

سلطات الضبط المصرفي في الجزائر: بين الاستقلالية والتبعية للسلطة التنفيذية  
**Banking control Authorities in Algeria: between independence and  
subordination to the executive authority**

\*ط.د. بوكتاب خالد

جامعة باجي مختار - عنابة

[Khaled.boukettab@univ-annaba.org](mailto:Khaled.boukettab@univ-annaba.org)

عضو بمخبر الدراسات القانونية المغربية

تاريخ النشر: 2023/01/15	تاريخ القبول: 2022/12/14	تاريخ الارسال: 2021/01/29
-------------------------	--------------------------	---------------------------

ملخص :

إن الخاصية التي تتميز بها سلطات الضبط في المجال المالي والمصرفي وتجعلها مختلفة عن باقي الهيئات التقليدية الموجودة في الدولة، تكمن في عنصر الاستقلالية، ما يجعلها بعيدة عن أية رقابة إدارية أو وصائية ولا تخضع لمبدأ التدرج السلعي، إلا أن هذه السلطات أثارت بدورها عدة تساؤلات حول مدى استقلاليتها عن السلطة التنفيذية، لذلك سنحاول في هذا البحث تسليط الضوء على مظاهر الاستقلالية ومظاهر التبعية لسلطات الضبط المصرفي تجاه السلطة التنفيذية.

الكلمات المفتاحية : سلطات الضبط المصرفي ؛ الاستقلالية ؛ التبعية ؛ السلطة التنفيذية ؛ الجزائر.

\*المؤلف المرسل : بوكتاب خالد\*

**Abstract:**

The feature that characterizes the regulatory authorities in the financial and banking field and makes them different from the rest of the traditional bodies in the state lies in the element of independence , which makes them far from any administrative or custodial oversight and not subject to the principle of the gradation scale, However, these authorities, raised several questions about the extent of its independence from the executive authority, so we will try in this

research to shed light on the manifestations of independence and of dependence of the banking control authorities towards the executive authority.

**Keywords:** Banking regulatory authorities ; Independence ; dependency ; Executive Authority ; Algeria.

#### مقدمة:

أدت الإصلاحات الاقتصادية التي باشرت بها الجزائر مع نهاية الثمانينيات من القرن الماضي إلى انسحاب الدولة تدريجيا من الحقل الاقتصادي، والدخول في مرحلة الاقتصاد الحر، وتبني المنهج الليبرالي في التسيير وتعويض القرارات الإدارية بأدوات الضبط، فتم خلالها فتح العديد من الأنشطة أمام المبادرة الخاصة وتم إخضاعها إلى قانون السوق، في حين يقع على عاتق الدولة التدخل من أجل تأطير آليات السوق وذلك قصد مراعاة مقتضيات المرفق العام ومصالح المرتفقين والزبائن وكذا المصلحة العامة الاقتصادية، فانتقل بذلك دور الدولة من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة.

غير أن الدولة لا تمارس هذه الوظائف الضبطية عن طريق الهياكل الإدارية التقليدية، إنما قامت بإنشاء هيئات من نوع خاص تتمثل في سلطات الضبط الاقتصادي، والتي تشرف على العديد من المجالات الحيوية كقطاع الإعلام، القطاع المالي والمصرفي، قطاع المياه، قطاع الطاقة والمناجم..الخ.

لذلك في سنة 1990، تم إنشاء هيئات الضبط المصرفي تحت تسمية "مجلس النقد والقرض" و "اللجنة المصرفية" بموجب القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، في مرحلة كانت فيها الوضعية النقدية والمستجدات التي ظهرت بحاجة إلى سلطة بعيدة عن آليات الدولة.

كما جاء ظهور سلطات الضبط المصرفي في إطار رغبة الدولة، بالتزامن مع موجة الإصلاحات وإزالة التنظيم وانسحابها من الحقل الاقتصادي لصالح السوق، لقد خول المشرع هيئات الضبط الاقتصادي عدة سلطات من أجل تأدية وظيفة الضبط المخولة لها قانونا، ومن بين هذه السلطات نذكر: السلطة التنظيمية، وسلطة توقيع العقاب، كما أضفى عليها طابع الاستقلالية الذي يعتبر أحد أهم المميزات للصيقة بها، مما يجعلها مختلفة عن باقي الهيئات الموجودة في الدولة.

يُقصد بالاستقلالية حسب الأستاذ رشيد زوايمية: «عدم الخضوع لأية رقابة سلمية كانت أم وصائية، سواء كانت السلطة المعنية تتمتع بشخصية معنوية أم لا، على أساس أن

الشخصية المعنوية لا تعد معياراً أو عاملاً فعالاً في تحديد أو قياس درجة الاستقلالية»<sup>1</sup>، والقواعد التي ترتب استقلالية هذه الهيئات تشكل منطقياً عاملاً هاماً في طبيعتها، لأن هذه الاستقلالية في حد ذاتها تعطي خصوصية وتفرد لهذه الهيئات ضمن أجهزة الدولة. تتجسد الاستقلالية عندما تكون هذه الهيئات مستقلة في مواجهة السلطة السياسية في الدولة، وفي مواجهة القطاع المهني الذي تضبطه، وتتحقق الاستقلالية عن السلطة السياسية عندما تظفر هذه الهيئات باستقلالية عضوية ووظيفية عن السلطة التنفيذية، بينما تتحقق استقلاليتها في مواجهة القطاع المعني بعملية الضبط، عند وجود آليات استقلال حقيقي لموظفي هذه السلطات في علاقاتهم بالمعاملين الاقتصاديين لذلك القطاع وانعدام آليات الاستقطاب والتأثير<sup>2</sup>، وتكون هذه الاستقلالية مضمونة بمجرد ما يكون أعضاء سلطات الضبط معينين من قبل السلطات السياسية في الدولة وليس منتخبين من طرف الهيئات المهنية للقطاع المعني<sup>3</sup>؛ فقد تكرر هذا المظهر من الاستقلالية لمعظم سلطات الضبط في القانون الفرنسي<sup>4</sup>، وكذا في القانون الجزائري، فلم يثر بشأنه أي إشكال مما جعل مسألة إثارته والبحث فيه أمر لا داعي له.

لم يعترف المشرع الجزائري لمجلس النقد والقرض ولا اللجنة المصرفية بالشخصية المعنوية كما فعل مع بعض سلطات الضبط الأخرى، وإنما اكتفى بتنظيمهما وتحديد صلاحياتهما، وهو ما قد يفسر للوهلة الأولى أن استقلاليتهما أمر لا وجود له.

لكن لا يجب الوقوف عند التكييف الصريح للمشرع للجزم بشأن طبيعة الهيئة، باعتبار أن المشرع الجزائري أظهر ترددًا كبيرًا بشأن تكييف هذه الهيئات، ولم يعتمد رؤية متجانسة وواضحة في القواعد التي نظم بها هذه الهيئات<sup>5</sup>، لذلك ينبغي التفصي عن استقلاليتها ومحاولة استظهارها من خلال البحث ضمن الأحكام الناظمة لها واسقاطها على القواعد التي أجمع الفقه على ضرورة توفرها في هيئات الضبط حتى تكون مستقلة.

كما أن استقلالية سلطات الضبط المصرفي ليست بعيدة عن إثارة العديد من الإشكالات، حيث نجد أنه من الصعب تصور هذا النوع من الهيئات مستقلة عن السلطة المركزية، ذلك أنه وإن كانت هذه الاستقلالية أمرًا معترفًا به من حيث المبدأ، إلا أن تطبيقه في الواقع يطرح أكثر من مشكلة، لاسيما في ظل نظام كالنظام الجزائري الذي يركز على مفهوم التبعية التدريجية تجاه السلطة الرئاسية، وهذا ما يدفعنا إلى طرح الإشكالية الرئيسية الأتية: هل تتمتع سلطات الضبط المصرفي في تشكيلها وممارسة صلاحياتها باستقلالية تامة أم نسبية في مواجهة السلطة التنفيذية في الجزائر؟.

كما تندرج تحت هذه الإشكالية الرئيسية، إشكاليات فرعية تتمثل أساسا في:  
- ما هي مظاهر الاستقلالية العضوية والوظيفية لسلطات الضبط المصرفي عن السلطة التنفيذية؟.

