

تأثير تعديلات قانون النقد والقرض على تشكيلة اللجنة المصرفية وإستقلاليته

الأستاذ/ فرحي محمد، جامعة تلمسان

تاريخ إيداع المقال: 2017/06/25 --- تاريخ قبول المقال: 2018/10/10

ملخص:

يجمع الفقهاء والباحثون في مجال القانون البنكي على أن القانون رقم 90-10، شكل نقلة نوعية في تطور المنظومة المصرفية، من خلال عناصر الجدة التي حملها، بما في ذلك إنشاء اللجنة المصرفية، كجهاز جديد لم يكن معروفا في النظام القانوني الجزائري.

وبدوره الأمر رقم 03-11 لم يخلو من مواد تتعلق بتنظيم اللجنة المصرفية، تم التطرق بموجبها لأهم الخطوط العريضة المتعلقة بهذه الهيئة. كما كان لتعديل قانون النقد والقرض سنة 2010 أثره الواضح في رسم الملامح الحالية للجنة المصرفية.

الكلمات المفتاحية: اللجنة المصرفية، الرقابة، محافظ بنك الجزائر، الإستقلالية، البنوك.

Résumé :

Les juristes et les chercheurs dans le domaine du droit bancaire se réunissent pour que la loi n° 90-10 forme le transfert de qualité dans le développement du système bancaire, à travers les éléments de nouveauté qui les portent, y compris la création de la Commission bancaire, en tant que nouvel organe qui n'était pas connu dans le system Algérien.

A son tour L'ordonnance n° 03-11, n'était pas dépourvue d'articles relatifs à l'organisation de la commission bancaire, qui traitait des grandes lignes de cet organe. Il a également été modifié à la loi de 2010 sur la monnaie et au crédit, et ses effets sont clairement dessinés dans les caractéristiques actuelles de la commission bancaire.

Mots clés : commission bancaire, contrôle, gouverneur de la banque d'Algérie, autonomie, les banques.

مقدمة

مرت الجزائر أواخر ثمانينيات القرن الماضي بظروف اقتصادية متذبذبة، دفعت بالقائمين على شؤون البلاد إلى الخوض في جملة من الإصلاحات للتحويل نحو اقتصاد السوق. وبالضرورة شملت هذه الإصلاحات المجال المصرفي، وذلك من خلال القانون رقم 86-12 المتعلق بنظام البنوك والقرض¹.

لكن سرعان ما تمّ استخلافه بالقانون رقم 90-10¹، الذي جاء ليعطي نفساً جديداً للقطاع المصرفي. ومن بين عناصر الجدة في هذا القانون، ما تضمنته المادة 143 وما بعدها، والمتعلقة

¹ قانون رقم 86-12 مؤرخ في 19 غشت سنة 1986، يتعلق بنظام البنوك والقرض، (ج. ر. العدد 34، المؤرخ في 20 غشت 1986)، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 88-06 المؤرخ في 12 يناير سنة 1988، (ج. ر. العدد 02، المؤرخ في 13 يناير 1988).

¹ قانون رقم 90-10 مؤرخ في 14 أبريل 1990، يتعلق بالنقد والقرض، (ج. ر. العدد 16، المؤرخ في 18 أبريل 1990) المعدل والمتمم.

باللجنة المصرفية. والتي لا يمكن اعتبارها بأي حال من الأحوال مجرد امتداد للجنة رقابة العمليات المصرفية التي نصت على تأسيسها أول فقرة تضمنتها المادة 29 من القانون رقم 86-12، وذلك بالنظر إلى مجموعة من المعايير، لاسيما التشكيلة البشرية، استقلاليته، ومجال صلاحيتها...

ولم يخلو الأمر رقم 03-11¹ بدوره من مواد تتعلق بتنظيم اللجنة المصرفية²، وذلك من خلال الباب الثالث من الكتاب السادس، بحيث خصصت لهذا الموضوع اثنتا عشرة (12) مادة¹؛ تم التطرق بموجبه لأهم الخطوط العريضة المتعلقة بهذه الهيئة. كما كان لتعديل قانون النقد والقرض سنة 2010² أثره الواضح في رسم الملامح الحالية للجنة المصرفية.

والملاحظ على هذه القوانين وتعديل آخرها أنها مست اللجنة المصرفية، لاسيما بخصوص تشكيلتها، فما هي الصورة الحالية لهذه اللجنة؟ وما حجم تأثير ذلك على استقلاليته؟

¹ أمر رقم 03-11 مؤرخ 26 غشت 2003، يتعلق بالنقد والقرض (ج. ر. العدد 50، المؤرخ في 27 غشت 2003)، المعدل والمتمم.

² يمكن القول أن صياغة المادة 105 من الأمر رقم 03-11 تعتبر أكثر استحسانا من صياغة المادة 143 من القانون رقم 90-10. مع الإشارة بأن هذه الأخيرة تضمنت في صيغتها باللغة الفرنسية أربعة فقرات، في حين أن النص باللغة العربية تضمن فقرتين فقط هما الأولى والرابعة، أي اسقط النص العربي الفقرتين الثانية والثالثة. وهو سهو لم يتم تداركه حتى من خلال تعديل سنة 2001. ¹ نظم القانون رقم 90-10 موضوع اللجنة المصرفية من خلال 15 مادة تضمنها الكتاب الرابع، تحت عنوان مراقبة البنوك والمؤسسات المالية، والذي ضم أربع أبواب، ما يدعو للقول بأن المشرع حاول ربط فكرة الرقابة باللجنة المصرفية؛ رغم نصه في الآن نفسه على آليات أخرى للرقابة منها دور محافظ الحسابات. وعليه فإن التقسيم المعتمد من خلال الأمر رقم 03-11 يعتبر أصوب من ناحية شمولية الكتاب السادس المتعلق بمراقبة البنوك والمؤسسات المالية لمواضيع متنوعة.

² أمر رقم 10-04 المؤرخ في 26 غشت 2010، يعدل ويتمم الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، (ج. ر. العدد 50 المؤرخ في أول سبتمبر 2010).

المبحث الأول: التركيبة البشرية للجنة المصرفية

في سبيل التعريف بهذا الكيان، حاول المشرع تبيان المهمة الموكلة له¹ والمتمثلة في مراقبة حسن تطبيق القوانين والأنظمة التي تخضع لها البنوك والمؤسسات المالية؛ وتفحص مدى امتثال هذه الأخيرة لشروط الاستغلال المفروضة على البنوك، بالإضافة إلى السهر على احترام القواعد التي تحكم السير الحسن للمهنة المصرفية. على أن يمتد اختصاص اللجنة إلى إمكانية توقيع العقوبات المقررة في حال ثبوت ارتكاب البنوك والمؤسسات المالية لمخالفات¹. وبالنظر إلى الدور المنوط باللجنة، كان من الضروري أن يولي المشرع أهمية بالغة لتولي رئاستها والعضوية فيها، خاصة من حيث شمولية تكوينها لتخصصات متنوعة، وتجربتهم الخاصة في مجال وظائفهم.

المطلب الأول: رئاسة اللجنة المصرفية

تميز الأمر رقم 03-11 بحصر رئاسة اللجنة في مجال ضيق مقارنة بالنص السابق، بالإضافة إلى اختلافات تتعلق بحالات التنافي المرتبطة بالمنصب.

