

السلطات الإدارية المستقلة في المجال

المصرفي : وجه جديد لدور الدولة.

منى بن لطرش

أستاذة مساعدة مكلفة بالدروس، كلية الحقوق، جامعة منتوري،

قسنطينة

فعلا، كان دور الدولة في السابق واسعا، و واضحا أيضا في المجال الإداري، الدولة مجسدة في التدرج المعروف من سلطة مركزية و ولاية و بلدية و مؤسسات ذات طابع إداري، و في المجال الإقتصادي، فهي متواجدة من خلال شركات وطنية تخضع لقوانين خاصة ولوصاية ومخططات الدولة كانت دولة مسيرة.

تباعا، و بالدخول إلى اقتصاد السوق، فالمؤسسات التي كانت تحتكر المجال الإقتصادي قد أخضعت تدريجيا للقانون التجاري، و هي الآن قيد الخصوصية؛ من جهة أخرى فقد فتح الإقتصاد أمام القطاع الخاص الذي كثرت مؤسساته، و أصبحت تنشط في مجالات جد مهمة.

من هنا يبرز تطور دور الدولة :من دولة مسيرة إلى دولة ضامنة؛ فاققتصاد السوق يفرض تواجد الدولة لضمان احترام مبادئه.

غير أنه في هذا الإطار، هناك مجال خاص من حيث دقته و أهميته؛ مجال يفرض تواجد خاص للدولة الضامنة :إنه مجال النقد و القرض، أو المجال المصرفي.

فالقرض عصب النشاط الإقتصادي؛ كما أن مصدره الأساسي هو الإدخار. إساءة تسييره إذن ليست مجرد مساس بمصالح خاصة ضيقة، بل مساس بالنظام العام الإقتصادي، و الإستقرار العام أيضا؛ زيادة على ذلك، فالقرض يخلق النقد، مما يثير خطر التضخم، كما أنه وجه من أوجه سيادة الدولة : تواجد الدولة في هذا المجال إذن و بقوة أمر بديهي.

لكن كيف للدولة الضامنة أن تلعب دورها قبل مؤسسات لا تسيروها؟ كيف يمكن أن يتجسد هذا الوجه الجديد للدولة في الواقع؟

الجزائر في هذا الإطار تبنت شكلا جديدا من أشكال ممارسة السلطة العامة، مقتبسة إياه من تجارب دول أخرى :الأمر يتعلق بالسلطات الإدارية المستقلة.

السلطات الإدارية المستقلة هي هيئات ليست لها شخصية معنوية و لا ذمة مالية و لكنها تحتل مكانة خاصة فعلا:

-فهي سلطات لأن ما يخوله لها القانون هو من صلاحيات السلطات العامة: فهي تقنن، بل إن إستعملنا المصطلحات في مكانها لقلنا أنها تشرع في بعض المجالات و تنفذ ما يصدر عن البرلمان أو ما يصدر عنها بنفسها، كما أنها أحيانا تبت في منازعات.

-هي إدارية لأنها تمارس صلاحيات الدولة بإسمها و لحسابها؛ كما أنه بمعيار لا يزال عضويا في الجزائر فكون القضاء الإداري مختصا بنظر الطعون في قراراتها، يوحي أنها إدارية.

— هي مستقلة لأنها لا تدخل ضمن أي تدرج سلمي، و لا وجود لسلطة وصاية عليها :إنها تمارس صلاحياتها بحرية.

هذه السلطات الإدارية المستقلة تتجسد في مجال النقد و القرض في مؤسستين :مجلس النقد و القرض و اللجنة المصرفية.

المبحث الأول : مجلس النقد والقرض

يجسد مجلس النقد والقرض جهاز الدولة لتسيير سياسة القرض :فهو برلمان مصغر للبنوك والمؤسسات المالية؛ فعلا، فقانون النقد و القرض رقم 10—90 قد فوض له إمكانية تقنين مجالات جد هامة، كتحديد القواعد المطبقة على البنوك و المؤسسات المالية، أو حماية زبائن مؤسسات القرض و حتى تحديد أهداف حجم القرض و توزيعه .زيادة على ذلك، من صلاحيات مجلس النقد و القرض إصدار قرارات فردية ينفذ بها قانون النقد و القرض أو ما يصدر عنه من أنظمة مصرفية؛ هو فعلا من أهم السلطات الإدارية المستقلة، الأمر الذي يجب أن يبرز من خلال إطاره العضوي، تماشيا مع امتداد و أهمية إطاره الوظيفي.

المطلب الأول : الإطار الهيكلي لمجلس النقد والقرض

يتكون مجلس النقد والقرض من: ⁽¹⁾

—أعضاء مجلس إدارة بنك الجزائر.

(1) حسب قانون النقد و القرض 10—90 المعدل و المتمم بالأمر رقم — 01—01 الجريدة الرسمية رقم 14 لسنة. — 2001.

-ثلاث شخصيات يختارون بحكم كفاءتهم في المسائل الاقتصادية والنقدية.

لهذا، يكون تعديل 01-01 قد احتفظ لمجلس النقد والقرض من حيث إطاره الهيكلي بتشكيلة السابقة) أعضاء مجلس إدارة بنك الجزائر حسب المادة 32 من قانون النقد والقرض)، مع إضافة أعضاء جدد(الشخصيات الثلاث البارزة في المسائل الاقتصادية والنقدية)، ليصبح أعضاء مجلس النقد والقرض هم:

الفرع الأول: محافظ البنك الجزائر

إن دور محافظ البنك المركزي مهم جدا: فتوجه الدولة من حيث سير القرض يستنبط من شخص محافظها؛ الجزائر لم تخرج عن هذه القاعدة، فالمحافظ شخص جد مهم، إذ يترأس ثلاثة أجهزة لها عمق دورها في مجال القرض. مجلس إدارة بنك الجزائر⁽²⁾، مجلس النقد والقرض⁽³⁾ واللجنة المصرفية⁽⁴⁾.