- وفيما تتمثل مظاهر تبعية سلطات الضبط المصرفي للسلطة التنفيذية؟.  
تسهيلا للدراسة والبحث في هذا الموضوع اعتمدنا على المنهج التحليلي النقدي، نظرا لطبيعة الموضوع التي تستدعي تحليل النصوص القانونية المنظمة لسلطة الضبط المصرفي لمعرفة مدى ملائمتها مع العناصر الأساسية التي تجسد الطابع الاستقلالي للهيئة، للإجابة عن هذه الإشكالية السالفة الذكر ارتأينا تقسيم البحث إلى شقين أساسيين، بدءاً من تحديد مظاهر استقلالية سلطات الضبط المصرفي (المبحث الأول) إلى تحديد مظاهر التبعية لسلطات الضبط المصرفي (المبحث الثاني).

#### المبحث الأول: مظاهر استقلالية سلطات الضبط المصرفي

أنشأ المشرع الجزائري سلطتي ضبط القطاع المصرفي (مجلس النقد والقرض- اللجنة المصرفية) سنة 1990 بموجب قانون النقد والقرض 90-11 المعدل والمتمم، فكانت أولى سلطات الضبط في القانون الجزائري بعد المجلس الأعلى للإعلام الذي أقر المشرع آنذاك استقلاليته وكيفية صراحة بالسلطة الإدارية المستقلة<sup>6</sup>. بينما اعتبر مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية من هياكل بنك الجزائر ولم يخصهما بأي تكييف صريح يحسم المسألة بشأن استقلاليتهما<sup>7</sup>.

غير أن تكييف المشرع لسلطة ما بسلطة ضبط مستقلة لا يمثل تكييفاً حقيقياً خاصة وأن الضبط يتعلق بوظيفة يمكن ممارستها بكيفيات مختلفة، وخلف الوظيفة توجد دائماً جوانب مؤسسية تحدد الطبيعة القانونية للهيئة<sup>8</sup>.

عند البحث عن مظاهر الاستقلالية لدى كل من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية، يلتبس توفر البعض منها خاصة على الصعيد العصوي الذي تجاهل بشأنه المشرع تكريس العناصر الأساسية المجسدة للاستقلالية العضوية وتراجعته عن تلك التي كان قد كرسها، واكتفائه بضمان عناصر أقل أهمية في تكوين هذه الاستقلالية (المطلب الأول)، في حين أسندت لكل منهما صلاحيات واسعة وسلطة اتخاذ قرارات مهمة، دون الحاجة لمصادقة السلطة التنفيذية على هذه القرارات فيما يخص الجانب الوظيفي (المطلب الثاني).

#### المطلب الأول: مظاهر الاستقلالية العضوية

تساهم عدة عناصر في تجسيد الاستقلالية العضوية لسلطات الضبط، بعضها يعتبر حاسما وضروريا لتحقيق تلك الاستقلالية كتتنوع التركيبة البشرية وطريقة تعيين الأعضاء، والقواعد المتعلقة بالعهد وقواعد التنافس، بعيدا عن الإقرار المبدئي الصريح لهذه العناصر من قبل المشرع الجزائري، حيث اختار الأخذ ببعضها دون البعض الآخر عند تنظيمه لكل من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية، بل وأخذ بأقل أهمية منها وترك الحاسمة والمهمة، فأكتفى بتكريس الاستقلالية العضوية من خلال الطابع الجماعي للتشكيلة وانتماءات الأعضاء المكونين لها (الفرع الأول)، وكذا من خلال إخضاع هؤلاء الأعضاء إلى نظام التنافس (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: من حيث التركيبة الجماعية وصفة الأعضاء المكونين لها

تعتبر التركيبة الجماعية معيارا فعّالا لقياس درجة الاستقلالية، وذلك لتفادي حصر السلطات الممنوحة لهيئات الضبط بيد جهة واحدة، وكذا من أجل تقابل في الآراء وضمان مداولة جماعية ناجحة حول مواضيع حساسة مما يشكل ضمانا للموضوعية والجديّة<sup>9</sup>، وقد أخذ المشرع الجزائري بمبدأ الجماعية في تحديد التركيبة البشرية لكل من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية، أمر من شأنه أن يضمن اتخاذهما قرارات توافقية، لكنه غير كاف لوحده لضمان استقلالية هذه التركيبة البشرية.

### أولا: التركيبة الجماعية

اشتركت سلطات ضبط القطاع المصرفي مع باقي سلطات الضبط الاقتصادي في طابع التشكيلة الجماعية (collégialité)، فتدار بواسطة هيئة جماعية تسمح بتحقيق التوازن بين مختلف سلطات التعيين، واقتراح أعضاء الهيئة الجماعية مما يقلل من تأثيرها عليهم، بالإضافة إلى تفادي تركيز السلطة في يد شخص واحد.

تميزت هذه التركيبة الجماعية في القطاع المصرفي بغياب رؤية واضحة لدى المشرع حولها ببروز عامل التردد في موقفه منها، فعمد على تغييرها عدة مرات، فيكفي أنه ومنذ إنشائه سنة 1990 وإلى غاية يومنا هذا قد عرف مجلس النقد والقرض أكثر من تشكيلة، فقد كان يضم سبعة (07) أعضاء سنة 1990<sup>10</sup>، ثم أصبحت عشرة (10) أعضاء سنة 2001<sup>11</sup>، لترتفع إلى 09 أعضاء سنة 2003<sup>12</sup>، حيث نشير إلى أن القواعد الجديدة الموضوعية بصفة تدريجية جاءت أساسا في إطار تقوية الأطراف الممثلة للجهاز التنفيذي ضمن أعضاء مجلس النقد والقرض.

كما رفع المشرع عدد أعضاء اللجنة المصرفية من خمسة (05) أعضاء في سنة 1990<sup>13</sup>، إلى ستة (06) أعضاء في 2003<sup>14</sup>، لتنتهي عند (08) أعضاء في سنة 2010<sup>15</sup>، هذا على خلاف سلطات الضبط في النشاطات المالية الأخرى التي عرفت استقراراً في عدد أعضائها منذ إنشائها على غرار لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، ولجنة الإشراف على التأمينات. لا يعتبر معيار التركيبة الجماعية معياراً حاسماً في تقدير استقلالية سلطات الضبط باعتبار أنه في التشريعات المقارنة توجد عدة هيئات ذات تشكيلة فردية رغم ذلك تتميز بالاستقلالية<sup>16</sup>.

### ثانياً: صفة الأعضاء

يتشكل مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية من عدة أعضاء، يظهر بوضوح اختلاف في مراكزهم ما قد يضمن اتخاذهم لحلول توافقية ويمنع تواطؤهم وتحيزهم إلى جهة معينة، فيضم مجلس النقد في تشكيلته حسب نص المادة 58 من قانون النقد والقرض أعضاء مجلس إدارة بنك الجزائر وشخصيتين تُختاران بحكم كفاءتهما في المسائل الاقتصادية والنقدية<sup>17</sup>، كما نصت المادة 106 من نفس القانون على تشكيلة اللجنة المصرفية والتي تضم كل من المحافظ رئيساً، وثلاث أعضاء يُختارون بحكم كفاءتهم في المجال المصرفي والمالي والمحاسبي، بالإضافة إلى قاضيان يُنتدبان من المحكمة العليا<sup>18</sup>. لكن ما يعاب على المادة 58 من الأمر 03-11 المذكورة أعلاه أنها جاءت غير واضحة، وهذا ما يترك سلطة تقديرية واسعة لاختيار الأعضاء، ما من شأنه أن يؤدي للاستناد إلى معايير غير شفافة أو على أساس اعتبارات سياسية، ضف إلى ذلك الغياب الكلي لتمثيل المهنيين من القطاع المصرفي، بالإضافة إلى غياب رجال القانون من تشكيلة مجلس النقد والقرض، خاصة وأن المشرع منح له الاختصاص التنظيمي<sup>19</sup>. تجدر الإشارة إلى أن تواجد ممثل عن الوزير المكلف بالمالية، وممثل عن مجلس المحاسبة ضمن تشكيلة اللجنة المصرفية<sup>20</sup>، من شأنه المساس باستقلاليتها كونها ممثلاً عن السلطة التنفيذية.

