



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
المركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشريسي - تيسمسيلت
معهد العلوم القانونية والإدارية
قسم القانون العام



النظام القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي في المجال المصرفي

مذكرة تخرج ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر
- تخصص دولة ومؤسسات -

إشراف الأستاذ:

د زعيتر محمد

من إعداد الطلبة:

بوسكين دنيا

شامخي حورية

لجنة المناقشة

د عليلش الطاهر رئيسا

د رعيتر محمد مشرفا

د زرقين عبدالقادر مناقشا

السنة الجامعية: 2019/2018

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وتقدير

الحمد لله الذي علم بالقلم، علم الإنسان ما لم يعلم، الصلاة والسلام على سيدنا مُحَمَّد وعلى آله وصحبه أجمعين.

يسعدني أن نتقدم بالشكر، ووافر التقدير وعظيم والامتنان إلى الأستاذ زعيتر مُحَمَّد الذي أشرف على هذه المذكرة فكان خير معين وخير مرشد، فجزاه الله كل خير، ومتعته بالصحة والعافية.

وأن نتقدم بالشكر والتقدير إلى قسم الحقوق لكلية الحقوق والعلوم السياسية.

والى الأساتذة الكرام في هذا القسم، لما قدموه من علم ومعرفة وعون ومساعدة ونصح وإرشاد وكل من كان له دور في إنجاز هذه المذكرة.

ولا يفوتنا أن نتوجه بالشكر والامتنان لمن أعاننا ولو بكلمة أو نصيحة أو تشجيع حتى أو دعاء شد من عزيبتنا من قريب أو من بعيد.

نسأل الله أن يتقبل هذا العمل خاصا لوجهه، وأن ينفعنا به، وآخر دعوانا أن الحمد لله رب

العالمين، والصلاة والسلام على أشرف المرسلين.

إهداء

الحمد لله على نعمه التي بما أتمننا هذا العمل، وبهذا الإنجاز
أتقدم إلى من لا يمكن للكلمات أن توفي حقهما
إلى من لا يمكن للأرقام أن تحصي فضائلهما
إلى والدي الغالية رحمها الله
التي لم تأل جهدا في تربيتي وتوجيهي
إلى والدي الحبيب رحمه الله
سبب وجودي في هذه الحياة أدامهما الله لي
إلى زوجي ورفيق دربي له كل التجلي والاحترام
إلى صديقي العزيز نجيب
إلى كل الأقارب من بعيد أو قريب
إلى كل الأصدقاء الأعزاء
أهدي هذا الانجاز عربون محبة و وفاء

شامخي حورية

إهداء

الحمد لله الذي فطرني على طاعته وشكره.

إلى نبع الحب والحنان ، إلى من قال فيهما الرحمان ﴿ولا تقل لهما أف ولا تنهرهما وقل لهما قولا كريما﴾.

والديّ العزيزين.

إلى أعلى وأعز إنسان على قلبي أبي العزيز والذي أحمل اسمه بكل افتخار و الذي كان يمني النفس برؤيتي
أخرج رحمه الله وأسكنه فسيح جنانه.

إلى التي جعلت الحياة حلوة في عيوني ، عزيزتي ورفيقة دربي ، طريقي وسبيلي إلى الجنة غاليتي الفريدة أمي
الحبيبة.

إلى من شاركوني رحم أمي إخوتي

إلى أعز الأصدقاء و الزملاء

إلى كل من تذكره قلبي ولم يكتبه قلمي.

أهدي ثمرة جهدي

بوسكين دنيا

قائمة المختصرات

ق_ قانون

م_ المادة

ج ر _ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية

ع - عدد

ف - فقرة

ص - صفحة

ط - طبعة

ج - الجزء

او م ا - الولايات المتحدة الامريكية

مقدمة

مقدمة

تجسدت ظاهرة العولمة التي تبنتها الجزائر من خلال إزالة الحدود الاقتصادية بين الدول لضمان حرية تداول السلع وانسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي وانتقالها من دولة متدخلة إلى دولة حارسة ضابطة ، الأمر الذي صاحبه ظهور أشكال جديدة للضبط تسمح بالحفاظ على نزاهة المنافسة المتمثلة في السلطات الادارية المستقلة.

بدأ هذا النوع من الهيئات في الظهور لأول مرة في سنة 1889 في الولايات المتحدة الامريكية بإنشاء لجنة التجارة ، ثم في بريطانيا تحت اسم الكونغرس Quangos أي المنظمات الشبه المستقلة والتي انتشرت بعد الحرب العالمية الثانية ، ثم انتقلت في سنوات السبعينيات إلى فرنسا كهيئة إدارية مستقلة غير قضائية ، تهدف أساسا إلى التوفيق بين ضوابط الوصاية الادارية ومقتضيات النشاط الوظيفي للمرافق العمومية و المرافق الاقتصادية أو المتعاملين الخدمائين أو الاقتصاديين الذين يتعلق نشاطهم بحق من حقوق المواطن .

غير أن البيئة القانونية و الادارية لهذه الهيئات قد تطورت في النظام الفرنسي في عام 1978 عندما أنشأ المشرع الفرنسي بموجب القانون رقم 78-17 المؤرخ في 02 جانفي 1978 المتعلق بالإعلام و الحريات للجنة الوطنية لإعلام و الحريات و كيفها على أنها سلطة ضبط مستقلة . كما ظهر هذا النوع من المؤسسات او السلطات الادارية المستقلة في الجزائر في القانون الاداري الجزائري في مطلع التسعينات حيث كانت أول سلطة ضبط مستقلة في الجزائر وهي المجلس الأعلى للإعلام والتي أنشئت بموجب القانون رقم 90-07 المؤرخ في 03 أفريل 1990. الذي يعتبر تجربة حديثة مقارنة مع النماذج الرائدة في هذا المجال ثم يلي بعد ذلك ظهور مؤسسات أخرى نذكر منها مجلس النقد والقرض ، اللجنة المصرفية ، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ، مجلس المنافسة ، وسيط الجمهورية، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ، الوكالة الوطنية للجيولوجيا والرقابة المنجمية ، لجنة ضبط الغاز والكهرباء ، سلطة ضبط النقل ، سلطة ضبط المحروقات والوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات ،

سلطة ضبط الخدمة العمومية و الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وذلك في سنة 2006 .

و الجدير بالذكر أن ظهور وتطور السلطات الادارية المستقلة قد مس مجالات واسعة وحساسة من الحياة في الدولة الاجتماعية، الاقتصادية و السياسية وكذا الحقوقية بل وحتى الأمنية حيث لا نكاد نجد مجالاً أو قطاعاً لا توجد فيه سلطة ضبط مستقلة ، وهذا إن دل على شيء إنما يدل على الأهمية التي تتمتع بها هذه السلطات الادارية المستقلة من خلال أدائها لمهام شائكة و تحقيقها لأهداف مهمة في عدة قطاعات ، فهي تعتبر العمود الفقري لكيان اي دولة والعامل الذي يتحكم في استقرارها حيث تهدف الدولة من خلال انشاء هذه الهيئات إلى تنظيم النشاط المصرفي والعمل على رقابة ذلك .

ومن هنا يطرح السؤال التالي :

كيف عالج المشرع الجزائري السلطات الإدارية في المجال الاقتصادي ومدى نجاعتها في الاقتصاد الجزائري ؟

إن السلطات الادارية المستقلة وخاصة في المجال المصرفي بالغة الأهمية ، نظراً لأهمية مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية باعتبارهما سلطتين حقيقيتين خاصة بعد تحرر القطاع المصرفي من احتكار الدولة ، فمجلس النقد سلطة نقدية واللجنة المصرفية مكلفة اساساً بمراقبة حسن تطبيق القوانين ، وهذه الأهمية ناشئة عن طبيعة وظائفهما وعلاقتهما الوطيدة بالمجالين المالي والاقتصادي ، وبعدها أصبحت السلطات التقليدية في الدولة لوحدها غير قادرة على إدارة الاعمال المالية والعمل على ضمان نجاحها ، ازداد الاهتمام بمجال سلطات الضبط المصرفي المستقلة.

و على ذلك فإن أسباب اختيار الموضوع تكمن أساساً في أسباب ذاتية و أخرى موضوعية.

فالأسباب الذاتية ترجع الى الرغبة الملحة لتوسيع معلوماتنا في التعرف على أداء السلطات الادارية المستقلة في المجال المصرفي باعتبار هذه السلطات أجهزة مهمة في الدولة وكذا معرفة ماهيتها ، وفيما تتمثل هذه الهيئات وما هي علاقتها باقتصاد الدولة .

اما الاسباب الموضوعية فترجع أهمها إلى الاصلاحات المصرفية التي حلت بالقطاع المصرفي الجزائري ولدراسة هذا الموضوع تم الاعتماد على المنهج التاريخي من حيث كيفية ظهور هذه الهيئات والتعديلات التي مرت بها هذه السلطات إضافة إلى المنهج التحليلي وذلك بتحليل النصوص القانونية التي لها صلة بالموضوع سواء الواردة في قانون مجلس النقد والقرض او قانون اللجنة المصرفية ،فضلا عن ذلك كان لابد من الاستعانة بالمنهج المقارن من خلال المقارنة بين قوانين النقد والقرض فيما بينها ،

واقترضت طبيعة البحث تقسيمه إلى فصلين بحيث يتم التطرق في الفصل الاول إلى ظهور السلطات الادارية المستقلة ، مفهومها ، خصائصها وكذا مكانة هذه السلطات ضمن النظام المؤسسي

أما الفصل الثاني فندرس فيه هذه الهيئات المتمثلة في مجلس النقد والقرض ، واللجنة المصرفية من حيث الاطار التنظيمي وكذا الاطار الوظيفي لهما كل في مبحث خاص .

الفصل الأول:

ماهية السلطات الإدارية المستقلة
ومكانتها ضمن النظام المؤسسي

في الدولة

الفصل الاول: ماهية السلطات الإدارية المستقلة و مكانتها ضمن النظام المؤسسي للدولة

تعتبر السلطات الادارية المستقلة مؤسسات حديثة المنشأ في الدولة وتتمثل مهمتها في ضبط النشاط الاقتصادي والذي كان تحت احتكار الدولة تسيرا وتنفيذا وهذا ما أدى إلى وجود عراقيل ساعدت في بروز الازمة الاقتصادية.

وانطلاقا من تجارب الأزمات الاقتصادية العالمية تمت إعادة النظر في نظرية الطابع الذاتي لاستقرار السوق ومن ثم ضرورة انشاء هيئات قادرة على تأطير السوق .

وبدأت الدولة في الانسحاب من الحقل الاقتصادي من خلال تحولها من دولة متدخلة الى دولة حارسة ضابطة وصاحب هذا التغير ظهور هيئات الضبط الاقتصادي والمتمثلة في السلطات الادارية المستقلة وستناول الفصل في مبحثين على الشكل التالي:

المبحث الأول: نشأة و تطور السلطات الإدارية المستقلة.

المبحث الثاني: مكانة السلطات الإدارية المستقلة.

المبحث الأول: نشأة و تطور السلطات الإدارية المستقلة .

إن السلطات الإدارية المستقلة تشكل اليوم وجهة جديدة لدور الدولة ، وتمتد الجذور التاريخية لنشوء هذه الهيئات لأول ظهور لها في الولايات المتحدة الأمريكية وهي انجاز جديد في المجال الاقتصادي والمالي سواء في القانون المقارن او القانون الجزائري وتطورت في القانون الفرنسي حيث وصفها الفقه الفرنسي وسماها *une nouvelle juridique* ¹ وكان ظهورها في هذه الاخيرة استجابة لظاهرة العولمة ، كما كان بروزها في الجزائر تقليدا للنظام الفرنسي .

ولدراسة ظهور هذه السلطات الادارية المستقلة نتناولها في مطلب يوضح التطور التاريخي لها .

المطلب الأول: التطور التاريخي وظهور السلطات الإدارية المستقلة في النظم القانونية

المقارنة.

إن التطورات التي ظهرت في الدول الرأسمالية بسبب تزايد البطالة وتسارع التضخم الاقتصادي ظهر تيار ليبرالي شديد المقاومة للدول المتدخلة خاصة في الولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا ثم انتقل بعدها إلى الدول الغربية كفرنسا، كان ذلك من أجل إبعاد السلطة السياسية عن التسيير المباشر لبعض النشاطات، الامر الذي أدى إلى ضرورة إنشاء أجهزة جديدة تمثلت في السلطات الإدارية المستقلة. وهذا التطور التاريخي يفرض علينا التعرض لظهور السلطات الادارية المستقلة في القانون المقارن (الفرع الأول) ثم نتطرق لظهورها في القانون الجزائري (الفرع الثاني)

الفرع الأول: ظهور السلطات الادارية المستقلة في القانون المقارن:

إن الهدف من دراسة السلطات الإدارية المستقلة في القانون المقارن هو معرفة الأصول و الظروف التاريخية التي أدت إلى ظهور و نشأة هذا المفهوم، بالإضافة إلى مختلف النماذج الرائدة في هذا المجال .

أولا: ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية

ظهرت هذه السلطات لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية في شكل لجان وأول لجنة كانت سنة 1887 حيث تم إنشاء هذه السلطة على أساس أنها سلطة تنفيذية وبعد مرور سنتين وبالضبط في سنة 1889 أصبحت تحمل اسم سلطة الضبط المستقلة وبعد مضي مدة من الزمن تم وضع وكالات أهمها:

¹ - سمير حدري ، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم التجارية ، جامعة بومرداس ، 2006 ، ص10.

-اللجنة الفدرالية للتجارة fédéral Trade commission

- لجنة ضبط الطاقة النووية nuclear regulatory commission

- اللجنة الفيدرالية للاتصالات . fédéral communication commission .

-اللجنة الفدرالية للطاقة fédéral power commission .

-وكالة حماية البيئة Environnemental protection agency .

- لجنة الامن والصراف Security and exchange commission .

وكان ذلك في جو نزاعي وخاصة عند تدخل الرئيس روزفلت في تعيين أو إنهاء مهام أحد رؤساء أو أعضاء وكالة ما ، وذلك يمس باستقلالية هذه الهيئات الإدارية المستقلة.

واستمر النزاع الى غاية صدور قرار المحكمة العليا الامريكية في سنة 1935 و الذي جاء فيه بان انهاء مهام عضو من أعضاء اللجنة الفدرالية للتجارة من طرف الرئيس الامريكي وذلك قبل إتمام عهده المقررة قانونا يعد عملا غير شرعي¹.

وهذه الوكالات أنشأت على خلفية سياسية تتعلق برغبة الكونغرس في عزل الهيئات الإدارية عن تأثير الرئيس و السلطة التنفيذية² . بالإضافة إلى محاولة الاستجابة للحاجات الاقتصادية والاجتماعية.

كما أن هذه الهيئات تبقى خاضعة للكونغرس من الجانب الوظيفي فهو الذي يقوم بإنشائها وتحديد مختلف اختصاصاتها كما ويقوم كذلك بتقييمات دورية حول دورها وفائدة تواجدها.

ومن ناحية اخرى فإن الصراع بين الرئيس و الكونغرس في الرقابة المالية يتمحور حول من يتولى التأثير على هذه الوكالات المستقلة .

أما عن النظام القانوني للهيئات المستقلة فهي تتمتع باستقلالية واسعة خاصة من الناحية العضوية بالنظر إلى: تركيبها الجماعية حيث أن :

- أعضائها يتمتعون بعهدة تتجاوز عهدة الرئيس .
- تعيين الاعضاء يتم بالتشارك بين الرئيس ومجلس الشيوخ .
- اختيار الاعضاء يكون من الاوساط المهنية .

¹- وليد بوجملين ، الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر، الدار البيضاء ، سنة 2012، ص10.

²-سمير حدري ، مرجع سابق ، ص 11.

ثانيا: ظهور السلطات الإدارية المستقلة في بريطانيا.

السلطات الإدارية المستقلة في بريطانيا هي هيئات حديثة النشأة مقارنة بأمريكا حيث عرفت تطورا ابتداء من الثمانينات وعرفت ب " الضبط المستقل المشخص " وهو شخص وحيد يكون مسؤول أمام السلطات السياسية ، ثم تطورت هذه السلطات لتأخذ الشكل الأمريكي تحت تسمية " الكونغرس " ¹ أي بمعنى " المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة " ، وهي عادة ما تتخذ شكل دواوين .

وكان الهدف من نشأة هذه الدواوين ظهور عدة أسباب نذكر منها :

- رغبة الحكومة في تقليص المرفق العام.

- كونها تقع خارج السلم الإداري التقليدي ، ومن ثم فإن إنشاءها يعني حصر مهام الوزراء في

المسائل ذات الأهمية الاستراتيجية الكبرى .

- عدم رضا الجمهور تجاه السلطة السياسية ومن ثم ضرورة إنشاء هيئات جديدة لإعادة بعث

الثقة وحل مشاكل جد حساسة.

- رغبة حكومة السيدة " تاتشر " في تقليص حجم صلاحيات السلطة المحلية ، لذلك تم على

المستوى المحلي إنشاء البعض من هذه الهيئات والتي تخضع مباشرة للوزراء وتسهر على ضبط المرفق العام المحلي.

- وأخيرا ، ظهور مفهوم التسيير العمومي الجديد ².

حيث أن السلطات الإدارية المستقلة في بريطانيا تتدخل في عدة مجالات مختلفة اقتصادية، واجتماعية،

وثقافية ووظيفتها إدارية ذات طابع شبه قضائي.

كما عرفها وزير الوظيف العمومي الإنجليزي بأنها " عبارة عن هيئات تنشأ عن طريق السلطة أو

بواسطة قرار والتي يمكن أن تكون ديباجة ملكية أو بالتشريع أو بقرار وزاري بسيط ، ذلك بهدف تأدية وظيفة

وطنية تريد الحكومة أن تقوم بها ، وبالتالي دون أن تكون مسؤولة مباشرة لوزير أو قسم وزاري معين " .

ونجد الفقيه " هوارد ميشان " ينظر إلى هذه الاستقلالية بأنها نسبية ، أي ليست استقلالية تامة ، وكما

أن حياد الأعضاء مشكوك فيها ، بما أن سلطة التعيين من اختصاص الوزراء من جهة أخرى ³ .

¹ - سامية العايب ، السلطات الادارية المستقلة ، محاضرات ملقاة على طلبة السنة الأولى ماستر ، منازعات إدارية ، قسم العلوم القانونية والإدارية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة قلمة ، 2015 منشورة على الموقع الخاص بالجامعة ، ص10.

² - موسى رحوني ، الرقابة القضائية على السلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري ، مذكرة لنيل درجة الماجستير في العلوم القانونية ، تخصص قانون إداري وإدارة عامة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، 2013، ص10، ص11.

³ - سمير حدري ، مرجع سابق، ص14.

وهذا يرجعنا إلى القول بأن طريقة التعيين سيطغى عليها الجانب السياسي ، وبالتالي الاستقلالية الممنوحة لهذه الهيئات المستقلة ترفع مشاكل قانونية وسياسية في آن واحد¹ .
ومما سبق دراسته نستنتج في النموذج الإنجليزي خاصيتان تتمتع بهما المنظمات الغير حكومية الشبه المستقلة وهي:

- كون سلطات الضبط المستقلة في بريطانيا هياكل فردية ، فالمدير العام لا يتأثر نخبه معينة ، بل هو المسؤول الشخصي والوحيد عن عملها ، وهو خيار جاء كرد فعل معارض للنموذج الأمريكي ، باعتبار أن الجماعية تساهم في طول وتعقيد عملية اتخاذ القرار .

- كون قرارات سلطات الضبط البريطانية قابلة للطعن امام الهيئة المكلفة بالمناقشة² .

وعلى سبيل الحصر نذكر بعض من اللجان المستقلة و التي هي أكثر شهرة:

- مؤسسة الفيليم البريطاني .

- هيئة الإذاعة البريطانية .

- مجلس أبحاث الدواء .

- سلطة الطيران المدني .

- مركز دراسة البيئة .

ثالثا: ظهور السلطات الادارية المستقلة في فرنسا

كانت أول مرة يطلق فيها المشرع الفرنسي صفة السلطة الإدارية المستقلة سنة 1978 وذلك بمناسبة

انشاء اللجنة الوطنية للإعلام والحريات COMMISSIONS NATIONAL DE L'INFORMATIQUE

ET DE LA LIBERTE و التي كيفت صراحة بسلطة إدارية مستقلة.

وكان لسبب ظهورها خلفيات ترجع إلى قصور الإدارة الكلاسيكية عن مسايرة متطلبات المواطنين الإدارية والاقتصادية بما يتوافق مع التطور الحاصل ، ومنها ما يرجع إلى أسباب اقتصادية وسياسية محضة³ .

