

وسائل ممارسة الرقابة السياسية على أنظمة مجلس النقد والقرض Means Of Political Control Over The Regulations Of The Council Of Money And Currency

تاريخ القبول: 2018/12/16

تاريخ الإرسال: 2018/09/11

كل من المداولة الثانية، وكذا إمكانية طلب التعديل.

الكلمات المفتاحية: إجراء المداولة الثانية، إجراء طلب التعديل، الوزير المكلف بالمالية، الأنظمة البنكية، مجلس النقد والقرض.

Abstract:

The conception of sustained economic regulation in Algeria is obviously its best example in the banking market regulator which is the council of money and credit built in the form of an independent administrative authority. This degree of independence does not go without some difficulties, due in particular to the regulatory power at its disposal and the possibility of engaging state responsibility, which justifies the establishment of a special control mechanism to the latter and which takes the form of the second reading and the possibility of a request for modification.

Keywords: second reading; modification request; finance minister; banking regulations; currency and credit council.

د / محمودي سميرة (*)

جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية
sammadi89@hotmail.fr

ملخص:

إن مفهوم الضبط الاقتصادي بالمعنى الذي تحمله مهمة مجلس النقد والقرض في ضبط وتنظيم السياسة النقدية للدولة، تقوم أساسا على عنصري الاستقلالية والحياد الذي عمل قانون النقد والقرض على تأطيرهما القانوني من خلال نصوصه. غير أن مدى هذه الاستقلالية ليست بعيدة عن إثارة العديد من الصعوبات التي ترتبط أساسا بالاختصاص التنظيمي لهذه السلطة، وإمكانية إثارة مسؤولية الدولة نتيجة تدخلاتها في القطاع الذي يخضع لتنظيمها.

إن هذين العاملين المتمثلين في كل من الاستقلالية والمسؤولية يبرران وضع المشرع حيز التنفيذ لميكانيزمات رقابة خاصة على أعمال هذه الهيئة الضبطية، تأخذ شكل

(*) - المؤلف المراسل: محمودي سميرة،
sammadi89@hotmail.fr

مقدمة:

يقصد بالرقابة السياسية تلك التي تمارسها سلطات ذات طبيعة سياسية وبذلك فمن البديهي أن تكون هذه السلطات تمثل كل من الحكومة بالدرجة الأولى وكذا البرلمان⁽¹⁾. فالعلاقة بين الضبط والسياسة تعد من أكثر العلاقات تعقيدا وتناقضا، إذ في حين تعد السلطات التشريعية والتنفيذية هيئات سياسية لكونها تمارس نشاطا سياسيا، على النقيض من ذلك فإن سلطات الضبط الاقتصادي تمارس نشاطا تقنيا حيث تقوم هويتها على التقنية الاقتصادية والقانونية.

ويقتضي الاعتراف باستقلالية مجلس النقد والقرض كسلطة إدارية مستقلة، عدم تدخل أجهزة الدولة أو الهيئات العامة للحكومة في مجال اختصاصاته وكذا في اتخاذه للقرارات الفردية وإصدار الأنظمة البنكية بهدف تنظيم تسيير النشاط البنكي .

غير أن دراسة بسيطة لأحكام قانون النقد والقرض⁽²⁾، تجعلنا نلاحظ أن المشرع يواجه صعوبة نسبية في التوفيق بين متعارضين اثنين: فمن جهة إنشاء وجود سلطة ضبط القطاع المصرفي المختصة بتنظيمه وضبطه، ومن جهة أخرى ضرورة ضبط تدخل الجهاز التنفيذي في تسيير السياسة العامة للنقد في الدولة.

فعلى الرغم من أن السلطة التنظيمية المخولة لمجلس النقد والقرض تعد تعبيرا عن رفض التدخل الحكومي في القطاع المصرفي، بعدما أظهرت الحكومة محدوديتها في تنظيم هذا المجال نظرا لتقنيته من جهة، وكذا ظهور ظاهرة إزالة التنظيم التي سمحت للهيئات الضبطية بالاستفادة من التدخل في مجالات هامة كالمجال المصرفي من جهة أخرى، إلا أن الحكومة ممثلة في السلطة التنفيذية بقيت تمارس رقابة معينة على تدخلات المجلس تمثلت خصوصا في رقابة الأنظمة المصرفية الصادرة عنه.

تمارس السلطة التنفيذية رقابتها على السلطات الإدارية المستقلة من خلال تأطير اختصاصاتها وكذا تمويل ميزانيتها وتعديل بعض من قراراتها، وهي امتيازات ممنوحة لها من طرف الدولة ولا يمكن التنازل عنها أو التقليل من آثارها، وهذا ما يدفعنا إلى البحث في وسائل ممارسة الرقابة السياسية على الأعمال التنظيمية لمجلس النقد والقرض ومدى تأثيرها على السلطة التنظيمية لهذا الأخير؟

وفي محاولة للإجابة على هذه الإشكالية وبعد تحليل نصوص قانون النقد والقرض، ارتأينا البحث بداية في مضمون وسائل الرقابة السياسية على الأنظمة البنكية (المطلب الأول)، ومن ثم البحث في الطبيعة القانونية لهذه الوسائل (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مضمون وسائل الرقابة السياسية على الأنظمة البنكية

إن استقراء نصوص القانون المصري والمتعلقة بهذه المسألة تبين وضع المشرع حيز التنفيذ لميكانيزمات رقابة سياسية خاصة على الأعمال التنظيمية لهذه الهيئة الضبطية، تأخذ شكل كل من المداولة الثانية (الفرع الأول)، وكذا إمكانية طلب التعديل (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إجراء المداولة الثانية