### الفرع الثاني: من حيث إخضاع الأعضاء لنظام التنافي

لما كانت استقلالية سلطات الضبط المصرفي يُراد بها عدم الخضوع لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية، فإن حيادها في أداء وظائفها يعد وجهاً آخر لهذه الاستقلالية من خلال

تكريس ما يعرف بنظام التنافي الوظيفي (incompatibilité fonctionnelle)، لكن بطريقة متباينة من سلطة إلى أخرى وبشكل مختلف فيما بين أعضاء ذات الهيئة، فتأرجح إقرار نظام التنافي على أعضاء سلطات الضبط المصرفي ما بين التنافي المطلق والنسبي والإعفاء منه كليةً. يتحقق التنافي المطلق عندما يمنع القانون أعضاء الهيئة من ممارسة أي وظيفة أخرى سواء كانت عامة أو خاصة، وكذا أي نشاط مهني أو أية إنابة انتخابية، إضافة إلى منع امتلاك أي عضو لأية مصالح بصفة مباشرة أو غير مباشرة<sup>21</sup>، بينما يتحقق نظام التنافي النسبي عندما يكتفي المشرع بمنع هؤلاء من ممارسة أي وظيفة أو مهنة أخرى<sup>22</sup>.

لذلك فُرض نظام التنافي عند بعض أعضاء اللجنة المصرفية على غرار رئيسها باعتباره محافظ لبنك الجزائر، وكذلك القاضيين باعتبارهما ينتميان لسلك القضاء، أما باقي الأعضاء فلم يخضعهم القانون لنظم التنافي خلال نشاطهم باللجنة مما يؤثر سلبا على حيادها واستقلاليتها، خاصة عندما تنظر في القضايا التي تمس بالمصالح الشخصية لهؤلاء<sup>23</sup>، لذلك حاول المشرع تصحيح الوضع عند تعديله لقانون النقد والقرض في سنة 2010، فعمد إلى اعتماد حل ظريف هو إخضاع هؤلاء الأعضاء لنظام التنافي بعد نهاية عهدهم في اللجنة، فمنعهم خلال أجل سنتين بعد نهاية عهدهم في اللجنة من التسيير أو العمل في مؤسسة خاضعة لسلطة أو مراقبة اللجنة أو شركة تسيطر عليها، كما منعهم من العمل كوكلاء أو مستشارين لمثل هذه الشركات أو المؤسسات<sup>24</sup>.

كما لم يُخضع المشرع صراحة أعضاء مجلس النقد والقرض لنظام التنافي الوظيفي بصفتهم أعضاء في المجلس، وهو ما يؤثر سلبا على حيادهم وعلى استقلالية المجلس ككل، لكن بالرجوع إلى المادة 14 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، نجد أن المحافظ ونوابه يخضعون لنظام التنافي المطلق باعتبارهم أعضاء في بنك الجزائر<sup>25</sup>.

تدارك المشرع هذا الوضع المتذبذب فأقر نظام التنافي بصورة عامة على جميع أعضاء سلطات الضبط المستقلة بموجب الأمر رقم 07-01 المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف في المادة الأولى منه التي تنص على أنه: "يهدف هذا الأمر إلى تحديد حالات التنافي والالتزامات المتصلة ببعض المناصب والوظائف ويطبق على شاغلي منصب تأطير .. وكذا على مستوى سلطات الضبط"<sup>26</sup>، كما منع أعضائها من أن تكون لهم مصالح مباشرة أو غير مباشرة لدى المؤسسات أو الهيئات التي يتولون مراقبتها أو الإشراف عليها، وهذا طوال فترة نشاطهم بسلطة الضبط<sup>27</sup>، كما يمنع عليهم بعد نهاية نشاطهم فيها

ولأي سبب كان ولمدة سنتين، ممارسة أي نشاط استشاري أو مهني أيا كانت طبيعته، وأن تكون لهم مصالح مباشرة أو غير مباشرة لدى المؤسسات التي يتولون مراقبتها أو الإشراف عليها<sup>28</sup>. امتد الأخذ بنظام التنافي إلى أبعد من ذلك، فالزم بعد انتهاء هذه المدة أعضاء تلك السلطات ولمدة 03 سنوات بتقديم تصريح كتابي لدى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وذلك عند ممارسة أي نشاط مهني أو استشارة أو حيازة مصلحة<sup>29</sup>، وهو ما يعتبر تعزيزاً لهذا المظهر من الاستقلالية وضمنان لمعاملة الاستثمار في القطاعات المضبوطة معاملة نزيهة ومحيدة.

### المطلب الثاني: مظاهر الاستقلالية الوظيفية

إن استقلالية جهاز ما تقوم على تمتعه إضافة إلى الاستقلالية العضوية بتوفره على استقلالية وظيفية تركز بموجبه الدولة وجود حركية وشرعية أكبر لتدخلات هذه الهيئة في القطاع الاستراتيجي الذي تعنى بضبطه، والتي تظهر من خلال قدرتها على وضع قواعد عملها (الفرع الأول)، ومن خلال تمتعها بسلطات فعلية تمارسها دون الرجوع إلى السلطة التنفيذية (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: وضع النظام الداخلي

يعد إسناد لسلطة ضبط صلاحية وضع نظامها الداخلي بنفسها عاملاً أساسياً لقياس درجة الاستقلالية الوظيفية لها، حيث يمكنها هذا النظام من تنظيم نفسها واختيار بكل استقلالية القواعد التي سوف تسير وفقها<sup>30</sup>، خاصة وأن النصوص المنشئة لسلطات الضبط عموماً تكتفي بتحديد الإطار العام لنشاطها وتترك مهمة تفصيلها للهيئات بكل حرية في أنظمتها الداخلية<sup>31</sup>.

لقد ضمن المشرع الجزائري هذا المظهر من الاستقلالية لمجلس النقد والقرض منذ سنة 2003 بموجب الأمر 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، فاعترف له صراحة بأهلية وضع نظامه الداخلي مؤكداً بذلك على استقلالية المجلس من هذه الزاوية<sup>32</sup>، بعدما كان قد أغفلها في إطار القانون السابق رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض (الملغى).

بينما منحت اللجنة المصرفية نفسها هذا الاختصاص من خلال نص المادة 106 فقرة 06 من الأمر 11-03 التي تنص على ما يلي: "تزود اللجنة بأمانة عامة يحدد مجلس إدارة البنك صلاحياتها وكيفيات تنظيمها وعملها بناء على اقتراح من اللجنة".

استغلت اللجنة هذا النص فأصدرت قراراً يتضمن نظامها الداخلي<sup>33</sup>، رغم عدم تمتعها بهذه الصلاحية بصفة قانونية ورسمية، لهذا وصف هذا النظام بغير المشروع<sup>34</sup>، لأنه تجاوز



الإطار القانوني المحدد للجنة المصرفية في قانون النقد والقرض، ذلك أن صلاحيات سلطات الضبط في وضع أنظمتها الداخلية، وإن كانت تتسم بقدر من الحرية والاستقلال، لكنها تبقى لها حرية نسبية في حدود احترام التشريعات والتنظيمات المنظمة لهذه الهيئات<sup>35</sup>.

### الفرع الثاني: عدم الاعتراض على قرارات سلطتي الضبط

يمارس كل من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية سلطات حقيقية، وتتخذ الهيئات قراراتها الملزمة المعبرة عن السلطة العامة دون الحاجة أن تصادق عليها السلطة التنفيذية لتكتسب هذه القوة الإلزامية، فلا تملك السلطة التنفيذية تعديل تلك القرارات ولا إلغائها، كما لا تملك صلاحية الحلول محل المجلس أو اللجنة وممارسة مهامهما بدلا عنها، ما يشكل مظهرا بارزا للاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط لا نجده سوى عند بعض سلطات الضبط في التشريعات المقارنة، لا سيما في التشريع الفرنسي<sup>36</sup>، ولا نظير له عند سلطات الضبط الأخرى في باقي النشاطات المالية في الجزائر<sup>37</sup>، ولا عند سلطات الضبط عند بعض الدول العربية كالمغرب<sup>38</sup>.