كما أنها لا تخضع لسلطة رئاسية ولا سلطة وصائية.

ومن بعد تم إنشاء هيئات من نفس النموذج أهمها :

¹ - سمير حدري، المرجع نفسه ، ص14 .

² - سامية العايب ، مرجع سابق ، ص09 .

³ - سامية العايب ، مرجع سابق ، ص10 .

-الهيئة العليا للسمع البصري.

-انشاء اللجنة المتعلقة بشفافية وتعددية الصحافة في قانون23اكتوبر 1984.

- لجنة عملية البورصة .

ويؤكد الفقه الفرنسي أن الخاصية الأساسية هي الاستقلالية وهو العنصر الذي يميز بين السلطات الإدارية المستقلة والهيئات الإدارية الكلاسيكية الأخرى ، وأن عنصر الاستقلالية هو الذي يسمح للهيئات الإدارية المستقلة بتحقيق المهمة الموكلة لها والمتمثلة في ضبط السوق الاقتصادي¹ .
وإذا كان إنشاء هذه السلطات يعود إلى سنوات السبعينيات ، فلقد عرف تزايداً في سنوات الثمانينات وهو تزايد لم يخضع حسب الفقهاء لخطة مسبقة ولا لأي تصور شامل².

الفرع الثاني: ظهور السلطات الادارية المستقلة في القانون الجزائري

إن سلطات الضبط الاقتصادي والتي يطلق عليها أيضا السلطات الادارية المستقلة وهي مؤسسات جديدة المكونة لجهاز الدولة في الجزائر.³
ولم يظهر هذا النوع من السلطات في القانون الجزائري، إلا في بداية التسعينات، فاعتمدت الجزائر في ذلك على التجربة الفرنسية، وقد ظهر مفهوم السلطات الادارية المستقلة لأول مرة في الجزائر بإنشاء المجلس الاعلى للإعلام بموجب قانون رقم: 90-07 المؤرخ في 03 أفريل 1990 المتعلق بالإعلام ، إذ نصت المادة 59 من هذا القانون أنه : " يحدث مجلس أعلى للإعلام وهو سلطة إدارية مستقلة...وتتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي".

فيعتبر هذا المجلس سلطة ادارية مستقلة ضابطة ، بحيث يضمن استقلال القطاع العمومي للبحث الاذاعي والصوتي والمرئي، إلا أن هذا المجلس لم يصمد طويلا بسبب المشاكل التي يعيشها الاعلام في الجزائر⁴.

¹-سعيدة راشدي ، مفهوم السلطات الادارية المستقلة ، ملتقى وطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي ، جامعة بجاية ، يومي 23و24ماي، 2007 ، ص 3.

²- وليد بوجملين ، مرجع سابق ، ص 09، ص 12.

³-ناصر لباد ، القانون الاداري ، التنظيم الاداري ، الجزء الأول ، طبعة ثانية ، دون دار النشر، الجزائر، 2001، ص 101.

⁴-سعيدة راشدي ، المرجع نفسه، ص 03 .

الأمر الذي أدى إلى حل هذا المجلس في عام 1993 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93-252¹ ، وفي نفس السنة 1993 صدر القانون 10/90 المتعلق بالنقد والقرض والملغى بموجب الامر 11/03 الذي بموجبه تم استحداث كل من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية المكلفان بضبط المجال المصرفي .

كما تم في سنة 1993 إنشاء سلطة اخرى وهي لجنة تحكيم عمليات البورصة ومراقبتها وبعدها أنشأ المشرع الجزائري مجلس المنافسة في سنة 1995 والذي يعمل على ترقية المنافسة و حمايتها من مختلف الممارسات المنافسة للمنافسة الحرة ، ثم فيما بعد أنشأ وسيط الجمهورية في سنة 1996 ، كما قام المشرع الجزائري سنة 2000 بإعادة النظر في التشريع المتعلق بالاتصالات ، فتم إنشاء سلطة ضبط البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية.

وفي المجال المنجمي أنشأ المشرع الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والرقابة المنجمية في سنة 2001.

قام المشرع سنة 2002 بإنشاء لجنة ضبط الغاز والكهرباء في سنة 2002 ، وبعد ذلك أنشأ سلطة ضبط النقل في سنة 2002 ، وفي سنة 2005 أنشأ سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه² وكذلك استحدثت هيئة إدارية أخرى أسماها : الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته سنة 2006 وهذا لمواجهة ظاهرة الفساد الاقتصادي .

إضافة إلى سلطة ضبط سوق التبغ و المواد الغذائية، وسلطة رقابة التأمينات غير أهما تخضعان لرقابة وزير المالية.

فبهذا بلغ عدد السلطات الادارية المستقلة 14 سلطة، حيث أنها تختلف عن السلطات الادارية التقليدية بأنها لا تخضع لأية رقابة إدارية أو وصائية ولا تخضع لمبدأ التدرج الهرمي الذي تتميز به الإدارة والهيكل المكونة لها ، كما لا تعتبر السلطات الإدارية المستقلة لجان استشارية ولا مرافق عامة ، كما أن هذه السلطات لا تتمتع بنظام موحد من حيث التكوين وطريقة التعيين فهي تختلف من سلطة إلى أخرى ، إلا أنه يوجد من بين هذه المؤسسات من تتمتع بالشخصية المعنوية ومنها لا تتمتع بذلك .

¹-المرسوم الرئاسي رقم 252/93 المؤرخ في 26 أكتوبر 1993، المتعلق بالمجلس الاعلى للإعلام.

²-صليحة نزلوي ، سلطات الضبط المستقلة،ألية للانتقال من الدولة المتدخلية الى الدولة الضابطة ، ملتقى وطني كلية الحقوق ، جامعة تيزي وزو ، يومي 23 و24 ماي 2007، ص 18.

وفي نفس الإطار فمجلس النقد والقرض حسب الامر 11/03 المتعلق بالنقد والقرض يتمتع بسلطة إصدار الأنظمة والقرارات الفردية، أي أداة سريعة في القطاع المصرفي مع الإشارة أنه لا يتميز بالشخصية المعنوية كما أنه لم يشير إلى طبيعته القانونية، وكذا اللجنة المصرفية أيضا بدورها لا تتمتع بالشخصية المعنوية¹. وكأي سلطة إدارية كانت لها أسباب ودوافع أدت إلى ظهورها. وجب علينا التطرق إليها و إحصاء هاته السلطات و ذكر مستجداتها في التعديل الدستوري سنة 2006.

أولا : أسباب ظهور السلطات المستقلة في الجزائر :

ويمكن حصرها في أربعة أسباب:

1 - الأسباب الاقتصادية:

عرفت الجزائر في الثمانينات خاصة سنة 1986 انخفاض أسعار النفط وهو ما أدى إلى ظهور سلسلة من المشاكل التي تمثلت مظاهرها في :
*تخلف مشاريع الدولة وانخفاض القدرة الشرائية، وتخليها عن دعم أسعار المواد الاستهلاكية، وانتشار الفساد الإداري وفقدان الثقة في السلطة فانجر عنها ردود أفعال تطالب بالتغيير.
هذه الأسباب أدت إلى صدور دستور 10 ديسمبر 1963²، والذي حمل جملة من الإصلاحات الاقتصادية والإدارية مع تطوير الإدارة وتكييفها مع المستجدات الحديثة.
افتقدت مؤسسات الدولة الاقتصادية والمالية خصوصا مواصفات الترشيد والعقلنة، ولم تعد ملائمة لمتغيرات الاقتصاد الوطني والدولي، حيث ظلت هيكلتها تتسم بالبدائية بفعل عدم قدرتها على التكيف مع الخصوصيات الجديدة للمحيط وطبيعة المهام.³
وتمثلت الإصلاحات في :

*تخلي الدستور عن احتكار الدولة للتجارة الخارجية.

*إقرار حق الملكية الخاصة من دون قيد.

¹-صليحة نزلوي، مرجع سابق، ص 18.

²- دستور الجزائر لسنة 1963، الإعلان المتضمن نشر دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، ج ر العدد64، الصادرة في 10 سبتمبر 1963.

³- منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، اطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص قانون الأعمال، قسم الحقوق كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2016، ص74.

* حصر الملكية العامة في الثروات الطبيعية والمرافق العامة .

* تحرير الاقتصاد من التسيير الإداري وهو ما أدى بالدولة إلى رفع الاحتكار وانسحابها من النشاط الاقتصادي.

2- الأسباب السياسية :

- تقديم ضمانات قوية لحياد تدخلات الدولة .
- تطبيق سياسة إصلاح الدولة من منتجة للضوابط إلى دولة ضابطة .
- المتطلبات مبادئ التجارة الحرة 2005، حيث يفرض هذا الأخير فتح قطاعات منافسة كالمواصلات والطاقة وإقامة نظام ضبط خاص بكل قطاع .

3 - الأسباب القانونية :

تتأكد في متطلبات حماية الحريات العامة للأفراد لذلك تم تكييف السلطات الإدارية المستقلة بضبط قطاعات حساسة ذات علاقة مباشرة بحرية الأفراد .

4- الأسباب التقنية :

عدم تكييف الوسائل التقليدية للتعبير عن السلطة السياسية مع متطلبات هذه القطاعات .
وتطبيق أسس الضبط الاقتصادي للقطاعات الهامة في الدولة، مع تكريس نظام تسيير يتكيف مع التحولات الاقتصادية المعاصرة، والسماح بمشاركة واسعة للأشخاص من فئات مختلفة، وخاصة المهنيين في ضبط قطاع نشاطهم الاقتصادي¹.

ثانيا : إحصاء السلطات الاقتصادية في الجزائر :

بلغ عدد السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر حوالي ثمانية عشر (18) سلطة، والملاحظ أن هذه السلطات تم حصرها في سلطات الضبط الاقتصادي، وفي نفس الوقت أهملت السلطات المكلفة بمحاربة

¹ -عبد الهادي بن زيطة ، نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة في القانون الجزائري ، دراسة حالة تنظيم عمليات البورصة وسلطة البريد والمواصلات ، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي ،كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية ، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية ، يومي 24/23 ماي 2007، منشورة على الأنترنت ،ص166.

البيروقراطية وحماية الحريات العامة ، إلا انه استدرك الوضع مؤخرا بإنشاء عدة سلطات إدارية مستقلة في هذا المجال .

ونكر منها على سبيل الحصر بعض السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي :

-مجلس النقد والقرض.

- اللجنة المصرفية.

- لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة.

- مجلس المنافسة.

-سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

ثالثا: مستجدات السلطات الإدارية المستقلة في التعديل الدستوري لسنة 2016.

نجد في موضوع دراستنا هذا ان تعديل دستور 2016 أعطى نصيبا كبيرا للسلطات الإدارية ، حيث بقي محافظا على المكتسبات الوطنية في الجانب الاقتصادي مما يسهل دخول اقتصاد السوق حيث نص التعديل في المادة 37 من الدستور على: " حرية التجارة والصناعة مضمونة وتمارس في إطار القانون " .

وكذا المادة 43 منه : " حرية الاستثمار والتجارة معترف بها ، وتمارس في إطار القانون "

ونصت المادة 203 منه على: " تتولى الهيئة على الخصوص مهمة اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد ، تكريس مبادئ دولة الحق والقانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الممتلكات والأموال العمومية والمساهمة في تطبيقها .

ترفع الهيئة إلى رئيس الجمهورية تقريرا سنويا عن تقييم نشاطاتها المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته والنقائص التي سجلتها في هذا المجال والتوصيات المقترحة عبد الإقصاء"¹ .

المطلب الثاني: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة

عرف الفقه السلطات الإدارية المستقلة بأنها عبارة عن هيئات وطنية تتمتع بالاستقلالية التامة واختلفت تسمياتها فعلى سبيل المثال سميت هذه الهيئات بالسلطات الإدارية المستقلة والبعض يسميها بالوكالات التنظيمية المحايدة وغيرها ، ويطلق عليها البعض الأخر بالهيئات التنظيمية في المجال الاقتصادي على الرغم من اختلاف تسمياتها إلا أن مضمونها واحد .

¹ - القانون رقم : 01/16، المؤرخ في 07 مارس 2016 ، المتضمن التعديل الدستوري المؤرخ في 07 مارس 2016، ج ر العدد 14 الصادرة في 07 مارس 2016 ، ص 35.

واختلف شراح القانون لا سيما في فرنسا في تحديد مفهوم السلطة وبالرجوع إلى مختلف القوانين المنشأة لهذه المؤسسات نحاول الإحاطة بمعنى عبارة السلطات الإدارية المستقلة وجب علينا تقسيمها إلى ثلاثة أجزاء هي السلطة، الطابع الإداري والاستقلالية ليتضح المفهوم العام لهذه السلطات.

وبذلك نقسم هذا المطلب إلى فرعين التعريف بالسلطة (الفرع الأول) وخصائصها (الفرع الثاني)

الفرع الأول: ماهية السلطة

تعتبر السلطة أهم الخصائص المميزة لهيئات الضبط في حين يعتبر الضبط أهم المؤثرات التي أدت إلى إنشاء هذا النوع من الهيئات ، هنا نجد أن الفقه الفرنسي الذي عبر على السلطة علي أنها: "لا تنحصر في الآراء الاستشارية وأن تقديم آراء وإرشادات ، وإنما هو تمتع السلطات الإدارية المستقلة بسلطة إصدار القرارات والتي يعود اختصاصها الأصلي للسلطة التنفيذية"¹ .

وبالتمتع للاختصاصات الممنوحة لهذه الهيئات نستخلص أنها ليست مجرد هيئات استشارية بل

تتمتع بسلطة

اتخاذ القرارات كانت في السابق تتمتع بها السلطات التقليدية، فضلا عن هذا تقوم السلطات الإدارية المستقلة أحيانا بالحلول محل السلطة القضائية في ممارسة الاختصاص القمعي كما هو الحال للجنة المصرفية، وإن دل هذا على شيء فهو الطابع السلطوي المؤكد لهذه الهيئات² .

أولا: تعريف السلطة.

أطلقت تسمية السلطة لأول مرة على هيئات غير تلك الإدارية التقليدية (السلطة التنفيذية، التشريعية ، القضائية) المعروفة في التشريع الفرنسي ثم تبعه المشرع الجزائري حين قام هو الآخر بإنشاء هيئة المجلس الأعلى للإعلام سنة 1990 بموجب قانون رقم 07/90 المؤرخ في 03 أفريل 1990 التي كیفها بالسلطة الإدارية المستقلة الضابطة، ولمعرفة معنى السلطة نتطرق للمعنى اللغوي والفقهي حتى يتضح ذلك.

¹ --مسعود وقواق، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصري في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2015، ص16.

² --صبرينة بلعزلي، نظام التدابير القانونية المتخذة من قبل السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بجاية، 2011، ص74.

1-التعريف اللغوي:

السلطة لغة هي السيطرة والتحكم، تسلط عليه أي تحكم وتمكن وسيطر¹، والسلطة عند البعض هي الحق في أن تواجه الآخرين وتأممرهم بالاستماع والطاعة وبهذا فإن السلطة تعني الحق. ويجدر بالذكر توضيح ما تعنيه كلمة **autorité** في اللغة الفرنسية حيث تختلط مع كلمة أخرى تحمل نفس المعنى وهي **pouvoir**، إلا أن يقصد بهذه الأخيرة السلطة العامة بالمفهوم العام سواء كانت مستمدة من اعتبارات رسمية كالقدرة أو القوة كالقول **pouvoir d'achat** للتعبير على القدرة الشرائية، أما مصطلح **autorité** فيشير خاصة لسلطة الوظيفة العامة فيقال سلطة إدارية، ورجال السلطة **agents d'autorité**².

كما تعني قوة أو قدرة فردية أو جماعية تكون قادرة على إخضاع الآخرين و جعلهم يطيعون أو يمنحون إرادتهم، و في القانون الدستوري يمن النظر إلى السلطة من خلال وجهتي نظر وظيفية و عضوية. الجانب الوظيفي: السلطة هي القدرة أو الإمكانية في اتخاذ قرارا تنفيذي .

الجانب العضوي: تشير السلطة إلى العضو الذي يتولى الوظيفة الاجتماعية المطابقة له³

2-التعريف الفقهي:

السلطة في نطاق القانون الإداري هي أحد الأصول العامة للإدارة عند Henri fayor حيث أن إعطاء الأوامر والصلاحيات للمنطقة الصحيحة هي جوهر السلطة والسلطة متأصلة في الأشخاص والمناصب فلا يمكن تصورهما كجزء من المسؤولية⁴ وتترجم السلطة أيضا بصلاحيات اتخاذ القرارات قابلة للتنفيذ أي ذات طابع تنفيذي وعليه فمصطلح السلطة في مفهوم السلطات الإدارية المستقلة يبين لنا أننا أمام هيئات لا ينحصر دورها في تقديم آراء استشارية فقط وإنما يوحى هذا المصطلح تمتع تلك الهيئات بالعديد من الصلاحيات التي يعود اختصاصها الأصلي للسلطة التنفيذية وبالرجوع إلى الاجتهادات الفقهية نجد مثلا الأستاذ "عبد الله حنفي" الذي عبر علي أن السلطة احد الأركان الواجب توافرها لتكوين دولة ما، فإذا

¹ -لقاموس الجديد، معجم عربي مدرسي ألفبائي، د.ط، مصنع الكتاب للشركة التونسية للتوزيع، 1979، ص 479 .

² -مسعود فواق، مرجع سابق، ص 15.

³ -نجوى سلطاني و منيرة رقطي، السلطات الإدارية المستقلة بين الاستقلالية و التابعة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قلمة، 2016، ص 9.

⁴ -سمير الشوبكي. المعجم الإداري، ط1، دار أسامة للنشر والتوزيع الأردني، عمان، 2006، ص، 188.

توافرت باقي الأركان مثل الأرض والشعب دون وجود سلطة فإننا لا نكون أمام دولة وفقا لقواعد القانون الدولي¹.

إن المشرع الجزائري لم يقدم أي تعريف لمصطلح السلطة بل انه لم يعترف حتى بالطابع السلطوي لكل السلطات الإدارية المستقلة ، واعترف بذلك للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، سلطة ضبط البريد والمواصلات الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية ومجلس المنافسة وبالتمعن في الاختصاصات الممنوحة لهذه الهيئات يسمح لنا باستخلاص هذا الطابع وبالتالي ليست مجرد هيئات استشارية فقط . بل تتمتع بسلطة إصدار واتخاذ قرارات كانت تتمتع بها السلطات التقليدية (التنفيذية، التشريعية والقضائية) فمثلا لجنة ضبط الكهرباء والغاز أصبحت تتمتع بالاختصاصات المخولة سابقا لوزير الطاقة والمناجم الذي يمثل إحدى السلطات التقليدية في الدولة والمتمثلة في سلطة التنفيذية ، فضلا عن هذا تقوم السلطات الإدارية المستقلة أحيانا بالحلول مكان السلطة القضائية في ممارسة الاختصاص القمعي كما هو الحال للجنة المصرفية، واتفق الفقهاء الفرنسيين على أن المشرع الفرنسي لم ينشئ سلطة رابعة إلى جانب السلطات الثلاث : التنفيذية، التشريعية ، والقضائية وإن أطلق المشرع وصف سلطة علي هيئة ما فانه يبتغي من وراء ذلك إلى تبيان الطبيعة الخاصة بها ، وبالتالي إخراجها عن الهيئات الإدارية التقليدية² ، وفي الأخير نصل إلى أن السلطة التي تتمتع بها الهيئات الإدارية المستقلة لا تنحصر في تقديم الآراء الاستشارية أو الاقتراحات ، بل تتعداها إلى سلطة إصدار قرارات هي في الأصل من اختصاص السلطة التنفيذية .

و يمكن القول أن السلطات الإدارية المستقلة ليست سلطة رابعة وإنما هي سلطات إدارية وتعتبر من إدارات الدولة في حين يمكن اعتبارها بمثابة سلطة ذات طابع إداري كما أنها ليست كباقي الإدارات التقليدية .
و لقد عرفها الأستاذ (رشيد زويمية) على أنها :

« ces nouvelles structures, dénommées autorités administratives indépendantes, que l'état utilise aux lieu et place de l'administration classique

¹ - ناجية شيخ ،المركز القانوني للهيئة الوطنية للرقابة من الفساد ومكافحته ، مجلة قانونية ، ع 1، 2010، بن عكنون الجزائر ، ص، 04.