تعد المداولة الثانية إجراء لصيقا بالاختصاص التنظيمي لمجلس النقد والقرض كسلطة إدارية مستقلة حيث يعد السلطة الضبطية الوحيدة التي تخضع أنظمتها إلى هذا الإجراء، باعتبار أن السلطة الأخرى المتمتعة باختصاص تنظيمي والمتمثلة في لجنة عمليات البورصة ومراقبتها تخضع إلى إجراء آخر مغاير فيما يسمى بإجراء الموافقة.⁽³⁾ ويعد هذا الإجراء مرحلة ضرورية وملزمة قبل المصادقة على مشاريع الأنظمة البنكية الصادرة عن المجلس حسب ما تقرره نصوص قانون النقد والقرض من خلال نص المادة 63 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم. ويمكن تعريف إجراء المداولة الثانية على أنه أداة رقابة تمارسها الحكومة على الأنظمة الصادرة عن مجلس النقد والقرض بوصفه هيئة متمتعة بأهلية شبه تنفيذية، وحيث يأخذ هذا الإجراء شكل الرقابة السابقة عن إصدار القرار، ويدخل وجوده من الناحية القانونية وكذا تبرير إرساء هذا الإجراء بالاختصاص المبدئي والدستوري الذي تتمتع به السلطة التنفيذية في رقابة الأجهزة الإدارية في الدولة وكذا اختصاصها المبدئي في ممارسة السلطة التنظيمية العامة.

وقد تم تكريس هذا الإجراء في ظل القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض (الملغى) الذي ألزمت فيه أحكام نص المادة 46 منه⁽⁴⁾ مجلس النقد والقرض بضرورة تبليغ مشاريع الأنظمة الصادرة عنه وعملا بأحكام المادة 44 من نفس القانون إلى الوزير المكلف بالمالية خلال يومين من موافقة المجلس عليها لتقديم اقتراحاته ورأيه



حول النظام قبل أن يبلغ ذلك إلى المحافظ خلال مدة ثلاثة (3) أيام، ليقوم المجلس بعد ذلك بمداولة ثانية على ضوء الاقتراحات المقدمة في حين يكون القرار الجديد الذي يتخذه المجلس بعد هذه المداولة الثانية نافذا مهما كان مضمونه.

وقد جاء الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم الجديد ليحافظ على إجراء المداولة الثانية من خلال نص المادة 63 منه مع تعديل بسيط ولكنه مهم، وذلك بتمديد المدة إلى أجل خمسة (5) أيام ليجتمع خلالها المحافظ بالمجلس لدراسة اقتراحات الوزير، وهو التمديد الذي من شأنه تمكين المجلس من دراسة التعديلات المقترحة بشكل أكثر دقة وفعالية.

ويعبر هذا الإجراء المتمثل في المداولة الثانية عن الطابع الفرعي والثانوي للاختصاص التنظيمي لمجلس النقد والقرض باعتباره يمثل القيد الشكلي الوارد على منح هذه الأهلية إلى سلطة إدارية أخرى غير السلطات المؤهلة دستوريا.

وفي ظل مهمة الضبط الاقتصادي وتعقيدها نجد عدة مكامن مختلفة تهدف في هذا المنحى إلى ضمان الامتيازات الدستورية للحكومة، تقوم أحيانا من خلال تضمين النصوص المنشئة للهيئة واختصاصها إطارا محددا لتدخلها دون باقي المجالات الأخرى، وفي أحيان أخرى قد يأخذ الأمر شكلا آخر سواء كان شكل إجراء الموافقة أو منح إمكانية للوزير الوصي على القطاع بأن يطلب من سلطة الضبط إجراء مداولة ثانية.⁽⁵⁾

إن هذا الإجراء يعني أن إنشاء سلطة إدارية مستقلة لضبط القطاع المصرفي كمجلس النقد والقرض بوصفه هيئة مختصة ومتخصصة لا يجب أن يظهر على أنه تخلي عن المهام الوزارية والمسؤوليات والمهام القائمة في هذا القطاع على عاتق الوزارة الوصية.

إذ على الرغم من أن المتفق عليه هو أن الوزير الوصي على القطاع المعني بالضبط يبقى مسئولاً عن السياسة القطاعية العامة، وأن هيئة الضبط تبقى ملزمة باحترام هذا الإطار في ممارسة مهامها الضبطية إلا أن هذا لا يجب أن يتم بطريقة تؤدي إلى القضاء على الوجود الفعلي لهيئة الضبط وأعمالها من طرف الجهاز الحكومي الوصي.⁽⁶⁾

وفي الحقيقة، فإن إجراء المداولة الثانية لا يعد سوى أداة رقابة يمارسها الوزير المكلف بالمالية ممثلاً للسلطة التنفيذية، حيث يجب أن نفهم من خلال هذا المعنى بأن هذا الإجراء يأتي للتأكيد على أن الاختصاص التنظيمي لمجلس النقد والقرض يخضع للرقابة، كما يأتي لسد الفراغ الموجود نتيجة لغياب نظام الوصاية من الجهاز التنفيذي على المجلس كسلطة إدارية مستقلة.

وفي القانون الفرنسي، نجد أن مثل هذا الإجراء المتمثل في المداولة الثانية وكذا إجراء الموافقة الوزارية هي التي أُعتبرت في إطار الأعمال التحضيرية للقوانين المنشئة لهذه الهيئات والتي تمنح لها هذه الاختصاصات التنفيذية، هي التي مثلت المبرر الحاسم والفعال من أجل اعتبار هذا النقل للاختصاصات التنظيمية إلى هذه الهيئات غير مخالف ولا يمس بأحكام المادة 21 من الدستور الفرنسي لسنة 1958.⁽⁷⁾

إذن، فمجلس النقد والقرض يلتزم وبموجب هذا الإجراء المتمثل في إجراء المداولة الثانية بأن يتلقى من الوزير المكلف بالمالية في شكل رأي أو اقتراح على أي نظام صادر عن المجلس وقبل أن يتخذ هذا المشروع شكله النهائي ويصبح نافذاً بموجب نشره في الجريدة الرسمية للدولة، وذلك تحت طائلة بطلان إجراءات اتخاذ الأنظمة البنكية كمهمة يضطلع بها المجلس كسلطة نقدية، وهو ما يجعل من هذا الإجراء ملزماً لمجلس النقد والقرض.