الفرع الأول: مجال تعيين رئيس اللجنة المصرفية

أوكل قانون النقد والقرض مهمة رئاسة اللجنة المصرفية لمحافظ بنك الجزائر دون سواه²، قاطعا بذلك الطريق أمام إمكانية تولي هذا المنصب من قبل نواب المحافظ على غرار ما كان معمولاً

¹ أنظر المادة 105 الفقرة الأولى من الأمر رقم 03-11، المعدل والمتمم. والملاحظ أن هذه الفقرة جاءت سليمة من حيث الصياغة اللغوية إذا ما قورنت بنص الفقرة الأولى من المادة 143 من القانون رقم 90-10 التي ورد فيها عبارة "...معاقبة المخالفات المثبتة".
¹ بل ويمتد اختصاصها ليشمل معاقبة المخالفات المرتكبة من قبل أشخاص يزاولون نشاطات البنوك والمؤسسات المالية دون حصولهم على اعتماد يمكنهم من ذلك؛ وبالتالي تطبيق العقوبات التأديبية المقررة في هذه الحالة. أنظر المادة 105 فقرة 02 من الأمر رقم 03-11، المذكور أعلاه.

² أنظر المادة 106، الفقرة الأولى، البند الأول من الأمر رقم 03-11، المذكور أعلاه.

به في ظل القانون الملغى¹، وكذلك في وجه أي كفاءة أخرى سواء تلك المشكلة للجنة أو من خارجها، خاصة في حال وقوع مانع يحول دون تأدية المحافظ لمهامه سواء بصفة مؤقتة أو دائمة.

ويتم تعيين رئيس اللجنة المصرفية - المحافظ - بموجب مرسوم رئاسي¹، بحيث يتولى إدارة بنك الجزائر بصفته رئيس مجلس إدارته²، رفقة نوابه الثلاثة³؛ بالإضافة إلى مهمة ترأس مجلس النقد والقرض⁴.

وبخصوص مدة العهدة التي يشغلها محافظ بنك الجزائر -على رأس هذا الأخير ومنه كرئيس للجنة المصرفية- فإن النص الملغى كان أكثر وضوحاً، إذ حددت المادة 22 هذه المدة بست (06) سنوات، قابلة للتجديد لمرة واحدة⁵. لكن تم الاستغناء عن مضمونها بموجب المادة 13 من الأمر رقم 01-01⁶. وبالنتيجة تبنى النص الحالي هذا الاتجاه، من خلال عدم تحديد مدة العهدة التي يشغلها المحافظ.

وحددت المادة 22 فقرة 03 من القانون الملغى حالتين على سبيل الحصر لإمكانية إقالة المحافظ بموجب مرسوم رئاسي، هما حالة العجز الصحي المثبت قانوناً، أو حالة ارتكابه خطأ فادح⁷.

¹ أنظر المادة 144 من القانون رقم 90-10، المذكور أعلاه.

¹ وكذلك الشأن بالنسبة لنوابه الثلاثة يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي.

² أنظر المادة 18 من الأمر رقم 03-11، المذكور أعلاه.

³ أنظر المادة 13 من الأمر رقم 03-11، المذكور أعلاه.

⁴ أنظر المادة 60 من الأمر رقم 03-11، المذكور أعلاه.

⁵ أنظر المادة 22 من القانون رقم 90-10. والتي حددت المدة بالنسبة لنوابه بخمسة سنوات، قابلة للتجديد لمرة واحدة كذلك.

⁶ أمر رقم 01-01 المؤرخ في 27 فبراير 2001، يعدل ويتمم القانون رقم 90-10، (ج. ر. العدد 14، المؤرخ في 28 فبراير 2001).

⁷ رغم ما يظهر من إيجابيات لهذا النص من حيث تحديده لحالات على سبيل الحصر لإمكانية عزل المحافظ، إلا أنه وحتى في حال التسليم بإمكانية ضبط مصطلح "العجز الطبي المثبت قانوناً"، فإنه من الصعوبة بما كان تحديد مصطلح "الخطأ الفادح" مما يؤدي إلى

ما يعطي الانطباع نظرياً بعدم إمكانية عزله لأسباب أخرى، وبالتالي تمتعه بنوع من الاستقلالية في أداء مهامه. وهي نقطة تجنب النص الحالي الفصل فيها، إلى جانب عدم تحديد حالات تفتح الباب أمام إمكانية إقالة المحافظ. ويعتبر هذا السكوت سلبياً لأنه يمكن السلطة المختصة من اللجوء إلى عزل المحافظ في حالات لا يمكن حصرها¹، وبالتالي يصبح هذا الأخير في مركز ضعيف تجاه السلطة التي لها صلاحية التعيين والعزل، بمعنى تأثير مباشر على مدى استقلاليته في تأدية مهامه، منها رئاسة اللجنة المصرفية، وبالضرورة قراراتها.

كما يلاحظ سكوت كلا النصين -الحالي والمغى- عن الإشارة إلى الجهة التي يمكن أن يُختار منها محافظ بنك الجزائر، والشروط الواجب توافرها لشغل هذا المنصب.

ويتمتع المحافظ بهذه الصفة وبكونه رئيساً للجنة المصرفية ولجلس النقد والقرض، بصلاحيات كبيرة لا يسع المجال للخوض فيها، هذا ما يطرح إشكالا يتعلق بمدى إمكانية إمامه بكل جوانب المسؤولية التي يضطلع بها، خاصة في ظل عدم إمكانية حلول نائب عنه في ترأس اللجنة المصرفية كما كان عليه الشأن في النص القديم². وقد دافع بعض الشراح على هذا الوضع من باب أنه يضع المحافظ في وضع متقدم من الدراية والإحاطة بتطورات الحقل المصرفي، وبالتالي اتخاذ القرارات الصائبة في

اعتماده كذريعة لتبرير قرار العزل، خاصة وأن المرسوم الرئاسي المتضمن إنهاء المهام لا يتناول التسبب. ولعل خير دليل على ذلك عزل محافظ بنك الجزائر السيد عبد الرحمان الرستمي حاج ناصر، بموجب المرسوم الرئاسي مؤرخ في 21 جويلية 1992، يتضمن إنهاء مهام محافظ البنك المركزي الجزائري، (ج. ر. العدد 57 المؤرخ في 26 جويلية 1992)، والذي سبق تعيينه بموجب المرسوم الرئاسي المؤرخ في 15 أبريل 1990، المتضمن تعيين محافظ البنك المركزي الجزائري، (ج. ر. العدد 28 المؤرخ في 11 جويلية 1990).

¹ تقرر إنهاء مهام محافظ بنك الجزائر السيد محمد لكساسي خلال اجتماع مجلس الوزراء المنعقد بتاريخ 31 ماي 2016، بعد أن شغل هذا المنصب منذ سنة 2001 ودون توفر إحدى الحالتين المشار إليهما أعلاه، مع الإشارة لكونه تعرض لانتقادات من قبل الأمين العام لحزب جبهة التحرير الوطني ورئيس لجنة الشؤون المالية بالجلس الشعبي الوطني قبل فترة وجيزة من عزله.

² أنظر المادة 144 الفقرة الأولى، القانون رقم 90-10، المذكور أعلاه.

الوقت المناسب. إلا أنَّ هذا القول يبقى نسبي، لأن إعمال نوع من الإسقاط في هذا الوضع يؤدي للقول بأنَّ المحافظ أصبح يجمع ما بين السلطات الثلاث في المجال المصرفي¹ ذو الخصوصية... وبالتالي ليس من السهولة بما كان التوفيق في لعب كل هذه الأدوار. ما يعني أنَّ توزيعها بين المحافظ ونوابه في حدود معينة يبقى شيء إيجابي من شأنه تعزيز فعالية هذه الهيئات، طالما يمارس النواب مهامهم في إطار التنسيق التام مع المحافظ.

الفرع الثاني: حالات التنافي

بالنظر إلى التزامات المحافظ على هرم النظام المصرفي، من ذلك ترأسه للجنة المصرفية، فإنَّ المادة 14 من الأمر رقم 03-11 قد جعلت من تولي هذا المنصب منافيا "incompatible" وحائلاً دون عدم قابليته للترشح "inéligible"² لأيَّ عهدة انتخابية³ في أيِّ مستوى كان بصفته عضواً بالمجالس الشعبية البلدية، الولاية، وكذا المجلس الشعبي الوطني؛ بخلاف ما تضمنه النصّ الملغى¹. وبهذا يكون النص الحالي قد أجاب عن الفرض المتعلق بعدم إمكانية الترشح للمجالس

¹ السلطة التنفيذية كونه محافظ بنك الجزائر ورئيس مجلس إدارته، السلطة التشريعية كونه رئيس مجلس النقد والقرض، والسلطة القضائية كونه رئيس اللجنة المصرفية إذا ما سلمنا بالطابع المزدوج للجنة المصرفية.