² -عبد الله حنفي ، السلطات الإدارية المستقلة (دراسة مقارنة) ، د ط ، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص13.

pour remplir les nouvelles taches que commande la régulation des activités économiques et financières »¹

ثانيا: الطابع الإداري

أضفى المشرع الجزائري الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة وهذا يظهر من خلال مجلس المنافسة صراحة بموجب المادة 23 من الأمر 03/03 المتعلق بالمنافسة المؤرخ في 19 جويلية 2003 حيث نصت هذه المادة على أنه: "تنشأ لدى رئيس الحكومة سلطة إدارية تدعى في صلب النص "مجلس المنافسة" تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"، انطلاقا من صدور الامر رقم 03/03 فصل المشرع صراحة في الطبيعة الإدارية لمجلس المنافسة بتكليفه بالسلطة الإدارية علي غرار نظيره الفرنسي وهو ما يدل علي استبعاد المشرع لإنشاء هيئة قضائية خاصة في القطاع الاقتصادي والمالي وتبنيه لنموذج السلطات الإدارية المستقلة²، ونفس الأمر بالنسبة لوكالتي ضبط النشاط المنجمي اللتان كيفهما المشرع الجزائري صراحة بأتهما "سلطة إدارية مستقلة"، وفي نفس الوقت لم يضيفي هذه الصفة على باقي الهيئات إذ يستعمل تارة مصطلح "سلطة ضبط مستقلة" وتارة أخرى "هيئة مستقلة".

إن المعروف فقها أن كلمة الإدارة تتضمن معنيين الأول يخص نشاط التسيير والثاني يخص الجهاز الذي يتولى هذا النشاط الاول مادي والثاني عضوي.

1-المعيار العضوي.

حاول العديد من الشراح تعريف الإدارة معتمدين علي الجانب العضوي حيث يرى البعض أنها مجموع الهيئات التي تتكفل بالنشاط الاداري منها الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات الادارية.... إلخ. إن مشاركة الاجهزة العمومية في النشاط الاداري يختلف باختلاف الانظمة السياسية في كل بلد ويقصد بالإدارة عموما الاجهزة التي لها مهمة العمل على توفير مختلف متطلبات الجماعة وتمثل هذه الاجهزة على سبيل المثال في السلطات التالية سلطة مركزية (رئيس الجمهورية والوزير الأول...) سلطات محلية لنظام عدم التركيز (والي، رئيس الدائرة....) السلطات اللامركزية الإقليمية (رئيس المجلس الشعبي البلدي.....) والسلطات اللامركزية المرفقية (مدير، مؤسسة عمومية....).

¹ -Rachid zouaimia , les autorités administratives indépendantes et la régulation économiques , Idara n° 28 , 2004 , p .6.

² -وليد بوجملين، مرجع سابق، ص202.

وكما سبق الإشارة إليه فإن السلطات الادارية المستقلة قد لا يكتفيها القانون صراحة بذلك لاسيما كما هو الحال في القطاع المالي في الجزائر .

2- المعيار المادي:

وذلك بالنظر إلى نشاط هذه الهيئات ومن أهدافها السهر على تطبيق القانون واحترامه في المجال المخصص لها من طرف المشرع فنجد لجنة ضبط الكهرباء والغاز قد منحها المشرع الجزائري اختصاصه السهر على احترام القوانين والتنظيمات المتعلقة بالقطاع ورقابتها، فهذه الأعمال تعتبر أعمال إدارية وقرارات واجبة التنفيذ ، فهي بذلك قيام بصلاحيات السلطة العامة والتي يعترف بها للسلطات الإدارية¹. هذا المعيار خاص بمنازعة قراراتها إذ يمكن محاصمتها أمام القضاء الإداري (مجلس الدولة) ، رغم إخضاع البعض منها الي رقابة القاضي العادي².

وما يجب التنبيه له في هذا الصدد هو أن القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة تشكل استثناء، ولا تخضع لاختصاص القضاء الإداري كأصل عام، بل تدخل في اختصاص القاضي الفاصل في المواد التجارية علي مستوي مجلس قضاء الجزائر المادة 63 من الامر 03/03 المتعلق بالمنافسة³.

لم يعمم التشريع الجزائري تكييف السلطة الإدارية على كل سلطات الضبط ، فإذا كان كل من مجلس المنافسة ، سلطة ضبط المياه والوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري استفادت من هذا التكييف بموجب النص المنشئ ، فإن اللجنة المصرفية عرفت تدخل الاجتهاد القضائي لا ضفاء هذا التكييف عليها ، في حين إن بقية الهيئات عرفت صمت المشرع بهذا الخصوص مما يفتح مجال الاعتماد معايير الفقه والاجتهاد القضائي لاستنتاج طبيعتها القانونية⁴.

ثالثا: الاستقلالية.

ومعناه عدم خضوع السلطات الإدارية المستقلة لأي رقابة إدارية أو وصائية كانت مع عدم تلقيها اية تعليمة هذا ما جاء في القانون الفرنسي ، إلا أن الاستقلالية في الجزائر، فيرى الأستاذ "زويمية

¹-وليد بوجملين ، مرجع سابق ، ص 23.

²-عبد الكريم عسالي ، لجنة قطاع الكهرباء والغاز ، ملتقى وطني حول سلطات الضبط الاقتصادي والمالي ، جامعة بجاية ، يومي : 23 ، 24 ماي 2007 ، ص 08 .

³-الأمر رقم 03/03 ، مؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق بالمنافسة المعدل ، ج ر العدد 43 ، صادر في 20 يوليو 2003 (معدل ومتمم بموجب الأمر رقم 12/08).

⁴-وليد بوجملين ، مرجع سابق، ص 84 ، 185 .

رشيد" بأنها هي عدم الخضوع لأية رقابة سليمة كانت أو وصائية، سواء كانت السلطة المعنية تتمتع بالشخصية المعنوية أم لا، وعلي هذا الأساس لا تعد بمثابة معيار أو عامل فعال لتحديد أو قياس درجة الاستقلالية¹.

وفي فرنسا فقد كرس المجلس الدستوري الفرنسي معيار الاستقلالية عن الحكومة بقوله "حيث أن تعيين سلطة إدارية مستقلة عن الحكومة من أجل الاضطلاع بوظيفة جد هامة...يشكل ضمانا رئيسية من أجل ممارسة الحريات العامة" وعليه فإن هذه السلطات تقع خارج السلم الإداري التقليدي². وهذه الصفة تعطي المرونة العالية والكفاءة الفعالة لإدارة ما أوكلت به، فهي قد تباشر صلاحيات تشريعية بما تصدره من قرارات وتعليمات وقد تباشر صلاحيات تنفيذية وتمارس أيضا صلاحيات قضائية مما يجعلها مستقلة عن تأثير باقي السلطات والجهات الأخرى للدولة³. ومسألة الاستقلالية هي مسألة نسبية بين الدول وهذه الأخيرة هي التي تمنح لهذه الهيئات إما الاستقلالية التامة أو شبه تامة أو متعلقة بمجالات أخرى.

فالاستقلالية الممنوحة لهذه السلطات تسمح لها باتخاذ القرار بصفة أسرع خاصة وأنها معفاة من العديد من العقوبات الإجرائية التي تحكم عملية اتخاذ القرار بالنسبة للهيئات الإدارية التقليدية على غرار عدم خضوعها للتحكيم الوزاري والرقابة المسبقة للنفقات⁴.

الفرع الثاني: خصائص السلطات الإدارية المستقلة

لا بد من بيان أهم خصائص السلطات الإدارية المستقلة، من خلال التعريف السابق لهذه الهيئات تظهر لنا جملة من السمات التي تميز هذه الهيئات عن غيرها يمكن حصرها في ثلاث خصائص وهي تعدد الصلاحيات الفعلية لهذه الهيئات وتنوعها والطابع السلطوي و التمتع بالشخصية المعنوية للهيئات .

¹-مسعود وقواق، مرجع سابق ص 18 .

²-وليد بوجملين، مرجع سابق، ص: 25 و 26 .

³-عبد الله لعويجي، اختصاصات مجلس المنافسة الجزائري، بحث في الملتقى الوطني لحرية المنافسة مع القانون الجزائري، جامعة باجي مختار، كلية الحقوق، عنابة نيسان 2013، ص 5 و 6 .

⁴-وليد بوجملين، مرجع نفسه، ص 190.

أولاً: الطابع السلطوي

من أولى الخصائص المميزة للسلطات الإدارية المستقلة هو الطابع السلطوي حيث يعطي لها مكانة مميزة ويعتبر الفقه أن من أهم العناصر المميزة للهيئة المعروف على أنها سلطة هي قدرتها على إصدار القرارات التنفيذية وجواز الطعن قضائياً في القرارات التي تصدرها على أساس تجاوز السلطة والسؤال الذي يطرح هل السلطة التي تتمتع بها هيئات الضبط هي بمفهوم تلك المخولة للسلطات الإدارية الثلاث؟ ال بالنسبة للفقهاء فإنه صار خلاف بينهم من يرى أنه لا بد من تمتع هذه الهيئات بسلطة إصدار الأنظمة و سلطة اتخاذ القرارات الفردية منهم الفقيه René chapus حين أكد على أن منح وصف السلطة لهيئة ما لا يمكن أن يكون مبرر إلا إذا كانت الهيئة تتمتع بسلطة قرار فعلي بمناسبة ممارسة مهامها أما البعض الآخر من الفقه يرى عكس ذلك فالهيئة يكفي لاعتبارها سلطة أن تؤدي صلاحية. التأثير والإقناع لديها إلى نفس النتائج ، بمعنى أنه لا يهم أن تصدر هيئة ما قرارات نافذة لاعتبارها سلطة . وعن موقف القضاء والتشريع ذهب مجلس الدولة الفرنسي في بداية الأمر إلى اعتبار هيئة ما سلطة لا يكون مبرر إلا إذا كانت الهيئة تتمتع بسلطة اتخاذ القرارات الفردية النافذة لكن سرعان ما تراجع المجلس عن هذا الموقف ، ليقرر بان الهيئات التي تملك مجرد القدرة علي التأثير يمكن اعتبارها سلطات ، فالمجلس تبنى معيار التأثير كمعيار حاسم لتحديد الطابع السلطوي ، وبالفعل لم يتردد المشرع الفرنسي في إطلاق وصف السلطة على بعض الهيئات التي لا تمتلك سلطة فعلية مثل المجلس الوطني لتقييم الجامعات¹ .

أما المشرع الجزائري فيمكن القول انه تبنى هو الآخر ذات الموقف حيث جعل بعض الهيئات تتمتع بخاصية او بوصف السلطة إن صح التعبير ، رغم إن مختلف الاختصاصات الممنوحة لها لتتعدي الطابع الاستشاري .

ثانياً: التمتع بالشخصية المعنوية

أضفي المشرع الجزائري صفة التمتع بالشخصية المعنوية لسلطات الإدارية المستقلة عند إدراكه لأهمية ذلك حيث يرى أنها ضرورية من أجل ممارسة هذه السلطات لوظائفها وتعد استكمالاً لاستقلاليتها ، غير أنه ثار خلاف بين الفقهاء فالبعض يرى أن السلطات الإدارية

¹ -اهام هاشمي، استقلالية سلطات الضبط الإدارية في التشريع الجزائري ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة ام البواقي ،

المستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية في حين يري البعض الآخر أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية ويترتب على منح القانون الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة عدة نتائج ورد النص عليها في المادة 50 من القانون المدني لاسيما الذمة المالية والأهلية القانونية في الحدود التي يقرها القانون وحق التقاضي .

إن الملاحظ في القانون الجزائري مقارنة بنظيره الفرنسي هو منح الشخصية المعنوية لهذه الهيئات، باستثناء البعض منها علي غرار كل من اللجنة المصرفية ومجلس النقد والقرض وسلطة ضبط التبغ ولجنة الإشراف علي التأمينات¹ ولكن الواقع أن أغلب السلطات تتمتع بالشخصية المعنوية لأنها تمارس أدوار وصلاحيات مهمة ، ولا تكون هذه الاخيرة إلا بمنح الشخصية المعنوية والذي يترتب عليه الاستقلال المالي والاداري وحق التقاضي .

ويعتبر الاعتراف بالشخصية المعنوية للسلطات الضبط بإرادة المشرع في ضمان استقلاليتها، غير أنه ليس معيار أو عامل حاسم لقياس درجة الاستقلالية ، وتكمن مسألة استقلاليتها السلطات الادارية المستقلة في المجال الاقتصادي في:

ـ الاستقلالية العضوية حيث اعترف المشرع الجزائري لبعض السلطات الادارية في المجال الاقتصادي والمالي بصورة صريحة ، فعدم اعتراف المشرع للجنة المصرفية ومجاس النقد والقرض بالاستقلال المالي وبصورة صريحة جعل الاعباء المالية لهما تقع على عاتق الدولة ومن ثم الاعتماد المطلق على ميزانية بنك الجزائر الذي يثير بدوره إشكالية استقلاليتها عن السلطة التنفيذية لعدة أسباب من بينها أن رأسماله تمتلكه الدولة كليا ، ولا يمكن للبنك توظيف أمواله الخاصة بكل حرية لأنها تخضع إلى قيود سواء من ناحية الكم أو من ناحية اشتراط موافقة الوزير المكلف بالمالية².

ـ التعيين وإنهاء المهام إن طريقة تعيين الموظفين العموميين للإدارة التقليدية في الكثير من الاحيان تتم عبر مرحلتين : مرحلة الاقتراح ، اقتراح الموظف من طرف سلطة إدارية عمومية ثم تأتي مرحلة التعيين بناء على ذلك الاقتراح.....³ .

¹-وليد بوجملين ، مرجع سابق ، ص 25 .

²-إلهام هاشمي، مرجع سابق، ص116.

³جلال مسعد محتوت . مدي استقلاله وحياد مجلس المنافسة ، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية ، العدد الاول ، جامعة مولود .

معمر تيزي وزو ، 2009، ص 241 .

ـ انفراد رئيس الجمهورية بصلاحيه التعيين أول ما يمكن ملاحظته أن رئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص الاصلي بتعيين أعضاء ما يسمى بسلطات الضبط إما مباشرة أو باقتراح من جهات أخرى فمثلا أعضاء مجلس النقد والقرض بما فيهم أعضاء مجلس إدارة بنك الجزائر قبل التعديل 2003 كانت بيد رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة أعضاء مجلس المنافسة ، اللجنة المصرفية ، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ، وعليه فإن تعيين الأعضاء داخل كل هيئة من الهيئات السالفة الذكر حصر هذه الصلاحيه بيد رئيس الجمهورية دون تدخل أي جهة أخرى ، أما بالنسبة لباقي الهيئات يتم تعيين أعضائها بناء على اقتراح من جهات مختلفة .

ثالثا: تنوع الصلاحيات

إن تنوع الصلاحيات المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة يعتبر جزءا هاما من ذاتيتها وصلاحياتها تتنوع من إبداء الملاحظات والآراء والتوصيات التي لا تتيح لها وهي بعيدة أن تجعلها أجهزة استشارية وتحديد توجيهات في المسلك بطريقة مرنة وغير شكلية ، وممارسة تأثير حاسم في الواقع ، فتساهم بذلك وإنما بطريقة أصلية في إعداد القانون¹

نظرا لتمتع سلطات الضبط بقدرة تقنية عالية تمنحها مشروعية في الضبط سوق فان المشرع يمنحها سلطة استشارية واسعة تتخذ من الناحية الشكلية تقديم اراء أو توصيات بشأن النصوص التشريعية والتنظيمية الخاصة بمجالات تدخلها ما يعبر عن مشاركة معيارية في وضع القاعدة القانونية رغم عدم تمتعها بسلطة تنظيمية في بعض الأحيان² .

وبطبيعة الحال إن إنشاء هذه السلطات لم يكن اعتباطيا انما كانت الضرورة الملحة لإيجاد مثل هذه الهيئات تستدعي وبطريقة جدية تأسيس هيئات او مؤسسات غير تلك التي توجد في النظام القانوني والمؤسسي للدولة قديما³ .

ونستخلص من هذا أن السلطات الادارية المستقلة أجهزة جديدة من الاجهزة الادارية للدولة ويرجع الفضل في ظهورها إلى الدول الغربية ، وموضوع الدراسة ينصب على المجال المصرفي الذي يتمثل في مجلس النقد والقرض الذي له سلطة إصدار الانظمة واللجنة المصرفية التي كلفت بعملية الرقابة والتأديب ، كما أن كل من

¹-مسعود وفاق .مرجع سابق ، ص:20.

² -وليد بوجملين ، مرجع سابق ، ص، 302 .

³ وليد بوجملين ، مرجع سابق ، ص، 302.

مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية سلطتان مستقلتان لا يتمتعان بالشخصية المعنوية فيما أن مجلس النقد والقرض ذو طبيعة إدارية أما اللجنة المصرفية فالمرشح لم يشير صراحة بالطبيعة القانونية لها .
تعتبر السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية العمود الفقري للضبط الاقتصادي ، بل أكثر من ذلك هي محرك السوق الاقتصادية والمالية، نظرا لاتساع مجال عملها ونطاق تدخلها وكل واحدة في اختصاصها المخول لها .

إلا أن كثرة الهيئات الإدارية المستقلة في مجالات النشاط الاقتصادي والمالي وتزويدها بسلطات كثيرة يؤدي إلى خلق قواعد جديدة ومتخصصة، وتختلف هذه القواعد من هيئة إلى أخرى، وأحيانا نجد أن المعايير الأساسية لتكييفها كهيئات إدارية مستقلة والضمانات الأساسية ليست مهمة أمام كل الهيئات، وقد يكون هذا النقص في تكريس المعايير والضمانات القانونية معتمدا ويمارس تحت غطاء المرونة والسرعة لضمان فعالية الضبط الاقتصادي

المبحث الثاني : مكانة السلطات الإدارية المستقلة ضمن النظام المؤسساتي للدولة.

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة استجابة لمتطلبات حديثة للدولة مقارنة بمحدودية الهياكل الإدارية التقليدية في الاستجابة لمشاكل المجتمع المعقدة والمتطورة ، ولقد طرحت عدة تساؤلات من قبل رجال القانون انصبت معظمها حول مدى تقبل البنية المؤسساتية للدولة لمثل هذه السلطات المستحدثة¹ ، ومن هنا نقسم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة.

المطلب الثاني: علاقة السلطات الإدارية المستقلة بالسلطات التقليدية.

المطلب الأول: الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة.

إن النصوص القانونية المنشأة لسلطات الضبط المستقلة ، لم تشر كلها إلى طبيعتها القانونية ، بل تختلف من هيئة إلى أخرى ، ونظرا لغياب تكييف قانوني واضح لها في إطار التشريع والقضاء الجزائري ، فكان من الضروري التطرق إلى تحديد الإطار القانوني لهذه السلطات وعلاقتها مع الدستور والنظام الإداري السياسي في الدولة وهذا ما سنحاول توضيحه من خلال هذه النقاط في فرعين هما (الفرع الأول) السلطات الإدارية المستقلة والنظام الدستوري و(الفرع الثاني) طريقة إنشاء السلطات الإدارية المستقلة.

¹ - وليد بوجملين ، مرجع سابق ، ص16.

الفرع الأول: السلطات الإدارية المستقلة والنظام الدستوري والإداري للدولة.

نجد هناك صعوبات بشأن تكييف موقع السلطات بالنسبة للنظام الدستوري للدولة، وإن خصوصية النظام القانوني لهذه السلطات وخاصة ما تعلق منه باستقلاليتها ونظرا للسلطات الواسعة التنظيمية، التنفيذية، شبه القضائية¹. وغيرها من السلطات التي تتمتع بها، الأمر الذي أدى إلى صعوبة إدماج هذه الهيئات وهذا ما نوضحه فيما يلي :

أولا: مدى دستورية السلطات الإدارية المستقلة:

لقد اعترف المجلس الدستوري الفرنسي صراحة بالسلطات الممنوحة لهذه الهيئات، إما في المجال التنظيمي أو التحقيق أو حتى توقيع العقوبات، حتى وإن حصر هذه السلطات في حدود ضيقة في عدة مرات. أما في الجزائر نجد المجلس الدستوري لم يبدي رأيا دقيقا في هذا الموضوع، وبقي النقاش بين الفقهاء مستمرا فهناك من حاول إيجاد مكان لها ضمن اختصاص السلطة التشريعية، ومن يرى أنها خرقا لمبدأ الفصل بين السلطات، أو أنه يشكك حتى في طبيعتها الإدارية،² كما تبقى هذه مجرد آراء فقهية.