الفرع الثاني: إمكانية طلب التعديل

لقد تم منح مجلس النقد والقرض اختصاصاً تنظيمياً لضبط النشاط المصرفي، وبالعودة إلى نص المادة 62 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض التي تكرر وتأطر في الوقت ذاته هذا الاختصاص بنصها على مجموع الميادين والمواضيع التي يمكن للمجلس التدخل فيها لتنظيمها وإصدار أنظمة بنكية فيها، حيث نلاحظ تعلقها بمجمل المسائل المصرفية وشتى المواضيع البنكية، إلا أنه وبالرغم من ذلك فإن مجلس النقد والقرض لا يحتكر هذه المهمة بشكل نهائي.

ذلك أن إجراء المداولة الثانية الذي ألزم قانون النقد والقرض بموجبه مجلس النقد والقرض بضرورة تمرير مشاريع الأنظمة المعدة للإصدار إلى الوزير المكلف بالمالية من أجل إبداء رأيه فيها، لا ينطوي على مجرد إبداء الرأي أو الاطلاع على مضمون النظام،

وإنما يمتد إلى إمكانية طلب الوزير تعديل هذا النظام وتقديم مقترحات حول النظام اللازم إصداره.

فعلا، فطلب الوزير المكلف بالمالية بمناسبة إجراء المداولة الثانية بتعديل النظام أو اقتراح التعديل يعني بدهاءة اعتراضه على نص النظام، وبالتالي يتعين عليه في هذه الحالة إرجاع النظام إلى المجلس خلال الفترة الزمنية المقررة بنص المادة 1/63 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض لإجراء مداولة ثانية على ضوء المقترحات المقدمة من طرف الوزير ومن ثمة وجب أن يكون طلب الوزير المكلف بالمالية بالتعديل مرفقا برسالة يشرح فيها أسبابه لطلب التعديل .

وفي الحقيقة، فسلطة الوزير المكلف بالمالية في طلب التعديل وإجراء مداولة ثانية لمشاريع الأنظمة المعدة للإصدار تعد من حقه بنص قانون النقد والقرض، ويعد هذا الإجراء وقائيا رقابيا ويمنع المجلس من التصرف والإصدار الانفرادي للأنظمة واللوائح التي يتخذها⁽⁸⁾. ويمكن اعتبار مرور أنظمة مجلس النقد والقرض عبر رأي الوزير المكلف بالمالية للنظر فيها وأنه بموجب إمكانية طلبه تعديلها فان ذلك يعتبر بمثابة مشاركة في إعدادها حيث يمكن القول أن هذه الأنظمة تعد في الوقت ذاته قرارات وزارية وأنظمة ضبطية مصرفية .

إذ أن طلب التعديل والمقترحات التي يتقدم بها الوزير المكلف بالمالية والتي تعبر عن اعتراضه عن مشروع النظام المعد للإصدار، يمكن الرد عليه بالقبول أو الرفض، حيث نجد المجلس غير ملزم برأي الوزير وهو ما يستبعد دورا مباشرا للحكومة في هذه الأنظمة وكيفية صياغتها، غير أن هذا الأمر لا يغطي على ضرورة إجراء المرور عبر رأيه وأن هذه الإلزامية تتعلق بمنح الطابع التنفيذي للنظام والذي لا يبقى معلقا على موقف الوزير المكلف بالمالية بالنظر إلى عدم إلزامية التقييد بالرأي والمقترحات التي يقدمها المجلس .

فالأمر يتعلق حقيقة، بالسهر على احترام أولوية الاختصاص التنظيمي العام للوزير الأول في الدولة، وهو ما دفع بالمجلس الدستوري الفرنسي إلى جعل استقلالية الهيئات المتمتعة بهذا الاختصاص نسبية في مواجهة الجهاز التنفيذي، لاسيما الجهاز الوصي منه، والذي أدى في الأخير إلى اعتباره من بين العوامل المتأصلة في هذه الهيئات.⁽⁹⁾ وقد

تم في الأخير، الأخذ بهذا الحل لرفض الفكرة القائمة على اعتبار أن السلطات الإدارية المستقلة المتمتعة باختصاص تنظيمي، تتمتع باختصاص مكافئ للذي يتمتع به الوزير الأول في الدولة.⁽¹⁰⁾

إن إجراء المداولة الثانية الذي يستند إليه طلب الوزير المكلف بالمالية بالتعديل يمثل إجراء يقيد به هذا الأخير سلطة مجلس النقد والقرض التنظيمية وأداءه لهذه المهمة على ألا يعارض المجلس الاقتراحات التي يبادر بها الوزير، ومما لاشك فيه أنه ولحد الآن فإن المجلس لم يعارض اقتراحات الوزير المكلف بالمالية .