### المبحث الثاني: مظاهر تبعية سلطات الضبط المصرفي للسلطة التنفيذية

بعد إبراز أهم مظاهر استقلالية سلطات الضبط المصرفي لاحظنا محدودية هذه الاستقلالية وانحصارها في بعض المظاهر الثانوية، خاصة على الجانب العضوي نتيجة لاحتفاظ السلطة التنفيذية بعدة وسائل للتأثير على أعضاء هذه السلطات (المطلب الأول) وعلى طريقة ممارستهم لمهامهم (المطلب الثاني).

#### المطلب الأول: على المستوى العضوي

أقر القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض بعض مظاهر الاستقلالية العضوية لأعضاء سلطات الضبط المصرفي، فجعل أعضائها يُعينون لعهدات محددة، الأمر الذي منح استقلالية عضوية معتبرة لهذه الهيئات عن السلطة التنفيذية، لكن سرعان ما أثارت هذه الاستقلالية عدة أزمات توتر بين الجانبين، فرضت فيها سلطات الضبط نفسها على السلطة التنفيذية واستحوذت على مهمة ضبط النشاط المصرفي الموكلة إليها قانونا، وحسمت المعادلة باستبعاد السلطة التنفيذية من النشاط المصرفي.

لم يدم الوقت طويلا حتى عاد الوضع إلى حالته الأصلية بإدخال قواعد ونصوص جديدة على القطاع المصرفي، سمح بمقتضاها للسلطة التنفيذية استعادة التحكم مجددا في القطاع المصرفي، وممارسة ضغط وتأثير كبير على أعضاء سلطات الضبط فيه، وإخضاعهم لتبعية عضوية واسعة، برزت هذه التبعية من خلال استحواذ السلطة التنفيذية على سلطة

تعيين أعضاء هذه السلطات، وعلى ظروف إنهاء عضويتهم (الفرع الأول)، وكذا نتيجة لغياب الأعمال بنظام العهدة وإجراء الامتناع (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: انفراد رئيس الجمهورية بسلطتي التعيين والعزل

رغم تباين صفة الأعضاء المكونين لمجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية، إلا ان تعيينهم جميعا يتم من طرف رئيس الجمهورية بموجب مراسيم رئاسية، بما فهم أعضاء مجلس إدارة بنك الجزائر<sup>39</sup>، وهو ما قد يؤثر على استقلاليتهم العضوية ويجعلهم يخضعون لنوع من التبعية السلمية.

يندرج هذا الاستحواذ في إطار تركيز سلطة التعيين في الوظائف السامية في أيدي رئيس الجمهورية<sup>40</sup>، وهي سلطة واسعة قد تتحول إلى سلطة مطلقة عندما لا يفرض القانون على الجهة المعنية عند اختيارها الأعضاء أية شروط محددة أو عندما تخضع خياراتها لشروط عامة غامضة كشرط اختيارهم من ضمن الشخصيات ذات الكفاءة أو ذات الخبرة في المسائل الاقتصادية والنقدية<sup>41</sup>، كما هو حال بعض أعضاء سلطتي الضبط محل الدراسة.

إن منح أهلية تعيين أعضاء سلطات الضبط المصرفي إلى الجهاز التنفيذي -رئيس الجمهورية- قد لا يعتبر طريقة منتقدة إلى حد ما، خصوصا إذا تم مراعاة وضمان مشاركة متناسبة لجميع الجهات المتدخلة في القطاع المصرفي، وكان ذلك أن يكون نقطة مسجلة لصالح الجهات المعنية في مواجهة هذه الانتقادات، إلا أن أهم ملاحظة يمكن تقديمها بعد استقراء نصوص قانون النقد والقرض الذي نص على طريقة التعيين، هو الاحتكار الذي يتمتع به رئيس الجمهورية في تعيين أعضاء كل من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية دون أي استشارة أو حتى اقتراح من أي جهة، وبمثل هذه التركيبة وكذا طريقة التعيين، قد يصعب بطريقة تسمح بالتحكم فيهما من طرف السلطة التنفيذية وذلك بتركيز الأغلبية لفائدتها ضمن أعضائهما<sup>42</sup>.

تجدر الإشارة كذلك إلى أن طريقة التعيين هذه قد تفرد بها المشرع الجزائري مقارنة بالدول الغربية، حيث نجد في هذه الأخيرة مشاركة خاصة من البرلمان مع الجهاز التنفيذي في تعيين أعضاء أجهزة الضبط، في حين تخلى المشرع الجزائري عن مبدأ تعدد الجهات المشاركة في التعيين الذي اعتمده في أول سلطة إدارية مستقلة والمتمثلة في المجلس الأعلى للإعلام، أين تم على ضوئه اقتسام سلطة التعيين بين كل من رئيس الجمهورية (السلطة التنفيذية) ورئيس السلطة التشريعية، وبين الصحفيين (المهنيين) بالانتخاب عن طريق الأخذ بنظام الأغلبية المطلقة من بين أفضل الصحفيين المحترفين<sup>43</sup>، حيث اعتبرت هذه الأخيرة أفضل

طريقة لتعيين أعضاء أية سلطة ضبط مستقلة، وكان من الأفضل لو أن المشرع الجزائري قد حافظ وكرّس هذه الطريقة في تعيين أعضاء جميع السلطات الإدارية المستقلة، لاسيما سلطات الضبط المصرفي بالنظر إلى المكانة التي تحتلها والدور الذي تلعبه في تحريك الاقتصاد الوطني.

إن طريقة التعيين التي انتهجها المشرع الجزائري في سلطات الضبط المصرفي والمرتبطة أساسا بالجهاز التنفيذي ممثلا في رئيس الجمهورية؛ تؤدي حتما إلى تضال الاستقلالية العضوية لسلطة الضبط المصرفي إلى حد يصبح من غير المعقول الاعتقاد بوجود استقلالية عضوية حقيقية.

### الفرع الثاني: عدم تكريس نظام العهدة وغياب إجراء الامتناع

يشكل النظام القانوني لأعضاء سلطات الضبط ركيزة هامة في استقلاليتها العضوية، خاصة وأن أصالة نموذج سلطات الضبط عن باقي السلطات الإدارية الأخرى تكمن في تكريس المشرع لها استقلالية عضوية هامة تتمثل في نظام العهدة (أولا)، وكذا في إجراء الامتناع (ثانيا).

#### أولا: عدم تكريس نظام العهدة

يندرج نظام العهدة (le mandat) المقرر لأعضاء هذه السلطات في مقدمة الضمانات الجوهرية التي تكفل استقلاليتها العضوية<sup>44</sup>، إذ يسمح لأعضائها بممارسة مهامهم دون الخوف من خطر عزلهم من طرف السلطة التي عينتهم في حال ما إذا كانت موافقهم غير متجانسة مع موافقها<sup>45</sup>، ويجعل عزلهم أو إقالتهم في حدود ضيقة محددة على سبيل الحصر في القانون.

أمام أهمية هذه الضمانة، قام المشرع الجزائري بنقلها من القانون الفرنسي وأقرها عند إنشائه لأول جيل من سلطات الضبط في الجزائر في بداية التسعينيات، بما في ذلك مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية، مما ضمن استقلالية عضوية بارزة لهذه السلطات عن السلطة التنفيذية، لكن بعد مدة من ذلك انحرف المشرع عن هذه الضمانة الجوهرية، فعمد إلى إنشاء جيل جديد من سلطات الضبط مفرغة من هذه الضمانة، كما عمل على انتزاعها من أعضاء سلطتي الضبط في القطاع المصرفي مما جعل استقلاليتها استقلالية وهمية<sup>46</sup>، فجرد كل أعضاء مجلس النقد والقرض من هذا المظهر للاستقلالية بينما انحصر نظام العهدة في بعض أعضاء اللجنة المصرفية.

#### 1/ بالنسبة لأعضاء مجلس النقد والقرض:

كرس قانون النقد والقرض 90-10 نظام العهدة بالنسبة لأربعة أعضاء من أعضائه (هم المحافظ ونوابه)، فجعلهم يعينون لمدة 6 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، لا يمكن خلالها إقالتهم أو عزلهم إلا في حالة العجز الصحي المثبت قانوناً أو في حالة ارتكابهم خطأ فادح<sup>47</sup>، مما يعني أن مهامهم قد تمتد على عهدتين رئاسيتين لرئيس جمهورية مختلفين، وهو ما من شأنه أن يثير مشكلة تعايش حقيقية بين الطرفين خاصة عندما تكون السياسة الاقتصادية للسلطة التنفيذية لا تتوافق والاستراتيجية المالية لبنك الجزائر<sup>48</sup>.