هكذا، وبالرغم من غاية المشرع بمقتضى تعديل 01-01 في تجسيد الفصل بين المؤسسات، فقد تم التوصل إليها مع الإحتفاظ بحد أدنى من ضمان التناسق بينها، فكون المحافظ رئيسيا للأجهزة الثلاثة أعلاه، ويهمنها منها الآن خاصة مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية، يضمن تناسق سياسة الدولة، وحسن تطبيقها.

(2) المادة 32 من قانون 10-90 المتعلق بالنقد والقرض

(3) المادة 43 من قانون 10-90 المتعلق بالنقد والقرض.

(4) المادة 144 من قانون 10-90 المتعلق بالنقد والقرض.

يعين المحافظ بمرسوم من رئيس الجمهورية⁽⁵⁾ لكن خلافا لمرحلة ما قبل التعديل، أين كان المحافظ يعين لفترة⁽⁶⁾ سنوات، ولا يمكن إقالته إلا في حالتين فقط هما حالة العجز الصحي المثبت قانونا، وحالة الخطأ الفادح، و ذلك وبموجب مرسوم يصدره رئيس الجمهورية دائما⁽⁶⁾، فبمقتضى تعديل 01-01 الذي ألغى المادة 22 من قانون 10-90، لم يعد هناك تحديد لوكالة المحافظ، ولا لإقالته: الأمر الذي يجسد إنقاص حقيقي من امتيازات المحافظ، و من استقلاليته أيضا، إذ أصبح يمكن لرئيس الجمهورية بمقتضى مرسوم رئاسي منه أن يقلل المحافظ في أي وقت، دون التقيد بشروط المادة 22 الملغاة - شرط عدم التعسف طبعا.

الفرع الثاني: نواب المحافظ الثلاثة كأعضاء

يتم تعيين نواب المحافظ الثلاثة بموجب مرسوم رئاسي، مع تحديد رتبة كل واحد منهم: ففي حالة شغور منصب المحافظ، ونظرا لحاجة مجلس النقد والقرض لرئيس في اجتماعاته، يعوضه النائب الأول، الذي يعوضه بدوره النائب الثاني في حالة غيابه هو والمحافظ أنيا.

بكل منطقية، فإن رتبة النواب تتغير: فعلا، فكل سنة، حسب المادة/21 فقرة 2 من قانون 10-90، يتم بشكل تلقائي تبديل رتبة كل نائب محافظ حسب ترتيب معاكس للترتيب المنصوص عليه في مرسوم التعيين، أي أن النائب الأول يصبح النائب الثاني، النائب الثاني يصبح النائب الثالث، والنائب الثالث يصبح النائب الأول، بهذا، وبشكل دوري، يتناول النواب الثلاثة على الرتبة الأولى.

(5) المادة 21 من قانون 10-90 المتعلق بالنقد و القرض.

(6) المادة 22 من قانون 10-90 المتعلق بالنقد و القرض الملغاة بمقتضى المادة 13 من أمر 01-

01 المعدل و المتمم لقانون 10-90

بنفس الوضع بالنسبة للمحافظ، فقد كانت المادة 22 من قانون 10-90 الملغاة تحدد مدة لوكالة نواب المحافظ هي 5 سنوات، لا يمكن إقالتهم فيها إلا في حالة العجز القانوني أو الخطأ الفادح؛ إن النظام الجديد الساري على المحافظ بمقتضى أمر 01-01 يستدعي إخضاع نوابه لنفس النظام، فلا فائدة للتوصل إلى غرض تعديل 01-01 من بسط سلطة رئيس الجمهورية في المجالين الإقتصادي والنقدي من تجسيد إمكانية إقالة المحافظ، مع الإحتفاظ بالنظام القديم (المادة 22) فيما يتعلق بنوابه، طالما أنه لهم إمكانية قانونية في ترأس مجلس النقد والقرض في الحالة المنصوص عليها في المادة 27 من قانون 10-90 على ذلك، فحسب تعديل 01-01، يمكن أيضا إقالة نواب المحافظ بمرسوم من رئيس الجمهورية في أي وقت، شرط عدم التعسف في ذلك.

الفرع الثالث : ثلاثة موظفين سامين معينين بموجب مرسوم من رئيس الحكومة

ليس من الغريب أن يحتاج جهاز كمجلس النقد والقرض إلى خبرات في المجالين الإقتصادي والمالي :من الطبيعي إذن أن يكون في تشكيلة مجلس النقد والقرض أشخاص من هؤلاء؛ بل أنه من أهم أغراض تبني شكل السلطة الإدارية المستقلة هو إخضاع تقنين مجال القرض لذوي الإختصاص، بمنأى عن التقلبات السياسية و الإجراءات المعقدة و الطويلة .

هكذا، فقد قرر المشرع تعيين ثلاثة أشخاص كموظفين سامين، يعينون بمرسوم من رئيس الحكومة لقدراتهم في المجال الإقتصادي، كما يتم تعيين ثلاثة مستخلفين ليحلوا محلهم عند الإقتضاء، أي في حالة تغييبهم أو شغور منصبهم.⁽⁷⁾

(7) المادة 34 من قانون 10-90 المتعلق بالنقد و القرض.