والإشكالية تثور في مدى دستورية هذه السلطات كهيئات قائمة بذاتها، كما تنص على مدى دستورية السلطات أو الاختصاصات الممنوحة لها، حيث يرى المجلس الدستوري الفرنسي أنها لا يمكن أن تكون إلا سلطة تنظيمية تنفيذية وليست مستقلة، وتمارس في إطار ما يسمح به القانون، فالأمر يتعلق إذن بسلطة تنظيمية جد ضيقة ولا يمكن أن تؤثر بأي شكل من الأشكال على " مبدأ الفصل بين السلطات ".
والأمر نفسه بالنسبة " لسلطة توقيع العقوبات " فقد اعترف المجلس الدستوري بصلاحيته هذه العقوبات في إطار القانون، ودون المساس " بمبدأ الفصل بين السلطات " السابق الذكر.

أما في الجزائر فكل النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة تعود عبر تأشيراتها إلى الأحكام الدستورية المتعلقة بالتشريع أي المادة 115 من دستور 1989 والمادة 122 من دستور 1996.³
وفي هذا الصدد الأستاذ " خلوفي رشيد " انه لا بد هنا من التفرقة بين السلطات التي أنشأت في إطار دستور 1989 والتي أنشأت في ظل دستور 1996.

¹ - رحومني موسى، مرجع سابق، ص17.

² - سامية العايب، مرجع سابق، ص45.

³ - المادة 122 من دستور 1996 تقابلها المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بموجب القانون رقم 01/16.

وبالتالي فالنصوص المنشأة لهذه السلطات في دستور 1989، وهي المجلس الأعلى للإعلام، ومجلس النقد والقرض ، واللجنة المصرفية ، ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ومجلس المنافسة ، أشرت بالمادة 115، غير أنه ومن بين 26 مجالا المحددة في هذه المادة لا توجد أية أحكام تسمح بإنشاء هذه السلطات ، وفي نفس الوقت فإن النص الدستوري لا يؤهل السلطة التنفيذية لإنشائها .

ويرى الأستاذ "خلوفي" أنه في ظل غياب أي اجتهاد دستوري حول هذه السلطات يمكن تبني وقبول الطريقة التي قدمها المجلس الدستوري الفرنسي لتبرير إنشاء هذه السلطات .

وإذا حاولنا إسقاط أحكام الدستور الجزائري على هذه السلطات نجد أنها تثير نقاشات حادة ، فحسب نص المادة 85 من دستور 1996 المعدل والمتمم في سنة 2008 فإن الوزير الأول يمارس سلطة السهر على حسن سير الإدارة العمومية¹ .

وعلى ضوء المادة 85 من الدستور الجزائري يمكن الاستنتاج أنه إذا كانت السلطات الإدارية المستقلة هيئات إدارية ، فلا يمكن التشكيك في خضوعها للسلطة التنفيذية على غرار السلطات الإدارية الأخرى ، لكن في المقابل فإن استقلاليتها تعفيها من مبدأ الخضوع اتجاه السلطة التنفيذية ومن ثمة التشكيك حول طبيعتها الإدارية

ولقد فصل القانون الفرنسي في هذه النقاشات بالاعتراف بالسلطات الإدارية المستقلة بنظام قانوني² .
بمعنى هل يوجد نص دستوري يسمح بإنشاء هذه الهيئات ؟

للإجابة لا يوجد أي نص في الدستور يعارض إنشاء سلطات الضبط المستقلة ، فالتعديل الجديد نجد أن المشرع الجزائري نص صراحة على "دسترة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته" إلا أنه أدرجها ضمن الفصل الخاص بالهيئات الاستشارية.

والسؤال المطروح كيف نشأ هيئة دون أن تتدخل في اختصاص هيئة أخرى ؟

¹- وليد بوجلين ، مرجع سابق ، ص32.

²- وليد بوجلين ، مرجع سابق ، ص33

ثانيا: السلطات الإدارية المستقلة والنظام الإداري السياسي للدولة

كان هناك اختلاف بين الفقهاء في تكريس سلطات الضبط المستقلة، فهناك من يقول أن هذه الهيئات تتمتع بمشروعية خاصة كونها من أصحاب الخبرة والدراية ومن جهة أخرى بالنظر إلى طريقة تدخلها المرن.

فهذه النظرة كانت قريبة من فكرة توازن السلطات حسب المفهوم الذي جاء به الدستور الإنجليزي، أي توزيع السلطات بين القوى الاجتماعية التي تمثل المجتمع، وذلك لتفادي التعسف، وأن هذه الفكرة كانت حاضرة في تأسيس هذه الهيئات الضبطية المستقلة وهي كافية لإيجاد توازن كون أن هذه الهيئات لا تمارس السلطة التشريعية¹.

وفي الولايات المتحدة الأمريكية جاء بقبول فكرة الرقابة السياسية على هذه الهيئات من طرف الكونغرس عن طريق تعيين أعضاء فيها وتحديد ميزانيتها وإمكانية تعديل بعض القرارات التنظيمية التي تعتبرها غير مشروعة عن طريق التشريع، أما المجلس الدستوري الفرنسي أدخل هذه الهيئات في الجهاز السياسي الإداري²، وفي بريطانيا فإن الفكرة لقيت نفس المشكل حيث ساد مبدأ رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية، فالاستقلالية لهذه الهيئات تقلل من المسؤولية الوزارية إلى تفوق البرلمانين³.

إن سلطات الضبط المستقلة لا تشكل خروجاً عن النظام القانوني السائد في الدولة، ذلك أن الرغبة في إبعادها عن سلطة الحكومة لا يمكن أن تؤدي إلى إقصاء فكرة كونها جزء من الدولة، ومن ثم باستثناء بعض الأحكام الخاصة المحددة عن طريق القانون، فهي تخضع للنظام القانوني المشترك للهيئات الإدارية للدولة، لكن هذا لا يلغي في المقابل خصوصية نظامها القانوني⁴.

وفي القانون الجزائري الإداري، إذ إن أغلبها كيفت على أنها هيئات إدارية تخضع لقراراتها لرقابة القاضي الإداري، وهذا رغم أن تنظيم الرقابة القضائية على قراراتها بشكل مزدوج موزع بين القاضي الإداري

¹-موسى رحومني، مرجع سابق، ص20.

²-عز الدين عيساوي، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، 24/23 ماي 2007، ص207.

³-موسى رحومني، مرجع سابق، ص20.

⁴- موسى رحومني، مرجع سابق، ص21.

والعادي قد يشكك في الطبيعة الإدارية لها خاصة بالنظر للمادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ومن المادة 09 من القانون 01/98 التي تكرس المعيار العضوي لاختصاص القاضي الإداري¹.
يمكن أن نستنتج أن سلطات الضبط المستقلة تثير مشاكل وصعوبات بالنسبة للدستور، إلا أن الاجتهاد القضائي و خاصة الفرنسي تدخل لملائمة وموافقة سلطات الضبط المستقلة مع الدستور والنظام الإداري في الدولة².

الفرع الثاني: طريقة إنشاء السلطات الإدارية المستقلة.

إن الهدف من البحث في طريقة إنشاء هيئات الضبط له غاياتنا تحديد الجهة المخول لها استحداث هذه الهيئات ومعرفة درجة و مدى استقلالية تلك الهيئات عن الجهة المنشئة ، خاصة و أن الدستور الجزائري لا يوجد به ما يتضمن الإشارة لا لوجود هذا النوع من السلطات³ ولا للجهة المختصة بالاستحداث .

أولا: طبيعة النصوص القانونية المنشئة لهذه السلطات.

إن المشرع هو من يحظى بالقدر الأكبر من هذا الاختصاص حيث تم إنشاء العدي منها بموجب قوانين عادية فيإلى جانب مجلس النقد و القرض و اللجنة المصرفية ،تم اعتماد طريقة الإنشاء بقانون بالنسبة لكل من الهيئات الأتية :

الوكلتان الوطنيتان المنجميتان اللتان حلت محلها مؤخرا وكالتين تجاريتين هما الوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية و وكالة المصلحة الجيولوجيا للجزائر، لجنة الإشراف على التأمينات سلطة ضبط البريد و المواصلات السلوكية واللاسلكية ،وكالتي المحروقات ذاتا الطابع التجاري ، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته المركز الوطني للسجل التجاري ،الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري سلطة ضبط التبغ و المواد التبغية ، سلطة ضبط النقل.

أما الهيئات الإعلامية الضابطة المتمثلة في سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ، سلطة ضبط السمعي البصري و المجلس الأعلى للإعلام سابقا فد تم إنشاؤها بموجب قوانين عضوية في حين تم استحداث لجنة

¹ - القانون العضوي رقم 13/11 ، المؤرخ في 24 شعبان 1432 الموافق ل26 جويلية 2011 ، يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 01/ 98 المؤرخ في 04 صفر 1419 الموافق ل30ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة ، ج. ر العدد 43 الصادرة في 03 أوت 2011.

² -رحموني موسى، مرجع سابق، ص22.

³ - إلهام هاشمي، مرجع سابق، ص 34.

تنظيم عملية البورصة و مراقبتها بموجب مرسوم تشريعي، و بهذا تعتبر اللجنة الهيئة الوحيدة التي اعتمدت في طريقة إنشائها على مرسوم تشريعي أما مجلس المنافسة تم إنشائه بموجب أمر¹، غير أن كل من اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها و كذا المرصد الوطني لحماية حقوق الإنسان² و وسيط الجمهورية³

ثانيا: دستورية الاختصاص بإنشاء سلطات الضبط المستقلة

إذا كان الاختصاص بإنشاء الهيئات العمومية يرجع دستوريا إلى السلطة التنفيذية، فإن النصوص المنشئة لهذه السلطات أغلبها ذات طابع تشريعي فيما يعرف عدد قليل منها حالات مغايرة .

1- الإنشاء بنص تشريعي:

بالتحليل للنصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة في القانون الجزائري توحى لنا بوجود عنصر مشترك بخصوص طريقة إنشائها وهي الطبيعة التشريعية للنص، وانطلاقا من المادة 122 من الدستور 1996 والتي تقابلها المادة 140 من تعديل دستور 2016 نجد: اعتماد الفقرة 29 من المادة 122 تظهر كفضية غير كافية لتبرير دستورية هذه السلطات، ذلك أن المشرع ذاته لم يدرج هذه الفئة القانونية ضمن مفهومه لفئات المؤسسات وبالتالي فإنها تبقى دون سند دستوري.

وبالرجوع إلى فحص المادة 122 من الدستور (المادة 140 من تعديل دستور 2016) يوحى باختصاص البرلمان ما يلي:

- نظام إصدار النقود ونظام البنوك والقرض و التأمينات.

- النظام العام للمياه .

- النظام العام للمناجم و للمحروقات.

فإلى أي مدى تمثل هذه المادة الأساس الدستوري لاختصاص البرلمان بإنشاء سلطات المتعلقة بكل مجال علي حدى و المتمثلة على التالي في مجلس النقد و القرض، لجنة الإشراف على التأمينات الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري، سلطة ضبط المياه، و كالتالي ضبط المناجم وكالتالي المحروقات؟

¹-أمر رقم 06/95 المؤرخ في 25 يناير 1995 يتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 09 صادر في 22 فيفري 1995 (ملغى).

²- مرسوم رئاسي رقم 77/92 مؤرخ في 22 فيفري 1992، يتضمن إحداث المرصد الوطني لحقوق الإنسان، ج ر عدد 15، 1992 (ملغى)

³- مرسوم رئاسي رقم 113/96 مؤرخ في 22 مارس 1996، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج ر عدد 20 الصادر في 31 مارس 1996

(ملغى)

أما على مدلول المادة 123 من دستور 1996 فهو يوحي باختصاص البرلمان بالتشريع عن طريق قوانين عضوية في المجال التالية: القانون المتعلق بالإعلام.

أما البعض الآخر من الهيئات كسلطة ضبط الكهرباء و الغاز، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته فإنه لا يمكن إدراجها ضمن المجالات المحددة بنص المادتين 122 و 123 من دستور 1996.

والتساؤل المطروح حول إنشاء سلطتي النقل وضبط سوق التبغ و المواد التبعية عن طريق قانون المالية¹.

حيث تم إنشاء هاتين السلطتين بموجب قانون المالية جعل الكثير يحاول إعطاء تفسير لسبب اللجوء إلى قانون المالية و السبب الحقيقي يقي في حوزة المشرع، إذ يعتبر إنشاء السلطات المستقلة بموجب نص تشريعي عامل مساعد على استقلاليتها بالمقارنة مع التي يتم إنشاؤها بموجب تنظيم ، كما أن النص على كيفية تنظيمها وتسييرها ومنحها صلاحيات بموجب نص تشريعي يكون عامل مساعد على الاستقلالية أفضل من النص على ذلك بموجب التنظيم².

2- الإنشاء عن طريق الأوامر و المراسم:

أغلب النصوص القانونية المنشأة لهيئات الضبط صادرة عن السلطة التشريعية غير أن هذه الفرضية تعرف استثناءات تتمثل في الإنشاء إما عن طريق مرسوم رئاسي أو عن طريق أمر مما جعلنا نتساءل عن أسباب ذلك خاصة و أن دستور 1989³ من جهته استبعد طريقة التشريع بأوامر بتنبه مبدأ الفصل بين السلطات ، أما الهيئات المنشأة بموجب مرسوم رئاسي في ظل العمل بدستور 1996 فإنها تطرح أمرا في غاية الأهمية كون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاص السلطة التشريعية في مجال صنع القانون حق مقيد دستوريا⁴ سواء كان ذلك في حالة استعمال المراسيم أو الأوامر و عليه نتساءل هل يدخل إنشاء اللجنة الوطنية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها كونها استحدثت في ظل دستور 1996 ضمن السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادتين 77 و 125 من الدستور خاصة و أن فحوى هاتين الأخيرتين جاء مطلقا و واسعا.

¹ بوجملين وليد ، مرجع سابق ، ص 39 و 40.

² أحسن غربي، نسبة الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة ، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية ، جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة ، العدد 05، سنة 2015، ص 237.

³ - دستور 1989، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي 18/89 المؤرخ في فيفري 1989، جريدة رسمية ع 9 صادرة في 01 مارس 1989.

⁴ - المادة 124 من دستور 1996 المنشور بموجب المرسوم الرئاسي 438/96 مؤرخ في 7 ديسمبر 1996 ج ر ع 76، الصادرة في 8 ديسمبر 1996.

المطلب الثاني: علاقة السلطات الإدارية المستقلة بالسلطات التقليدية في الدولة وعلاقتها فيما**بينها:**

إن الإدارة في الجزائر تتكون من السلطات الإدارية المستقلة ، وتوجد إلى جانبها كذلك مؤسسات أخرى تلعب دورا استشاريا لدى هذه الهيئات ، تسمى بالأجهزة الاستشارية، وفي المجال الاقتصادي فتتواجد الدولة من خلال شركاتها الوطنية كما تخضع هذه الأخيرة إلى قوانين خاصة وتحت مخططات الدولة ، وبمجرد دخولها اقتصاد السوق أخضعت هذه الأخيرة تدريجيا إلى قانون خاص ، كما فتحت الدولة المجال أمام القطاع الخاص الذي توسعت مؤسساته وأصبحت تنشط في مجالات عديدة .

كما يتجسد دور الدولة في ظل اقتصاد السوق ، من خلال تبني شكل جديد من أشكال ممارسة السلطة العامة وتتمثل في السلطات الإدارية المستقلة التي تستخدمها الدولة بدلا من الإدارة الكلاسيكية للقيام بالمهام الجديدة التي يفرضها ضبط النشاطات الاقتصادية والمالية¹.

الفرع الأول: علاقة السلطات المستقلة بالسلطات التقليدية.

يعتبر المشرع الجزائري الإدارة المركزية للدولة من مجموع الهيئات التي تشكل السلطة التنفيذية، كما تعبر عن نشاطها عن طريق الوظيفة الإدارية التي تمارسها الإدارات العمومية، سواء على مستوى الإدارات المركزية أو على مستوى الإدارات المحلية.² ومع ظهور السلطات الإدارية المستقلة وأمام تعدد وتباين المجالات التي تختص بها هذه الأخيرة في القطاعات الاقتصادية والمالية وكذلك في مجالات الحقوق والحريات العامة نجد هنالك تداخل في هذا الصدد، ومن هنا سوف نتطرق لعلاقة كل من هذه السلطات التقليدية بالسلطة الإدارية المستقلة .

أولا: علاقة السلطات الإدارية المستقلة بالسلطة التنفيذية :

تمثل السلطة التنفيذية في الدولة الجهاز التنفيذي للدولة، كما عمل الدستور على تقوية سلطات رئيس الجمهورية وجعل منه المقر الرئيسي لسياسة الدولة، كما تعتبر الحكومة الوجه الثاني من السلطة التنفيذية تتكون من الوزير الأول والوزراء وأمناء الدولة³.

¹ ليلي ماديو ، تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري ، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي ، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية ، يومي 24/23 ماي 2007، ص266.

² - ليلي ماديو ، مرجع نفسه، ص266

³ محمد كاضم المشهداني ، القانون الدستوري - الدولة ، الحكومة ، الدستور، مؤسسة الثقافة الجامعية ، 2008، الإسكندرية ، ص218 وص223.

وقد حدد الدستور صلاحيات كل من هذه الشخصيات ، وبالمقابل نجد أن سلطات هذه الدراسة اختصاصاتها لها علاقة مباشرة بالسلطة التنفيذية، وتظهر هذه العلاقة مع السلطة التنفيذية من خلال السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة والتي تعتبر في الأصل من اختصاص السلطة التنفيذية وسلطة الرقابة التي تفرضها السلطة التنفيذية على هذه الأخيرة والتي تتخذ أشكالاً مختلفة ، فهذه السلطات تتمتع في المجال الاقتصادي والمالي بسلطة التنظيم التي تقوم بوضع قواعد وأنظمة بهدف تنظيم المجال المخصص للهيئة الإدارية المستقلة¹.

لهذا السبب سماها البعض بالسلطة التنظيمية التطبيقية، ولكن السلطة التنظيمية بالنسبة للهيئات الإدارية المستقلة تحول لها بطريقتين وهي بصفة مباشرة وبواسطة القانون، أو تتدخل الهيئات المستقلة عن طريق الصلاحيات الاستشارية المخولة لها ، ونجد أن المشرع لم يعطي هذا الاختصاص إلا للقليل من السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية .

وفي ظل غياب التبريرات على مستوى التشريع الجزائري وفي غياب تدخل المجلس الدستوري لتوضيح هذه العلاقة، وذلك على عكس ما نجده في التشريعات المقارن الفرنسية ، يمكن أن نعتقد عدم تعارض أحكام ممارسة الهيئات الإدارية المستقلة للسلطة التنظيمية مع الأحكام الدستورية ، والأمر يتعلق بعدة أسباب أهمها كيفية إصدار هذه الأنظمة على مستوى هذه الهيئات ، وهكذا نجد أن المشرع الجزائري أحاط هذه السلطة بقيود موضوعية، وأخرى شكلية إجرائية ، فالقيود الموضوعية تتمثل في تحديد وحصر مجال ممارسة السلطة التنظيمية فهي لا تتمتع بسلطة تنظيمية عامة مثل الوزير الأول ، ولكن يمكن وصفها بسلطة تنظيمية خاصة ومقيدة وحصرية ، أي تنحصر في مجال التنظيم المخصص للهيئة الإدارية المستقلة .

أما القيود الشكلية فتتمثل في الإجراءات التي يتخذها الوزير المكلف بالمالية مثلا والمتمثلة في الموافقة على مشاريع أنظمة تنظيم عمليات البورصة .

¹ - سامية العايب ، مرجع سابق ، ص 59.

ثانيا- علاقة السلطات الإدارية المستقلة بالسلطة التشريعية:

السلطة التشريعية هي السلطة التي تعبر عن إرادة الشعب ممثلة في برلمانها ، طبقا للمبادئ التقليدية في الديمقراطية الكلاسيكية¹ ، إذن إذا كان دور السلطة التشريعية هو التشريع وكما سبق القول حول مسألة إنشاء السلطات الإدارية المستقلة تبين لنا أن الإنشاء الذي يكون من السلطة التشريعية يعد لها نوعا من الضمانة القانونية التي تكفل الاستقلالية، بالإضافة إلى ان هذه السلطات الإدارية تماس دورا استشاريا فعلا لدى السلطة التشريعية ، إضافة إلى السلطة التنفيذية ، فيما يخص تحضير مشاريع النصوص القانونية .

ف نجد مثلا مجلس المنافسة يرفع في كل سنة تقرير إلى السلطة التشريعية إضافة إلى رئيس الجمهورية، ويحتوي هذا التقرير على عناصر التحليل الخاصة بسيره، ومجمل قراراته بالقضايا المدروسة.