² " حالات عدم القابلية للانتخاب les inéligibilités، تضع الضوابط القانونية التي تمنع شاغلي بعض الوظائف والمسؤوليات العمومية من الترشح إلى العهدة الانتخابية، تفادياً لاستغلال مناصبهم ونفوذهم للتأثير على الناخبين واستمالتهم"، محمود خذري، الكلمة الافتتاحية في اليوم الدراسي تحت عنوان "حالات التنافي مع العهدة الانتخابية"، 10 ديسمبر 2012، مجلة الوسيط، العدد 10، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2013، ص. 10.

³ المادة 23 في فقرتها الأولى من القانون رقم 90-10 نصت على عبارة " نيابة تشريعية"، وقابلتها في النص الفرنسي عبارة " mandat législatif". وعليه فإنَّ الصياغة الحالية تعتبر أشمل من حيث مدلولها بخصوص هذه النقطة. ورغم تطابقها النسبي من حيث الصياغة والمُدلول مع نص المادة 14 من الأمر رقم 03-11 إلا أنَّ النص الملغى تميز بعدم ثبات المشرع على مصطلح واحد للتعبير عن المدة التي يقضيها المحافظ على رأس البنك المركزي، إذ نجدها تتراوح ما بين: وظيفة، عهدة، ولاية.

¹ قارن نص المادة 14 من الأمر رقم 03-11 ونص المادة 23 من القانون رقم 90-10، المذكوران أعلاه.

الشعبية البلدية والولائية. مع الإشارة للمبدأ الدستوري القاضي بكون العهدة البرلمانية - بصفته نائبا أو عضو في مجلس الأمة - تحول دون إمكانية الجمع بينها وبين مهام ووظائف أخرى¹، وهذا ما يوافق مضمون الفقرة الأولى من المادة 116 من الدستور، التي تقضي بضرورة التفرغ الكلي لممارسة المهام البرلمانية.

كما يمتدّ هذا المنع ليشمل تولي المحافظ للوظائف الحكومية والعمومية، إضافة إلى عدم إمكانية ممارسة أي نوع من النشاطات أو المهن. وعليه فإن النص أتى جامعا لكل الاحتمالات التي يمكن أن تؤثر على قيام المحافظ في أداء مهامه، مع فتح الباب أمام استثناء واحد على سبيل الحصر، والمتعلق بإمكانية تمثيل الدولة لدى المؤسسات العمومية الدولية ذات الطابع النقدي أو المالي أو الاقتصادي.

وبالنظر إلى عوامل عديدة، منها ثقل مسؤولية المحافظ، وأهمية المعلومات الحصلة، عمد المشرع² إلى منعه من تولي مهمة تسيير أو حتى العمل بأي صفة كانت في مؤسسة تخضع لسلطة أو مراقبة بنك الجزائر³. ويمتدّ هذا المنع ليشمل أي شركة تسيطر عليها هذه المؤسسات، أو العمل لحسابها كمستشار أو وكيل لها خلال السنتين الموالتين لنهاية عهده⁴.

وإذا كان هذا المنع منطقي وإيجابي من عدة زوايا، فإنّ المشرع يعتبر موفقاً في تحديد مجاله الزممي¹، طالما مكنّ المحافظ من الحصول على تعويض¹ يساوي مرتب سنتين، يقع عبء دفعه على

¹ أنظر المادة 122 من الدستور.

² أنظر المادة 15 فقرة 03 من الأمر رقم 03-11 المذكور أعلاه.

³ أنظر المادة 15 فقرة 02 من الأمر رقم 03-11 المذكور أعلاه.

⁴ للإشارة فإنّ القواعد المنظمة لحالات التنافي المشار إليها أعلاه بالنسبة لحافظ بنك الجزائر، هي نفسها السارية على نوابه.

¹ لأنّ هذا المنع سيحول دون حصوله على موارد مالية، والتأكيد على أحقيته في الحصول على هذا المورد المالي بموجب نص قانوني، ولنفس المدة (سنتين)، مع تحديد الجهة المكلفة بدفعه، يجعله في منأى عن أي إغراءات ومساومات قد تضطره إلى الإخلال بهذا الالتزام.

عائق بنك الجزائر، إضافة إلى إمكانية تقديم مبالغ أخرى؛ لكن ارتكاب المحافظ لخطئ فادح ينجر عنه عزله وبالضرورة حرمانه من هذه الامتيازات.

المطلب الثاني: العضوية في اللجنة المصرفية

حافظ المشرع على قاعدة التركيبية الجماعية والمتنوعة لسلطات الضبط الإداري المستقلة² بخصوص تشكيلة اللجنة المصرفية. هذا ما يستشف من خلال مواد النص الملغى والحالي على حد سواء.

الفرع الأول: معايير اختيار وتعيين أعضاء اللجنة المصرفية

على غرار باقي السلطات الإدارية المستقلة³، تتميز اللجنة المصرفية بتركيبة جماعية تضم كفاءات من مجالات متعددة. والملاحظ كون هذه التشكيلة كانت محل تعديل في جانبها العددي والنوعي على حدّ سواء، إضافة إلى تزويدها بأمانة عامة تتولى القيام بمجموعة من الوظائف. حيث تطرقت المادة 106 من الأمر رقم 03-11 لتشكيلة اللجنة المصرفية من خلال حصر تعدادها في

¹ كما يستفيد ورثته من هذا التعويض في حالة وفاته أثناء أداء مهامه.

² على سبيل المثال، تتشكل سلطة الضبط في قطاع البريد والاتصالات من سبعة (07) أعضاء؛ أنظر المادة 15 من القانون رقم 03-2000، مؤرخ في 05 غشت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، (ج. ر. العدد 48 المؤرخ في 06 غشت 2000).

³ تتكون السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر من تركيبة بشرية تتراوح ما بين أربعة أعضاء (04) إلى خمسة وثلاثين عضواً (35)؛ أنظر في تفصيل هذا التعداد: زين العابدين بلماحي، النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2015-2016، ص. ص. 145-147.

خمس (05) أعضاء¹، وتم رفع هذا العدد إلى سبعة (07) أعضاء بموجب تعديل سنة 2010، في إطار ضوابط معينة.

حيث نصت المادة 144 من القانون رقم 90-10 على تركيبة تضم أربعة (04) أعضاء - إلى جانب الرئيس- يتم تعيينهم بموجب مرسوم صادر عن رئيس الحكومة لمدة خمس (05) سنوات قابلة للتجديد، بحيث يقترح اثنان منهم الوزير المكلف بالمالية من بين ذوي الكفاءة في المجال المصرفي والمالي وبالخصوص المحاسبي. أما العضوان الآخران فهما قاضيان ينتدبان من المحكمة العليا، يقترحهما رئيسها الأول بعد أن يستطلع في هذا الخصوص رأي المجلس الأعلى للقضاء.

وبصدور الأمر رقم 03-11، يمكن القول أنه أعاد رسم ملامح جديدة للجنة المصرفية من خلال نص المادة 106، إذ - وكما سبقت الإشارة إلى ذلك- أصبحت رئاستها موكلة حصراً لمحافظ بنك الجزائر، إلى جانب تشكيلة تضم خمسة (05) أعضاء، يختار ثلاثة (03) منهم من بين ذوي الكفاءة في المجال المصرفي والمالي والمحاسبي¹، دون الإشارة إلى الجهة التي لها صلاحية اقتراحهم؛ مع بقاء الوضع على حاله بالنسبة للقاضين، مقارنة بالنص الملغى².