الفرع الرابع : ثلاثة شخصيات يختارون بحكم كفاءتهم في المسائل الإقتصادية والنقدية

من التعديلات التي أتى بها أمر 01-01 هو تزويد تشكيلة مجلس النقد والقرض بثلاثة أعضاء جدد معروفين بكفاءتهم في الاقتصاد والنقد، لكن يتم تعيينهم بموجب مرسوم من رئيس الجمهورية؛ ونظرا للأهمية التي تكتسبها شخصيات مجلس النقد والقرض، من الطبيعي أن يقرر المشرع منع أي عضو فيه أن يفوض من يمثله في الاجتماعات⁽⁸⁾ كما قرر بالمقابل إمكانية عقد الاجتماعات بوجود ستة أعضاء من المجلس على الأقل.⁽⁹⁾

المطلب الثاني : الإطار الوظيفي لمجلس النقد والقرض

منح قانون النقد و القرض صلاحيات واسعة جدا و متنوعة، تجعل منه سلطة حقيقية في مجال القرض، فالإطار الموضوعي لصلاحياته واسع جدا، و مدعم بإطار إجرائي يؤكد سلطة و استقلالية⁽¹⁰⁾ مجلس النقد و القرض.

الفرع الأول : الإطار الموضوعي لصلاحيات مجلس النقد و القرض

إن صلاحيات مجلس النقد و القرض نوعان :منها ما يأتي في إطار أنظمة، و منها في إطار قرارات:

أولا :الصلاحيات التنظيمية لمجلس النقد و القرض

خولت المادة 44 من قانون النقد و القرض مجلس النقد و القرض صلاحيات إصدار أنظمة مصرفية في مجالات جد مهمة منها:

(8) المادة 43 من قانون 10-90 المتعلق بالنقد و القرض المعدل و المتمم بأمر. 01-01

(9) المادة 43 من قانون 10-90 المتعلق بالنقد و القرض المعدل و المتمم بأمر. 01-01

(10) فعلا، فحتى و إن تمسكنا بجهات تعيين أعضاء مجلس النقد و القرض كجهات مؤثرة على استقلالية أعضائه، تبقى سلطته واسعة جدا، على الأقل من الناحية القانونية.

-أسس و شروط عمليات البنك المركزي و لا سيما فيما يخص الخصم. وقبول السندات تحت نظام الأمانة ورهن السندات العامة والخاصة والعمليات لقاء معادن ثمينة،..

-الأهداف المتوخاة فيما يخص تطور مختلف عناصر الكتلة النقدية وحجم القرض.

-شروط البنوك و المؤسسات المالية و شروط إقامة شبكات فروعها.

-شروط فتح مكاتب تمثيل للبنوك و المؤسسات المالية الأجنبية في الجزائر.

-الأسس و النسب التي تطبق على البنوك و المؤسسات المالية و لا سيما فيما يخص تغطية و توزيع المخاطر و السيولة و الملاءة.

-حماية زبائن البنوك و المؤسسات المالية لا سيما فيما يخص شروط العمليات المعمول بها .

بالإضافة إلى هذه الصلاحيات التنظيمية المنصوص عليها في المادة 44 من القانون، أضافت مواد أخرى منه إلى صلاحيات مجلس النقد و القرض التنظيمية، - كالمادة 71، 160 و 170

ثانيا : الصلاحيات الفردية لمجلس النقد و القرض

يملك مجلس النقد و القرض صلاحيات فردية أيضا، إذ بإمكانه اتخاذ القرارات الفردية المنصوص عليها في المادة 45 من قانون 10-90 و هي:

-الترخيص بإنشاء البنوك و المؤسسات المالية الجزائرية و الأجنبية و تعديل هذه الترخيصات و الرجوع عنها(المواد 127 إلى 141 تفصل في هذا الدور).

-الترخيص بفتح مكاتب تمثيل للبنوك و المؤسسات المالية الأجنبية.

- تفويض صلاحيات فيما يخص تطبيق نظام الصرف.

- القرارات المتعلقة بتطبيق الأنظمة الصادرة بمقتضى المادة 44.

الفرع الثاني : الإطار الإجرائي لصلاحيات مجلس النقد و القرض

أمام اختلاف صلاحيات مجلس النقد و القرض بين صلاحيات تنظيمية وأخرى فردية، فإن كيفية ممارسة هذه الصلاحيات و تواجها تختلف أيضا:

أولا : كيفية إصدار الأنظمة المصرفية

حسب المادة 46 من قانون 10-90 ، تبلغ مشاريع الأنظمة المعدة للإصدار عملا بأحكام المادة 44 إلى الوزير المكلف بالمالية خلال يومين من موافقة المجلس عليها؛ و يحق للوزير أن يطلب تعديلها و يبلغ ذلك إلى المحافظة خلال ثلاثة أيام.

إذا لم يطلب الوزير المكلف بالمالية التعديل ضمن المهلة المذكورة تصبح هذه الأنظمة نافذة.

ينبغي للمحافظ أن يجمع المجلس خلال يومين و يعرض عليه التعديل الذي يكون قد طلبه الوزير المكلف بالمالية.

يكون القرار الجديد الذي يتخذه المجلس نافذا مهما كان مضمونه.

و فيما يتعلق بإجراء النشر، فقد نصت المادة 47 أنه:

”ينشر القرار الذي يصبح نافذا في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

يحتج بالأنظمة تجاه الغير منذ نشرها في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية و يمكن نشر القرارات في جريدتين يوميتين تصدران في مدينة الجزائر في حالة العجلة القصوى و يمكن بهذا، الإحتجاج بالقرارات تجاه الغير منذ إتمام هذا الإجراء.”

و قررت المادة 48 من قانون 10-90 أنه:

“ لا تقبل القرارات المصدرة و المنشورة وفقا للمادة 47 إلا بمراجعة إبطال واحدة أمام الإدارية للمحكمة العليا.

لا يحق تقديم هذه المراجعة إلا من قبل الوزير المكلف بالمالية.

يجب أن تقدم المراجعة خلال مهلة سنتين يوما تحت طائلة ردها شكلا. المراجعات لا توقف التنفيذ.”

