعمالا لصالح الدولة، لا يعد خرقا لمبدأ الفصل بين السلطات، ولا مانع أن تتمتع سلطات توقيع الجزاء وإصدار القرارات، الفردية أو غيرها [42].

---

[40]- Conseil d'état / ibid, P. 26 3.

[41] Conseil d'état Ibid P. 266 – 271.

[42] Rachid Kheloufi / Les institutions de régulation en droit Algérien / Idara N° 28/2004 / P. 77 et conseil d'état / Rapport public / op cit P. 295 .
« La loi, peut sans qu'elle soit porté atteinte au principe de la séparation des pouvoir, dotés 'une autorité administrative de pouvoir de sanction ».

3- **الإستقلالية :**

تتمثل استقلالية السلطة الإدارية عن الحكومة، أي لا تخضع لا للرقابة الوصاية ولا الرئاسية، وتصدر كل قراراتها بحرية مطلقة دون الرجوع إلى أية جهة كانت.

لكن ذلك لا يعني استبعادها من الخضوع لرقابة القاضي، بل تخضع له لأنها تعمل باسم الدولة، و لتوضيح ذلك استند على معيارين المعيار الوظيفي و المعيار العضوي.

أ- **المعيار العضوي:**

تتمثل استقلالية هذه السلطات عن الحكومة، و عدم خضوعها لا لسلطة وصائية أو رئاسية بشأن قراراتها، بالتالي يمكن الرجوع إلى القانون الأساسي الذي يبين تشكيلته السلطة (الأعضاء) وطرق وأساليب وآليات التعيين، المدة و كيفية إنهاء المهام. حيث لا يمكن لرئيس الحكومة إنهاء مهام رئيس سلطة إدارية مستقلة إلا بعد انقضاء المدة المحددة، ذلك ما أخذ به مجلس الدولة الفرنسي[43] .

بخلاف التطبيقات الجزائرية التي توضح عكس ذلك، عدم استقلالية السلطات من خلال ما نصت عليه المادة 85 من دستور الصادر في 1996/11/28 بحيث يسهر رئيس الحكومة على تنفيذ القوانين والتنظيمات، إلى جانب المبادرة بإنشاء مؤسسة ما وفي هذا الصدد يقول الأستاذ رشيد زوايمية في مقاله إذا كانت لا تخضع لا

[43] Rachid KHELOUFI, Revue Idara, Ibid P77. et Philippe AONZO et Grégory Heem, la régulation du secteur bancaire et financier, quel mode d'organisation ? Revue française des finances publiques N°83/2003, P138-139.

للسلطة الرئاسية ولا الوصائية ولكن توجد في وضعية التبعية التي يصعب الفصل فيها[44] .

ونتيجة لذلك كل إجراء تتخذه الإدارة، قصد إضفاء طابع السلطة لجهاز معين يعد عملا غير مشروع[45].

كما أن المادة 106 من قانون النقد والقرض حددت مدة تعيين اللجنة المصرفية والأعضاء ب 5 سنوات، وبالتالي لا يمكن إنهاء مهمة المحافظ الذي يعد في نفس الوقت رئيس اللجنة المصرفية إلا بعد القضاء المدة (5 سنوات) أو في حالة ثبوت العجز الجسدي أو الخطأ الجسيم. ولكن تم إنهاء مهام محافظ بنك الجزائر بمقتضى مرسوم رئاسي في 1992/7/21 بعد سنتين من التعيين، فإن دلّ ذلك على شيئ إنما يدل على الإستقلال النسبي الذي تتمتع به لسلطات، نظرا للرقابة المفروضة عليها من قبل الحكومة، الأمر الذي يوضح الطابع الشكلي للقانون نتيجة استعارة التشريعات الغربية التي لا تتلاءم مع الأوضاع و الظروف الاقتصادية و السياسية والإجتماعية للبلاد.

ب- المعيار الوظيفي :

يتمثل في طرق وآليات التسيير والقيام بالوظائف على أحسن وجه، واتخاذ كل القرارات التي لا يمكن تعديلها أو إلغاؤها من قبل أية هيئة[46] .

---

[44] Rachid Zouaimia / Les autorités administratives indépendants et la régulation économique, op cit P. 26.

[45] - S. Did / La nature du contrôle juridique de la commission bancaire en Algérie / Op cit P. 122

[46] Belmihoub / Nouvelle régulations économiques dans les services publics de réseaux : Fonctions et Institutions IDARa N° 28/2004 /p. 36 Et Rachid Khelouli / IDARa Op cit P 101 .

فحسب وجهة نظر بعض الأساتذة أن العامل أو المعيار الحاسم والفاصل للحكم عل استقلالية هذه السلطات هو تمتعها باستقلال مالي، بينما رأى البعض الأخر خلافا لذلك بحيث أن مميزات هذه السلطات ما هي إلا وسيلة لتمكينها من أداء وتسيير مصالحها، وعنصر الرقابة الذي يعد النقطة الفاصلة لتأكيد الاستقلالية.