تفاديا للوقوع في مثل هذه المشاكل، أو بالأحرى تفاديا لبروز سلطة غير السلطة التنفيذية في القطاع المصرفي تم إلغاء الإطار القانوني لنظام العهدة التي شكلت المظهر الفعلي والحقيقي لاستقلالية مجلس النقد والقرض وبنك الجزائر ككل<sup>49</sup>، ابتداء من سنة 2001، بأن فتح المجال أمام رئيس الجمهورية للجمع بين سلطتي التعيين والعزل فأصبح بإمكانه إنهاء مهام أعضاء مجلس النقد والقرض في أي وقت بموجب مرسوم رئاسي<sup>50</sup>.

كما تجدر الإشارة إلى أن رئيس الجمهورية كان قد منح هذه الصلاحيات خارج إطار القانون قبل هذا التاريخ، عندما قام بعزل محافظ بنك الجزائر في سنة 1992 بعد سنتين فقط من مباشرته لمهامه، بسبب تمسكه الشديد باستقلالية بنك الجزائر في رسم السياسة النقدية للدولة المقررة في قانون النقد والقرض<sup>51</sup>، ما اعتبره البعض هيئة فوق الحكومة عوض أن يكون أداة للضبط في يدها.

أثار هذا العزل انتقادات كثيرة من طرف الحقوقيين، فباعتباره لم يكن في حدود المادة 22 من القانون 10/90 المتعلق بالنقد والقرض، فإنه وضع استقلالية المحافظ والمجلس ككل محل نقاش<sup>52</sup>، واعتبر تعبيراً واضحاً عن الوظيفة الزخرفية (La fonction décorative) لأحكام قانون النقد والقرض<sup>53</sup>، والآلية التي تداركت بها السلطة التنفيذية خطورة وجود سلطة أخرى غيرها في القطاع المصرفي والمالي، فكان السبيل لاسترجاع التحكم في زمام القطاع المصرفي، في الوقت الذي احتاجت فيه الدولة بشدة لسلطة معاكسة في القطاع المالي تكون أكثر فعالية من السلطة التنفيذية<sup>54</sup>.

## 2/ بالنسبة لأعضاء اللجنة المصرفية:

تقرر نظام العهدة بالنسبة لبعض أعضاء اللجنة دون البعض الآخر، إذ نصت المادة 106 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض: «يعين رئيس الجمهورية أعضاء اللجنة لمدة 05 سنوات وتطبق المادة 25 من هذا الأمر على رئيس اللجنة وأعضائها»، أوحى الصياغة

التي جاءت بها المادة أن جميع أعضاء اللجنة المصرفية يخضعون لنظام عهدة واحدة مدتها 05 سنوات غير قابلة للتجديد، الأمر الذي يضمن استقلالهم واستقلالية اللجنة ككل. كما أثارت صياغة هذه المادة اللبس بشأن مركز المحافظ من نظام العهدة<sup>55</sup>، إذ جعلته يستفيد منها باعتباره رئيس اللجنة المصرفية على غرار باقي الأعضاء الآخرين، لكن باعتباره محافظ لبنك الجزائر ورئيس مجلس النقد والقرض لا يخضع لنظام العهدة وبإمكان رئيس الجمهورية إنهاء مهامه في أي وقت، لهذا سيثار إشكال في حالة عزل المحافظ من منصبه خلال 05 سنوات التي يقضيها باللجنة، لأنه تطبيقاً للمادة 106 يستطيع التمسك بمنصبه كرئيس للجنة المصرفية رغم عزله كمحافظ، في الوقت الذي سيتولى المحافظ الجديد رئاسة اللجنة<sup>56</sup>.

تفاديا لهذا اللبس كان من الأفضل أن يصوغ المشرع الجزائري نص المادة 106 من الأمر 11-03 المتعلق بالنقد والقرض على النحو التالي: "يعين رئيس الجمهورية أعضاء اللجنة (باستثناء الرئيس) لمدة خمس سنوات.."، ليظهر بوضوح أن نظام العهدة المقرر لأعضاء اللجنة حكر على أعضائها دون رئيسها.

#### ثانيا: غياب إجراء الامتناع

يقصد بإجراء الامتناع (le procédé de l'empêchement) تقنية تستثني بموجها بعض أعضاء الهيئة من المشاركة في المداولات المتعلقة بالمؤسسات محل المتابعة بحجة وضعيتها الشخصية تجاهها<sup>57</sup>، وهو إجراء معمول به أمام القضاء ويضمن تطبيقه حياد ونزاهة القاضي، وعليه يتم تنحيته أو رده كلما كان أمام حالة الامتناع، كما أخذ المشرع به في مجال المنافسة بأن منع أعضاء مجلس المنافسة من المشاركة في مداولات تتعلق بقضية له فيها مصلحة، أو يكون بينه وبين أحد أطرافها صلة قرابة حتى الدرجة ألزمه أن تكون قد مثل أو يمثل أحد الأطراف المعنية<sup>58</sup>.

أغفل فرض الإجراء عند سلطات الضبط المصرفي وعند كل السلطات الضبط في القطاع المالي، وهو ما يجعل أعضائها غير ملتزمين به صراحة، لكن يمكن تطبيق الإجراء في حدود ضيقة على بعض الأعضاء دون البعض الآخر، فبالنسبة لأعضاء اللجنة المصرفية، يخضع له كل من رئيسها باعتباره المحافظ والقاضيان بحكم وظائفهم ومراكزهم الأصلية، أما باقي الأعضاء فلا نص يلزمهم بالإجراء وهو ما يجعل من مبدأ الحياد الذي يفترض أن يخضع له كل أعضاء اللجنة حين تنظر في المخالفات التي ترتكبها البنوك والمؤسسات المالية محل جدال<sup>59</sup>، ويشكك في مصداقية وحياد القرارات التي تتخذها عندما يكون لأحد أعضائها علاقة

بالقضية المطروحة<sup>60</sup>، مما يؤثر كذلك لا محالة على مصداقية السلطة وغياب الشفافية، وبالتالي تزعزع ثقة المتعاملين الاقتصاديين، والأكثر من ذلك قد يصبح فراغا تملؤه السلطة التنفيذية بطريقة غير مباشرة باستغلال الوضع وفرض سيطرتها على سلطة الضبط.

### المطلب الثاني: على المستوى الوظيفي

تملك السلطة التنفيذية إلى جانب آليات التأثير على أعضاء سلطات الضبط، آليات أخرى للتأثير على نشاطهم الوظيفي، تتمثل أساسا في افتقار هذه السلطات الاستقلال المالي الذي يمثل أهم جانب يؤثر وتتأثر به سلطات الضبط المصرفي (الفرع الأول)، إضافة إلى فرض رقابة إدارية عليها من طرف السلطة التنفيذية (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: التبعية المالية للسلطة التنفيذية

تدعم الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط عندما تكون لهذه الأخيرة موارد مالية خاصة (propres ressources) وتكون لها ميزانية خاصة مستقلة عن ميزانية الدولة<sup>61</sup>، ويكون لها موظفون تابعون لها يضمنون تزويدها بالخدمات الإدارية الضرورية لنشاطها، عوضا عن طاقم الموظفين الإداريين التابعين للإدارات الوصية في القطاعات المضبوطة<sup>62</sup>.

ارتبط هذا المظهر من الاستقلالية عند المشرع الجزائري بالاعتراف لهذه السلطات بالشخصية المعنوية، إذ أقرها بالنسبة للعديد من سلطات الضبط المنشئة ابتداء من سنة 2000، وعند بعض السلطات المنشأة من قبل ذلك عند تعديله للنصوص المتعلقة بها، كحال لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ومجلس المنافسة.