إن هذا التأطير الإجرائي للأنظمة المصرفية التي يصدرها مجلس النقد و القرض يستبعد إذن دورا مباشرا للحكومة في هذه الأنظمة؛ في فرنسا مثلا، الوضع مختلف : فمجلس التنظيم البنكي (Comite de la reglementation bancaire) له صلاحيات إصدار أنظمة في مجال البنوك وأهمها مجال القرض، لكن في إطار الخطوط العامة التي تضعها الحكومة؛ كما أن الوزير المكلف بالمالية و الإقتصاد الفرنسي يرأس هذا المجلس.

مقارنة مع هذا الجانب القانوني الفرنسي، تبدو استقلالية مجلس النقد و القرض بالنسبة للحكومة أكثر وضوحا: فالوزير المكلف بالمالية له دور غير مباشر في الإطار الإجرائي لأنظمة مجلس النقد و القرض؛ الأمر الذي يضيف من مدى و أهمية السلطة المخولة لمجلس النقد و القرض.

ثانيا :الإطار الإجرائي للقرارات الفردية لمجلس النقد و القرض

يصدر المحافظ القرارات الفردية المتخذة بناء على المادة 45، و هي قرارات نافذة منذ نشرها أو تبليغها⁽¹¹⁾، و لا تقبل 45 إلا مراجعة إبطال واحدة (دون

(11) المادة 49 من قانون 10/90 المتعلق بالنقد و القرض.

وقف للتنفيذ) أمام مجلس الدولة من قبل الأشخاص الطبيعيين و المعنويين المعنيين مباشرة بالقرارات.

مع مراعاة أحكام المادة 132⁽¹²⁾ من هذا القانون يجب أن تقدم المراجعة تحت طائلة الرد شكلا خلال مهلة ستين يوما من تاريخ نشرها أو تبليغها.

المبحث الثاني : اللجنة المصرفية

لقد أسس قانون النقد والقرض 10-90 مؤسسة اللجنة المصرفية، وقررت المادة 143 منه أنه:

”تنشأ لجنة مصرفية مكلفة بمراقبة حسن تطبيق القوانين والأنظمة التي تخضع لها البنوك والمؤسسات المالية.

تبحث اللجنة عند الإقتضاء المخالفات التي يرتكبها أشخاص غير مرخص لهم يقومون بأعمال البنوك و المؤسسات المالية و تنزل بهم العقوبات التأديبية المنصوص عليها في هذا القانون على أن لا يحول ذلك دون بقية الملاحظات المدنية و الجزائية”.

تجب الإشارة هنا إلى سهو فادح في ترجمة المادة 143 أعلاه؛ سهو أدى إلى ترك فقرتين كاملتين من النص الفرنسي لنفس المادة:

(12) الأمر يتعلق بالقرارات الفردية الصادرة عن مجلس النقد و القرض و المتعلقة بطلبات الترخيص، سواء لبنوك أو مؤسسات مالية جديدة أو فروع مؤسسات قرض أجنبية؛ إذ لا يمكن الطعن بإلغاء هذه القرارات إلا بعد قراري رفض من مجلس النقد و القرض، مع الإشارة إلى أنه لا يمكن تقديم الطلب الثاني إلا بع مضي أكثر من عشرة أشهر من تبليغ رفض الطلب الأول؛ - لا نعتقد أن في هذا تشجيع للإستثمار في إطار مؤسسات قرض في الجزائر.

“Il est institué une commission bancaire chargée de contrôler le respect par les banques et les établissements financiers des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables et de sanctionner les manquements constatés.

Elles examine leurs conditions d'exploitation et veille à la qualité de leur situation financière.

Elle veille au respect des règles de bonne conduite de la profession.

Elle constate, le cas échéant, les infractions commises par des personnes non agréées qui exercent les activités des banques et des établissements financiers et leur applique les sanctions disciplinaires prévues par la présente loi, sans préjudice d'autres poursuites pénales et civiles.”

هذه اللجنة مشكلة من المحافظ أو نائب المحافظ رئيسا، و من أربع أعضاء يعينون لمدة 5 سنوات بمرسوم يصدر عن رئيس الحكومة مع إمكانية تجديد عضويتهم، و هم قاضيين ينتدبان من المحكمة العليا ينتدبان من الرئيس الأول لهذه المحكمة بعد استطلاع رأي المجلس الأعلى للقضاء، و من عضوين يتم اختيارهما نظرا لكفاءتهما في الشؤون المصرفية و المالية و خاصة المحاسبية، يقترحهما الوزير المكلف بالمالية.⁽¹³⁾

إن هذا التأطير القانوني لهذه اللجنة يجسد فعلا مدى عمق و اتساع تدخل الدولة في المجال المصرفي عموما، و مجال القرض بشكل خاص: فاللجنة المصرفية لها دور رقابي واسع جدا، و الأهم من ذلك أنه ينتهي بمتابعات تأديبية أمام اللجنة المصرفية متى رأت ذلك ضروريا.

(13) المادة 144 من قانون 10-90

المطلب الأول : مجال رقابة اللجنة المصرفية

تنصب رقابة اللجنة المصرفية في المجال المصرفي على أشخاص محددين، وأعمال معينة.