ونستنتج من هنا ان العلاقة بين السلطات الإدارية المستقلة وبقية السلطات التنفيذية التشريعية وحتى القضائية تختلف في علاقتها مع السلطة التشريعية، وكذلك نجد السلطة القضائية تلتزم بالسياسة العامة للدولة التي تقرها السلطة التشريعية والتي تتطور في النهاية في صورة قوانين ، ولكنها لا تخضع لتوجيهاتها كما تخضع السلطة الإدارية المستقلة لتوجيهات السلطة التنفيذية².

وبالتالي العلاقة بين السلطات الإدارية المستقلة والسلطة التشريعية علاقة تبادل ، فالسلطة التشريعية تصدر قانون لإنشاء السلطة الإدارية المستقلة ، واما السلطة الإدارية المستقلة تقوم بتقديم تقارير واقتراحات للسلطة المنشأة وهو ما نراه على الواقع من أجل تفادي النقائص في نصوص القوانين الموجودة في الدولة، كما أن السلطات الإدارية المستقلة عند قيامها باختصاصاتها فإنها تعتمد في ذلك على عدة قوانين كان منشأها السلطة التشريعية في الدولة.³

ثالثا - علاقة السلطة الإدارية المستقلة بالسلطة القضائية.

تعتبر استقلالية القضاء مبدأ مكفول دستوريا كونه مبدأ مهم يحكم الدولة ، وككيان قانوني لا يمكن المساس به وهذا كله من أجل تجسيد مبدأ المشروعية .

¹ - سعيد بوشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، الجزء الثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الخامسة ، الجزائر 2003، ص10.

² - قوراري مجدوب، سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي ، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة و سلطة البريد و المواصلات نموذجين ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة بالكايد تلمسان ، 2010 ص49.

³ - قوراري مجدوب، مرجع نفسه ، ص49.

ولكن مع ظهور وتزايد السلطات الإدارية المستقلة، إلى جانب متعرف بالسلطات التقليدية الثلاث، أكيد سيكون هناك احتكاك والتقاء بين هذه السلطات مثل: سلطة توقيع العقاب، فسلطة توقيع العقاب هي سلطة شبه قضائية والتي تعرف بالسلطة القمعية عن طريق توقيع بعض الجزاءات التأديبية، وبمعنى آخر أنتكون صادرة من أصحاب الاختصاص داخل هذه المؤسسات .

كما يمكن القول أن التنظيم القضائي يقوم على مبدأ الازدواجية القضائية فبعد الإصلاح القضائي الثاني لسنة 1996 الذي تميز بالفصل بين الهيئات القضائية العادية عن القضاء الإداري ، وبالتالي خلق ازدواجية في الجهاز القضائي ، ولكن من حيث الهيكل فقط ، أما من حيث العنصر البشري قد يكون مستقبلا ، وتوزيع الاختصاص يعتمد على المعيار العضوي¹.

فالمنازعة التي تكون السلطات الإدارية المستقلة طرفا فيها هي من اختصاص القضاء الإداري ، كما ان لهذه الأخيرة سلطة إصدار القرارات وسلطة التنظيم ، الأمر الذي يجبرها أن تخضع للرقابة القضائية إضافة إلى إمكانية التظلم الإداري من أجل تعديل أو سحب القرار الإداري الذي تصدره السلطة الإدارية المستقلة ، ضف إلى ذلك حق الطعن .

ونجد أن للقاضي الإداري الحق في الرقابة على أعمال السلطات الإدارية المستقلة ، ويكون هذا الاختصاص للقاضي العادي كذلك فنجد مجلس المنافسة يخضع لرقابة القاضي العادي رغم أنه سلطة إدارية مستقلة ، كما يتمتع القاضي العادي في هذا الصدد بنفس السلطات الممنوحة للقاضي الإداري وهذا استثناء عن القاعدة ، حيث ينص القانون صراحة على أنها تعود لاختصاص مجلس قضاء الجزائر العاصمة الفاصل في المواد التجارية².

وتجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة الجزائري قد اعتمد على معيار قابلية القرارات للطعن بالإلغاء في قضية " يونين بنك " لتكليف اللجنة المصرفية ليتوصل في الأخير ضمن قرار صادر منه إلى اعتبار هذه الأخيرة

¹ خليل بوصنورة ، الوسيط شرح قانون الإجراءات المدنية الإدارية -قانون رقم 09/08- المؤرخ في 25 فيفري 2008، الجزء الأول ، منشورات نوميديا ، الجزائر ، 2010 ، ص18.

² - المادة 64 من الأمر رقم 03/03 المتعلق بمجلس المنافسة : يرفع الطعن أمام مجلس قضاء الجزائر ضد قرارات مجلس المنافسة من قبل أطراف القضية ، طبقا لأحكام قانون الإجراءات المدنية .

سلطة إدارية مستقلة ، رغم غياب أي نص صريح ضمن قانون النقد والقرض يتضمن مصطلح الطعن بالإلغاء ويتضح ذلك في قراره الصادر عنه¹ .

وفي الأخير نشير أن السلطات الإدارية المستقلة والأجهزة القضائية مطالبة بالتعاون ن فالسلطات الإدارية المستقلة تلجأ إلى القضاء الاستعجالي لأنه يوجه أوامر ضد المتعاملين الاقتصاديين ،ومن جهة أخرى الهيئات القضائية يمكن أن تطلب من السلطات الإدارية المستقلة خبرة في قضية ما وكذلك أن تستخدم وسائلها² .

رابعا: علاقة السلطات الإدارية المستقلة فيما بينها.

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة هيئات تتميز بالاستقلالية عن سلطة الدولة، وهي سلطات إدارية مزودة بنموذج تنظيم مشترك، متحررة من السلطة التسلسلية مهمتها ضبط قطاع معين، اقتصادي مالي، أو قطاع الحريات. وهي كذلك هيئات إدارية غير قضائية غير خاضعة لسلطة الحكومة أو أي تأثير، وخول لها القانون مهمة مهمة ضبط بعض القطاعات الحساسة اقتصاديا وماليا وكذا ضمان احترام بعض حقوق مستعملي الإدارة أن باختلاف السلطات الإدارية المستقلة يختلف نشاطها والمجال الذي أنشأت من أجله .

الفرع الثاني: التصنيف القانوني لسلطات الضبط المستقلة

الثابت أن هيئات الضبط نشأة في بيئة تعاني أزمات حيث كان هنالك شك حول شرعية تدخلات الدولة ، و ضرورة حماية المواطن كزبون أو مستهلك أو مشاهد و إلزامية تحرير هيمنة الدولة على القوى الاجتماعية و الاقتصادية و بعث حيوية أكثر و فعالية و رغم هذه الأهمية ، فالثابت أن إنشاء مثل هذه الهيئات داخل الدولة الموحدة التقليدية خلق صدمة مزدوجة :

الصدمة الأولى : تحرير السوق ولما ذلك من آثار عديدة حتى في دول عريقة نظرت و أصلت لمفهوم الاحتكارات و للاقتصاد السير .

¹ .القرار رقم 13، الصادر في 09فيفري 1999، قضية اتحاد بنك المؤسسة المالية في شكل شركة مساهمة (يونين بنك) ضد محافظ بنك الجزائر ، مجلة إدارة ، عدد01لسنة 1999.

² - نجاح عصام ، السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة 08ماي 1945 قلمة ، يومي 13و14نوفمبر ، ص06.

الصدمة الثانية: خلق فوضى في النظام القانوني ، و ذلك بظهور صنف قانوني مغاير عن الاصناف التقليدية لمبدأ الفصل بين السلطات ، ناهيك عن تعددها و تعقد مهامها¹ .
وبناء عليه فإن مسألة تصنيف الهيئات المكلفة بالضبط كانت ولا زالت محل نقاش و جدل فقهي وقانوني وقضائي.

أولاً: موقف الفقه الفرنسي

بالرجوع لموقف الفقه الفرنسي حيال سلطات الضبط نجده قد قبل منذ البداية وجود فكرة جديدة في التنظيم الإداري و في نفس الوقت رحب بإرادة التغيير و تكييف النظام السياسي و التي يرى فيها تطوراً يهدف لترقية دولة القانون غير أن الفقه يختلف في تحديد الأساس القانوني لوجود مثل هذه الفكرة داخل الدولة الحديثة، لذلك وجدت عدة آراء فهناك من وصفها بالسلطة الرابعة ، و هناك من سماها بلجنة الحكماء ويذهب فريق آخر لوصفها بالقضاء المعنوي.

1 -السلطة الرابعة:

ذهب فريق من الفقه للقول أن صورة هيئات الضبط تقترب من صورة سلطة رابعة تساهم في نحو النموذج التقليدي للدولة ، فالدستور يكرس مبدأ الفصل بين السلطات و ليست ثلاثية السلطات فهناك ثلاثة وظائف في الدولة يمكن توزيعها على ثلاث سلطات أو أكثر ، فإن الدستور لا يوجد فيه أي نص يسمح بإنشاء سلطة رابعة كما أنه لا يتضمن أي نص يعارض إنشاء مثل هذه السلطات ، إلى جانب ذلك فإن هذه الهيئات تتميز بنظام قانوني متباين يمنع تجمعها ضمن سلطة واحدة و حتى الدول التي أسست لهذه الهيئات ضمن دساتيرها لم تخلق سلطة رابعة ، بل إن الأمر يتعلق بتحويل بعض المهام كانت تمارس من قبل الإدارة التقليدية² .

2-لجنة الحكماء أو الخبراء:

هناك جانب آخر من الفقه يصف هيئات الضبط على أنها هيئة أو حكومة حكماء أو خبراء بالنظر لتشكيلتها و بذلك تظهر هيئات الضبط كتنظيم غير سياسي يمكنها اتخاذ قرارات غير شعبية باستقلاليتها عن

1- راضية شيبوتي ، الهيئات الادارية المستقلة ، رسالة لنيل شهادة الدكتوراة ، كلية الحقوق والعلوم الادارية ، قسم القانون العام ، جامعة قسنطينة ، 2015، ص34.

2-Abdoulye diarra , les aat dans , les etats francophones d'afrique noir ,cas du mali , du sénégal et du bénin dispo à , 2000 ,www afrilex.

السياسة وعليه فإن وصف هيئات الضبط بلجنة الحكماء يقترب كثيرا من فكرة توازن السلطات على المفهوم الذي أتى به الدستور الإنجليزي، أي توزيع السلطة بين القوى الاجتماعية .

ثانيا : موقف القضاء الفرنسي

في ظل غياب نص في الدستور و صمت المشرع يعتبر الاجتهاد القضائي و الدستوري الملاذ الوحيد لرسو على موقف يحظى بالقبول ، و يجيب عن التساؤلات المطروحة بشأن هيئات الضبط كتنظيم جديد داخل الدولة الحديثة فالمجلس الدستوري الفرنسي يعترف لأن المؤسس الدستوري لم يخطط لهذا الصنف و يعترف أيضا بضرورة التوافق مع توازن السلطات الذي وضعه إلا أنه يقر أيضا بأن هذه الهيئات اندمجت ضمن الهندسة المؤسساتية أو إنشاء لا يتعارض مع الدستور¹ و على ضوء ذلك فإن المجلس الدستوري الفرنسي لم يرفض حركة إنشاء هيئات للضبط .

وكخلاصة للفصل الأول نقول، فإن تصنيف هيئات الضبط يبقى أمر محير ، لأنه صنف متناقض في مصطلحاته وهو ما يميز التحول الحاصل في وظائف وهياكل الدولة في الرحلة المعاصرة ، لكن الخصائص المشتركة سمحت ببروز فكرة جديدة وحضور ميلاد لم يكتمل (ولادة على المدى البعيد) لصنف لم يكتمل ، وتصنيفه مازال بعيدا² .

¹- Rachid Zouaimia , les .A.A .I.L.G.D.J. Paris ,1991,p106.

² - راضية شيبوي ، مرجع سابق ، ص 121.

الفصل الثاني:

السلطات الإدارية المستقلة
العاملة في المجال المصرفي

الفصل الثاني : السلطات العاملة في المجال المصرفي.

يعد البنك المركزي قمة النظام المالي الجزائري ، إذا مارس منذ إنشائه وظيفة حيوية تتمثل في تطوير و تنمية الاقتصاد الجزائري والعمل علي النهوض به ، وذلك عن طريق تطوير النظام النقدي للدولة بإصدار العملة الوطنية وإدارتها وتعزيز نموها في النظام المالي والعمل علي ضمان استقرار هذا الاخير ، حيث أن البنك المركزي مصرف الجزائر ، فهو يقوم بإدارة احتياطات البلاد من النقد الاجنبي بحيث يقوم بصياغة هذه الاهداف وذلك على شكل أو قالب نصوص قانونية تنصب على مجلس يسمى "بمجلس النقد والقرض " و من بين الهيئات التي أوكلت لها مهمة الرقابة على البنوك ، اللجنة المصرفية .

لذلك سنتناول في دراستنا في هذا الفصل هيئات الضبط في المجال المصرفي وذلك في مبحثين هما :

المبحث الأول : مجلس النقد والقرض

المبحث الثاني : اللجنة المصرفية

المبحث الاول: مجلس النقد والقرض.

أحدث المشرع الجزائري بموجب القانون 10/90 جهازا جديدا خول له مهمة الضبط وممارسة امتيازات السلطة العامة في المجال المصرفي يتمثل في مجلس النقد والقرض ، وذلك بهدف ضمان السير الحسن لشؤون النقد والقرض التي كانت في السابق من اختصاصات السلطة التنفيذية ممثلة في الوزير المكلف بالمالية . وصف المشرع هذا الجهاز بالسلطة النقدية دون أن يحدد طبيعته ، وللوقوف على هذه المسألة يقتضي البحث عنها من خلال التطرق لمجموعة من العناصر التي ستفصل في الاخير في هذه الطبيعة ، ففي البداية لابد من معرفة كيف نظم المشرع هذا الجهاز من حيث تشكيلته ، كيفية سير جلساته و المراحل التي تمر بها قراراته .

المطلب الاول :الإطار التنظيمي لمجلس النقد والقرض .

بعد صدور قانون 10/90 والمتعلق بالقرض والنقد الصادر في 14 افريل 1990 أنشأ هذا المجلس من أجل سد الثغرات والنقائص التي كان يعاني منها النظام المالي في الجزائر وكرس قانون النقد والقرض ثلاثة مبادئ أساسية تتعلق باستقلالية البنك المركزي الذي تحول الى بنك الجزائر ، ضبط النظام البنكي بواسطة سلطات إدارية مستقلة والفصل بين سلطة التنظيم والاعتماد ممثلة في مجلس النقد والقرض وسلطة المراقبة والاشراف ممثلة في اللجنة المصرفية¹ . ومنه سنحاول التطرق للشكل التنظيمي للمجلس علي الشكل التالي:

الفرع الأول :تشكيلة و رئاسة مجلس النقد والقرض .

الفرع الثاني: سير المجلس ومداولاته.

الفرع الأول : تشكيلة مجلس النقد والقرض

في خضم الإصلاحات المالية التي جاء بها قانون 10/90 والمتعلق بالنقد والقرض الذي أنشأ السلطة النقدية تحت اسم هيئة مجلس النقد والقرض بهدف إلغاء التعددية على خلاف ما كان سابقا حيث تميز بتواجد عدة هيئات حكومية حاولت احتكار السلطة النقدية ، ورغم اتجاه القانون 10/90 نحو إقرار وتجسيد مبدأ استقلالية السلطة النقدية اتجاه السلطة السياسية إلا إن التشريع الجزائري شهد تراجعا في هذا المجال من خلال تعديل المرسوم الرئاسي 01/01 (الذي عدل تشكيلة مجلس النقد و القرض من خلال نص المادة

1-وليد بوجملين ، مرجع سابق ، ص 161.

43) والأمر رقم 11/03 المتعلق بالنقد و القرض المؤرخ في 26 أوت 2003 المعدل و المتمم اللذان يكرسان استرجاع الحكومة لتسيير الشؤون البنكية¹.

أولاً: التشكيلة البشرية

عرف مجلس النقد والقرض منذ إنشائه عدة تغيرات من ناحية التشكيلة البشرية ، وعليه سيتم التطرق الى مراحل تطور تشكيلة المجلس ، من خلال نص المادة 32 من قانون 10/90 المتعلق بالنقد والقرض المؤرخ في 14 أبريل 1990 يتكون المجلس من:

❖ محافظ البنك المركزي رئيساً.

❖ ثلاثة نواب للمحافظ كأعضاء.

❖ ثلاثة أعضاء سامين لهم كفاءة عالية في الشؤون الاقتصادية والمالية.

❖ ثلاثة أعضاء مستخلفين يحلوا محل الاعضاء السامين عند الاقتضاء

كما نصت المادة 23 من نفس القانون على ضرورة التزام المحافظ ونوابه الثلاثة الامتناع عن القيام بأية وظيفة عمومية اخرى وهم غير خاضعين لأحكام قانون الوظيفة العمومية ، كما يمنع عليهم ممارسة اي نشاط تسييري في مؤسسة بنكية خاضعة للبنك المركزي حتى بعد انتهاء ولايتهم خلال مدة سنتين².

و يتم تعيين المحافظ ونوابه الثلاثة بموجب مرسوم من رئيس الجمهورية حسب نصي المادة 20 والمادة 21 أما الاعضاء السامون فيعينون بموجب مرسوم تنفيذي يصدره رئيس الحكومة، والملاحظ أن سلطة تعيين اعضاء مجلس النقد والقرض حسب قانون 10/90 تعود لرئيس الجمهورية ورئيس الحكومة سابقا في حين أن رئيس الجمهورية يعين المحافظ والنواب الثلاث أما رئيس الحكومة فله صلاحية تعيين الموظفين الثلاث ذوي المراتب العليا ومساعدتهم³

أما عن مدة التعيين فبالنسبة للمحافظ الذي يرأس المجلس يتم تعيينه في هذا المنصب لمدة 06 ستة سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة ، وفيما يخص نواب المحافظ الثلاثة فان مدة تعيينهم محددة ب 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة(1)، في حين سكت المشرع عن مدة العضوية بالنسبة للأعضاء الدائمين . وبصودر

¹-وليد بوجملين ، مرجع سابق ، ص 162 .

²_المادة 25 من القانون رقم 10/90 المؤرخ في 14 أبريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض ، ج ر ع 16 ، المؤرخة في 18 افريل 1990 .
³-م 32 من القانون رقم 10/90 ، مرجع نفسه .

المرسوم الرئاسي رقم 01/01 المؤرخ في 2001 نجد أن المشرع قد أضاف المادة 43 مكرر ومن خلالها احتفظ المجلس بالتشكيلة السابقة والمتمثلة في : أعضاء مجلس إدارة بنك الجزائر ، ثلاث شخصيات جدد يختارون بحكم كفاءتهم في المسائل الاقتصادية والنقدية، والذين يتم تعيينهم بمرسوم رئاسي طبقاً للفقرة 02 من نفس المادة ، إن هذه التركيبة الجديدة للمجلس تسمح بعودة السلطة التنفيذية في تسيير السلطة النقدية خصوصاً وأن المادة 13 من هذا الأمر تلغي المادة 22 من القانون 10/90 التي تخص عهدة المحافظ ونوابه ، وهو ما يجسد عودة الدولة واحتكارها على المؤسسات النقدية من خلال استرجاعها السلطة النقدية بواسطة وزارة المالية مما يشكل تراجعاً فيما يخص تحرير النظام المصرفي¹ ، كما تم تعديل مدة العهدة حيث أصبح الأعضاء يعينون لمدة غير محدودة .

وبعد صدور الأمر رقم 11/03 المتعلق بالنقد والقرض المؤرخ في 26 أوت 2003 نصت المادة 58 منه على التشكيلة البشرية : أعضاء مجلس إدارة البنك ، شخصان يختاران بحكم كفاءتهما في المسائل الاقتصادية والنقدية² ، وعليه أصبح أعضاء مجلس إدارة بنك الجزائر يمثلون ثلاثة أرباع (3/4) من الأعضاء المشكلون لمجلس النقد والقرض ولم ينص المشرع الجزائري على من سيخلف هذين العضوين في حالة غيابهما وبالتالي يصبح أعضاء مجلس الإدارة المهيمنون على مجلس النقد والقرض وعليه هذا الفصل هو فصل شكلي على ورق .