ثم جاء الأمر رقم 10-04 ليضيف لتشكيلة اللجنة عضوان آخران، أحدهما ممثل عن مجلس المحاسبة يختاره رئيس هذا المجلس من بين المستشارين الأولين، والثاني ممثل عن الوزير المكلف بالمالية، ما يفتح باب التأويل بالنسبة لهذا الأخير على أنه محاولة تدخل بصفة مباشرة في توجيه قرارات اللجنة

¹ وهي من الناحية العددية نفس التشكيلة التي تضمنتها المادة 144 من القانون رقم 90-10، المذكور أعلاه.

¹ يلاحظ من خلال نص المادة 144 من القانون رقم 90-10 أنها أعطت نوعاً من الأفضلية للكفاءة في المجال المحاسبي. وهو ما عدل عنه المشرع من خلال النص الحالي.

² باستثناء صياغة المادة من الناحية الشكلية، بحيث أعطت المادة 144 من القانون رقم 90-10 الأسبقية في الترتيب للقضاء.

من قبل السلطة التنفيذية على اعتبار أن وصف "ممثل" يعني أن يعبر هذا الأخير عن وجهة نظر الجهة التي يمثلها.

كما مسّ التعديل قضاة اللجنة، بحيث أبقى أحدهما خاضعاً لنفس طريقة الاختيار والتعيين السابقة؛ في حين ينتدب الثاني من مجلس الدولة، بعد أن يختاره رئيس المجلس الذي يستشير في ذلك المجلس الأعلى للقضاء¹. ويعتبر هذا التعديل إيجابياً من عدة زوايا، منها تحسيده لمبدأ ازدواجية القضاء المكرس دستورياً². بموجب المادة 171¹؛ إضافة إلى وجود نوع من العلاقة المباشرة بين مهام اللجنة المصرفية ومجلس الدولة من حيث الاختصاص، إذ يكون هذا الأخير مختصاً بنظر الطعون الصادرة عن اللجنة المصرفية في مجالات تعيين القائم بالإدارة بصفة مؤقتة، أو المصفي، وكذا في مجال العقوبات التأديبية².

وإذا كان للتعديل أثره الإيجابي بالنسبة لعنصر القضاة، وإجلائه للغموض بشأن ممثل مجلس المحاسبة من باب تحديد الفئة المعنية بالاختيار؛ فإن النص لا يزال يحتاج إلى نوع من التوضيح بالنسبة للأعضاء الثلاثة، من حيث تحديد الجهة التي لها صلاحية الاقتراح ومعايير ذلك. مع الإبقاء على مجال اختيار واسع أمام تخصصات وقطاعات عديدة، منها التعليم العالي، مجلس الأمة، بنك الجزائر، مؤسسات عمومية وخاصة...

¹ رغم الإشارة إلى ذلك بموجب المادة 106 من الأمر رقم 03-11، إلا أن القانون العضوي رقم 04-12 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004، يتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، لم يتضمن إشارة صحيحة بهذا الخصوص، باستثناء ما يستفاد من نص المادة 35 منه: "يستشار المجلس الأعلى للقضاء في المسائل العامة المتعلقة بالتنظيم القضائي، وبوضعية القضاة وتكوينهم وإعادة التكوين".

² للإشارة فإن النص على هذا المبدأ كان بموجب المادة 152 من دستور 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، (ج. ر. العدد 76 المؤرخ في 08 ديسمبر 1996).

¹ القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، (ج. ر. 14 المؤرخ 07 مارس 2016).

² أنظر المادة 107 من الأمر رقم 03-11 المتضمن قانون النقد والقرض، المعدل والمتمم.

الفرع الثاني: حالات التنافي بالنسبة لأعضاء اللجنة المصرفية

فصل القانون رقم 90-10 بوضوح بخصوص حالات التنافي بالنسبة لأعضاء اللجنة المصرفية، وذلك من خلال الإحالة التي تضمنتها الفقرة الثالثة من المادة 144.

وفي ظل خلو النص الحالي من فقرة مشابهة، لا بد من البحث عن حل لسدّ هذا الفراغ، والذي يمكن أن يتمثل في أحد الفرضين:

أولاً: إعمال نفس حالات التنافي المطبقة على رئيس اللجنة على باقي أعضائها – باستثناء القضاة – لاعتبارين اثنين؛ أولهما ملائمة هذه القواعد وإمكانية تطبيقها عليهم، وثانيهما اعتبار عدم النص على هذه الحالات مجرد سهو من طرف المشرع، طالما سبق وأن نص عليها من قبل ولم يعطي حلاً مخالفاً لها، كما فعل في غيرها من المواضيع منها غلق الباب أمام نواب المحافظ في تولي رئاسة اللجنة المصرفية مثلاً¹.

ثانياً: في هذا الفرض نبحت في حالات التنافي الخاصة بكل فئة على حدى، وإذا كان الأمر لا يطرح إشكالاً بالنسبة للقاضيين المتنديين من المحكمة العليا ومجلس الدولة على أساس خضوعهما لحالات التنافي المنصوص عليها في القانون العضوي رقم 11-04². بالمقابل يبقى الإشكال قائماً بالنسبة لبقية أعضاء اللجنة، خاصة في حال وجود عضو لم يكن مدرجاً في أي منصب شغل مأجور من طرف الدولة³؟

¹ قارن نص المادة 144 فقرة 01 من القانون رقم 90-10 ونص المادة 106 فقرة 01 من الأمر رقم 03-11.

² أنظر المواد من 14 إلى 19 من القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ 06 سبتمبر 2004، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، (ج. ر. العدد 57 المؤرخ في 08 سبتمبر 2004).

³ أنظر المادة 106 مكرر فقرة 03 من الأمر رقم 03-11، المعدل والمتمم، المذكور أعلاه.

لكن حلّ هذا الإشكال تأتي بصدر الأمر رقم 07-01 المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف¹، بحيث تضمنت تأشيرته إشارة واضحة للأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، وحددت المادة الأولى منه بعض المناصب والوظائف التي يسري عليها نظام التنافي والالتزامات الخاصة. إذ يطبق على شاغلي الوظائف العليا للدولة والتي يمارسوها ضمن: "...سلطات الضبط أو كل هيئة عمومية أخرى مماثلة تتولى مهام الضبط أو المراقبة أو التحكيم"² ما يجعل إمكانية الإسقاط على أعضاء اللجنة المصرفية ممكنا. وقد حددت حالات التنافي بموجب المواد 02، 03، 04 من هذا الأمر.

المبحث الثاني: مدى استقلالية اللجنة المصرفية

بالنظر إلى بعض الغموض الذي لازم النصوص القانونية المنظمة للجنة المصرفية، انقسم الفقه حول طبيعتها القانونية إلى اتجاهين اثنين؛ إذ تمسك الأول¹ بطابعها المزدوج، أي أنها تضع قبعة السلطة الإدارية المستقلة تارة، وقبعة الهيئة القضائية تارة أخرى². في حين يرى الاتجاه الثاني¹ أنها سلطة إدارية

¹ أمر رقم 07-01 المؤرخ في 01 مارس 2007، المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج. ر. العدد 16 المؤرخ في 07 مارس 2007).

² المادة الأولى فقرة 02 من الأمر رقم 07-01، المذكور أعلاه.

¹ DIB Said, « La nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie », Revue de Conseil d'état, n°03, 2003, p. 121 ; LAGGOUNE Walid, « L'organisation du contrôle bancaire en Algérie : aspects prudentiels », Algérie cinquante ans après, La part du droit, Tome II, édition AJED, 2013, p. 80.