كما أن النظام الذي تتم معارضته من طرف الوزير وتقديم الاقتراح وطلب التعديل بشأنه يكون وحده محل طعن قضائي في حالة عدم أخذ مجلس النقد والقرض بالآراء والمقترحات المقدمة، ما يمنحه القوة التنفيذية والإلزامية لاسيما بالنظر إلى أن الطعن لا يوقف تنفيذ النظام المطعون فيه، لذلك نجد أن طلب التعديل بمناسبة مرور النظام عبر رأي الوزير المكلف بالمالية وإجراء المداولة الثانية ما هو إلا إجراء من شأنه أن يؤدي إلى تعليق نشر ونفاذ النظام إلى حين، بمعنى أنه مجرد إجراء توقيفي ومرد ذلك أن الذي يمنح الصفة القانونية والتنفيذية للنظام هو مصادقة المجلس وحده عليه.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لوسائل الرقابة السياسية على الأنظمة البنكية

لقد أخضعت مختلف القوانين المنشئة لسلطات الضبط المستقلة، ولاسيما منها المتمتعة باختصاص تنظيمي أمثال لجنة عمليات البورصة الفرنسية وكذا سلطة ضبط الاتصالات هذه السلطات في ممارستها لهذا الاختصاص إلى ضرورة الحصول على موافقة الوزير الوصي تقليديا على القطاع المعني.

في الجزائر، نجد أن المشرع الجزائري لم يكن ليهمل موضوعا بهذه الأهمية، ألا وهو مسألة رقابة الأعمال التنظيمية لمجلس النقد والقرض، حيث نجده قد فرض على هذا الأخير بوصفه السلطة النقدية قبل نشر النظام في الجريدة الرسمية وفي مرحلة كونه مجرد مشروع نظام، ضرورة مروره عبر رأي الوزير المكلف بالمالية لتقديم آرائه ومقترحاته وكذا إمكانية طلبه تعديل مضمون النظام في حالة اعتراضه عليه .

وهذين الإجراءين المتمثلين في كل من إجراء المداولة الثانية وإمكانية طلب التعديل كما سبقت الإشارة إليهما ودراستهما، لا يعدوان أن يكونا مجرد إجراءين شكليين



بالنظر إلى أن رأي واقتراحات وحتى اعتراضات الوزير المكلف بالمالية لا تعد ملزمة لمجلس النقد والقرض، وهو ما تؤكد المادة 3/63 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض بنصها على أن القرار الجديد الذي يتخذه المجلس بموجب المداولة الثانية يكون نافذا مهما كان مضمونه، وهو ما قد يدفعنا للوهلة الأولى إلى القول أن أنظمة مجلس النقد والقرض تصدره دائما بناء على مجرد ما يخرج به المجلس في مداولاته .

في هذه الحالة الأخيرة، يبقى علينا أن نتساءل عن سبب وجود مثل هذا الإجراءات وطبيعتها القانونية؟

الفرع الأول: بالنسبة لإجراء المداولة الثانية

بداية، يمكن التأكيد على أن إجراء المداولة الثانية الذي تخضع له أنظمة مجلس النقد والقرض لا يحمل معنى المصادقة باعتبار أن الوزير المكلف بالمالية لا يمثل الرئيس التدرجي للمجلس بوصفه سلطة إدارية مستقلة، بل وحتى أن هذا الإجراء لا يحمل معنى الموافقة باعتبار أن المجلس لا يعد ملزما بالالتقييد برأي الوزير بمناسبة المداولة الثانية .

كما أنه لا يمكن اعتبار هذا الإجراء بمثابة إعادة نظر أو إعادة تكوين لقرار السلطة المستقلة والذي من شأنه منحه الصفة والقيمة القانونية كقرار تنظيمي والذي لا يمكن أن يكون دون الحصول على رأي الوزير المكلف بالمالية، بالنظر إلى أن قرارات المجلس التنظيمية نابعة من سلطة تنظيمية مصدرها القانون والذي تستمد منه قراراته الصفة التنظيمية للقرار الإداري الصادر عنه دون حاجة لرأي الوزير المكلف بالمالية كذلك .

إذ أنه وبخلاف لجنة عمليات البورصة ومراقبتها، فإن مجلس النقد والقرض يتمتع بمجال مخصص فعلا في ممارسة الاختصاص التنظيمي في القطاع البنكي وهو اختصاص لا يتشاركه مع الحكومة، إذا ما علمنا أن قراراته تصدر عنه في آخر المطاف مهما كان مضمونها وتصبح نافذة في مواجهة الغير، ما يستبعد إذن دورا مباشرا للحكومة في وضع هذه الأنظمة. في حين تخضع أنظمة اللجنة إلى موافقة

الوزير المكلف بالمالية والذي يبقى هذه الأنظمة دون أي أثر قانوني يذكر في حالة عدم صدور هذه الموافقة.

وبالمقارنة مع مجلس النقد والقرض السلطة النقدية في الجزائر تظهر لنا استقلاليتها بالنسبة للحكومة بشكل أكثر وضوحا في منح الوزير المكلف بالمالية دورا غير مباشر في الإطار الإجرائي لأنظمة المجلس⁽¹¹⁾، لذلك يمكن القول أن منح الوزير المكلف بالمالية حق إبداء الرأي في مشاريع الأنظمة لا يمكن اعتباره تحديدا أو تقليصا من استقلالية المجلس ولكنه يعد نتيجة حتمية لتوزيع الاختصاص بين هيئة ضبط قطاعية والجهاز التنفيذي⁽¹²⁾.

إن مجلس النقد والقرض ملزم بموجب نصوص الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض بتحويل مشاريع الأنظمة التي يتخذها إلى الوزير المكلف بالمالية من أجل إبداء رأيه بها، وقد يفسر ذلك بالرغبة في التأكد من مدى تماشي هذه الأنظمة مع التوجهات التي تقتضيها السياسة النقدية العامة في الدولة والذي يمكنه طلب مداولة ثانية بناء على قرار مسبب⁽¹³⁾.

غير أن هذا الإجراء وإلزاميته وباعتباره مظهرا لرقابة الجهاز التنفيذي على قرارات هيئة الضبط، فإنه يثير مسألة تحديد مداه القانوني، ذلك أن القانون لم ينص على شروط إعماله والذي يمكن أن يؤدي إلى المساس بالرؤية التي توجتها دراسات وتحليلات الجهاز المختص بالقطاع المتمثل في مجلس النقد والقرض، من خلال إمكانية طلب الوزير المكلف بالمالية تعديل هذا النظام بعدما تم اتخاذ قرار نهائي بشأنه من طرف المختصين في الميدان البنكي.