إلى جانب العنصر البشري الذي يعتبر المحرك الأساسي والفعال لأداء وممارسة الصلاحيات بشكل يضمن حسن فعاليتها، نظرا للتكوين العالي و المتخصصين، أي الكفاءة العلمية و العملية التي تمكن هؤلاء (الأعضاء) من القيام بمختلف التحقيقات والإطلاع على جل السجلات والمستندات والوثائق، للتأكد من صحة وسلامة البيانات، ذلك ما أكدته كل من المواد 111 من القانون رقم 07/05 المتعلق بالمحروقات والمادة 55 من قانون رقم 10/01 المتعلق بالمناجم[47] والمادة 212 من القانون رقم 04/06 المعدل والمتمم للقانون رقم07/95 المتعلق بالتأمينات. بالرجوع إلى نص المادة 106 من قانون النقد والقرض، فتشكيلة اللجنة المصرفية توحي على أنها هيئة لاحتوائها على قاضين يتم انتدابهما من المحكمة العليا، يتم اختيارهما من الرئيس الأول لهذه المحكمة بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للقضاء.

---

[47] - القانون رقم 10/01 المؤرخ في 2001/7/3 يتضمن قانون المناجم ج.ر.ج.ج.، العدد 35.

القانون رقم 07/05 المؤرخ في 05/04/28 المتعلق بالمحروقات المعدل والمتمم بالقانون رقم 10/06 ، ج.ر.ج.ج. العدد 48.

القانون رقم 04/06 المؤرخ في 06/4/20 يعدل ويتمم القانون رقم 07/95 المؤرخ في 95/1/25 والمتعلق بالتأمينات، ج.ر.ج.ج. العدد 15.

لقد نص المشرع صراحة على تمتع السلطات الإدارية المستقلة[48] بذمة مالية مثل، اللجنة المصرفية، مجلس النقد، مجلس المنافسة، سلطة البريد والمواصلات، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، وأحجم عن تكييف البعض الأخرى منها لجنة التأمين ، لكن بالرغم من الإيرادات التي تحصل عليها السلطات من وراء القيام بنشاطاتها إلا أنها تعتمد على الإعانات التي تمنح لها من قبل الدولة مما يشكك في درجة استقلالها كونها تتغذى من الدولة [49].

4- تعدد هيئات التعيين:

لاعتبار سلطة سلطة إدارية مستقلة ومن أجل ضمان مصداقيتها، وعدم تدخل الحكومة لتعيين الأعضاء، يستوجب الأمر أن تتعدد الجهات التي تشرف على تعيين الأعضاء الذين يشترط فيهم الكفاءة العلمية والعملية، والتخصص الميداني، ذلك ما ذهبت إليه فرنسا، بحيث يختلف عدد الأعضاء من سلطة لأخرى، إذ يتراوح ما بين 5-8 أعضاء.

فمثلا تتكون سلطة ART من 5 أعضاء يتم تعيين 2 منهم بمرسوم رئاسي و 3 من قبل البرلمان بالنظر لكفاءتهم [50] العلمية والتخصص في المجال القانوني، التقني ، والاقتصادي.

---

[48] - المادة 10 من القانون رقم 03/2000 المؤرخ في 2000/8/5 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية والمادة 112 من قانون رقم 01/02 المؤرخ في 2002/2/5 يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات .

[49] Rachid Kheloufi / Les institutions de régulation en Droit Algérien / Op cit P. 86 .

[50] - Jacques Fournier, la régulation des services publics en réseaux, Op cit P.324.

في الجزائر يختلف عدد الأعضاء من سلطة لأخرى فتتكون اللجنة المصرفية وسلطة التأمينات، والمناجم من 5 أعضاء. في حين تشمل ا سلطة البريد على 7 أعضاء، بينما لم ينص المشرع على عدد أعضاء لجنة ضبط الغاز والكهرباء، و المناجم فنتساءل لماذا ؟

كما نص القانون على الشروط الواجب توفرها فى بعض أعضاء مجلس المنافسة مثل التخصص القانوني أو الاقتصادي أو في مجال المنافسة والتوزيع والاستهلاك، إلى جانب أعضاء اللجنة المصرفية و لجنة الإشراف على التأمين إذا يشترط أن يكون خبير في ميدان التأمينات، القانون والمالية . إلى جانب ذلك تتمتع السلطات الإدارية المستقلة منها اللجنة المصرفية بسلطة توقيع العقوبات ابتداء من اللوم إلى سحب الاعتماد ، إن مثل هذا الإجراء يعود أصلا إلى هيئة قضائية، و مخالفته يعد خرقا لمبدأ دستوري ألا وهو الفصل بين السلطات، إذا ما موقع هذه السلطات في الهرم المؤسساتي للدولة ؟ بالرجوع إلى التشريع الفرنسي نرى أن الفقه[51] حسم الموقف، واعتبر وجود هذه السلطات في اهرم القانوني لمؤسسات الدولة لا يشكل عائقا، وإخلالا لمبدأ الفصل بين السلطات.