الفرع الأول : مجال رقابة اللجنة المصرفية من حيث الأشخاص

إن فعالية مراقبة النشاط البنكي في مجال القرض تستدعي، قبل وضع مؤسسات رقابة، أن يتم تنظيم مختلف مؤسسات القرض .مع تبيان النظام القانوني الخاص بكل نوع حتى تسهل عملية الرقابة، وإن كان من الطبيعي أن تنصب رقابة اللجنة المصرفية في مجال القرض على الأشخاص القانونية التي تمارس هذه العملية في إطارها القانوني (البنوك والمؤسسات المالية)، فإن قانون النقد والقرض، تكريسا لضرورة فعالية الرقابة، قد مد المجال الرقابي من حيث الأشخاص للجنة المصرفية في مجال القرض إلى غير المؤسسات التي تمارسه عادة (الغير)

أولا : البنوك والمؤسسات المالية

تعتبر البنوك والمؤسسات المالية الأشخاص الأساسية التي تنظم قانون النقد والقرض نشاطها :فهي المؤسسات التي تمارس عملية القرض بشكل عادي .وقد عرفها القانون بمعيار موضوعي، تبعا للعمليات التي تمارسها⁽¹⁴⁾، غير أنه لا تتمتع بصفة البنك أو المؤسسة المالية إلا المؤسسات التي تكتسي هذه الصفة بعد خضوعها للإجراءات القانونية التي يفرضها قانون النقد والقرض.⁽¹⁵⁾

(14) المادة 110 من قانون.10-90

(15) المادة 127 وما يليها من قانون.10-90

تعرف البنوك والمؤسسات المالية بكونها المؤسسات التي يخول لها القانون ممارسة الأعمال المصرفية، ولكن بشكل خاص بكل نوع.

و تتضمن الأعمال المصرفية تلقي الأموال من الجمهور، وعمليات القرض، و وضع وسائل الدفع تحت تصرف الزبائن وإدارتها.

الأموال المتلقاة من الجمهور ~ تلك التي يتم تلقيها من الغير، لا سيما في شكل ودائع، مع حق استعمالها لحساب من تلقاها بشرط إعادتها⁽¹⁶⁾.

و تشكل أساسا عملية قرض حسب القانون كل عمل لقاء عوض يضع بموجبه شخص ما أو يعد بوضع أموال تحت تصرف شخص آخر، أو يأخذ بموجبه ولمصلحة الآخر التزاما بالتوقيع كالضمان الإحتياطي أو الكفالة أو الضمان⁽¹⁷⁾.

أما وسائل الدفع، فهي جميع الوسائل التي تمكن من تحويل أموال، مهما كان الشكل أو الأسلوب التقني المستعمل،⁽¹⁸⁾

على ذلك، فالبنك هو شخص معنوي مهمته العادية والرئيسية إجراء العمليات المصرفية بكافة أنواعها، وهي تلقي الأموال من الجمهور، القرض، ووضع وسائل الدفع في متناول الجمهور.⁽¹⁹⁾

أما المؤسسة المالية، فهي شخص معنوي مهمته العادية والرئيسية القيام بالأعمال المصرفية ماعدا تلقي الأموال من الجمهور.⁽²⁰⁾

(16) المادة / 111 فقرة 1 من قانون. 10-90

(17) المادة 112 من قانون. 10-90

(18) المادة 113 من قانون. 10-90

(19) المادة 114 من قانون. 10-90

(20) المادة 115 من قانون. 10-90

هكذا، فالفرق بين البنك والمؤسسة المالية، الذي يستدعي نظاما تشريعيا وتنظيمنا خاصا بكل منهما، هو أن البنك وحده له أهلية استقبال الأموال من الجمهور. وربما كان هذا ما يجعل دوره أهم وأخطر.

غير أن ممارسة الأعمال المصرفية بشكل عادي ورئيسي من قبل مؤسسة ما لا يكفي لإكتسابها صفة البنك أو المؤسسة المالية: لا يتسنى ذلك إلا بعد الترخيص بتأسيسها كمؤسسة قرض، وإعتمادها كذلك.⁽²¹⁾

بشكل طبيعي، تراقب اللجنة المصرفية الجزائرية تطبيق القوانين والأنظمة الجزائرية من طرف البنوك والمؤسسات المالية: هكذا، فكل بنك أو مؤسسة مالية مقرها في الجزائر تخضع لرقابة اللجنة المصرفية الجزائرية.

غير أنه، تبعا لتطبيق القانون من حيث المكان، يطبق نفس النظام على فروع البنوك والمؤسسات المالية المتواجدة بالجزائر، والتابعة لمؤسسات أجنبية.

ثانيا : الغير

إن ضمان فعالية رقابة اللجنة المصرفية لمراقبة القرض يقتضي من جهة أولى حصر مجال لإمكانية أداء هذه العملية في مؤسسات مؤهلة قانونا لممارستها.

غير أنه، أمام إمكانية أداء عملية القرض، بخلاف ما جاء في قانون 10-90 تحت غطاء البنوك أو المؤسسات المالية، أو ممارسته من أشخاص ليست لهم صلة بهؤلاء تماما، تم تمديد مجال رقابة اللجنة المصرفية من حيث الأشخاص إلى خارج إطار البنوك والمؤسسات المالية: فلها أن تراقب

(21) المواد من 127 إلى 141 من قانون النقد و القرض. 10-90

الأشخاص ذوي العلاقة مع مؤسسة القرض، كما لها أن تراقب أي شخص آخر يتعدى على مجال نشاط مؤسسات القرض.

الفرع الثاني: مجال رقابة اللجنة المصرفية من حيث الموضوع

تراقب اللجنة المصرفية أساساً حسن تطبيق البنوك و المؤسسات المالية للقوانين و الأنظمة السارية عليها؛ و تراقب أيضاً عدم تعدي غير هذه المؤسسات على عمل مؤسسات القرض: فالأعمال المصرفية مجال تحتكره البنوك و المؤسسات المالية⁽²²⁾، و يمنع على غيرها أن تنشط في إطاره.⁽²³⁾

فوق مراقبة هذا الجانب الذي يركز على نصوص قانونية و تنظيمية، تراقب اللجنة المصرفية احترام البنوك و المؤسسات المالية لقواعد المهنة: و هذا جانب جد مرن من مجال الرقابة: فهذه القواعد لا تعرف حدود مجسدة: فهي غير مقننة، و لم يحدد القانون جهة ما لتحديدها. هذا ما يجعل من نطاق التدخل هذا نطاق خصب قد يعيق نشاط البنوك و المؤسسات المالية...