أما عن التعيين فان كل أعضاء مجلس النقد والقرض في إطار هذا الأمر يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي مدة التعيين لم يتم تعديلها بل ساريت تعديل 2001. وهذا كله على حساب الوزير الاول الذي سحبت منه صلاحية التعيين حيث أصبح كامل أعضاء المجلس يعينون بمرسوم رئاسي ، وهنا نصت المادة 13 من الأمر رقم 11/03 المتعلق بالنقد والقرض على ما يلي : يتولى إدارات بنك الجزائر محافظ يساعده ثلاث نواب محافظ ، يعين جميعهم بمرسوم رئاسي من رئيس الجمهورية³ .

والامر الملاحظ هنا أن رئيس الجمهورية قد استحوذ على سلطة تعيين أعضاء مجلس النقد والقرض ، حيث كل هذا كان على حساب الوزير الاول ، وهنا تفهم أن صلاحيات الوزير الاول محدودة وقليلة اي هناك تقليل من صلاحيات الوزير الاول من قبل رئيس الجمهورية فهنا الملاحظ في طريقة التعيين من طرف

¹ _وليد بوجملين ، مرجع سابق ، ص163 .

² _ المادة 58 من الأمر رقم 11/03 المؤرخ في 26 أوت 2003 ، ج ر ع 52 ، المؤرخة في 27 أوت 2003 .

³ _ م 13 من الأمر رقم 11/03 ، مرجع نفسه .

المشرع الجزائري لها تأثير استقلالية المجلس ، إضافة إلى اجتناب الهيئات التمثيلية كمجلس الأمة والمجلس الشعبي الوطني اللذين كان بإمكانهم المشاركة في عملية التعيين¹.

ثانيا: رئاسة مجلس النقد والقرض.

للحديث عن رئاسة مجلس النقد والقرض يستوجب معرفة ذلك في ظل قانون 10/90 الملغى بالأمر رقم 11/03 حسب ما جاء في نص المادة 32 من قانون رقم 10/90 فإن مهمة رئاسة المجلس مسندة اساسا الى محافظ بنك الجزائر خلال مدة عهده وفي حالة شغور منصب المحافظ أو في حالة وقوع مانع له يحل محله النائب الاول وفي حالة وقوع مانع لهذا الاخير واصبح منصبه شاغرا فيحل محله من يليه حسب الترتيب المعد طبقا للفقرة الثانية من المادة 21 حيث تنص "يتم كل سنة وبصفة تلقائية تبديل رتبة كل نائب محافظ حسب ترتيب معاكس للترتيب المنصوص عليه في مرسوم التعيين " .

وعليه يرأس المحافظ اجتماعات مجلس النقد و القرض وفي حالة غيابه يخلفه النائب الأول طبقا للمادة 33 من القانون رقم 10/90 .

أما عن أمر رقم 11/03 نص على أن محافظ بنك الجزائر يرأس المجلس إلا أنه لم ينص على من يتولى رئاسة مجلس النقد والقرض في حالة غياب المحافظ ،اي ان التزامات رئيس المجلس (المحافظ) تتمثل في : تحديد النظام الداخلي للمجلس ، يتولى مهمة استدعاء اعضاء المجلس لعقد الاجتماعات ، ويتولى مهمة تحديد جدول الاعمال الخاصة بالمجلس² ، هناك من يري ضرورة إعادة النظر في الجانب المتعلق برئاسة مجلس النقد والقرض الذي قد لا ينعقد لان المشرع لم ينص على من يترأس اجتماعات المجلس في حالة غياب المحافظ ، فلا يمكن تصور تعطل نشاط المجلس في حالة الضرورة لذا يجب على المشرع أن ينص على من يخلف المحافظ عند غيابه، كما يجب تحديد ترتيب كل نائب مثلما كان منصوص عليه في القانون السابق رقم 10/90³.

¹ _وليد بوجملين، مرجع سابق، ص 26.

² -المادة 60 من الامر 11/03 ، مرجع سابق .

³ -ملية بودريالة ، فراحتية أكرم ، مجلس النقد والقرض في النظام المصرفي الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، 2017 ، ص 25.

الفرع الثاني: سير المجلس و مداولاته.

نظمت المادة 60 من الامر رقم 11/03 طريقة عمل المجلس من خلال تحديد شروط صحة اجتماعات مجلس النقد والقرض ، كما تطرقت الى كيفية اتخاذ القرارات والانظمة على مستوى المجلس ، ويمكن تقسم هذا السير الى : استدعاء الاعضاء للاجتماع ، مراحل اعداد القرارات الفردية وأنظمة مجلس النقد والقرض.

أولا : استدعاء الاعضاء للاجتماع

بالرجوع إلى نص المادة 60 من قانون 11/ 03 ميز المشرع بين حالتين الحالة العادية والحالة غير العادية.

ـ استدعاء أعضاء مجلس النقد والقرض في الحالة العادية (الدورة العادية).

يستدعي المحافظ باعتباره رئيسا لمجلس النقد والقرض أعضاء المجلس للاجتماع ، إلا أن القانون سكت عن أجال وكيفيات ذلك مكتفيا بالقول ان الاستدعاء يوجهه المحافظ لكل عضو قبل اي اجتماع¹ وقد حددت الفقرة الأولى من المادة 60 من أمر 11/03 عدد دورات المجلس في الحالة العادية بأربع دورات في السنة على الأقل والمحافظ هو من ينفرد بتحديد جدول الأعمال.

ولكن جرت العادة علي ان يتم استدعاء الاعضاء لحضور الجلسات برسالة موجهة لكل عضو قبل مدة انعقاد الاجتماع تتراوح بين 13 و15 يوما ، ويجب ان تتضمن هذه الرسالة سبب الاجتماع والخطوط العريضة له وهذا هو الاصل²

ـ استدعاء أعضاء مجلس النقد والقرض في الحالة الغير عادية (الدورة الاستثنائية)

وفي هذه الحالة يجوز استدعاء أعضاء المجلس للاجتماع كلما دعت الضرورة لذلك إما بمبادرة من المحافظ او بطلب عضوين من أعضاء المجلس ، ولم يبين المشرع حالة الضرورة فتقديرها يرجع للرئيس واعضاء مجلس النقد والقرض .

يستدعي اجتماع المجلس في دورة استثنائية، و يمكن ان يتم باي وسيلة (هاتف ، رسالة ، فاكس) دون الاخذ بعين الاعتبار المهلة المشار اليها انفا ولكن لا بد ان يقوم بهذا الاستدعاء المحافظ شخصا

¹-رضوان مغربي ، مجلس النقد والقرض ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، فرع قانون الاعمال ، كلية الحقوق ، بن عكنون ، جامعة الجزائر، 2004 ، ص20.

²-مسعود وقواق .مرجع سابق ، ص 30 .

وبشرط ان تكون المسألة التي تقتضي هذا الاجتماع الطارئ ضرورية ومهيأة للفصل فيها والا فلا جدوي من استدعاء المجلس¹.

ولانعقاد المجلس لابد من توفر شروط نذكر منها : حضور ستة اعضاء على الاقل دون ان يشترط حضور أعضاء معينين بصفتهم ، حضور الحد الادنى من الاعضاء لمجلس الادارة (اربعة) ، اما بالنسبة لمجلس النقد والقرض (اثنان) كما ان لا يجوز لأي عضو ان ينتدب من يمثله².

وخلال الجلسة يقوم المحافظ بتحديد جدول العمل والمواضيع المراد مناقشتها وبعد ذلك يفتح النقاش حول النقاط المعروضة وتقدم اقتراحات وتتخذ قرارات بالأغلبية البسيطة وعند تساوي الاصوات يرجح صوت الرئيس³.

ثانيا: مراحل إعداد القرارات الفردية وأنظمة مجلس النقد و القرض

إن هذه المرحلة ليست واضحة وهذا يعود للمجلس ونظامه الخاص وبالرجوع إلى قواعد ونصوص القانون العام يمكن تجميع هذه المرحلة إلى مرحلتين:

أولاً: مرحلة تحضير مشاريع القرارات.

ثانياً: مرحلة المصادقة .

المرحلة الأولى: تحضير مشاريع القرارات.

في هذه المرحلة يتم:

اختيار المواضيع المراد مناقشتها بالنسبة لقانون النقد والقرض فلا نجد أينص يبين مراحل وإجراءات إعداد مشاريع القرارات وكيفية تقديمها ومناقشتها باستثناء المادة 60 من الأمر 11/03 التي خولت للمحافظ بصفته رئيساً للمجلس تحديد جدول الأعمال⁴.

كما يمكن في حالة الضرورة ان يقترح عضوين من المجلس جدول الاعمال⁵.

¹-مسعود وقواق . مرجع سابق، ص 30.

²-المادة 24 من الأمر 11/03 ، مرجع سابق.

³- المادة 14 الفقرة 03 من الأمر 11/03 ، المرجع سابق .

⁴-المادة 60 ف 01 من امر 11/03 ، ارجع سابق .

⁵-المادة 60 ف 02 من امر 11/03 ، المرجع سابق.

وفي كلتا الحالتين نلاحظ انفراد المحافظ بتحديد جدول الاعمال لان المشرع استعمل مصطلح "اقتراح" بالنسبة للعضوين لكنه استعمل مصطلح "تحديد" بالنسبة للمحافظ ، فالاقترح يكون قابل للرفض أو القبول اما التحديد فهو أمر جازم .

اعداد مشاريع القرارات بعد اختيار المواضيع والنقاط المراد إصدار القرارات بشأنها وعرضها على المجلس قصد الاحاطة بمواضيعها العامة يقوم المحافظ بصفته رئيس المجلس والجهة التي تنفذ القرار بتقديمها إلى الأجهزة والمديريات الموجودة على مستوى البنك المركزي كل حسب اختصاصه قصد قيامها بالدراسات الضرورية و القيام بوضع ملاحظات وتقديرات لتلك المواضيع ومن ثم إعداد مشروع أولي أو تقرير ، والذي بدوره يرسل بعد ذلك إلى مكتب المحافظ لتقديم ذلك المشروع الأولي للمجلس حتى يتسنى له المصادقة عليه¹.
حق أعضاء المجلس تقديم بعض التوضيحات والاقتراحات وقد تمت مناقشة هذه الاقتراحات إلى أكثر من ستة أشهر قبل المصادقة عليها للانتقال من مشروع أولي إلى نهائي أي إصدار قرارات ذات الطابع التنظيمي².

الاستشارة المسبقة من خلال نص المادة 63 يتبين أن لا بد من استشارة الوزير المكلف بالمالية بالنسبة لمشاريع الأنظمة وعلى هذا الأخير تقديم اقتراحات أو تعديلات على هذا المشروع ويكون المحافظ وسيطا بين الوزير المكلف بالمالية ومجلس النقد والقرض ، لان التبليغ يكون من طرف المحافظ ومنحه القانون اجل 10 أيام لطلب تعديلها³، في حالة وجود اقتراح بالتعديل يقوم المحافظ باستدعاء مجلس النقد والقرض للاجتماع في اجل خمسة أيام لعرض ودراسة هذا الاقتراح
المرحلة الثانية: المصادقة على القرارات.

بمقتضى نص الفقرة الأولى من المادة 60 من الأمر رقم 11/03 فإن المصادقة واتخاذ القرارات على مستوى مجلس النقد والقرض تتم بالأغلبية البسيطة للأصوات في حالات تساوي عدد الأصوات يرجح صوت الرئيس ويتم استبعاد التصويت بالوكالة تطبيقا لنص المادة 60 الفقرة الثانية من الأمر رقم 11/03 وقد ميز المشرع الجزائري بين القرارات الفردية لمجلس النقد والقرض التي تنشر في الجريدة الرسمية في المادة 65 والقرارات الفردية التي تخضع لأجراء التبليغ .

¹- مسعود وفواك ، مرجع سابق ، ص33.

²-المادة 63 من الامر 11/03 ، مرجع سابق.

³-المادة 63 من الأمر 11/03 ، مرجع سابق.

1- تنفيذ القرارات الفردية التي تخضع لإجراء النشر في الجريدة الرسمية فالأولى التي تنشر في الجريدة الرسمية فقد نص عليها المشرع¹ وهي كالآتي :

- سحب الاعتماد

- الترخيص بفتح مكاتب تمثيل البنوك الأجنبية

- تفويض الصلاحيات في مجال تطبيق التنظيم الخاص بالصرف.

تدخل هذه القرارات حيز التنفيذ في الجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من نشرها في الجريدة الرسمية وفي النواحي الأخرى بعد مضي يوم كامل من وصول الجريدة الرسمية إلى مقر كل دائرة، لقد نص المشرع على وسيلة النشر في الجريدة الرسمية لإشهار قرارات سحب الاعتماد الصادرة عن مجلس النقد والقرض.

لكن كان يجب على المشرع النص على وسائل أخرى لإشهار هذا النوع من القرارات لإعلام الغير كالنشر في يوميتين وطنيتين وبلغتين مختلفتين أو التبليغ عن طريق الوسائل المسموعة والمرئية ، وهذا بهدف تفادي التعامل مع البنوك أو المؤسسات المالية التي تم سحب اعتمادها².

2- تنفيذ القرارات الفردية التي تخضع لإجراء التبليغ

القرارات الفردية التي تخضع لأجراء التبليغ فقد نص عليها في المادة 65 الفقرة الثالثة وهي القرارات المتعلقة بتطبيق الأنظمة التي يسنها المجلس تطبيقا لنص الفقرة الثانية من المادة 62 من الأمر رقم 11/03 هذا بالنسبة للقرارات الفردية اما عن الأنظمة التي يصدرها المجلس حدد لها المشرع شروط وإجراءات لسنها ثم إصدارها ودخولها حيز التنفيذ حتى تكون لها حجية ضد الغير .

1- شروط سن الأنظمة:

قبل إصدار الأنظمة من طرف محافظ بنك الجزائر فإن مجلس النقد والقرض ملزم بالاستماع الى وزير المالية اذا طلب ذلك³ وفي حالة الموافقة على مشاريع الأنظمة يبلغ المحافظ هذه المشاريع الى وزير المالية وله مهلة 10 ايام لطلب تعديلها حسب المادة 63 وفي هذه الحالة اذ كان هنالك اقتراح تعديل فعلى المحافظ استدعاء اعضاء المجلس في اجل 5 ايام لدراسة الاقتراح، واعتبر الباحثون ان هذه العملية تعد قراءة ثانية لمشاريع الأنظمة التي يوافق عليها مجلس

¹- المادة 65 من الأمر 11/03، مرجع سابق.

²- محمد ضيوي، المركز القانوني للبنك المركزي، أطروحة دكتوراه في الحقوق، قسم القانون الخاص، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2015، ص 187.

³- المادة 62 ، الفقرة الأخيرة من الأمر رقم 11/03، مرجع سابق.

النقد والقرض علما أن اقتراح وزير المالية المتضمن تعديل مشاريع الأنظمة ليس ملزما لمجلس النقد والقرض لان هذا الأخير يتمتع بسلطة اتخاذ القرار النهائي ، وبذلك فان المجلس يتمتع باستقلالية وظيفية عند سن الانظمة حيث نصت المادة 63 الفقرة الاخيرة من الامر رقم 11/03 على أنه: "يكون القرار الجديد الذي يتخذه المجلس نافذا مهما يكن مضمونه".

وملاحظ أن هذه المادة قد تضمنت عبارة "مشاريع الانظمة" ، لكن هذا المصطلح لا يؤدي المعنى الصحيح لأن المجلس غير ملزم بطلب التعديل الذي يبيده وزير المالية والذي يعد مجرد اقتراح لذلك يمكن تكييف طلب التعديل على انه طلب قراءة ثانية .

ب- إجراء إصدار الأنظمة

مصطلح " الإصدار" هو إجراء خاص برئيس الجمهورية بالنسبة للقوانين المصادق عليها من طرف البرلمان طبقا لنص المادة 144 الفقرة الأولى من التعديل الدستوري لسنة 2016 ، وعليه فان هناك من يرى أن استعمال هذا الإجراء بالنسبة لمحافظ بنك الجزائر غير دستوري على اعتبار أن القرارات التنظيمية تخضع لإجراء الشر وليس الإصدار¹ ، و بمقتضى نص الفقرة الأولى من المادة 64 من الأمر نفسه فان محافظ بنك الجزائر هو الذي يقوم بإصدار الأنظمة بعد الموافقة عليها من قبل مجلس النقد والقرض ، ولم يحدد المشرع أجال الإصدار

ج - كيفية تنفيذ الأنظمة

من خلال نص المادة 64 من الأمر 11/03 يتبين أن المحافظ هو من يصدر النظام الذي يصبح نافذا بعد نشره في الجريدة الرسمية حيث تنص المادة علي ما يلي: "يصدر المحافظ النظام الذي يصبح نافذا وينشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية" ، إن الأنظمة التي يوافق عليها المجلس تصبح نافذة بمجرد نشرها إما في الحالة العادية أو الحالة الاستعجالية . بالنسبة للحالة العادية فان هذه الأنظمة تصبح نافذة اتجاه الغير بمجرد نشرها غير أن المشرع لم يحدد المدة التي تفصل بين الموافقة علي بعض الأنظمة وبين عملية نشرها فمثلا نجد النظام رقم 04/08 المتعلق بالحد الأدنى لراس مال البنوك والمؤسسات المالية تمت الموافقة عليه بتاريخ 23 ديسمبر 2008 وتم نشره في اليوم الموالي بتاريخ 24 ديسمبر وبالمقابل نجد ان النظام 02/08 المتعلق بالحد الأدنى لراس مال تعاونيات الادخار والقرض تمت الموافقة

¹ بوردباله ملية ، فراحتية أكرم ، مرجع سابق ، ص 13 .

عليه بتاريخ 21 جويلية 2008 وتأخر نشره حتى 08 مارس 2009 اي حوالي ثمانية اشهر كاملة مقارنة بالنظام رقم 04/08 الذي تم نشره بعد يوم فقط .

أما الحالة الاستعجالية الاصل ان تنشر الانظمة في الجريدة الرسمية ويمكن ان تنشر في يوميتين تصدران في مدينة الجزائر في حالة الاستعجال¹.

المطلب الثاني: الإطار الوظيفي لمجلس النقد والقرض

تختلف الصلاحيات المنوطة لمجلس النقد والقرض وفي هذا المطلب يتم التطرق في الفرع الأول الى صلاحيات مجلس النقد والقرض والفرع الثاني طرق الطعن في هذه القرارات.

الفرع الأول: صلاحيات مجلس النقد والقرض

يتمتع مجلس النقد والقرض بصلاحياتين الاولى بصفته سلطة نقدية أما الثانية فبصفته مجلس إدارة البنك .

أولا: صلاحيات مجلس النقد والقرض بصفته مجلس إدارة البنك:

من خلال المادة 19 من الامر 11/03 المتعلق بالنقد والقرض والتي تنص على انه يدير بنك الجزائر مجلس إدارة يخول السلطات الآتية :

- يتداول بشأن التنظيم العام لبنك الجزائر وكذا فتح الوكالات والفروع أو إلغائها.
- يضبط اللوائح المطبقة في بنك الجزائر.
- يوافق على القانون الاساسي للمستخدمين ونظام رواتب اعوان بنك الجزائر.
- يتداول بمبادرة من المحافظ بشأن جميع الاتفاقيات.
- يفصل في شراء العقارات و في التصرف فيها².
- يبت في جدوى الدعاوى القضائية التي ترفع باسم بنك الجزائر ويرخص بإجراء المصالحات والمعاملات.
- يحدد ميزانية بنك الجزائر لكل سنة.
- يحدد الشروط التي يعد بنك الجزائر بموجبها

¹ - بوردباله ملية ، فراحتية أكرم ، مرجع سابق ، ص 14 .

² - مسعود وقواق ، مرجع سابق ، ص 36 .

- يضبط توزيع الأرباح ويوافق على مشروع التقرير الذي يرفعه المحافظ باسمه الى رئيس الجمهورية .
- يطلع على جميع الشؤون التي تخص تسيير بنك الجزائر¹.

ثانيا : صلاحيات مجلس النقد والقرض بصفته سلطة نقدية

نصت المادة 62 من الامر 11/03 على صلاحيات مجلس النقد والقرض بصفته سلطة نقدية من خلال إصدار أنظمة مصرفية فمثلا :

- الاصدار النقدي وتغطيته كما نص عليه القانون
- تحديد شروط إنشاء البنوك والمؤسسات المالية وضبط معاييرها
- العمل على حماية زبائن البنوك والمؤسسات المالية
- تحديد السياسة النقدية والاشراف عليها ومتابعتها وتقديمها .