لكن لا تعتبر الشخصية المعنوية في حد ذاتها عامل حاسم لقياس درجة الاستقلالية<sup>63</sup>، إذ أثبتت التجربة الفرنسية أن العديد من سلطات الضبط المستقلة لا تملك الشخصية المعنوية لكن ذلك لم يكن عقبة أمام ممارستها لوظائفها بكل استقلالية<sup>64</sup>، غير أنه ابتداء من سنة 2000، غير المشرع الفرنسي من موقفه بشأن الشخصية المعنوية، وأصبح يقرها عند الجيل الجديد لسلطات الضبط المستقلة<sup>65</sup>.

رغم عدم اعتبار الشخصية المعنوية عاملا حاسما وفعالا لقياس درجة الاستقلالية إلا أنه يؤثر ويساعد بنسبة معينة في إظهار هذه الاستقلالية خاصة من الجانب الوظيفي<sup>66</sup>، وذلك بالنظر إلى النتائج والآثار المترتبة عن هذه الشخصية كأهلية تمثيل نفسها أمام القضاء دون الحاجة إلى الوزارة المشرفة على القطاع، وكذا تحملها المسؤولية عن أعمالها والالتزام بالتعويض عن الأضرار التي تسببها وكذا أهليتها للتعاقد طبقا للقواعد العامة<sup>67</sup>.

بالرغم من أن مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية من أولى سلطات الضبط المنشأة في الجزائر، إلا أن المشرع لم يعترف لهما لا بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلال المالي والإداري، الأمر الذي جعلهما يتبعان السلطة التنفيذية في هذا المجال تبعية تامة تظهر من خلال:

- أنهما لا يحوزان على ميزانية خاصة، فالجانب المالي لهما يتبع الجانب المالي لميزانية بنك الجزائر، وبالتالي يخضعان لتمويل كلي من الميزانية العامة للدولة، كما لم يؤهلها القانون لتحصيل إيرادات مالية من المستثمرين المصرفيين<sup>68</sup>.
- كما لا تملك الهيئتان طاقم موظفين خاصين بهما، فجميع الموظفين العاملين فيهما موظفون تابعون لبنك الجزائر.

#### الفرع الثاني: فرض رقابة إدارية على أعمال سلطات الضبط المصرفي

تظهر تبعية سلطات الضبط المصرفي بوضوح في الجانب الوظيفي للهيئة، وذلك من خلال رقابة السلطة التنفيذية على نشاطاتها السنوية (أولا)، وكذا عن طريق فرض إجراء المداولة الثانية (ثانيا).

#### أولا: إرسال تقارير سنوية للسلطة التنفيذية

فرض المشرع الجزائري على بعض سلطات الضبط، إعداد تقارير سنوية (rapports annuels) حول نشاطها، وإرسالها إلى جهات مختلفة في الدولة، تسمح هذه التقارير بالإعلام عن نشاط هذه السلطات وإظهار مشروعيتها، كما قد توضح الآفاق المستقبلية لنشاطاتها وخطتها مستقبلا<sup>69</sup>، لذلك تعد هذه التقارير قيما على نشاط سلطات الضبط وحدا من حدود استقلاليتها الوظيفية، لكونها ستمكن الجهة المرسل إليها من ممارسة نوع من الرقابة اللاحقة على نشاط سلطات الضبط التي يفترض عدم خضوعها لأية رقابة سلمية.

ألحق المشرع الجزائري هذا القيد على الاستقلالية الوظيفية باللجنة المصرفية عند تعديل قانون النقد والقرض في سنة 2010، ففرض عليها إرسال تقاريرها السنوية حول رقابة البنوك والمؤسسات المالية إلى رئيس الجمهورية<sup>70</sup>، في حين لا يخضع مجلس النقد والقرض لأي التزام في هذا الإطار، ولا يلتزم بإرسال تقارير حول نشاطه لأية جهة كانت.

#### ثانيا: فرض إجراء المداولة الثانية

ينصب هذا الشكل من الرقابة على مجلس النقد والقرض عند ممارسته السلطة التنظيمية، إذ أقر القانون أن الأنظمة التي يصادق عليها المجلس لا تصبح واجبة التنفيذ إلا بعد عرضها على وزير المالية ليمارس عليها رقابة سابقة، فيعد مصادقة المجلس على الأنظمة

يتعين عليه أن يرسلها إلى الوزير المكلف بالمالية في أجل يومين، يملك هذا الأخير أجل 10 أيام لطلب إدخال تعديلات عليها، بعدها ينبغي على المحافظ أن يجمع المجلس مجددا خلال 05 أيام، ويعرض عليه مقترحات التعديل التي تقدم بها وزير المالية، ثم يتداول المجلس محمدا بشأن تلك الأنظمة ويكون قرره بعد المداولة الثانية نافذا مهما كان مضمونه<sup>71</sup>.

سمح هذا الإجراء لوزير المالية من ممارسة رقابة غير مباشرة على نشاط المجلس ومن فرض عليه إجراء مداولة ثانية بشأن أنظمة سبق له أن تداول بشأنها<sup>72</sup>، وهو ما يتنافى مع منطق الاستقلالية الوظيفية، لكن من جهة أخرى يتضاءل نطاق مساس هذا الإجراء باستقلاليته، على اعتبار أن المجلس غير ملزم بالأخذ بالتعديلات التي اقترحها الوزير وأن قراراته بعد المداولة الثانية تكون نافذة مهما كان مضمونها، مما يقرر عدم تبعية المجلس للوزير بعد المداولة الثانية، كما أن سكوت الوزير بعد مضي 10 أيام من تبليغه بالأنظمة يجعل هذه الأخيرة قابلة للتنفيذ من المصادقة الأولى عليها، الأمر الذي يجعل قابلية تنفيذ أنظمة مجلس النقد والقرض مرتبطين بموقف وزير المالية<sup>73</sup>.

#### خاتمة:

في الأخير، ومن خلال دراسة مسألة استقلالية سلطات الضبط المصرفي، نجد أن المشرع الجزائري قد أقر لهذه السلطات بعض مظاهر الاستقلالية عن السلطة التنفيذية، تظهر جلوية في جانبها العضوي من حيث التركيبة الجماعية للتشكيلة رغم أنها لا تعتبر معيارا حاسما في تقدير الاستقلالية، كما تظهر في صفة الأعضاء المكونين للهيئة الذي يظهر بوضوح اختلاف مراكزهم، ما قد يضمن اتخاذهم لحلول توافقية ويمنع تواطؤهم وتحيزهم إلى جهة معينة، لكن تواجد ممثل عن السلطة التنفيذية ضمن تشكيلة اللجنة المصرفية من شأنه أن يمس باستقلالية الهيئة.

كما تظهر استقلالية سلطات الضبط المصرفي في تكريس نظام التنافي بصورة عامة على جميع أعضاء سلطات الضبط المستقلة بموجب الأمر رقم 07-01 المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، بعد التذبذب الذي عرفه المشرع في تكريس نظام التنافي على أعضاء سلطات الضبط المصرفي.

أما بالنسبة لمظاهر الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط المصرفي، فتظهر في قدرتها على وضع نظامها الداخلي، ما يعزز استقلاليتها رغم الغموض الذي يكتنف النظام الداخلي للجنة المصرفية ومدى مشروعيتها، بالإضافة إلى تجريد السلطة التنفيذية من سلطة توجيه الأوامر



والاعتراض على قرارات سلطات الضبط، ما يشكل هو الآخر مظهرا من مظاهر الاستقلالية الوظيفية.

إلا أن مظاهر استقلالية سلطات الضبط ليست مطلقة، إذ نلاحظ وجود مظاهر تساهم بشكل كبير في تبعيتها للسلطة التنفيذية سواء من الناحية العضوية والتي تظهر أساسا في طريقة التعيين التي انتهجها المشرع الجزائري والمرتبطة أساسا بالجهاز التنفيذي ممثلا في رئيس الجمهورية، والتي تؤدي حتما إلى تضائل الاستقلالية العضوية لسلطة الضبط المصرفي، إضافة إلى عدم تكريس نظام العهدة خصوصا على أعضاء مجلس النقد والقرض والذي يعتبر ضمانا جوهريا تكفل استقلاليته العضوية، ناهيك عن غياب فرض إجراء الامتناع على أعضاء سلطتي الضبط المصرفي، وهو يجعل منهم غير ملتزمين به صراحة. أما على المستوى الوظيفي، فإن مظاهر تبعية سلطات الضبط المصرفي تظهر في عدم امتلاك كل من سلطتي الضبط المصرفي ميزانية خاصة، فالجانب المالي لهما يتبع الجانب المالي لميزانية بنك الجزائر، ما من شأنه التأثير وبقوة على استقلاليتهما، كما تظهر تبعية سلطات الضبط المصرفي بوضوح في الجانب الوظيفي للهيئة، من خلال رقابة السلطة التنفيذية على نشاطاتها السنوية عن طريق إلزام مجلس النقد والقرض إرسال تقرير سنوي إلى رئيس الجمهورية، وكذا عن طريق فرض إجراء المداولة الثانية الذي يسمح هذا الإجراء لوزير المالية من ممارسة رقابة غير مباشرة على نشاط المجلس ما يتنافى مع منطق الاستقلالية الوظيفية للهيئة.