بهذا، يبرز مدى اتساع سلطة اللجنة المصرفية من حيث الرقابة: فهي تراقب جميع الأشخاص، و إلى حدود غير واضحة؛ سلطة واسعة فعلاً، خاصة و أنه بالإمكان أن تنتهي بقرار تأديبي في حق الشخص المتابع..

المطلب الثاني: المسؤولية التأديبية أمام اللجنة المصرفية

إن النتيجة الطبيعية لتقرير وتدعيم الدور الرقابي للجنة المصرفية على البنوك و المؤسسات المالية و غيرها من الأشخاص هو تقرير جزاء في حالة ملاحظتها لخلل في التسيير: هذا ما يجسد المسؤولية التأديبية للبنوك

(22) المادة 119 من قانون. 10-90

(23) المادة 120 من قانون. 10-90

والمؤسسات المالية وغيرهما أمام اللجنة المصرفية؛ على ذلك، فقد قرر المشرع منحها نظاما تشريعيا لتمكينها من لعب دورها في هذا الإطار، وذلك في المواد من 143 إلى 157 من القانون 10-90 المتعلق بالنقد والقرض.

للمسؤولية التأديبية أمام اللجنة المصرفية إطارها من حيث الموضوع، كما يجب أن تكون مؤطرة من حيث الإجراءات.

الفرع الأول : الإطار الموضوعي للمسؤولية التأديبية أمام اللجنة المصرفية

قرر المشرع في إطار قانون النقد والقرض، متى رأت اللجنة المصرفية ذلك ضروريا، أنه بإمكانها توقيع الجزاء بين عدة أنواع من الإجراءات المقررة، فيمكنها في إطار المواد 153، 154 من قانون النقد والقرض أن تكتفي بإجراء أولي، أو أن تقرر عقوبة تأديبية في إطار المادة 156 من نفس القانون، أو ربما أيضا اللجوء إلى إجراء خاص، هو تعيين مدير مؤقت:

أولا : الإجراءات الأولية، اللوم (م 153) والأمر (م 154)

هي إجراءات تهدف إلى التصحيح والنهوض بوضعية مؤسسة قرض.

حسب المادة 153 من قانون النقد والقرض، فإنه يمكن للجنة المصرفية في حالة ما إذا أخلت إحدى المؤسسات الخاضعة لرقابتها لقواعد حسن سلوك المهنة أن توجه إلى المسؤولين عنها لوما بعد إنذار بالإدلاء بتفسيراتها؛ إن هذا الإجراء يهدف أساسا إلى بعث المؤسسة على إصلاح وضعها، ويعتبر ذو بعد وقائي، وليس عقابي؛ غير أنه مع ذلك، فإنه، نظرا لطابعه الرسمي، بعد "عقوبة معنوية".

إما الإجراء الأولي الثاني الذي يهدف إلى وقاية مؤسسة القرض من خلل ما في سير نشاطها هو الأمر، فيمكن اللجنة المصرفية أن تدعو أي بنك أو مؤسسة لاتخاذ، ضمن مهلة معنية، جميع التدابير التي من شأنها أن تعيد أو

تدعم توازنه المالي أو تصحح أساليب إدارية عندما يبرر وضعه ذلك؛ إن الأمر إجراء أولي ليس له طابع العقوبة أيضاً؛ لكن طبيعته الرسمية، والتهديد الذي يمثله من حيث إمكانية استتباعه بعقوبة تأديبية تجعله وكأنه كذلك .

إن الغاية الوقائية من هذا الإجراء واضحة، فمهمة اللجنة المصرفية تتجسد أيضاً في العمل على كل ما يمكن أن يضمن إستمرار نشاط مؤسسات القرض دون خطورة على الإقتصاد والجمهور؛ لكن أمام عدم إمكانية اللجنة المصرفية نشر قراراتها، وهو ما يشكل جانب الردع الحقيقي للإجراءات التأديبية، ففعالية هذه الإجراءات لا يمكن إلا أن تنتقص.

ثانيا : العقوبات التأديبية

تختلف هذه العقوبات حسب ما إذا كان الشخص المعاقب مؤسسة قرض، أو شخص آخر.

1- العقوبات الخاصة بالبنوك والمؤسسات المالية: المادة 156

إذا خالف بنك أو مؤسسة مالية إحدى الأحكام القانونية أو التنظيمية المتعلقة بممارسة نشاطه، أو لم يذعن لأمر، أو لم يأخذ بعين إعتبار لوما صدر عن اللجنة، فإنه بإمكانها أن تصدر في حقه عدة عقوبات تأديبية، تتطور من التنبيه إلى إلغاء الإعتماد.

فوق ذلك، يحق للجنة المصرفية أن تأمر كعقوبة بديلة أو تكميلية للعقوبات أعلاه، بعقوبة مالية.

لكن مهما كان الحال، ومهما تنوعت العقوبات التي بإمكان اللجنة إصدارها، فإنه توجد شروط مشتركة لتقريرها؛ فعلا، حسب المادة 156 من قانون النقد والقرض، لا يمكن أن يعاقب بنك أو مؤسسة مالية في إطار المادة 156 إلا بتوافر الشروط التالية:

—أن يكون المتابع في إطار المادة 156 بنك أو مؤسسة (حسب ما تناولنا أعلاه، وبخاصة احترام الشروط الإجرائية لذلك من ترخيص و اعتماد.)
—أن تخالف مؤسسة القرض قواعد ممارسة النشاط ، أو لا تدعن لأمر أو لا تهتم بلوم.

باجتماع هذين الشرطين، يمكن حسب المادة 156 من قانون النقد والقرض أن تصدر اللجنة المصرفية إحدى العقوبات التالية:

1- التنبيه.

2- اللوم.

3- المنع من ممارسة بعض الأعمال وغيرها من تقييد في ممارسة النشاط.