إن منح المشرع اختصاصات تنظيمية لسلطة إدارية ما، فإنه بذلك لا يمنحها سوى ذلك القدر من الاختصاص اللازم لأداء مهامها وممارسة وظيفتها ولا يمكن أن يمثل ذلك اقتطاعا منه لجزء من الاختصاصات التنظيمية العامة التي يتمتع بها الوزير الأول بموجب نصوص مواد القانون الأعلى في الدولة⁽¹⁴⁾.

بل أن هذا الاختصاص التنظيمي كأداة للضبط يعد ثانويا إذا ما علمنا أن الأعمال التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة تلتزم بضرورة احترام الأشكال وطريقة التطبيق التي تحددها الحكومة.

في حين أنها تبقى دائماً صاحبة السلطة في وضع السياسات العامة في أي قطاع اقتصادي، فالقوانين التي تصدر عن البرلمان هي التي تحدد المهام اللازم أدائها في كل قطاع، وكيفية تمويلها، درجة المنافسة المراد إقامتها، وكذا إجراءات الدخول إلى السوق المعنية وطرق فتحها، ... الخ.

وحيث أن هذه القوانين ذاتها هي التي تحدد الاختصاصات الحصرية أو التي تشاركها الحكومة مع هيئة الضبط وكذا طرق تعيين أعضائها وكيفية تمويلها، لذلك وفي إطار النظام السياسي- الإداري نجد أن الاختصاص التنظيمي الحصري للحكومة دائماً ما يتم الحفاظ عليه وتأكيد⁽¹⁵⁾.

وعلى حد قول أحد الكتاب، فكيف يمكننا الحفاظ على وحدة الإرادة العامة في الدولة ابتداء من المشرع إلى آخر سلطة إدارية فيها إذا لم نحل المشكل المتعلق بتعدد مصادر اتخاذ القرار ومصادر وضع السياسات العامة في إطار العولمة، حيث توجد أجهزة وطنية تصدر قرارات مكافئة لتلك التي تصدر عن الإدارات المركزية في الدولة في حين أنها تخرج عن أية رقابة تدرجية في الحكومة؟⁽¹⁶⁾

إن هذا الأمر يفسر حفاظ الحكومات المختلفة في الدول التي أخذت بشكل السلطات الادارية المستقلة على سلطة وضع سياسات الضبط للنشاطات الخاضعة لتنظيم السلطات القطاعية، فالحكومة يجب أن تتمتع بإمكانية ممارسة رقابة دنيا على هذه الهيئات من شأنها تفعيل مسؤوليتها بمناسبة اللجوء إلى القضاء.

والاستقلالية في مواجهة الجهاز السياسي لا يمكن أن تكون إلا نسبية. حيث وعلى حد تعبير أحد الفقه الفرنسي، فإن أية سلطة إدارية مستقلة لا يمكن معها الحديث عن الاستقلالية بمعنى Indépendance وإنما استقلالية بمعنى Autonomie لأنه يعد من الصعوبة بما كان وجود استقلالية لسلطة إدارية عن الحكومة.⁽¹⁷⁾

في حين يؤكد آخر على أنه وكنتيجة حتمية لحمل هذه الهيئات لصفة السلطة الادارية التي تجعلها لا تمثل جهة قضائية ولا هيئة خاضعة للبرلمان، فإن هذا يخضع أعمالها بصفة نهائية لرقابة الحكومة وأن هذه الهيئات الادارية باعتبارها جزءاً من الدولة فإنها لا يمكن أن تتموقع سوى إلى جانب الجهاز التنفيذي أو داخله، وأنه وبفعل عدم كونها هيئات منتخبة فإنها لا يمكن أن تماثلها ما يجعلها إدارات تنفيذية.⁽¹⁸⁾

رغم هذه المبررات التي قيلت في شأن هذه الرقابة ، ورغم الاتفاق على بقاء الوزير الوصي تقليديا على القطاع المصرفي الممثل في شخص الوزير المكلف بالمالية مسئولاً عن السياسة القطاعية العامة في هذا القطاع وأن هيئة الضبط تلتزم باحترام هذا الإطار في ممارسة مهمتها الضبطية، إلا أن هذا لا يجب أن يؤدي إلى القضاء على الوجود الفعلي لهيئة الضبط من طرف الجهاز الوصي في الحكومة.

فعلا، فتدخلات الإدارة المركزية لا يمكن إلا أن تمس بالضرورات التي تملئها وظيفية الضبط، وأن هذه التدخلات لا تأخذ بعين الاعتبار التوازنات والملائمات التي تقيمها هذه الوظيفة بموجب قانون الضبط الاقتصادي مع مختلف المستجدات في السوق المعني بالضبط.

الفرع الثاني: بالنسبة لإمكانية طلب التعديل

إن نصوص قانون النقد والقرض تبين بما لا يترك مجالاً للشك أن السلطة الرئاسية وكذا الوصائية لا تتمتع بحق إلغاء أو تعديل قرارات المجلس التنظيمية وأنه في حالة اكتشاف عدم مشروعيتها أو تجاوزها النطاق المحدد لها قانوناً أو حتى مخالفتها لقواعد التنظيم البنكي، فإن سلطات هذه الأخيرة لا تتعدى مجرد حق الطعن فيها بالبطان أمام جهاز القضاء المختص وهو مجلس الدولة بدعوى تجاوز السلطة وهو ما تنص عليه المادة 65 من قانون النقد والقرض، وهذا يعود إلى تمتع المجلس باستقلالية في اتخاذ القرار.