والملاحظ ان المشرع الجزائري من خلال منحه هذا النوع من الصلاحيات المتعلقة بإصدار القرارات لمجلس النقد والقرض كإنشاء البنوك واصدار النقد وعمل البنوك قد أقر بأن قرارات المجلس هي قرارات مستقلة عن الادارة المركزية اي خارجة عن الدائرة التي يحتكرها وزير المالية وهي تصرفات ذات طابع إداري تصبح نافذة بمجرد نشرها في الجريدة الرسمية .

الفرع الثاني: طرق الطعن في قرارات المجلس.

نظرا للأهمية البالغة للقرارات الفردية والتنظيمية التي يصدرها مجلس النقد والقرض وجب اتخاذ الإجراءات اللازمة لتبليغها ونشرها حتى يتم مراقبتها والطعن فيها فما هي الجهة المختصة ؟ وما هي الإجراءات المتبعة في ذلك ؟ وهل تختلف طرق الطعن فيها بين القرارات الفردية والتنظيمية ؟ لذلك وجب التطرق الى كيفية نشر وتبليغ هذه القرارات ثم الحديث عن الجهة التي يرفع امامها الطعن ونسبة الاختلافات بين القرارات الفردية والتنظيمية .

أولا : نشر وتبليغ قرارات مجلس النقد والقرض

يقوم أعضاء مجلس النقد والقرض بإعداد مشاريع الانظمة ويقوم المحافظ بتبليغها الى الوزير المكلف بالمالية ولهذا الاخير الحق في طلب تعديلها وهذا في اجل 10 ايام قبل إصدارها خلال اليومين اللذان يليان موافقة المجلس عليها ، وفي حالة طلب التعديل يقوم المحافظ باستدعاء اعضاء المجلس للاجتماع في اجل 5 ايام

¹ مسعود وقواق ، مرجع سابق ، ص 36 .

من تاريخ تقديم الطلب ، ويعرض عليه التعديل ويكون بعد ذلك القرار الذي يتخذه المجلس نافذا مهما يكن مضمونه¹ .

إلا ان صلاحية طلب التعديل المخولة للوزير المكلف بالمالية هي مجرد رأي استشاري لا غير .
تنص المادة 64 على أن إصدار الانظمة ونشرها في الجريدة الرسمية للحكومة الجزائرية ، يمكن الاحتجاج بها اتجاه الغير وتنشر الانظمة في حالة الاستعجال ، في يومين ويتم إصدارها في مدينة الجزائر في حين يمكن الاحتجاج بها اتجاه الغير بمجرد اتمام هذه الاجراءات .
وقد وسع المشرع الجزائري دائرة المدة الزمنية لطلب التعديل لمشروع الأنظمة التي تعرض على وزير المالية مقارنة بين قانون رقم 10/90 والامر رقم 11/03 فبالنسبة لمشاريع الانظمة التي تعرض على وزير المالية اجالها تقدر ب10 أيام حسب الامر 11/03 وفي حالة طلب التعديل يجب على المحافظ أن يجمع المجلس لمناقشة هذا التعديل المقترح من وزير المالية خلال 5 أيام ، أما عن قانون رقم 10/90 نجد ان المدة المخولة للوزير الاول تحوّل ب3 ايام فقط ومناقشة التعديل بيومين فقط .
وهذا التوسيع في المدة الزمنية ما هو إلا عمل للوصول الى نتائج افضل وقرارات تنظيمية لصالح الاطراف للإلمام بكافة التغييرات ودراستها على اكمل وجه .

ثانيا : الطعن في قرارات مجلس النقد والقرض

يعتبر الطعن في قرارات مجلس النقد والقرض من بين الأمور التي تجسد الرقابة على عمل هذه الهيئة، ولتحديد الجهة المختصة التي يرفع لها طلب الطعن في أنظمة مجلس النقد والقرض يجب الرجوع إلى القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم² نصت المادة 09 منه على : "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوي الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية.... ويختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة " بمعنى تكون القرارات الصادرة عن هذه الهيئة محل طعن من قبل وزير المالية امام مجلس الدولة، ولا يكون لهذا الطعن أثر موقوف، و يجب أن يقدم الطعن خلال 60 يوما ابتداء من تاريخ النشر، ويعتبر هذا الطعن المخول للوزير المكلف بالمالية رقابة لاحقة على القرارات التي يتخذها المجلس، كما نص المشرع صراحة في المادة 87 من الامر 11/03 على اختصاص

¹ المادة 63 من الأمر 11/03 ، مرجع سابق.

² -القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وعمله المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 13/11 المؤرخ في 26 جويلية 2011 ، ج ر ع 43 ، المؤرخة في 03 اوت 2011 .

مجلس الدولة للنظر في دعوى الالغاء ضد قرارات رفض الترخيص بإنشاء البنوك والمؤسسات المالية او فتح فروع او مكاتب تمثيل لبنوك او مؤسسات مالية أجنبية ولم تذكر القرارات الأخرى، لكن الفقرة 04 من المادة 65 من نفس الامر نصت علي : "يسمح بتقديم طعن واحد بالإبطال في القرارات المتخذ بموجب المادة 62 اعلاه بخصوص النشاطات المصرفية"¹ ومعناه ينظر مجلس الدولة في دعوى الالغاء ضد القرارات الفردية، كما يمكن للأشخاص الطبيعيين والمعنويين بتقديم طعن واحد بإبطال القرارات ويجب الطعن في أجل 60 يوم ابتداء من تاريخ نشر القرارات في الجريدة الرسمية، مع مراعاة أحكام المادة 87 من الامر رقم 11/03 والتي تنص على أن: لا يمكن الطعن أمام مجلس الدولة في القرارات التي يتخذها المجلس في المادة 82 من نفس الامر والتي تنص هذه الاخيرة على أن : يجب أن يرخص المجلس بإنشاء أي بنك او اي مؤسسة مالية ، يحكمها القانون ، وان يكون على اساسا ملف يحتوى خصوصا على نتائج تحقيق يتعلق بمراعاتها أحكام المادة 80 من هذا الامر والتي تنص على أن :

*لا يجوز لأي كان أن يكون مؤسساً لبنك أو مؤسسة مالية أو عضو في مجلس إدارتها أن يتولى مباشرة او بواسطة شخص آخر ، إدارة بنك أو مؤسسة مالية أو تسييرها أو تمثيلها ، باي صفة كانت ، او أن يخول حق التوقيع عنها ، وذلك دون الاخلال بالشروط التي يحددها المجلس عن طريق الانظمة ، لعمال تأطير هذه المؤسسات.

*إذا حكم عليه بسبب ما يلي : جنائية ، اختلاس ، أو غدر أو سرقة أو نصب أو إصدار شيك دون رصيد أو خيانة أمانة .

*حجز عمدي بدون وجه حق ارتكاب من مؤتمنين عموميين أو ابتزاز أموال أو قيم الافلاس .
*مخالفة التشريع والتنظيم الخاصين بالصرف² .

لم يظهر الاستقلال الحقيقي للمجال البنكي والمالي في الجزائر الا بعد صدور قانون 10/90 والمتعلق بالنقد والقرض في 14أفريل 1990 حيث أنشأ مجلس النقد والقرض في ظل الإصلاحات المالية ، التي كان يعاني منها النظام المالي الجزائري .

¹-بودريالة ملية ، فراحتية اكرم ، مرجع سابق ، ص، 20 .

2-المادة 80 من الامر 11/03 مرجع سابق.

الفرع الثالث: مبادئ و أهداف قانون النقد و القرض.

لقد جاء قانون النقد و القرض 10/90 بمجموعة من المبادئ و الاهداف يمكن تلخيصها فيما يلي:

أولاً: مبادئ قانون النقد و القرض:

1- الفصل بين الدائرة النقدية والدائرة الحقيقية: لقد كانت القرارات النقدية في نظام التخطيط المركزي للاقتصاد تتخذ تبعاً للقرارات الحقيقية و معنى ذلك أن القرارات النقدية كانت تصدر حسب القرارات التي تتخذ على أساس كمي حقيقي في هيئة التخطيط، و نتيجة لذلك فإنه لم تكن هناك اهداف نقدية بحتة، بل ان الهدف الاساسي هو تعبئة الموارد اللازمة لتمويل البرامج الاستثمارية المخططة.

غير انه مع صدور قانون النقد و القرض ، فقد تم الاعتماد على مبدأ الفصل بين الدائرتين الحقيقية و النقدية¹، و معنى ذلك توقيف التعامل وفق الاسلوب السابق اي ان القرارات النقدية لم تعد تتخذ بعد الان تبعاً للقرارات الصادرة على اساس كمي من طرف هيئة التخطيط ، بل أن هذه القرارات أصبحت تتخذ على أساس الاهداف النقدية التي تحدها السلطة النقدية ، وبناء على الوضع النقدي السائد و الذي يتم تقديره من طرف السلطة ذاتها و تبني مثل هذا المبدأ ينتج عنه مجموعة من الاهداف أهمها²:

- ❖ استعادة البنك المركزي لدوره في قمة النظام النقدي؛
- ❖ استعادة الدينار لوظائفه التقليدية و توحيد استعمالاته داخليا بين المؤسسات العمومية و العائلات .
- ❖ تحريك السوق النقدية و تنشيطها و احتلال السياسة النقدية لمكانها.
- ❖ خلق وضع لمنح القروض يقوم على شروط غير تمييزية على حساب المؤسسات العامة و الخاصة.

2- الفصل بين الدائرة النقدية و دائرة ميزانية الدولة:

كانت الخزينة العمومية تلعب دوراً أساسياً في تدبير التمويل اللازم لها وذلك باللجوء الى عملة القرض، وإلى الموارد المتأتية عن طريق الإصدار النقدي الجديد وهذا ما سمح بسهولة السلطة النقدية، و أحدث تشابكاً بين أهدافها التي قد لا تكون دائماً متجانسة .

ومع ظهور قانون النقد و القرض فقد تم اعتماد الفصل بين الدائرة النقدية ودائرة ميزانية الدولة ، فالخزينة أصبحت غير حرة فيما يخص اللجوء إلى التمويل و عجزها عن طريق الاستفادة التلقائية في منح

¹ بن علي بلعزوز ، محاضرات في النظريات و السياسيات النقدية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 2004 ، ص 173.

² الطاهر لطرش ، تقنيات البنوك ، الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية الطبعة الثانية، 2003، ص 195.

التمويل بلا حدود و دون قيد ولا شرط من قبل البنك المركزي ، كما يسمح هذا المبدأ بتحقيق الأهداف التالية :

- ❖ استقلال البنك المركزي عن دور الخزينة .
- ❖ تقليص ديون الخزينة تجاه البنك المركزي وتسديد جميع الديون المترتبة ؛
- ❖ الحد من الآثار السلبية للمالية العامة على التوازنات النقدية .

3- الفصل بين دائرة ميزانية الدولة و دائرة القرض : كانت الخزينة في النظام الموجه تلعب الدور الأساسي في تمويل استثمارات المؤسسات العمومية ، ونتج عن ذلك تهميش النظام المصرفي و كان دوره يقتصر على تسجيل عبور الأموال من دائرة الخزينة إلى المؤسسات ، فجاء القانون ليضع حدا لذلك ، فأبعدت الخزينة من منح القروض للاقتصاد ، ليبقى دورها يقتصر على تمويل الاستثمارات العمومية المخططة من طرف الدولة ، و من ثم أصبح توزيع القروض لا يخضع لقواعد إدارية ، و إنما يركز أساسا على مفهوم الجدوى الاقتصادية للمشروع ، ويسمح الفصل بين هاتين الدائرتين ببلوغ الأهداف التالية¹ :

- ❖ تناقص التزامات الخزينة في تمويل الاقتصاد؛
- ❖ استعادة البنوك و المؤسسات المالية لوظائفها التقليدية؛
- ❖ أصبح توزيع القرض لا يخضع إلى قواعد إدارية.

4- إنشاء سلطة نقدية وحيدة و مستقلة : كانت السلطة النقدية في السابق مشتقة في مستويات عديدة ، فكانت وزارة المالية تتحرك على أساس أنها السلطة النقدية ، و الخزينة كانت تتصرف كما لو كانت هي السلطة النقدية ، حيث أنها كانت تلجأ في أي وقت إلى البنك المركزي لتمويل عجزها ، وكذلك بالنسبة للبنك المركزي الذي يمثل بطبيعة الحال سلطة نقدية لاحتكاره امتياز إصدار النقود .

وصدر قانون 10/90 ليلغي هذا التعدد في مراكز السلطة النقدية ، حيث انشأ سلطة نقدية وحيدة ومستقلة على أي جهة كانت ، وقد وضع هذه السلطة النقدية في الدائرة النقدية ، وذلك ضمن هيئة جديدة أسماها مجلس النقد والقرض ، حيث جعل هذه السلطة تتمثل فيما يلي :

- ❖ وحيدة ليضمن بذلك انسجام السياسة النقدية.

¹ - الطاهر لطرش ، مرجع سابق ، ص 196 .

- ❖ مستقلة لتضمن تنفيذ هذه السياسة من أجل تحقيق الأهداف النقدية؛
- ❖ موجودة في الدائرة النقدية لكي تضمن التحكم في تسيير النقد ويفادى التعارض بين الاهداف النقدية.

5- وضع نظام بنكي على مستويين: لقد اعتمد قانون النقد والقرض مبدأ وضع نظام بنكي على مستويين، وذلك من أجل التمييز بين نشاط البنك المركزي كسلطة نقدية ونشاط البنوك التجارية كموزعة للقرض، وبموجب هذا القانون أصبح البنك المركزي يمثل فعلاً بنك للبنوك، إذا أصبح يراقب نشاطات البنوك ويتابع عملياتها، كما أصبح بإمكانه أن يوظف مركزه كملجأ أخير للاقتراض في التأثير على السياسات الاقتراضية للبنوك وفقاً لما يقتضيه الوضع النقدي، وكذلك فإن نتيجة ترأس البنك المركزي النظام النقدي وتواجهه فوق كل البنوك أصبح بإمكان أن يحدد القواعد العامة للنشاط البنكي ومعايير تقييم هذا النشاط في اتجاه خدمة أهدافه النقدية في السياسة النقدية.

6- أهمية السياسة النقدية: إن من مبادئ قانون 10/90 إعادة الاعتبار للسياسة النقدية، كمتغير أساسي في الاقتصاد، وذلك بعدما كانت مهمته، وبذلك أعيدت وظائف البنك المركزي التي تتمثل¹ في:

- ❖ إصدار الأوراق النقدية و القطع المعدنية.
- ❖ تحديد شكل و مواصفات الأوراق و القطع المعدنية.
- ❖ منح رخص إنشاء البنوك و المؤسسات المالية الجزائرية و الأجنبية.
- ❖ الترخيص بفتح مكاتب ووكالات تمثل البنوك الأجنبية.
- ❖ البنك المركزي يضمن السير الحسن للسوق النقدية من خلال تدخله بالأدوات المباشرة و غير المباشرة.

ثانياً: أهداف قانون النقد و القرض.

- لعل أهم أهداف هذا القانون تتمثل في ما يلي:
- وضع حد لكل تداخل إداري في القطاع المالي و المصرفي.
 - رد الاعتبار لدور البنك المركزي في تسيير النقد و القرض.

¹ - بن علي بلعزوز، مرجع سابق، ص 188.

- تدعيم امتياز الإصدار النقدي بصفة محضة لفائدة البنك المركزي.
 - إعادة تقييم العملة بما يخدم الاقتصاد الوطني.
 - تولي مجلس النقد و القرض لإدارة البنك المركزي¹.
 - إنشاء سوق نقدية حقيقية.
 - منح مجلس النقد والقرض سلطة نقدية.
 - إنشاء نظام مصرفي يعتمد على القواعد التقليدية في تمويل الاقتصاد الوطني ليحرر الخزينة من عبئ من الائتمان و يرجع دورها كصندوق للدولة.
 - إرساء قواعد اقتصاد السوق لتطوير عملية تخصيص الموارد.
 - خلق علاقة جديدة بين الجهاز المصرفي و المؤسسات العمومية قائمة على أساس الاستقلالية التجارية و التعاقدية في ظل جو تنافسي.
 - عدم التفرقة بين المتعاملين الاقتصاديين العموميين والخواص في ميداني القرض والنقد².
 - تنظيم مكاينزمات إنشاء النقود وتنظيم مهنة الصيرافة.
- ومستخلص من كل هذا أن قانون النقد والقرض قد وضع بشكل تام المنظومة المصرفية والنظام النقدي في مشار الانتقال من اقتصاد مسير مركزي إلى اقتصاد موجه بآليات السوق التي تسمح بتطهير الحالة المالية للقطاع العمومي.

المبحث الثاني: الإطار التنظيمي للجنة المصرفية.

من خلال قانون النقد و القرض 11/03 المؤرخ في 26 أوت 2003 فتح المجال أمام المبادرة الخاصة وحتى الأجنبية و ذلك في مختلف المعاملات المالية و كذا المصرفية ، مما استدعى الأمر بالسلطة النقدية أن يكون لها أليات و هيئات تقوم بالوقاية الدائمة و الشاملة على هذا النظام ، حتى يكون أكثر تفاعلا و انسجاما مع القوانين الأخرى ، و أيضا حتى يتمكن من تخفيف هدفه الرئيسي و الذي يتمثل في ضبط النشاط البنكي و هو بدوره يتضمن حفظ أموال المودعين و المستثمرين ، و العمل على تجنب المخاطر التي قد تصادف بنك ما .

¹ - المادة 4 من قانون 10/90 ، مرجع سابق .

² - محفوظ لعشب ، الوجيز في القانون المصرفي ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الثالثة ، 2004 ، ص 26.

و من بين الهيئات التي أوكلت لها مهمة الرقابة على البنوك ، اللجنة المصرفية و هي محور دراستنا في هذا المبحث.

و بهذا سنتناول في هذا المبحث الإطار التنظيمي للجنة المصرفية حيث نتطرق في المطلب الاول (تشكيله اللجته)، و في المطلب الثاني (سير اللجته المصرفية) .

المطلب الأول : ماهية اللجته المصرفية و تشكيلتها وطرق تعيين أعضائها وسير أعمالها.

عرف القانون الجزائري عدة تعديلات متتالية هدفها تطوير عمل مختلف اللجان القانونية من بينها اللجته المصرفية ، فكيف كان تأثير هذه التعديلات عليها ؟ .

حتى تتمكن من الإجابة على التساؤل ،سوف نقسم هذا المطلب الى فرعين ، الفرع الأول (ماهية اللجته المصرفية و تشكيلتها البشرية وطبيعتها القانونية) والفرع الثاني (طريقة تعيين الأعضاء وعزلهم وسير أعمالها).

الفرع الاول : ماهية اللجته المصرفية و تشكيلتها البشرية :

لقد تأثرت اللجته المصرفية بعدد القوانين الصادرة والمعدلة ، أثرت على صلاحياتها وتشكيلتها البشرية و طريقة تعيين أعضائها

أولا : ماهية اللجته المصرفية.

اللجته المصرفية هي جهاز مكلف بالرقابة على البنوك التجارية،¹ ولقد نظم المشرع الجزائري عملها بموجب المرسوم رقم 191/71 المتعلق بتشكيل وتسيير اللجته التقنية للمؤسسات المصرفية ،² فهي لها دور استشاري أكثر منه رقابي، وقد تم إلغاء هذه اللجته بموجب قانون رقم 12/86 المؤرخ في 19 أوت 1986 المتعلق بنظام البنوك والقرض ، وبصدور قانون النقد والقرض رقم 10/90 أصبحت تسمية اللجته المصرفية ، مكلفة بمراقبة عمل البنوك والمؤسسات المالية وتتابع مدى تطبيقها للقوانين والأنظمة الخاضعة لها، وتعاقبها على كل مخالفة³ .

¹-أمر رقم 47/71، مؤرخ في 30 جوان 1971، يتضمن تنظيم مؤسسات القرض ، الجريدة الرسمية ، عدد 55، الصادرة في 06 جويلية 1971.

²-مرسوم رقم 191/71 المؤرخ في 30 جوان 1971 يتعلق بتشكيل وتسيير اللجته التقنية للمؤسسات المصرفية ، جريدة رسمية ، عدد 55 مؤرخ في 06 جويلية 1971 .

³- المادة 29 من القانون 12/86 مؤرخ في 19 أوت 1986 المتعلق بنظام البنوك والقرض ، جريدة رسمية عدد 34 الصادرة 20 أوت 1986 .

ثانيا : التشكيلة البشرية وطبيعتها القانونية :

تتكون اللجنة المصرفية وفقا لقانون 90-10 حسب نص المادة 144 التي تنص : " تتألف اللجنة المصرفية من محافظ او نائب محافظ الذي يحل محله كرئيس ومن اربعة اعضاء هم :
-قاضيان ينتدبان من المحكمة العليا يقترحهما الرئيس الاول لهذه المحكمة بعد استطلاع رأي المجلس الأعلى للقضاء .