4- منع واحد أو أكثر من المقيمين على المؤسسة المعنية بممارسة صلاحياته لمدة معينة (مع أو بدون تعيين مدير مؤقت.)

5- إنهاء خدمات واحد أو أكثر من المقيمين المذكورين (مع أو بدون تعيين مدير مؤقت.)

6- إلغاء الترخيص بممارسة العمل.

7- عقوبة مالية بشكل بديل عن هذه العقوبات، أو بشكل تكميلي لها.

X— إن أهمية اللوم والتنبيه كعقوبتين تأديبيتين تكمن في بعث نوع من الحذر لدى مؤسسة القرض ومسيريها: فعدم احترامها لها يمكن أن يؤدي باللجنة المصرفية إلى تقرير عقوبات أهم، سواء للمؤسسة أو للمسيرين: فاختيار العقوبة التأديبية من السلطة التقديرية للجنة المصرفية.

X— أما عقوبة المنع من ممارسة بعض الأعمال، وغيرها من التقييد في ممارسة النشاط، فإن الإطار المنطقي الذي يجعل اللجنة المصرفية تلجأ إليها هو مخالفة بنك ومؤسسة مالية لقواعد قانونية أو تنظيمية في مجال نشاط

من أنشطتها؛ لكن من باب المنطق القانوني أيضا، فلا يمكن أن يكون هذا الإجراء عقوبة لمؤسسة قرض، بالنسبة لعملية ليس لها أصلا الحق في ممارستها.. فالإجراء يجب أن يكون عقوبة حقيقية، بمعنى سحب حق أو حرية كان القانون يسمح بهما: فمن غير المجدي مثلا أن تقرر اللجنة المصرفية عقوبة المنع من تلقي الأموال من الجمهور، كعقوبة مقررة على أساس المادة 156 من قانون النقد والقرض، في مواجهة مؤسسة مالية خالفت القانون من هذه الناحية⁽²⁴⁾

X- أما العقوبات التأديبية المتعلقة بالمسيرين، فهي من العقوبات الخطيرة التي يمكن أن تصدر عن اللجنة المصرفية، فعلا، فمؤسسوا الشركات، خاصة منها مؤسسات القرض، يختارون مسيرها على أسس شخصية لصيقة بهم: قانون النقد والقرض نفسه يعترف صراحة بذلك في المادة 136 منه، إذ قرر فيها أنه يجب من أجل الحصول على الترخيص من مجلس النقد والقرض أن يقدم المؤسسون عدة وثائق، كما يسلمون له قائمة المسيرين. و لكون هذه العقوبات موجهة للشخص المعنوي، بنكا أو مؤسسة مالية، فالعقوبة صارمة جدا، وقد لا تخدم النظام العام. وخطورتها تتضاعف أمام إمكانية إرفاقها بتعيين مدير مؤقت من طرف اللجنة المصرفية.

X- سحب الإعتماد هو أخطر عقوبة يمكن أن تصيب بنكا أو مؤسسة مالية: فسحبه، وهو قرار ضروري لإنشاء مؤسسة القرض ولوجودها

(24) هذا ما قامت به اللجنة المصرفية في إطار قرارها حول قضية تجمعها مع المؤسسة المالية -

يونين بنك - قرار رقم 04-99 ليوم 3 ماي 1999

القانوني، يعني وضع حد لحياة البنك أو مؤسسة المالية: الأمر الذي يستتبعه طبعا تصفية المؤسسة.⁽²⁵⁾

X- كنوع آخر من المسؤولية التأديبية للبنوك والمؤسسات المالية، قرر قانون النقد والقرض 10-90 منح إمكانية توقيع عقوبة مالية على بنك أو مؤسسة مالية بشكل يكمل أو يعوض عن العقوبات الأخرى.

إن الغرامة المالية المأمور بها من قبل جهة لتأديب نوع معروف من العقوبات التأديبية: (2) لهذا، فالصيغة السيئة - في نظرنا - للنص العربي من المادة 156 من قانون 10-90 الفقرة الأخيرة، لا يجب أن نترك مجالا للشك في طبيعة هذه العقوبة، فالنص يتحدث عن إمكانية الأمر بها بدلا عن "العقوبات التأديبية" وكأنها ليست كذلك. الأمر مهم جدا لإخضاع هذه العقوبة لنظام العقوبات التأديبية الصادرة عن اللجنة المصرفية.

ج - تعيين مدير مؤقت

من صلاحيات اللجنة المصرفية، في إطار دورها الرقابي، أن تتخذ تجاه بنك أو مؤسسة مالية إجراء خاصا من حيث شروطه، هو إجراء تعيين مدير مؤقت: فعلا، فإطار تقريره يختلف عن الشروط المشتركة التي تمكن اللجنة المصرفية من الأمر بعقوبة تأديبية منصوص عليها في المادة 156.

بصفتها جهة رقابة للبنوك والمؤسسات المالية، للجنة المصرفية أن تعين مديرا مؤقتا عند ملاحظتها سوء تسيير المؤسسة، ولمعاناتها من ظروف إقتصادية معنية، وذلك خارج إطار أية عقوبة تأديبية: فمؤسسات القرض قد تعاني من أوضاع مالية صعبة دون أية مخالفة للقوانين والأنظمة المتعلقة بها، الشيء الذي يمنع اللجنة المصرفية من معاقبتها؛ في هذا الإطار، تلعب

(25) المادة/156 الفقرة الأخيرة من قانون 10-90

أما وضع الأشخاص غير البنوك والمؤسسات المالية حسب المادة 157 إلى عقوبة الوضع قيد التصفية من قبل اللجنة المصرفية، فتكون في حالة ما إذا خالفوا المقتضيات القانونية المنصوص عليها في المادتين 120 ، 126 من قانون النقد والقرض: أي في حالة ممارستهم لأعمال مصرفية، أو حملهم إلى الإعتقاد أنهم مؤسسات قرض.