² بعض المعايير المعتمدة من قبل دعاة هذا الرأي:

- نص المادة 107 من الأمر رقم 03-11 يميز بين قرارات اللجنة، بحيث يقلل بعضها الطعن أمام مجلس الدولة، ولا قبل بعضها الآخر ذلك.
- اعتماد اللجنة على بعض الإجراءات المتبعة أمام المحاكم، كالمواجهة.
- وجود قاضيان ضمن تشكيلة اللجنة...

مستقلة بالنظر إلى مجموعة من المعطيات². وهذا ما تبناه مجلس الدولة من خلال قراره الصادر بتاريخ 08 مايو 2000³.

والحقيقة أنّ هذا الرأي أقرب إلى الغاية التي أنشأت من أجلها السلطات الإدارية المستقلة، ومنها اللجنة المصرفية. فهي جاءت لتغطي نقصاً في مجال تأطير القطاع الاقتصادي من خلال لعبها لدور الوسيط بين الإدارة والقضاء، دون أن تتقمص صفة أحدهما على إطلاقها.

وفي ظل هذا النقاش تفرض فكرة مدى استقلالية اللجنة المصرفية نفسها، خاصة وأنها من أهم الخطوط الفاصلة بين الإدارة التقليدية والمستقلة.

والاستقلالية من منظور قانوني تعني عدم خضوع الهيئات - بما فيها اللجنة المصرفية - للرقابة السلمية ولا الرقابة الوصائية، بغض النظر عن تمتعها بالشخصية المعنوية، لأنّ هذه الأخيرة لا تمثل البتّ معياراً حاسماً لقياس مدى استقلاليته¹.

¹ ZOUAÏMIA Rachid, « Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie », Edition Houma, Alger, 2005, p. 14.

وأنظر كذلك: وفاء عجرود، المرجع السابق، ص. 37.

² من الأدلة التي ساقها الأستاذ تدعيماً لرأيه:

- أنّ وجود قاضيان ضمن أعضاء اللجنة، رغم كونه معياراً، إلا أنه ليس فاصلاً في كونها هيئة قضائية، مقارنة في ذلك بلجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة.
- إجراء المواجهة أمام اللجنة مصدره نظامها الداخلي لا نص تشريعي، و لازال هذا النظام يطرح إشكالا حول مدى شرعيته...

³ في قضية بين يونيون بنك و بنك الجزائر، إذ اعتبر اللجنة المصرفية سلطة إدارية مستقلة على أساس أنها تشكل هيئة رقابية عقابية مهنية، وأنّ أغلب الإجراءات المتبعة أمامها مأخوذة من قانونها الداخلي.

La notion d'indépendance au sens juridique signifie que ces organes ne sont soumis¹ ni à un contrôle hiérarchique, ni à un contrôle de tutelle, peu importe que l'organe

وفي ظل عدم تطرق النصوص لاستقلالية اللجنة المصرفية¹، وعدم تمتعها بالشخصية المعنوية، مقارنة ببعض مثيلاتها في القانون الجزائري²، فإنه من الضروري - على حدّ قول بعض الشراح³ - البحث عن درجة استقلاليته من خلال معيارين أحدهما عضوي والآخر وظيفي:

المطلب الأول: المعيار العضوي

تتجلى استقلالية اللجنة المصرفية في جانبها العضوي بالنظر إلى أعضائها وظروف أداء مهامهم.

الفرع الأول: خصائص تركيبة اللجنة المصرفية

بالنظر إلى ما سبق ذكره بخصوص اللجنة المصرفية، والتطورات التي لحقت بتشكيلتها من خلال القوانين المتعاقبة⁴ والتعديلات الواردة عليها، يمكن الوقوف عند خاصيتين مهمتين تعززان من استقلاليته:

أولاً: تعدد أعضاء اللجنة المصرفية

jouit ou non de la personnalité juridique dans la mesure où un tel élément n'est point un caractère déterminant pour mesurer le degré d'une telle indépendance ».

- ZOUAIMIA Rachid, op. cit., p. 61.

¹ نفس القول يسري على مجلس النقد والقرض.

² منها مثلاً: لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، سلطة ضبط البريد و المواصلات.

³ KHELLOUFI Rachid, op. cit., p. 96.

⁴ القانون رقم 90-10 الصادر بتاريخ 14 أبريل 1990؛ وكذا الأمر رقم 03-11 الصادر بتاريخ 26 غشت 2003، المذكوران أعلاه.

تتكون اللجنة المصرفية من تركيبة جماعية عرف تعدادها تطوراً ملحوظاً من خلال الأمر 11-03، وكذا الأمر رقم 10-04 - كما سبق الإشارة إلى ذلك- بحيث أصبحت تضمّ زيادة على رئيسها، أعضاء من ذوي الكفاءات في المجال المصرفي، المالي والمحاسبي، بالإضافة إلى قاضيان، وممثل عن مجلس المحاسبة، وآخر عن الوزير المكلف بالمالية

والأكيد أنّ هذا التعدد يشكل ضماناً أساسية في مواجهة الاستئثار¹ في أخذ قراراتها من قبل جهة معينة.

ثانياً: تنوع وتباين التكوين العلمي لأعضاء اللجنة

حسناً فعل المشرع من خلال اشتراط وجود كفاءات من تخصصات مختلفة ومتباينة ضمن تشكيلة اللجنة المصرفية، على غرار ما هو معتمد بالنسبة لجل السلطات الإدارية المستقلة².

وهي خاصة أرساها بوضوح الأمر رقم 10-04، من خلال تعديل المادة 106 من الأمر رقم 11-03، بحيث مسّ التعديل سلك القضاة³ عن طريق تعويض أحد قضاة المحكمة العليا بقاض من مجلس الدولة. وهو تعديل نوعي يحسب في إيجابيات الأمر السابق الذكر، لأنّ مجلس الدولة يعتبر صاحب الاختصاص بنظر المنازعات المتعلقة ببعض قرارات اللجنة المصرفية¹. وبالتالي فإنّ وجود قاض من المجلس ضمن تشكيلة اللجنة من شأنه أن يؤثر ويؤثر بشكل إيجابي ومباشر على قرارات

¹ سميّر اللحام رنا، السلطات الإدارية المستقلة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2015، ص. 45.

² سكت المشرع عن تحديد صفات ومؤهلات أعضاء بعض السلطات الإدارية المستقلة، منها سلطة ضبط البريد والمواصلات، الوكالتين المنجميتين، لجنة ضبط الكهرباء والغاز؛ أنظر في هذا الخصوص:

- KHELLOUFI Rachid, op. cit., p. 89.

³ يساهم وجود قاضيان ضمن تشكيلة اللجنة المصرفية في ممارستها لسلطانها التأديبية على أكمل وجه.

¹ المادة 107 من الأمر رقم 11-03، المذكور أعلاه.

هذه الأخيرة. بالإضافة إلى ممثل عن مجلس المحاسبة، الذي يعتبر جهازاً مهماً في مجال الرقابة على المال العام، ما يعني أنّ وجود هذا العضو ضمن تشكيلة اللجنة سيكون له الأثر الحسن بالنظر إلى مؤهلاته العلمية وخبراته المكتسبة. ونفس القول يسري على ممثل الوزير المكلف بالمالية. دون إغفال دور الأعضاء الثلاثة ذوي الكفاءة في المجال المصرفي، المالي والمحاسبي، ومحافظ بنك الجزائر بصفتهم رئيساً للجنة.

وبالتالي فإنّ هذه التشكيلة المختلطة والمتنوعة من حيث تخصصات أعضائها في الآن نفسه، من شأنها أن تضمن نظرياً قدرّاً مهماً من استقلاليّتها كلجنة، من حيث وجود القضاة المفترض تمتعهم بالاستقلالية كمبدأ لصيق بالمهنة¹، بالإضافة إلى طريقة اتخاذ قراراتها المعتمدة على نظام التداول والتصويت، مما يجعلها تتجنب احتكار شخص معين أو هيئة معينة لسلطة اتخاذ القرارات.