فالاستقلالية الوظيفية تقوم على أن القرارات التي يتخذها الجهاز المعني لا يمكن المساس بها سواء بالتعديل أو التبديل أو الإلغاء من طرف سلطة عليا⁽¹⁹⁾، ومنه فالمجلس وبحكم عدم وقف تنفيذ هذه الأنظمة حتى في حالة الطعن فيها فإن ذلك يجعله يتمتع بمجال مخصص فعلا -véritable domaine réservé-

غير أن الوزير المكلف بالمالية وبمناسبة اطلاعه على مضمون مشروع النظام المعد للإصدار فإنه يبدي اقتراحاته ورأيه في ذلك، والذي قد يكون اعتراضاً على هذا المضمون، وبموجب عدم إلزاميته لمجلس النقد والقرض فإن الوزير مدعو في هذه الحالة إلى الطعن في هذا النظام بعد صدوره في الجريدة الرسمية أمام القضاء الإداري

ممثلاً في مجلس الدولة حسب نص المادة 65 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم.

وعدم تطرق قانون النقد والقرض إلى الحالات والأسباب التي قد تدفع بالوزير المكلف بالمالية إلى طلب تعديل أي مشروع نظام يُعرض عليه، يعني أن هذا الأخير يتمتع بسلطة تقديرية واسعة في هذا المجال ولاسيما أن عدم الأخذ بمقترحاته وطلبه بالتعديل من طرف المجلس يمنحه حق اللجوء إلى القضاء والطعن في النظام بعد صدوره في الجريدة الرسمية للدولة، فعلى أي أساس يطعن الوزير المكلف بالمالية في النظام الصادر عن المجلس ما دام الرأي الذي يبديه حول مشروع النظام غير ملزم للمجلس بنص القانون؟

بداية، فإن القرارات التي تتخذها سلطة الضبط سواء الفردية أو الجماعية منها قد تكون لها آثار سياسية هامة، لذلك اهتدى المشرع الأمريكي إلى فكرة الرقابة البرلمانية على السلطات الادارية المستقلة من طرف الكونغرس، سواء كان عن طريق تعيين أعضائها، تحديد ميزانيتها، وحتى إمكانية تعديل بعض القرارات التنظيمية التي يعتبرها غير مشروعة عن طريق التشريع.⁽²⁰⁾

وبالمثل، فقد تدخل المشرع النرويجي لحل هذا التناقض ليس بتحويل اختصاصات سلطة الضبط إلى الوزير الوصي تقليدياً على القطاع، ولكن بالسماح للحكومة التدخل في مثل هذه الحالات بصفة جماعية ضمن هيئة الضبط، حيث أن إخطار الحكومة لا يتوقف على حرية الهيئة في ذلك، وإنما يكون للوزير المختص حق التدخل في القطاع الخاضع لهيئة الضبط بطريقة تلقائية ويمكنه اتخاذ قرارات تصل إلى حد إبعاد قرار هيئة الضبط ذاته.⁽²¹⁾

إن هذا الأمر يفسر حفاظ الحكومات المختلفة في الدول التي أخذت بشكل السلطات الادارية المستقلة على سلطة وضع سياسات الضبط للنشاطات الخاضعة لتنظيم السلطات القطاعية، فالحكومة يجب أن تتمتع بإمكانية ممارسة رقابة دنيا على هذه الهيئات من شأنها تفعيل مسؤوليتها بمناسبة اللجوء إلى القضاء.

إذن، فنظام الرقابة من شأنه تأسيس مشروعية الاختصاص التنظيمي الذي تتمتع به السلطة الادارية المستقلة، بل وحتى تأسيس مشروعيتها الذاتية. فغياب هذه الرقابة قد

يشكل عائقاً أمام الاعتراف بالطابع التنظيمي للقواعد والقرارات العامة الصادرة عن سلطة الضبط، وهو ما يدفعنا إلى القول أن هذه الرقابة تلعب دوراً في الربط بين مسؤولية الحكومة- الجهاز التنفيذي- بقرارات هيئة الضبط.⁽²²⁾

إن إمكانية طلب التعديل الذي تخضع له الأنظمة البنكية يعني أن النظام الصادر عن مجلس النقد والقرض وقبل نفاذه يكون معلقاً على شرط واحد وهو المرور على الحكومة ممثلة في الوزير المكلف بالمالية الذي يملك حق الاعتراض عليه وطلب التعديل حسب ما يراه مناسباً، وهو ما لا يمكن إلا أن يعد تدخلاً في العمل التنظيمي للمجلس وعرقلة له في أداء وظيفته الضبطية.

وفي الحقيقية، فإنه ولأجل سببين اثنين نجد أن الجهاز التنفيذي غير مدعو إلى "دمقرطة" سلطة الضبط. فمن الناحية الشكلية نجد سكوت المشرع ورغبته في إبعاد الهيئة عن السلطة الرئاسية والتدرجية في الدولة، ما يجعل كل تدخل وزاري في تسيير وعمل السلطة غير قانوني وغير شرعي.

أما من الناحية الموضوعية، فمن الواضح أن النقطة المميزة والواضحة في هذه الهيئات هي أنها تقلص من المجال الإداري- التنفيذي، وأنه إضافة إلى الشرعية الانتخابية التقليدية، فإن هناك شرعية تقوم على الحياد والشفافية والفعالية التي تقيمها سلطات الضبط.⁽²³⁾

وإذا ما حاول البعض الدفاع عن هذا الإجراء بالقول أنه من شأنه إبقاء نشاط وتدخلات هيئة الضبط ضمن الإطار العام للسياسة العامة للدولة عن طريق إلزامها بالتوجهات الكبرى لهذه السياسة في مختلف قطاعات الاقتصاد،⁽²⁴⁾ إلا أنه يمكن الرد على ذلك بالقول أن مثل هذا الرأي يكون صحيحاً بالنسبة للدول التي تأخذ بنموذج السلطات الإدارية المستقلة على حقيقته حيث أن أعضاء هذه الهيئات يتمتعون حقاً باستقلالية في اتخاذ الإجراءات والتنظيمات التي تتناسب مع مقتضيات وحاجات القطاع الذي تتدخل لضبطه، وحيث أن الدولة في هذه الحالة تكون ملزمة بتأطير تدخلات هذه الهيئة للحفاظ على وحدة الإرادة في الدولة والعمل على توحيد توجهات السياسة العامة بما يحقق النمو الاقتصادي ككل.