أما فيما يتعلق بالعقوبات فذكرت في بعض النصوص المتعلقة بالسلطات على سبيل الحصر. ففي حالة الاتهام يجب تمكين الشخص من الإطلاع على الملف، والتهم المنسوبة إليه والإستعانة بمحامي تطبيقا للمبدأ الأساسي القانوني .

[51] - Rachid Kheloufi / إدارة / Op cit P 77

من حيث الطعن :

اعتبار سلطة إدارية مستقلة يعين أن قراراتها تكون قابلة للطعن أمام مجلس الدولة.

ما يمكن تسجيله أن الطعن في قرارات اللجنة المصرفية في فرنسا .يكون إذا أخلت اللجنة بالإجراءات المقررة قانونا، منها توصل إلى علم المسير المخالف كل المخالفات المرتكبة مرفقة بالوثائق المثبتة لذلك، مع منحه مهلة الدفاع عن نفسه والإستعانة بمحامي، واستدعائه لسماع أقواله ذلك بحضور ممثليه، حيث اتضح في قضيته. Banque des comptes et Wormser frères réunis

أنه تم تسجيل الأقوال في غياب ممثلي البنك، مما يعد خرقا لإجراء قانوني، بالتالي طلبوا الإخوة إلغاء القرار وتعويضهم وصدر الحكم لصالحهم يقضي بإلزام الدولة بالتعويض وإحالة القضية على اللجنة المصرفية[52].

أما المشرع الجزائري فقد اكتفى بالنص في المادة 111 من قانون النقد و القرض بإعطاء فرصة للمخالفين لتقديم تفسيراتهم دون تمكينهم من الإطلاع على الملف ، كما أن المادة 107 حددت على سبيل الحصر الحالات القابلة للطعن منها القرارات الخاصة بتعيين موظف أو تسليط عقوبة تأديبية واشترط القانون لقبول الطعن مدة 60 يوما ابتداء من تاريخ التبليغ.

أما القانون رقم 03/2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية فحددت المدة بشهر واحد إبتداء من تاريخ التبليغ تطبيقا لنص المادة 17 أما القانون رقم 01/02

[52] Actualité juridique du droit administratif / janv-2004، p. 27/28.

المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات نصت على الطعن القضائي، في حين أن قانون المناجم حدد في نص المادة 213 منه الحالات التي يجوز الطعن فيها أمام مجلس الدولة والمتمثلة بتعين متصرف مؤقت، والتي يجب أن تتم في آجل 30 يوم من تاريخ التبليغ، ولا يوقف الطعن مجرى القرارات بينما رقم 07/05 المؤرخ في 2005/04/28 المتعلق بالمحروقات لم يشير على جهة الطعن، بالتالي نستنتج أن للمعني بالأمر الطعن القضائي، إلى جانب كل من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته الذي لم يحدد جهة الطعن ولا المدة .

الخلاصة

إذا كان الجهاز المصرفي يعتبر من بين الأجهزة الحيوية لنشاط الدولة، فإن عملية المحافظة عليه تعد أمرا ضروريا، لذلك تتدخل أجهزة مختلفة كاللجنة المصرفية ، التي تلعب دورا هاما للمحافظة على الاقتصاد بالدرجة الأولى عن طريق السهر على التحقق من مدى احترام وتطبيق النصوص القانونية والتنظيمية. إلى جانب تسليط العقوبة في حالة ارتكاب المخالفات ابتداء من اللوم إلى سحب الاعتماد. نظرا لخطورة هذه الإجراءات يستوجب الأمر إحاطتها بتدابير قانونية تضمن حقوق المواطنين مثل حق الدفاع .

كون اللجنة المصرفية من بين السلطات الإدارية المستقلة التي تعتبر آلية جديدة لتدخل الدولة إلى جانب المرفق العام والضبط القضائي ، ينبغي أن تكون النصوص القانونية واضحة لا تحتاج إلى أي تأويل للحكم على طبيعة السلطة وفقا لمعايير محددة ضوابط ثابتة، حيث اتضح من خلال النصوص القانونية المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة تباين شاسع ، حيث أن المشرع ينص صراحة على طبيعة السلطة في البعض منها ويحجم في البعض الأخر ، إلى جانب التشكيلة التي تختلف من سلطة إلى أخرى ومدة الطعن وجهات الطعن.