ثالثاً: إكتساب صفة العضوية في اللجنة المصرفية

يشغل عضو اللجنة المصرفية منصبه بعد تعيينه، لمدة خمس (05) سنوات، دون التطرق لإمكانية تجديد العهدة من عدمها. وهذا الاختصاص – التعيين – جعلت منه المادة 106 فقرة 02 من الأمر رقم 03-11 اختصاصاً خالصاً لرئيس الجمهورية¹.

ومن شأن هذا التحول في السلطة التي لها صلاحية التعيين¹، أن يعزز من استقلالية اللجنة تجاه السلطة التنفيذية، على أساس تجنيب أعضائها الولاء المحتمل في حالة التعيين من قبلها – أي السلطة التنفيذية – ويجعل أعضائها في منأى عن إملاءاتها.

¹ المادة 156 من الدستور المعدل بموجب القانون رقم 16-01، المذكور أعلاه.

¹ خلافاً لما كان عليه الأمر على ضوء القانون رقم 90-10، الذي يحول سلطة تعيين الأعضاء لرئيس الحكومة، لمدة خمس (05) سنوات، مع إمكانية تجديد عضويتهم.

كما أنّ محافظة النص الحالي² على مدة العهدة يعدّ بدوره من ضمانات استقلالية اللجنة³.

والملاحظ أن الأمر رقم 11-03 سجل صمتاً بخصوص تحديد حالات عزل الأعضاء وتعويضهم¹. ما يفتح باب التأويل بأنّ العهدة قابلة للقطع في أي وقت، ما يشكل مساساً بمبدأ استقلالية الأعضاء، نتيجة عدم شعورهم بالاستقرار أثناء أداء مهامهم.

وخلو النص من تحديد الجهة التي لها صلاحية الاقتراح بالنسبة لبعض الأعضاء² قد يؤثر على مدى تمتعهم بالاستقلالية في ممارسة مهامهم. لأنّ السلطة التي لها صلاحية التعيين ليست في موقع ملائم لاختيار أفضل الكفاءات نظراً لتعدد مهامها وصلاحياتها، ما يجعل من تحديد هيئة أو هيئات توكل لها صلاحية الاقتراح أمراً إيجابياً في مجال تكريس استقلالية اللجنة؛ بل يذهب البعض³ إلى تقديم بديل يتمثل في آلية الانتخاب، والذي يعدّ نظاماً معمولاً به لاختيار أعضاء بعض السلطات الإدارية المستقلة في دول عديدة.

¹ بالرجوع للمادة 92 بند 08 من الدستور، والتي تقابلها المادة 78 بند 07 قبل التعديل نجد أنّ تعيين القضاة بدوره اختصاص خالص لرئيس الجمهورية، وهذا تعزيزاً لمبدأ استقلالية القضاء؛ فالمنطق يقضي بأنّ القاضي الذي عين في بداية مشواره المهني بموجب مرسوم رئاسي، ومارس مهامه في كنف الاستقلالية، لا بدّ أن يحافظ عليها كمكسب في جميع مراحل مساره المهني، منها الحالة التي ينتدب فيها أمام اللجنة المصرفية. وبالتالي فإنّ هذا التحول في السلطة التي لها صلاحية التعيين هو تحول نوعي يجب تثمينه.

² هو ما تضمنته المادة 144 فقرة 02 من القانون رقم 90-10، المذكور أعلاه.

³ على أساس أنّ العضو يعلم بمجرد تعيينه أنه سيقوم بممارسة مهامه خلال مدة محددة سلفاً، وليس بصفة مؤقتة أو غير معلومة، ما يعزز أدائه واستقلاليته.

¹ وبالتالي كان بالإمكان النص على إمكانية إقالتهم أو استخلافهم، في حالة الخطأ الفادح أو العجز الصحي المثبت قانوناً. وأن يتم هذا التعويض بنفس طريقة التعيين الخاصة بكل فئة.

² يتعلق الأمر بالأعضاء الثلاثة ذوي الكفاءة في المجال المصرفي، المالي والمحاسبي.

³ عجزود وفاء، المرجع السابق، ص. 62.

كما يعين رئيس اللجنة المصرفية - المحافظ - بدوره بموجب مرسوم رئاسي. وهو تعيين منطقي بالنظر إلى حساسية المنصب وأهميته في رسم السياسة النقدية والمالية للدولة، وعديد المهام الموكلة له. وهذا ما يستشف من خلال الحرص على احتكار هذا التعيين بموجب المادة 92 بند 07 من الدستور¹، ثم تأكيده من خلال المادة 13 من الأمر رقم 03-11².

وإذا سلمنا بأهمية النص الدستوري³، وبعده المادة 13 من الأمر رقم 03-11، في ترسيخ استقلالية المحافظ، فإنها - الاستقلالية - تبقى نسبية ومحلّ نقاش في ظل سكوت النص الحالي عن تحديد مدة العهدة، أو بالأحرى تراجعه عن ذلك. لأنّ القانون رقم 90-10¹ سبق وأن حدّد عهده بست (06) سنوات، مع إمكانية تجديدها مرة واحدة، وتحديد حالات على سبيل الحصر لإمكانية إقالته من منصبه بنفس طريقة تعيينه، أي بموجب مرسوم رئاسي².

المطلب الثاني: المعيار الوظيفي

ويشمل هذا المعيار توفر مجموعة من العناصر

الفرع الأول: العوامل المؤثرة على الاستقلالية العضوية

¹ القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج. ر. العدد 14، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016. وتقابلها المادة 78 بند 06 من الدستور قبل التعديل.

² تقابلها المادة 20 من القانون رقم 90-10، المذكور أعلاه.

³ المادة 92 بند 07 من الدستور، المذكور أعلاه.

¹ أنظر المادة 22 من القانون رقم 90-10، المذكور أعلاه. وهي مادة تمّ إلغاؤها بموجب المادة 13 من الأمر رقم 01-01، المذكور أعلاه.

² في ظل مادة من هذا الوزن يمكن الحديث عن استقلالية المحافظ، لأن سلطة تعيينه حكر بيد رئيس الجمهورية الذي يملك صلاحية إقالته في حالتين فقط. وفي الحالة العادية يمارس مهامه لمدة معينة قابلة للتجديد مرة واحدة فقط، ما يجعله في موقع متقدم عن الضغوطات المرتبطة بمهمته.

يعتبر تمكين اللجنة المصرفية من وضع نظامها الداخلي مؤشر إيجابي على استقلاليتها، خاصة في حال الاعتراف بتمتعها بالشخصية المعنوية، وعدم تدخل السلطة التنفيذية في التأثير على قراراتها.

أولاً: مصدر القواعد المنظمة لعمل اللجنة المصرفية

رغم نصّ الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض على تأسيس اللجنة المصرفية، وتحديد بعض ملامحها¹، إلا أن الوضع طرح إشكالا قانونياً يرتبط بمدى تمتعها بالسلطة التنظيمية؟ أي أحقيتها في وضع نظامها الداخلي على الأقل¹؟

وقد كان رد البعض² قاطعاً بخصوص عدم شرعية قيامها بسن مثل هذه القواعد سواء من الناحية الموضوعية أو الشكلية³، تعليقا على قيامها بذلك بموجب القرار رقم 93-01 المؤرخ في 06 ديسمبر 1993، المتعلق بتنظيم عمل اللجنة المصرفية، المعدل بموجب القرار رقم 04-05 المؤرخ في 20 أبريل 2005.