أما في الجزائر، وبالنسبة لمجلس النقد والقرض فإنه وبالنظر إلى تشكيلته الخاضعة والتابعة للجهاز التنفيذي⁽²⁵⁾، فإنه لا يمكننا حتى تصور تجاهل المجلس لاقتراحات وطلب الوزير بالتعديل بمناسبة إجراء المداولة الثانية، لاسيما بالنظر كذلك إلى الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في اختيار وتعيين أعضاء المجلس بموجب مرسوم رئاسي.

خاتمة:

إن النظام المصرفي في بلادنا يجب أن يواكب التطورات الأخرى في ميدان التنمية الاقتصادية لأنه أداة رئيسية وعامل مهم فيها، وعليه فإن كان من الضرورة بما كان أن تنصب أحكام قانون النقد والقرض على ضبط العلاقة بين السلطة الادارية المتمثلة في الوزير المكلف بالمالية بوصفه الوصي التقليدي على القطاع البنكي وبين السلطة النقدية ممثلة في مجلس النقد والقرض بوصفه السلطة المختصة بضبط هذا القطاع في ظل نظام الضبط الاقتصادي .

كما أن الواقع قد أثبت أن للوزير المكلف بالمالية ثقل على مجلس النقد والقرض، حيث تشكيلة هذا الأخير تخضع كلياً ودون أي شك للجهاز التنفيذي، لهذا وفي حالة ما إذا أراد الوزير المكلف بالمالية الحصول على موافقة المجلس على التعديلات التي يقترحها، فإنه يكفيه الدعوة إلى اجتماع المجلس بمجرد (5) خمسة أعضاء مختارة من غير المحافظ ونوابه، ذلك أن الجهاز التنفيذي يملك اغلب الأصوات الهامة لصالحه مقابل أربعة (4) أصوات تتعلق بالمحافظ ونوابه الثلاثة، وبذلك فإن سيناريو الأصوات يلعب في صالح الجهاز التنفيذي.⁽²⁶⁾

في حين أننا نتساءل عن الهدف من إقرار المشرع لجهاز ما بحق معين إذا لم يكن الهدف من ورائه إعطاء فرصة لهذا الجهاز بالتدخل وامتلاك سلطة معينة في المجال المعني. أن هذه الحالة تؤكد بما لا يدع مجالاً للشك على عدم وجود إرادة حقيقية في انسحاب الجهاز التنفيذي من ضبط وإدارة السياسة النقدية، لاسيما أن هذه السلطة التي يملكها مستمدة من النص الأساسي للدولة، إضافة إلى ترده في اتخاذ الخيارات والوسائل التي تضع هذه السياسة حيز التنفيذ رغم أن هذه الاختصاصات تعود إلى مجلس النقد والقرض بنص القانون .

في الحقيقة، أن هذه الحالة أيضا تعد شكلا من أشكال التهرب من وضع سياسة ضبط ناجعة وفعالة، حيث لا نجد تفسيراً آخر لهذه الأوضاع وأمام سماح المشرع للوزير المكلف بالمالية بإمكانية تقديم طلب بتعديل أنظمة قد سبق وأن اتفق عليها مجلس النقد والقرض واتخذ قراراً نهائياً بشأنه بوصفه السلطة النقدية والمختص الوحيد المؤهل قانوناً وعملياً بالنظر إلى تخصصه في المجال- باتخاذ هذا القرار.

أن هذا يجعلنا أمام واقع عدم فعالية القواعد القانونية في القانون الجزائري على حسب تعبير البروفيسور زوايمية والذي يظهر على الفجوة العميقة الموجودة بين النصوص القانونية والواقع⁽²⁷⁾، حيث تعد هذه التقنية وسيلة لتغطية الإرادة الكامنة للجهاز التنفيذي في البقاء وعدم التخلي عن تحمل النشاط الاقتصادي، من خلال الاحتفاظ بأدوات تمكّنها من التدخل أو على الأقل رقابة أعمال هذه الهيئات الجديدة التي استحدثته من أجل تغطية عجزها في هذا المجال⁽²⁸⁾.

الهوامش:

(1)- نلاحظ في الجزائر غياباً كلياً لأي نوع من الرقابة من طرف البرلمان بغرفتيه، وهو ما يناقض ما ذهبت إليه التشريعات المقارنة لاسيما منها التشريع الغربي-الفرنسي- في ضرورة وجود رقابة من طرف هذه الجهة نظراً لأهميتها في تكريس الديمقراطية والمشروعية في المهمة التي يقوم بها المجلس بوصفه السلطة النقدية في الدولة.

(2)- أمر رقم 11-03 مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق النقد والقرض، ج.ج.ج عدد 52، الصادر في 27 أوت 2003، معدل ومتمم بأمر رقم 01-09 مؤرخ في 22 جويلية 2009، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج.ج.ج عدد 44، صادر في 26 جويلية 2009، وبأمر رقم 04-10 مؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ج.ج عدد 50، الصادر في 01 سبتمبر 2010، وبقانون رقم 08-13 مؤرخ في 30 ديسمبر 2013، يتضمن قانون المالية لسنة 2014، ج.ج.ج عدد 68، الصادر في 31 ديسمبر 2013.