الفرع الثاني: الإطار الإجرائي للمسؤولية التأديبية أمام اللجنة المصرفية

إن إمكانية العقاب المتاحة للجنة المصرفية، خاصة بالمدى الذي رأيناه، يفرض إتاحة الإمكانية للأشخاص المعنيين بالقرار التأديبي للطعن فيه لذا، فقد نصت المادة 146 من قانون النقد والقرض 10-90 على إمكانية هذا الطعن أمام مجلس الدولة خلال ستين يوما من تبليغ القرار.

هذا الطعن هو طعن بالإلغاء يؤسس على أحد أوجه الإلغاء المعروفة من عيب عدم اختصاص، و عدم احترام الإجراءات و الانحراف بالسلطة و مخالفة القانون.

إضافة إلى ذلك، و طالما أن قرار اللجنة المصرفية كأى قرار إداري يصدر مشمولا بقوة التنفيذ، فإن افتراض شموله على أحد أسباب البطلان يبين مدى خطورة هذا الوضع، خاصة بالنسبة للبنوك وعلاقتها بالإدخار، أو علاقتها بالقرض أيضا؛ ثم أن دعوى الإلغاء قد تستغرق مدة طويلة آثار القرار، حتى وأن تم إلغاؤه، قد تكون تحققت كليا بشكل لا يمكن تداركه كحال قرار بالتصفية، أو قرار بتعيين مدير مؤقت قرر إعلان التوقف عن الدفع، أو قرار بسحب الإعتماد :لا بد إذن من تمكين المعاقب من توقيف تنفيذ هذا القرار، وبإجراءات سريعة، و هو أمر ممكن في إطار القواعد العامة، إذ بالإعتماد على المادة 283 من قانون الإجراءات المدنية ، فإن الطعن بوقف تنفيذ قرار اللجنة المصرفية يتم من قبل الطاعن نفسه في إطار دعوى الإلغاء.

هذا كل ما يشكل تأطيرا قانونيا للمسؤولية التأديبية أمام اللجنة المصرفية؛ و يبرز حقيقة - في رأينا - ضعف هذا التأطير أمام مدى المسؤولية التي يعنيها.

فعلا، فخصوصية مؤسسات القرض و أهميتها و علاقتها بالإقتصاد و النظام العام، و حتى الإستقرار العام لم تعد تحتاج إلى دليل: لا يمكن إذن أن تترك المسؤولية التأديبية لهذه المؤسسات أمام اللجنة المصرفية دون تأطير إجرائي أمامها بشكل يضمن حقوق الدفاع.

إن الطعن بالإلغاء المقرر قانونا، أو الطعن بوقف التنفيذ لا يكفلان حماية المؤسسات و ضمان حقها في الدفاع. ما خصصه القانون للجنة المصرفية من حق إختيار بين 7 أنواع من العقوبات التأديبية للبنوك و المؤسسات المالية، تتطور من اللوم إلى سحب الإعتماد لا تخضع لرقابة القضاء، إنها من السلطة التقديرية للجنة المصرفية. الأمر يفصل في أغلب الأحيان أمامها... فكيف إذن للقانون أن لا ينظم ما يكفل حقوق الدفاع خلال الخصومة التأديبية؟

إن هذا الأمر تفتنت له اللجنة المصرفية في حد ذاتها.. وهو ما اضطرها إلى إصدار قرار غريب، هو القرار رقم 93-01 المؤرخ في 06 ديسمبر 1993، المتعلق بتنظيم عمل اللجنة المصرفية، الذي نكاد نعذره رغم عدم شرعيته المطلقة.

هذا القرار يحتوي على قواعد سير الخصومة التأديبية أمام اللجنة المصرفية؛ و هي قواعد متعلقة بكيفية ضمان حقوق الدفاع، تحديد لمواعيد، اجتماعات أعضاء اللجنة، تبليغ القرارات، ... قواعد في غاية الأهمية نأسف فعلا لكونها غير مشروعة لا من الناحية الموضوعية، بسبب عدم اختصاص اللجنة المصرفية بإصدار هذه القواعد، و لا من الناحية الشكلية لأنها غير منشورة.

الخلاصة

إن ما نريد أن نخلص إليه من خلال هذه المداخلة ليس هو الحكم على السلطات الإدارية المستقلة ففي مجال النقد و القرض لم تنظم بعد هذه المؤسسات بشكل كاف يضمن فعاليتها، لهذا، فتجربتها لم تبرز نتائجها بعد، كما أنه، بالنظر إلى تجارب دول أخرى، فقد لاقت هذه المؤسسات ترحيباً و إرتياحاً كبيرين، الأمر الذي يدعونا إلى التفاؤل: فهذه المؤسسات لها ميزات إيجابية فعلا خاصة في المجال المصرفي المعروف بدقته و تأثيره بالإقتصاد و معطياته المرنة. أن يوكل إذن أمر تقنينها إلى ذوي الاختصاص أمر جيد، كما أن سرعة إتخاذ بعض التدابير أحيانا كمحاربة التضخم مثلا تتأقلم مع عمل مجلس النقد و القرض بدل البرلمان :إنها فعلا المؤسسات الممتازة لإصلاح الدولة، و تجسيد وجهها الجديد .

لكن من المؤكد أن خوض هذه التجربة يستدعي تقنين السلطات الإدارية المستقلة بحذر. فإن تعسفت هيئة بيدها سلطات مختلفة من تشريع و تنظيم مثلا، فتعسفها سيكون وخيما، و ما يدعو إلى الإنتباه أن قانون النقد و القرض 10-90 فتح باب التعسف على مصراعيه... الأمر الذي أدى أحيانا بهذه المؤسسات نفسها إلى "محاولة" الحد من نقائص هذا القانون تماشيا مع احترام حقوق و حريات الأشخاص و المؤسسات.