إلا أنّ الأمر رقم 10-04 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-11 قد تدخل لتنظيم بعض الجوانب التي تدخل في إطار نظامها الداخلي، على غرار المادة 114 مكرر التي تشير من خلال فقراتها الأربعة إلى مجموعة من الإجراءات والمبادئ التي تحكم أدائها لوظيفتها الرقابية، منها طريقة تبليغ قراراتها، إمكانية الإطلاع على الوثائق التي تثبت المخالفات محل المتابعة، حقوق الدفاع، الاستدعاء... وهذا إضافة إلى ما تضمنته المادتين 107⁴ و 109 من الأمر رقم 03-11.

¹ وذلك من خلال الإشارة إلى تشكيلتها، صلاحيتها، طريقة اتخاذ قراراتها،...

² بخلاف مجلس النقد والقرض، الذي يحدد نظامه الداخلي بصريح نص المادة 60 فقرة 01 من الأمر رقم 03-11، المذكور أعلاه.

³ بن لطرش مني، المرجع السابق، ص. 81.

⁴ صدر هذا القرار في ظل القانون رقم 90-10 الملغى؛ والذي وصف بالغريب رغم أهميته.

⁴ أنظر المادة 107 الفقرتين الأولى والثالثة من الأمر رقم 03-11، المذكور أعلاه.

وبالرجوع إلى نص المادة 100¹ من الأمر رقم 03-11، المعدل والمتمم فإنها تخول اللجنة المصرفية صلاحية تحديد مقاييس معينة لإبداء رأيها بخصوص تعيين محافظين للحسابات من قبل البنوك والمؤسسات المالية، وكذا فروع البنوك والمؤسسات المالية الأجنبية.

أما عن الجانب الشكلي، فمعلوم أن الإدارات العمومية بدورها تتمتع بصلاحيات وضع نظامها الداخلي، وهي غير ملزمة بنشره.

كما أن قيام اللجنة بسن نظامها الداخلي لم يأتي تعدياً منها على اختصاص جهاز أو هيئة أخرى تحولت هذه الصلاحية بموجب نصوص قانونية أو حتى تنظيمية، بل جاء نتيجة فراغ قانوني، أملت الضرورة ملئه. ويبقى من المجدي نفعا تدارك الوضع وتمكين اللجنة دون سواها صلاحية وضع نظامها الداخلي، بالنظر إلى عديد المزايا التي يحققها هذا الفرض.

وهذا القول لا يتعارض مع كون اللجنة المصرفية لا تتمتع بسلطة تنظيمية بالمفهوم الدقيق للمعنى، أي الذي يخولها صلاحية سن قواعد تحكم سير المهنة المصرفية كما هو حال مجلس النقد والقرض¹، وإنما يتعلق بصلاحية تنظيم داخلية، وبالتالي تعتبر هذه الهيئة في مركز متقدم أكثر من غيرها لصياغة جانبها التنظيمي، ما يمكنها من القيام بدورها على أكمل وجه، ويدعم بالضرورة استقلاليتها في أداء دورها الرقابي والتنظيمي للقطاع المصرفي.

¹ مادة معدلة بموجب المادة 08 من الأمر رقم 10-04، المذكور أعلاه.

¹ أنظر المادة 62 من الأمر رقم 03-11، المذكور أعلاه.

ثانياً: التمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي

يذهب بعض الشراح¹ إلى التقليل من أهمية عدم تمتع اللجنة المصرفية بالشخصية المعنوية للقول بعدم استقلاليتها على أساس أنه ليس بالمعيار الحاسم. وهو رأي له وجهته، طالما أنّ المشرع قدم البديل في مجال اللجوء للقضاء من طرف أو ضد اللجنة، بأن جعل من المحافظ والذي يشغل منصب رئيس اللجنة، ممثلاً لها أمام الهيئات القضائية².

أما عن استقلاليتها المالية، فإن ميزانية الدولة تعتبر الوجه الغالب في مجال مصادر تمويل السلطات الإدارية المستقلة بغرض تسيير مصالحها المختلفة. وهو مبدأ لم يستثني اللجنة المصرفية، إذ لم يشر الأمر رقم 03-11 إلى مصادر تمويل أخرى. وقد عزز الأمر رقم 10-04 من هذا المبدأ، بحيث تضمن ضرورة تحمل بنك الجزائر للمرتب المدفوع لأعضاء اللجنة، والذي يحدد مسبقاً بموجب مرسوم¹.

وإذا كان من المسلم به عدم تمتع اللجنة المصرفية باستقلالية مالية، إلا أنّ طريقة تمويلها لا تعتبر مضيقّة على مبدأ الاستقلالية العضوية إلى درجة الإخلال به. لأنّ تمويل اللجنة من ميزانية الدولة ليس دون مقابل؛ بل هو التزام تبقي لتنازل الدولة عن بعض مهامها لصالح اللجنة. ونكون في هذه الحالة أمام معادلة مفادها أنّ تدعيم تحقيق الأهداف المنتظرة من قبل اللجنة يعني بالضرورة توفير موارد مالية مناسبة. ومن أمثلة ذلك نص المادة 17 من القانون العضوي رقم 04-12،² التي تنص

¹ ZOUAIMIA Rachid, op. cit., p. 61.

² أنظر المادة 16 فقرة 05 من الأمر رقم 03-11، المذكور أعلاه.

¹ أنظر المادة 106 فقرة 01 مكرر من الأمر رقم 03-11، المذكور أعلاه.

² القانون العضوي رقم 04-12 المؤرخ 06 سبتمبر 2004، يتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، المذكور أعلاه.

صراحة من خلال فقرتها الأولى على الاستقلالية المالية للمجلس الأعلى للقضاء؛ وتشير في الآن نفسه الفقرة الثانية إلى تسجيل الإعتمادات المالية الضرورية لسيره في ميزانية الدولة.

وبالنظر إلى خصوصية الدور الرقابي والتأديبي للجنة المصرفية، لا يمكن أن نتصور وجود بعض أنواع مصادر التمويل المعروفة لدى هيئات مستقلة أخرى¹، ومع ذلك يمكن في إطار التكامل مع أجهزة وهيكل النظام البنكي اعتماد مصادر تمويل تشارك فيها البنوك بطريقة غير مباشرة، كاللجوء إلى شركة ضمان الودائع المصرفية.

ثالثاً: علاقة اللجنة المصرفية بالسلطة التنفيذية

تكرس قواعد قانون النقد والقرض ممارسة اللجنة المصرفية لمهامها الرقابية والتأديبية بصفة انفرادية، بعيداً عن أي وصاية أو رقابة للسلطة التنفيذية. ما يجعل هذه الأخيرة غير قادرة على تعديل أو إلغاء قرارات اللجنة.

هذا ما يعتبر خطوة هامة في دعم الاستقلالية العضوية للجنة؛ التي لا يمكن النظر في قراراتها إلا من قبل القضاء، مثلاً في مجلس الدولة¹.

ومع ذلك لا يمكن الجزم بأن استقلالية اللجنة مطلقة لا حدود لها، فالسلطة التنفيذية وإن لم تتدخل في توجيه قراراتها، تبقى عينها حارساً لها من خلال حصولها على تقارير سنوية يتولى المحافظ

¹ لجنة الرقابة على عمليات البورصة

¹ أنظر المادة 107 من الأمر رقم 03-11، المذكور أعلاه.

رفعها إلى رئيس الجمهورية خلال الأشهر الثلاثة الأولى التي تلي اختتام السنة المالية¹؛ ناهيك عن قيام المحافظ بإرسال تقارير دورية حول الإشراف المصرفي².

ومع ذلك تضمن الأمر رقم 10-04 نصاً خاصاً³، يلزم بموجبه رئيس اللجنة بإرسال تقرير سنوي حول رقابة البنوك والمؤسسات المالية إلى رئيس الجمهورية. وهنا يطرح سؤال بخصوص الغاية من المادة 116 مكرر، هل هو مجرد تأكيد لنص المادة 29 فقرة 101؟ أم أن الأمر يتعلق بتقرير خاص بمهام اللجنة؟ والأرجح أن يكون تقريراً آخر، طالما استثنت المادة 116 مكرر هذه الهيئة دون غيرها، ما يعبر عن الرغبة في الحصول على معلومات أكثر دقة وتفصيلاً.