من خلال كل النقاط التي تطرقنا إليها، يمكننا القول أن فكرة استقلالية سلطات الضبط المصرفي نسبتها كبيرة في مواجهة السلطة التنفيذية، بالنظر إلى جملة القيود التي تفرضها هذه الأخيرة عليها والتأثير المتواصل على أعمالها، وهو ما يدفعنا إلى القول بأنه ورغم كل الإيجابيات التي جاء بها الأمر 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، إلا أنه لم يضمن بشكل فعلي وواقعي استقلالية سلطات الضبط المصرفي، بل أقر في الكثير من المواضيع تبعيتها للسلطة التنفيذية.

من خلال النتائج التي توصلنا إليها في هذا البحث، يمكننا طرح الاقتراحات الآتية:

- 1- الاعتماد على طريقة الانتخاب في تعيين أعضاء مجلس النقد والقرض وكذا اللجنة المصرفية كونها الوسيلة الأفضل لتحقيق الشفافية والاستقلالية مع الاحتفاظ لرئيس الجمهورية بسلطة تعيين محافظ بنك الجزائر.

- 2- إشراك المهنيين في القطاع المصرفي في تركيبة سلطتي الضبط كونهم الأكثر دراية بالنشاط المضبوط.
- 3- تدعيم تشكيلة مجلس النقد والقرض برجال القانون والمتخصصين في هذا المجال، والذي يكون مهما وجوهريا خصوصا انه يتمتع بسلطة إصدار التنظيمات، أما اللجنة المصرفية فيكفي تواجد القضاة لتعويض هذا النقص.
- 4- تكريس نظام العهدة بالنسبة لأعضاء مجلس النقد والقرض، وحبذا لو يتم تحديدها بـ 06 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.
- 5- إبعاد الممثل عن وزير المالية من تشكيلة اللجنة المصرفية كما كان معمولا به قبل سنة 2010.
- 6- منح حق اقتراح الميزانية لسلطا الضبط المصرفي، مع إمكانية تعديلها من طرف الحكومة في حالة تجاوز هذا الاقتراح أو فرضه تكاليف إضافية للميزانية العامة للدولة لا تستطيع هذه الأخيرة تحملها، مع منحها سلطة الاستفادة من الأتاوى والرسوم التي يتم اقتطاعها من الأعوان الاقتصاديين.

## الهوامش:

- <sup>1</sup> ZOUAIMIA Rachid, Les autorités de régulation financière en Algérie, Edition BELKEISE, Alger, 2013. p.15.
- <sup>2</sup> DECOOPMAN Nicole, "La composition des autorités de régulation et l'indépendance par rapport à la vie des affaires", in BOULOC Bernard (s/dir), Autorités de régulation et vie des affaires, DALLOZ, Paris, 2006, p 18.
- <sup>3</sup> DECOOPMAN Nicole, "Peut-on clarifier le désordre", op.cit., pp 32-36.
- <sup>4</sup> DREYFUS Jean-David, "Pourquoi des autorités administratives indépendante (ou AAI)? Approche phénoménologique", in BOULOC Bernard (s/dir), Autorités de régulation et vie des affaires, DALLOZ, Paris, 2006, pp 12-13.
- <sup>5</sup> ZOUAIMIA Rachid, Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, Belkeise édition, Alger, 2012, pp 22-23.
- <sup>6</sup> القانون رقم 90-07 مؤرخ في 03 أبريل 1990، يتعلق بالإعلام، ج ر عدد 14، سنة 1990، معدل ومتمم بالمرسوم التشريعي رقم 93-13 مؤرخ في 26 أكتوبر 1993، ج ر عدد 69، سنة 1993 (ملغى).

- <sup>7</sup> القانون رقم 90-10 مؤرخ في 14 أبريل 1990، المتعلق بالنقد والقرض، ج ر ج عدد 14، سنة 1990 (ملغى).
- <sup>8</sup> ZOUAIMIA Rachid, Les autorités de régulation financière en Algérie, Editions Houma, Alger, 2005, p 16.
- <sup>9</sup> Conseil d'Etat: Réflexion sur les A.A.I; Rapport public, E.D.C.E, N°52, la documentation française, Paris, 2001. disponible sur le site: [www.Lexinter.net/](http://www.Lexinter.net/), p 291.
- <sup>10</sup> المادة 32 من القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم (ملغى)، السالف الذكر.
- <sup>11</sup> المادة 43 مكرر من الأمر رقم 01-01 المؤرخ في 27 فيفري 2001، ج ر ج ج عدد 57، صادر في 28 فيفري 2001، المعدل والمتمم (ملغى).
- <sup>12</sup> المادة 58 من الأمر 11-03 مؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، ج ر ج ج عدد 52، صادر في 27 أوت 2003، المعدل والمتمم.
- <sup>13</sup> المادة 144 من القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم (ملغى)، السالف الذكر.
- <sup>14</sup> المادة 106 من الأمر 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، السالف الذكر.
- <sup>15</sup> المادة 106 من الأمر 04-10 المؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر ج ج عدد 50، صادر في 01 سبتمبر 2010، المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، السالف الذكر.
- <sup>16</sup> كما هو الحال بالنسبة لسلطات الضبط في إنجلترا، انظر بشأن ذلك:
- DELLION André, Notion de régulation et droit de l'économie, Annales de la régulation, volume 1, L.G.D.J, Paris, 2006, p 13.
- <sup>17</sup> المادة 58 من الأمر 11-03، المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، السالف الذكر.
- <sup>18</sup> المادة 106 من الأمر 11-03، نفسه.
- <sup>19</sup> المادة 62 من الأمر 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، السالف الذكر.
- <sup>20</sup> المادة 106 المدرجة ضمن المادة 8 من الأمر رقم 04-10 المتعلق بالنقد والقرض، السالف الذكر.
- <sup>21</sup> ZOUAIMIA Rachid, "Les garanties du procès équitable devant les autorités administratives indépendantes", Revue académique de la recherche juridique, N° 1, 2013, pp 6-7.
- <sup>22</sup> ZOUAIMIA Rachid, "Les autorités de régulation financière en Algérie", Op.cit, p 78.
- <sup>23</sup> ZOUAIMIA Rachid, "Les pouvoirs de la commission bancaire en matière du supervision bancaire", Revue IDARA, N° 02, 2010, p 48.
- <sup>24</sup> المادة 09 فقرة 05 من الأمر رقم 04-10، المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، السالف الذكر.
- <sup>25</sup> تنص المادة 14 فقرة 01 من الأمر 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، السالف الذكر، على أنه: "تتناق وظيفة المحافظ مع كل عهدة انتخابية وكل وظيفة حكومية وكل وظيفة عمومية وكذلك الأمر بالنسبة لوظيفة نائب المحافظ...".
- <sup>26</sup> المادة الأولى من الأمر رقم 01-07 مؤرخ في 01 مارس 2007، المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج ر ج ج عدد 16، صادر في 07 مارس 2007، معدل ومتمم.
- <sup>27</sup> المادة 02 من الأمر نفسه.
- <sup>28</sup> المادة 03 من الأمر نفسه.
- <sup>29</sup> المادة 04 من الأمر نفسه.
- <sup>30</sup> GUERLIN Gaëtan, "Regard sur la dépendance fonctionnelle des autorités administratives indépendantes", in DECOOPMAN Nicole (S/dir), Le désordre des autorités administratives indépendantes l'exemple du secteur économique et financier, PUF, collection Ceprisca, Paris, 2002, pp 81, 82.
- <sup>31</sup> Ibid, p 84.
- <sup>32</sup> المادة 60 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، السالف الذكر.