(3)- ذلك أنه في الجزائر وعلى غرار ما نجده في التشريع الفرنسي لسلطات الضبط، وفي إطار التقليد الإيمائي الذي اتبعه المشرع الجزائري، فإن السلطة التنظيمية لم يتم منحها بطريقة موسعة على مستوى سلطات الضبط وإنما تم ذلك بصفة محدودة، وحيث نجد أن السلطة التنظيمية للجنة عمليات البورصة ومراقبتها، إلى جانب السلطة التنظيمية لمجلس النقد والقرض-محل الدراسة- تعد أولى هذه السلطات في الجزائر.



(4)- قانون رقم 10-90 مؤرخ في 14 أفريل 1990 ، يتعلق بالنقد والقرض ، ج.ج.ج عدد 16 ، الصادر في 18 أفريل 1990 ، معدل ومتمم بأمر رقم 01-01 مؤرخ في 27 فيفري 2001 ، ج.ج.ج عدد 14 ، الصادر في 28 فيفري 2001 ، (ملغى).

(5)- VILAIN Yoan, «*légitimité démocratique et constitutionnalité des autorités de régulation indépendantes: des incertitudes originelle à la confirmation jurisprudentielle de leur insertion dans le système politico- administratif français*», in MARCOU Gérard et MASING Johannes (s/dir), le modèle des autorités de régulation indépendantes en France et en Allemagne, Société de législation comparée, Paris, 1, p.41.

(6)- WINSOR Tom, «*Des autorités de régulation efficaces: leur rôle dans le processus politique et la question de indépendance* », Table ronde sur les institutions réglementaires efficaces: le rôle du régulateur dans le processus décisionnel, le 02 et 03 décembre 0, OCDE, FIT, Paris, 0, p.07.

(7)- VILAIN Yoan, op.cit, p.40.

(8)- ميهوبي مراد ، "الطابع الإداري لمجلس النقد والقرض في الجزائر ومدى استقلاليته" ، مداخلة مقدمة ضمن أعمال الملتقى الوطني حول: السلطات الادارية المستقلة في الجزائر" ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة 08 ماي 1945 ، قالمة ، أيام 13 و14 نوفمبر 2012 ، ص.10.

(9)- VILAIN Yoan, op.cit, p.40.

(10)- LUPPI Philippe, «*l'unité du pouvoir réglementaire du premier ministre et son caractère ab initio* », AJDA, 7, p.3.

(11)- بوجملين وليد ، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري ، دار بلقيس للنشر ، الجزائر ، 2011 ، ص.101.

(12)- COSPEREC Beatrice, «*L'indépendance de l'autorité de régulation des activités ferroviaire* », RFAP n°, 2, p..

(13)- BEATRIX Olivier, «*L'indépendance de la commission de régulation de l'énergie*», RFAP n°, 2, p..

(14)- دستور 28 نوفمبر 1996 ، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 438-96 مؤرخ في 7 ديسمبر 1996 ، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 ، ج.ج.ج عدد 76 ، الصادر في 8 ديسمبر 1996 ، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 03-02 مؤرخ في 10 أفريل 2002 ، يتضمن التعديل الدستوري ، ج.ج.ج عدد 25 ، الصادر في 14 أفريل 2002 ، وبموجب قانون رقم 19-08 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ، ج.ج.ج عدد 63 ، الصادر في 16 نوفمبر 2008 ، وبموجب قانون رقم 01-16 مؤرخ في 06 مارس 2016 ، يتضمن التعديل الدستوري ، ج.ج.ج عدد 14 ، صادر في 14 مارس 2016.

(15)- COHEN Elie, L'ordre économique mondial: Essai sur les autorités de régulation, Librairie Arthème Fagard, 1, p..

(16)- AUBY Jean- Bernard, "droit administratif et démocratie", in Martine LOMBARD (s/dir), régulation économique et démocratie, DALLOZ, 6, p.21.



(17)- PORTEAU- AZOULAI Sophie, le pouvoir réglementaire de la commission national d'information et des libertés, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Panthéon- Assas II, 3, p.24.

(18)- COHEN Elie, op.cit, p..

(19)- ZOUAIMIA Rachid, les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, Edition HOUMA, Alger, 5, p.17.

(20)- قوراري مجدوب، "مدى مطابقة اختصاصات سلطات الضبط لأحكام الدستور"، مداخلة مقدمة ضمن أعمال الملتقى الوطني السابع حول "ضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر بين التشريع والممارسة"، جامعة الطاهر مولاي، سعيدة، أيام 09 و10 ديسمبر 2013، ص.05.

(21)- MARIMBERT Jean, «L'ampleur du contrôle juridictionnel sur le régulateur», in Marie- Anne FRISON- ROCHE (s/dir), Les régulations économiques: légitimité et efficacité, vol. 01, Presse PO et DALLOZ, 4, p.84.

(22)- VILLABLANCA Lusitania, Nouvelles formes de régulation et marchés financiers: Etude de droit comparé, Thèse pour le doctorat en droit privé, Université Panthéon- Assas, Paris, 3, p.98.

(23)- AUTIN Jean- Louis, «Le devenir des autorités administratives indépendantes», RFDA n°05, 0, p..

(24)- MARIMBERT Jean, op.cit, p.84.

(25)- حسب المواد 18، 58 و59 من أمر رقم 03-11 يتعلق بالنقد والقروض، معدل ومتمم.

(26)- AIT OUAZZOU Zaina, «L'étendue de l'indépendance de la banque d'Algérie», RCDSF n°01, 8, p..

(27)- ZOUAIMIA Rachid, «déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique Algérien», Revue IDARA n°01, 1, p..

(28)- آيت وازو زائنة، مسؤولية البنك المركزي في مواجهة الأخطار المصرفية في ظل القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012، ص.48.