والواقع أن هذا النوع من الرقابة منطقي وله أهميته العملية، إذا ما مورس في إطار الضوابط القانونية.

الفرع الثاني: دور مبدأ السر المهني في دعم استقلالية اللجنة

كما سبقت الإشارة إلى ذلك، خولت اللجنة المصرفية مهام عديدة ومؤثرة أحياناً على مشهد النظام البنكي ككل، من خلال القرارات التي يمكن أن تخرج بها. وعليه كان لابد من ضمانات تجعل تدخلات ومهام اللجنة ذات نجاعة وفعالية. وبالتالي مجسدة لاستقلاليتها كهيئة.

من أهم هذه الضمانات مبدأ السر المهني، والذي يخدم فكرة استقلالية اللجنة من زاويتين؛ أولهما عدم إمكانية الاحتجاج بالسر المهني تجاه اللجنة²، ما يجعلها في موقع قوة أثناء القيام بعمليات

¹ أنظر المادة 29 فقرة 01 من الأمر رقم 03-11، المذكور أعلاه.

² أنظر المادة 29 فقرة 02 من الأمر رقم 03-11، المذكور أعلاه.

³ أنظر المادة 116 مكرر من الأمر رقم 03-11، المذكور أعلاه.

¹ طالما أن الهيئة المرسله هي نفسها، أي المحافظ الذي هو رئيس اللجنة بصفة آلية، بالإضافة إلى كون التقرير سنوي في نص المادتين.

² أنظر المادة 109 فقرة 05 من الأمر رقم 03-11، المذكور أعلاه.

التحري و التفتيش،... وثانيهما تحصين أعضاء اللجنة ومن تستعين بهم¹ من خلال إلزامهم بالسر المهني². الذي وإن كانت صياغة المادة 117 فقرة 01 تفيد بكونه التزام، إلا أنه يخدم استقلالية اللجنة من باب التذرع به لعدم البوح بأعمال ونتائج التحقيقات التي تقوم بها هذه الأخيرة. وهي فكرة لا تتعارض مع نص المادة 117 فقرة 02، التي لا تلزم اللجنة كهيئة بالسر المهني.

الخاتمة

أنشئت اللجنة المصرفية بغرض القيام بمهمة بالغة الدقة، تتعلق باختصاصات رقابية وتأديبية على البنوك والمؤسسات المالية،... والقيام بهذا الدور يتطلب تركيبة بشرية في مستوى المهام الموكلة لها. هذا ما حاول المشرع تحقيقه، من خلال مساس كل تعديلات قانون النقد والقرض بتشكيلة اللجنة¹.

ومن الواضح مساهمة بعض التعديلات في تكريس مبدأ استقلالية اللجنة المصرفية، ومنها ما أثر سلبا على هذا المبدأ. ومرد ذلك راجع لعوامل عدة، منها حادثة تفتح الحقل المصرفي الوطني على البنوك الخاصة الوطنية والأجنبية، تعثرات بعضها، والتي وصلت إلى حد إحداث أزمة عدم ثقة، إضافة إلى عنصر الخبرة التي ينبغي توافرها للقيام بهذه الوظيفة الدقيقة.

وفي سبيل تدعيم دور اللجنة في مجال الرقابة المصرفية عموما واستقلاليتها خاصة، ينبغي الرجوع إلى تحديد مدة عهدة رئيسها، وقابليتها للتحديد من عدمه، بالإضافة إلى الإشارة إلى حالات

¹ أنظر المادة 108 الفقرتين 02 و 03 من الأمر رقم 03-11، المذكور أعلاه.

² كما يخضع القضاة لواجب التحفظ والسر المهني بموجب نص خاص. أنظر المادة 07 والمادة 11 من القانون العضوي رقم 04-11، المؤرخ في 06 سبتمبر 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء.

¹ الأمر رقم 01-01 المعدل والمتمم للقانون 90-10، الأمر رقم 03-11، الأمر رقم 10-04 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-11، المذكورون أعلاه.

على سبيل الحصر لإمكانية إنهاء مهام أعضائها. كما يشكل إقرار مبدأ أداء اليمين القانونية بالنسبة لأعضائها وكذا من تستعين بهم داعما مهما لاستقلاليتها، إلى جانب تحويلها سلطة سنّ نظامها الداخلي.

قائمة المراجع:

- المراجع باللغة العربية:

- عجرود وفاء، اللجنة المصرفية وضبط النشاط المصرفي، دار الحامد، الطبعة الأولى، الأردن، 2014.
- بن لطرش منى، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: "وجه جديد لدور الدولة"، مجلة إدارة، عدد 24، سنة 2002.
- بلماحي زين العابدين، النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2015-2016.
- سمير اللحام رنا، السلطات الإدارية المستقلة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2015.
- حذري محمود، الكلمة الافتتاحية في اليوم الدراسي تحت عنوان "حالات التنافي مع العهدة الانتخابية"، 10 ديسمبر 2012، مجلة الوسيط، العدد 10، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2013.

- المراجع باللغة الفرنسية:

- DIB said, « La nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie », Revue conseil d'état n°3, 2003.
- GELI (J. P.), Les autorités administratives indépendantes, www. Prepa- isp.fr
- LAGGOUNE Walid, L'organisation du contrôle bancaire en Algérie : Aspects prudentsiels, « Algérie cinquante ans après, La part du droit », Ouvrage collectif, Tome II, édition AJED, Algérie, 2013.
- KHELLOUFI Rachid, « Les institutions de régulation, R. A. S. J. E. P., n° 02, 2003.
- KHELLOUFI Rachid, « Les institutions de régulation en droit Algérien », Revue Idara, n°28, 2004.
- ZOUAIMIA Rachid, les autorités de régulations indépendantes dans le secteur financier en Algérie, Edition Houma, Alger, 2005.

- النصوص القانونية:

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر

- 1996، ج. ر. عدد 76، المؤرخ في 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، المتضمن تعديل الدستور، ج. ر. عدد 25 مؤرخ في 14 أبريل 2002، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، المتضمن تعديل الدستور، ج. ر. 63 المؤرخ في 16 نوفمبر 2008، المعدل والمتمم بموجب القانون 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن تعديل الدستور، ج. ر. عدد 14 المؤرخ في 07 مارس 2016.
- قانون عضوي رقم 01-98، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج. ر. عدد 37 مؤرخ في 01 جوان 1998.
- القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج. ر. العدد 57 المؤرخ في 08 سبتمبر 2004.
- قانون عضوي رقم 04-12 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004، يتعلق بتشكيل المجلس العالي للقضاء، ج. ر. العدد 57 المؤرخ في 08 سبتمبر 2004.
- قانون رقم 86-12 مؤرخ في 19 غشت 1986، يتعلق بنظام البنوك والقرض، ج. ر. عدد 34 المؤرخ في 20 غشت 1986، المعدل والمتمم بالقانون رقم 88-06 المؤرخ في 12 يناير 1988، ج. ر. العدد 02 المؤرخ في 13 يناير 1988.
- قانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 أبريل 1990، المتعلق بالنقد والقرض، ج. ر. العدد 16 المؤرخ في 18 ابريل 1990. (ملغى)
- قانون رقم 2000-03، مؤرخ في 05 غشت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، ج. ر. العدد 48 المؤرخ في 06 غشت 2000.

- أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 غشت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، ج. ر. العدد 52 المؤرخ في 27 غشت 2003، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-04 المؤرخ في 26 أغسطس 2010، ج. ر. العدد 50 المؤرخ في 01 سبتمبر 2010.
- أمر رقم 07-01 المؤرخ في أول مارس 2007، المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج. ر. العدد 16 المؤرخ في 7 مارس 2007.