- <sup>33</sup> القرار رقم 01-93 مؤرخ في 06 ديسمبر 1993، المتعلق بتنظيم عمل اللجنة المصرفية (غير منشور) (ملغى)، و القرار رقم 04-06 مؤرخ في 20 أبريل 2005، المتضمن قواعد تنظيم عمل اللجنة المصرفية (غير منشور).
- <sup>34</sup> ZOUAIMIA Rachid, Les autorités de régulation Indépendantes dans le secteur financière en Algérie, Edition Houma, Alger, 2005, p 86.
- <sup>35</sup> GUERLIN Gaëtan, "Regard sur la dépendance fonctionnelle des autorités administratives indépendantes", in DECOOPMAN Nicole (S/dir), Le désordre des autorités administratives indépendantes l'exemple du secteur économique et financier, PUF, collection Ceprisca, Paris, 2002, pp 79.
- <sup>36</sup> كلجنة مراقبة الحذر وسلطة الأسواق المالية، انظر في هذا الشأن: CHEVALLIER Jacques, "Le statut des autorités administratives indépendantes: Harmonisation ou diversification", RFDA, Septembre-Octobre 2010, p 898.
- <sup>37</sup> حيث تخضع القرارات التنظيمية التي تتخذها لجنة البورصة الجزائرية إلى موافقة مسبقة من قبل السلطة التنفيذية ولا تنشر هذه القرارات إلا بعد الحصول على تلك الموافقة. انظر في هذا الشأن المواد 32 و 50 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، عدد 34، صادر في 23 ماي 1993، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 03-04 المؤرخ في 17 فيفري 2003، ج ر ج عدد 11، صادر في 19 فيفري 2003.
- <sup>38</sup> YOUSFI-Charif Nadia, "La régulation des marchés financiers au Maroc ", Thèse de doctorat en droit, Université la Panthéon Sorbonne, Paris I, 2009.
- <sup>39</sup> المواد 13، 59، 106 من الأمر 03-11، المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، السالف الذكر.
- <sup>40</sup> مرسوم رئاسي رقم 90-240 مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج ر ج عدد 76، صادر في 31 أكتوبر 1999.
- <sup>41</sup> المواد 58، 106 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، السالف الذكر.
- <sup>42</sup> محمودي سميرة، الاختصاص التنظيمي لمجلس النقد والقرض، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص القانون العام: القانون العام للأعمال، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، سنة 2016/2017، ص 222.
- <sup>43</sup> المادة 72 من القانون رقم 90-07، المتعلق بالإعلام (ملغى)، السالف الذكر.
- <sup>44</sup> DELION André, Notion de régulation et droit de l'économie, Annales de la régulation, Volume 1, L.G.D.J, Paris, 2006, p 20.
- <sup>45</sup> كايس شريف، استقلالية مجلس النقد والقرض بين النظرية والتطبيق، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 02، سنة 2010، ص 41.
- <sup>46</sup> ZOUAIMIA Rachid, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, Belkeise Edition, Alger, 2013, pp 184 - 188.
- <sup>47</sup> المادة 22 من القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض (ملغى)، السالف الذكر.
- <sup>48</sup> MANSOURI Mansour, Système et pratiques bancaires en Algérie, textes jurisprudences commentaires, Edition Houma, Alger, 2005, p 16.
- <sup>49</sup> BEN ACHENHOU Mourad, Réforme économique, dette et démocratie, ECH'RIFA, Alger, 1993, pp 172- 173.
- <sup>50</sup> حيث تم بموجب المادة 13 من الأمر رقم 01-01 المتعلق بالنقد والقرض، السالف الذكر، إلغاء المادة 22 من القانون السابق رقم 90-10 المعدل والمتمم والتي نصت على أنه: "يعين المحافظ لمدة ستة (6) سنوات ويعين كل من نواب المحافظ لمدة خمسة (5) سنوات..يمكن تجديد ولاية المحافظ ونوابه مرة واحدة..".
- <sup>51</sup> مرسوم رئاسي رقم 92-70 مؤرخ في 21 جويلية 1992، يتضمن إنهاء مهام محافظ بنك الجزائر، ج ر ج عدد 57، الصادر في 26 جويلية 1992.
- <sup>52</sup> لباد ناصر، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة إدارة، العدد 01، سنة 2001، ص 12.

<sup>53</sup> ZOUAIMIA Rachid, Les autorités de régulation financière en Algérie, Op.cit, p 27.

<sup>54</sup> MANSOURI Mansour, Système et pratiques bancaires en Algérie, Op.cit, p 24.

<sup>55</sup> لم يثر هذا اللبس في القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، السالف الذكر، إذ فصلت المادة 44 فقرة 01 منه بوضوح أن نظام العهدة المقرر فيها تمتد إلى أعضاء اللجنة دون رئيسها من خلال نصها: "يعين الأعضاء الأربعة لمدة خمس سنوات بمرسوم يصدر من رئيس الحكومة ويمكن تحديد نعيهم".

<sup>56</sup> ZOUAIMIA Rachid, Les autorités de régulation financière en Algérie, Op.cit, p 78.

<sup>57</sup> Ibid, p 79.

<sup>58</sup> المادة 29 من الأمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، ج ر ج ج عدد 43، صادر في 20 جويلية 2003، المعدل والمتمم.

<sup>59</sup> ZOUAIMIA Rachid, Les autorités de régulation financière en Algérie, Op.cit, p 79.

<sup>60</sup> حسني مراد، قورازي مجدوب، مدى استقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي في القانون الجزائري، المجلة المغربية للدراسات والاستشارات القانونية، العدد 01، سنة 2011، ص 150.

<sup>61</sup> GUERLIN Gaëtan, "Regard sur la dépendance fonctionnelle des autorités administratives indépendantes", Op.cit, p 90.

<sup>62</sup> Ibid, p 87.

<sup>63</sup> ZOUAIMIA Rachid, "Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique", Revue IDARA, N° 02, 2004, p 117.

<sup>64</sup> CALANDI Laurence, Recherche sur la notion de régulation en droit administratif Français, L.G.D.J, Paris, 2009, p 472.

<sup>65</sup> يقصد بالجيل الجديد: السلطات العامة المستقلة "Autorités publiques indépendantes" وهي صورة متطورة لسلطات الضبط أنشأت نتيجة إدماج عدة سلطات ضبط مستقلة، فتميزت بكل خصائصها إلى جانب تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري وهو ما يجعلها أكثر تطورا وتكاملا من سلطات الضبط المستقلة التقليدية، وللمزيد من المعلومات حول هذا الشكل الجديد راجع كل من:

- CALANDI Laurence, Recherche sur la notion de régulation en droit administratif Français. Op.cit, p 473.
- DECOCQ Georges, YVES Gérard, MOREL-MAROGER Juliette, Droit bancaire, Op.cit, p 30.

<sup>66</sup> حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، مجلة إدارة، العدد 02، سنة 2009، ص 25.

<sup>67</sup> محمد عبد اللطيف، سلطة تنظيم الأسواق المالية الإطار الدستوري والتنظيم التشريعي، بحث مقارنة في كل من فرنسا ومصر والكويت، المجلة الحقوقية لجامعة الكويت، العدد 02، 2009، ص ص 87-89.

<sup>68</sup> هذا عكس لجنة البورصة التي اعترفت لها القانون صراحة بالاستقلال المالي وأهلها للحصول على مصادر تمويل خاصة.

<sup>69</sup> GUERLIN Gaëtan, "Regard sur la dépendance fonctionnelle des autorités administratives indépendantes", Op.cit, p 82.

<sup>70</sup> المادة 116 مكرر من الأمر رقم 10-04 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، السالف الذكر.

<sup>71</sup> المادة 63 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، السالف الذكر.

<sup>72</sup> ZOUAIMIA Rachid, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, Op.cit, pp 201 - 202.

<sup>73</sup> ZOUAIMIA Rachid, Les autorités de régulation financière en Algérie, Op.cit, p 27.