-عضوين يتم اختيارهم نظرا لكفاءتهما في الشؤون المصرفية والمالية وخاصة المحاسبية يقترحهما الوزير المكلف بالمالية .

يعين الاعضاء الأربعة لمدة خمس سنوات بمرسوم يصدر من رئيس الحكومة ،ويمكن تجديد تعيينها¹ ، وهو ما كان معمول به في القانون 10/90 المتعلق بالنقد والقرض فيما يخص أعضاء اللجنة المصرفية ، اما الآن فقد تم تعديله طبقا لما جاء في الأمر رقم 11/03 المتعلق بالنقد والقرض المؤرخ في 26 اوت 2003 .

أما تشكيلة اللجنة المصرفية وفقا للأمر 11/03 المتعلق بالنقد والقرض فقد جاء في المادة 106 من نفس الأمر على انه " تتكون اللجنة المصرفية من :
-المحافظ رئيسا .

-ثلاثة اعضاء يختارون بحكم كفاءتهم في المجال المصرفي والمالي والمحاسبي .
-قاضيان ينتدبان من المحكمة العليا ، يختارهما الرئيس الأول لهذه المحكمة بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء .

يعين رئيس الجمهورية أعضاء اللجنة لمدة خمس سنوات² ، وكذلك المادة 25 من هذا الأمر والتي تنص على : " لا يجوز لأعضاء مجلس الإدارة أن يفشوا بصفة مباشرة أو غير مباشرة وقائع او معلومات اطلعوا عليها في إطار عهدتهم ، وذلك دون المساس بالالتزامات المفروضة عليهم بموجب القانون وما عدا الحالات التي يدعون فيها للإدلاء بشهادة في دعوى جزائية ، يلزم بنفس الواجب كل شخص يلجأ إليه مجلس الإدارة في سبيل تأدية مهامه ، على رئيس اللجنة وأعضائه " .

تنص المادة 106 الفقرة 02 المذكورة سابقا على أنه : " تزود اللجنة المصرفية بأمانة عامة يحدد مجلس إدارة البنك صلاحياتها وكيفية تنظيمها وعملها ، بناء على اقتراح اللجنة " .

¹-م محفوظ لعشب ، مرجع سابق ،ص.68

²-المادة 106 من الامر 11/03 مرجع سابق.

من خلال نص المادة نلاحظ أن اللجنة المصرفية في الجزائر تتكون من هيكل دائم يتمثل في الأمانة العامة حيث يتولى هذا الأخير إرسال الاستدعاءات إلى وعلى انتهاء كل جلسة ، يرفع الأمين العام وفي حالة غيابه فأمين الجلسة المعين من قبل رئيس اللجنة المصرفية محضرا يحتوي إثبات حضور الأشخاص المعنية ، وتختلف نقاط المناقشة والقرارات المتخذة ، حيث يستطيع ممثل الشخص الخاضع للتأديب تفحص الملف التأديبي على مستوى الأمانة العامة ، وفي الأخير يضمن الأمين العام بتنفيذ القرارات¹.

من خلال التعديل على تشكيلة اللجنة المصرفية وذلك بالنسبة للأمر 11/03 المتعلق بالنقد والقرض المعمول به حاليا ، والقانون 10/90 السابق، نجد ان المشرع يسعى دائما الى التعددية في التشكيلة ، فنجد تشكيلة اللجنة المصرفية في قانون 10/90 تتكون من خمسة اعضاء ، اما في ظل الأمر 11/03 قد اضافت عضو جديد اه كفاءة في المجال المصرفي والمحاسبي ، والهدف من كل هذا خلق التوازن بين جهات أخذ القرار . ومع كل هذا نلاحظ اختلاط المراكز القانونية لأعضاء اللجنة المصرفية على غرار نظيرتها فرنسا، منذ 01 جانفي 2001 فإن القوانين الخاصة باللجنة البنكية قد تم دمجها في المواد 06-13-01 طبقا للقانون المالي والمصرفي المعدل بقرار 01 اوت 2003 وتشكل اللجنة البنكية من سبعة اعضاء وهم المدير أو ممثله - رئيس اللجنة المراقبة للتأمين والتوفير او ممثله - الاعضاء او نوابهم المعينون لمدة 5 سنوات قابلة للتجديد من طرف وزير الاقتصاد .

-عضو لجنة الطعون -2-عضو مؤهلين في مجال البنوك ، اضافة الى عضو ممثل على المجلس ويتم اجتماعها دوريا كل شهرين مرتين اذ تشكل من:

-شخصيات قضائية : عضوان بصفة قاض ، ما يسمح له بممارسة السلطة التأديبية على اكمل وجه .
-شخصيات خبيرة في المجال المصرفي و المالي والمحاسبي ، نظرا للطابع الاستثنائي للمهنة المصرفية .
-الى جانب محافظ بنك الجزائر رئيسا : يتأسر محافظ بنك الجزائر الى جانب اللجنة المصرفية كل من بنك الجزائر ومجلس النقد والقرض ، الامر الذي يجعله على دراية واسعة وكافية بما هو اصلح للجهاز المصرفي وبالتالي فإن صفته هاته تدعم فعاليته في الرقابة².

من خلال النص نجد أن اللجنة المصرفية في الجزائر تتكون من هيكل دائم يتمثل في الأمانة العامة ، ويتبين ذلك من خلال الرسالة العامة رقم 317 المؤرخ في 08 ديسمبر 2004 تستند له مهمة تحضير وتنفيذ

¹ - وفاء عجرود ، دور اللجنة المصرفية في ضبط النشاط البنكي في الجزائر ، رسالة ماجستير ، جامعة قسنطينة ، كلية الحقوق ، 2009. ص 09.

² - وفاء عجرود ، مرجع سابق ، ص 14-15.

قرارات اللجنة ، فيتولى ارسال الاستدعاءات الى الجلسات إثر انتهاء كل جلسة ، ويرفع الأمين العام في حالة غيابه ، أمين الجلسة المعين من قبل رئيس اللجنة المصرفية .

محضرا يحتوي خاصة على اثبات حضور الأشخاص المعنيين ، مختلف النقاط المناقشة والقرارات المتخذة، يستطيع ممثل الخاضع تفحص الملف التأديبي على مستوى الأمانة العامة وفي الأخير يضمن الأمين العام تنفيذ القرارات¹ .

نستخلص مما تقدم ان تشكيلة اللجنة المصرفية في القانون الجزائري تشبه تلك التشكيلة المتواجدة في فرنسا مع الاختلاف في عدد الأعضاء ، فأعضاء اللجنة البنكية الفرنسية يفوق عدد أعضاء اللجنة المصرفية في الجزائر، وكذلك اختلاف في طريقة تعيينهم حيث ان الأعضاء الثلاثة في اللجنة المصرفية في الجزائر يتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية، أما الأعضاء الأربعة للجنة البنكية لفرنسا يتم تعيينهم من طرف وزير الاقتصاد.

الفرع الثاني : طريقة تعيين الأعضاء وعزلهم وسير أعمالهم.

أما في طريقة تعيين أعضاء اللجنة المصرفية سنتناول عنصرين ، (أولا) تعيين أعضاء اللجنة المصرفية ، و(ثانيا) كيفية عزلهم .

أولا : التعيين .

إن تعيين أعضاء اللجنة المصرفية في الجزائر يتم كما يلي :

- بالنسبة للقانون رقم 10/90 المتعلق بالنقد والقرض ، فإن مهمة التعيين أعضاء اللجنة تعود للحكومة بحسب نص المادة 144 المذكورة سابقا .

*أما بالنسبة للأمر الجديد رقم 11/03 فإن رئيس الجمهورية هو الذي يتولى ذلك حسب المادة 106 من الأمر رقم 11/03 المذكور أعلاه² .

- وعن تعيين اللجنة البنكية في فرنسا فيتم كالآتي :

* المدير أو ممثله ، رئيس اللجنة المراقبة للتأمين والتوفير أو ممثله يتم تعيينها بنص القانون.

*الأعضاء أو نوابهم المعينون لمدة 5 سنوات القابلة للتجديد يتم تعيينهم من طرف الوزير المكلف بالاقتصاد .

*أما عن عضو لجنة الطعون يقترح تعيين الرئيس الأول لمحكمة النقض.

¹ - وفاء عجرود ، مرجع سابق ، ص15

² - شوهيلة فوناس : اللجنة المصرفية ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة بجاية، 2009، ص94.

بالإضافة إلى ذلك فإن المحافظ حسب المادة 20 من القانون 10/90 بدوره يعين بمرسوم من رئيس الجمهورية، ويتم كل سنة وصفا تلقائية بتبديل رتبة كل من نواب المحافظ حسب الترتيب المنصوص عليه في مرسوم التعيين، يعين المحافظ لمدة 6 سنوات ويعين كل من نواب المحافظ لمدة 5 سنوات، ولا يخضع المحافظ لقواعد الوظيفة العمومية.¹

والملاحظ هنا عدم خضوع المحافظ لقواعد الوظيفة العامة، في حين تنص المادة 13 من الأمر 11/03 " يتولى إدارة البنك الجزائر محافظ يساعده ثلاثة نواب ويعين جميعهم بمرسوم رئاسي "².

- ونلاحظ ان القانون 10/90 قدم ضمانا هامة للمحافظ من خلال تقرير عدم خضوع المحافظ لقواعد الوظيفة العامة، ومن ناحية أخرى تنص المادة 13 من الأمر 11/03 " يتولى ادارة بنك الجزائر محافظ يساعده 3 نواب ويعين جميعهم بمرسوم رئاسي "³.

ثانيا : العزل

1 - بالنسبة للمحافظ :

إن عدم تعيين مدة ولاية المحافظ ونوابه يعرضهم للعزل في اي لحظة من طرف رئيس الجمهورية وذلك وفق مبدأ توازي الأشكال، وقد نصت المادة 15 من الأمر 11/03 المتعلق بالنقد والقرض انه : " لا يتقاضى المحافظ ونواب المحافظ علاوة انتهاء الخدمة، في حالة العزل بسبب خطأ فادح " ، وهذا ما يفتح المجال وتوسيع حالات عزل المحافظ دون تحديد اسبابها.

2 - بالنسبة لباقي الأعضاء.

لم يرد أي شيء بخصوص عزل هؤلاء الأعضاء مما يدعو الى الاعتقاد أن مدة خمسة سنوات المحددة في المادة 106 من الأمر 11/03 هي غير قابلة للتجديد ن حيث يمكن عزل العضو في أية لحظة خلالها.

¹ - المادة 20 من القانون 10/90 ، مرجع سابق.

² المادة 13 من الأمر 11/03 ، مرجع سابق .

¹ - المادة 13 من الامر 11/03 مرجع سابق .

ثالثا : سير اللجنة المصرفية :

من أجل طرق سير اللجنة المصرفية يجب ان نتناول نظامين يتبعان في عملية سير اللجنة المصرفية، النظام الأول الاجتماعات ، والنظام الثاني التصويت ، ودوما نعرف ان المحافظ هو رئيس الأجهزة الثلاث في البنك المركزي وهي مجلس الإدارة، ومجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية ، وذلك حسب نص المادة 106 من الأمر 11/03 " المحافظ رئيسا"

وبذلك يكون على علم واسع على كل أمور التسيير مما يسهل عليه التصرف في تبادل المعلومات و المساعدة التقنية ، بين مختلف أجهزة البنك المركزي وذلك من أجل تحقيق افضل النتائج والابتعاد عن العراقيل ومن هنا سوف نتطرق الى النظامين :

01 : نظام الاجتماعات

إن للجنة المصرفية أمانة يحدد مجلس إدارة البنك صلاحياتها وكيفية تنظيمها وعملها بناء على اقتراحات من اللجنة المصرفية ، وهذه الأخيرة لها نوعان من الاجتماعات : اجتماع عام، و اجتماع دوري :

أولا : الاجتماع العام :

إن اللجنة المصرفية تعقد جلساتها بمقرها ، كما يمكن لها ان تعقد جلساتها في مكان آخر يعينه رئيس اللجنة ، الا أنه في الغالب تعقد جلساتها برئاسة المحافظ ، وتجتمع على هذه الطريقة مرة واحدة على الأقل كل شهر بطلب أو استدعاء من رئيسها أو بطلب من أربعة من اعضائها ، كما أنه لا تصح اجتماعاتها إلا بحضور أربعة أعضاء على الأقل ، كما ترسل الاستدعاءات لجلسة الأعمال عبر الأمانة العامة للجنة¹.

ثانيا: الاجتماع الدوري :

باقترح من الأمين العام أو من الأعضاء يجتمع أعضاء اللجنة المصرفية دوريا ، في جلسات عمل عادية على الأقل مرة في كل أسبوع ، كما يحدد في الجلسات نقاط العمل المسجلة في جدول الأعمال من قبل منسقين الأعمال ، وهو تقرير يمسه الأمين العام ويوقع عليه من طرف المنسق ويحول هذا الملف إلى رئيس اللجنة المصرفية ، كم يمكن للرئيس أن يكلف عضوا او أكثر من أعضاء اللجنة المصرفية للقيام بمهام خاصة .

¹ - المادة 107 من الأمر 11/03 ، مرجع سابق.

– يؤخذ بالقرارات الخاصة باللجنة المصرفية بالأغلبية البسيطة لأصوات الأعضاء الحاضرين وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً، وهذا ما جاءت به المادة 107 من الأمر 11/03 في فقرتها الأولى "...تتخذ قرارات اللجنة بالأغلبية وفي حالة التساوي في عدد الأعضاء يكون صوت الرئيس مرجحاً"¹.
 أما بالنسبة لحصص أعمال اللجنة المصرفية فقد تم تحديدها في المادة 105 من الأمر 11/03 المتعلق بالنقد والقرض وهي كالآتي :

– مراقبة مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية و التنظيمية المطبقة عليها .
 – المعاقبة على الاختلالات التي تتم معابنتها .
 – تفحص اللجنة شروط استغلال البنوك والمؤسسات المالية وتسهر على نوعية وضعياتها المالية .
 – تسهر على احترام قواعد حسن سير المهنة .
 – كما تعين عند الاقتضاء المخالفات التي يرتكبها أشخاص يمارسون نشاطات البنك او المؤسسة المالية دون أن يتم اعتمادهم ، وتطبق عليهم العقوبات التأديبية المنصوص عليها في هذا الأمر دون المساس بالملحقات الأخرى الجزائية والمدنية² .

إن اللجنة المصرفية أثناء أدائها لوظائفها لا يجوز لأي شخص أو مؤسسة مالية أو بنك أن يحتج بكتمان السر المهني في مواجهتها حسب المادة 109 من الأمر رقم 11/03 المتعلق بالنقد والقرض " ... لا يحتج بالسر المهني اتجاه اللجنة . " ' 1

– أما واجب كتمان السر المهني الملقى على عاتق أعضاء اللجنة المصرفية فقد استثنى الأمر رقم 11/03 أعضاء اللجنة من هذا الواجب في نص المادة 117 من هذا الأمر والتي تنص " يخضع السر المهني ، تحت لائحة العقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات " .

– كل عضو في مجلس الإدارة ، وكل محافظ حسابات وكل شخص يشارك أو شارك بأي طريقة كانت في تسيير بنك أو مؤسسة مالية أو كان أحد مستخدميها .

– كل شخص يشارك في رقابة البنوك و المؤسسات المالية وفقا للشروط المنصوص عليها .

– يلزم بالسر مع مراعاة الأحكام الصريحة للقوانين ، جميع السلطات ما عدا :

– السلطات العمومية المخولة بتعيين القائمين بإدارة البنوك و المؤسسات المالية .

¹ المادة 107 من الأمر 11/03 ، مرجع سابق.

² – المادة 105 من الأمر 11/03 ، مرجع سابق.

-السلطات القضائية التي تعمل في إطار إجراء جزائي .

_السلطات العمومية الملزمة بتبليغ المعلومات إلى المؤسسات الدولية المؤهلة لا سيما في إطار محاربة الرشوة و تبييض الأموال و تمويل الإرهاب .

_اللجنة المصرفية أو بنك الجزائر الذي يعمل لحساب هذه الأخيرة ¹.

و يمكن لبنك الجزائر و اللجنة المصرفية بتبليغ المعلومات إلى السلطات المكلفة بحراسة البنوك والمؤسسات المالية في بلدان اخرى ،مع الأخذ بالاعتبار المعاملة بالمثل ،بشرط ان تكون في حد ذاتها خاضعة للسر المهني بنفس الضمانات الموجودة في الجزائر ، الشيء الذي يمكن البنك المصرفي أو المؤسسة المالية أن تتلقى المعلومات الضرورية لنشاطها ².

بعد كل لاحظناه بالنسبة لعملية التصويت التي تخص قرارات اللجنة المصرفية ن والتي تتخذ بالأغلبية ، وفي حالة تساوي الاصوات يرجح صوت الرئيس ، فنجد ان هناك إشكال بما ان عدد الأعضاء زوجي وبالتالي ويعد حضورهم امر إلزامي فإن إمكانية تساوي الأصوات كبيرة جدا ، ومن اجل هذا قدم الشرع الجزائري الحل في ترجيح صوت الرئيس .

المطلب الثاني :الإطار الوظيفي للجنة المصرفية :

سنتناول في هذا المبحث مهام وصلاحيات اللجنة المصرفية ويكون هذا في الفرع الأول ، أما في الفرع الثاني فنتحدث عن طرق الطعن في قرارات اللجنة ، أما الفرع الثالث فيكون حول علاقة اللجنة المصرفية بالسلطات النقدية الأخرى .

الفرع الأول: مهام وصلاحيات اللجنة المصرفية

بعد تأسيس اللجنة المصرفية تكلف بمراقبة حسن تطبيق القوانين و مختلف الأنظمة التي تخضع لها البنوك و المؤسسات المالية ، ومن جهة أخرى تقوم بالمعاقبة على كافة النقائص التي تم ملاحظتها، وعلى هذا الأساس نقسم مهام وصلاحيات اللجنة المصرفية على فرعين :

أولاً : صلاحيات اللجنة المصرفية بوصفها سلطة إدارية .

ثانياً :صلاحيات اللجنة المصرفية بوصفها سلطة قضائية .

¹- المادة 117 من الأمر 11/03 ، مرجع سابق.

²- المادة 117 من الأمر 11/03 مرجع سابق.

أولا : صلاحيات اللجنة المصرفية بوصفها سلطة إدارية :

لقد جاءت هذه الصلاحيات الخاصة باللجنة المصرفية في المواد 109 و110 المتعلق بالنقد والقرض وأيضا المادة 108 من نفس الأمر حيث تمت الإشارة الى هذه الصلاحيات كالآتي :

المادة 108 من الأمر 11/03 و تنص على : " تخول اللجنة بمراقبة البنوك والمؤسسات المالية ، بناء على الوثائق وفي عين المكان، ويكلف بنك الجزائر بتنظيم هذه المراقبة لحساب اللجنة بواسطة اعوانه ويمكن للجنة أن تكلف بمهمة أي شخص يقع على اختيارها ، تستمع اللجنة المصرفية إلى الوزير المكلف بالمالية "1.

والهدف من هذه الرقابة هو السهر على نجاح القرارات الصادرة عن البنك والتي لا تعرقل السير الحسن للمؤسسة وان تتأكد من أخذها القرارات التي تتخذها لا تعرضها لأخطار معتبرة 2.

_ المادة 109 من نفس الأمر وتنص على : " عملية المراقبة التي تقوم بها وتحدد قائمة التقديم وصيغته وآجال تبليغ الوثائق والمعلومات التي تراها مفيدة ، ويجوز لها أن تطلب من البنوك والمؤسسات المالية جميع المعلومات والإيضاحات والإثباتات اللازمة لممارسة مهمتها ، ويمكن أن تطلب من كل شخص معني تبليغها بأي مستند واية معلومة ، دون ان يكون ذلك مبررا للمؤسسة للاحتجاج بدعوى السر المهني تجاه اللجنة "3.

لهذا فإن للجنة المصرفية دور فعال في القيام بالتحديات وفحص الوثائق قصد التحقق والتيقن من احترام التنظيم المعمول به من طرف الخاضعين لقواعد الحذر ، ومتابعة تطور نشاطهم المصرفي ، وهذا من أجل البحث عن مدى وجود اختلال في التوازن المالي من عدمه لمركزهم المالي 4.

أما المادة 110 من نفس الأمر السابق فنصت على: " توسع اللجنة تحرياتها إلى المساهمات و العلاقات المالية بين الأشخاص المعنويين الذين يسيطرون بصفة مباشرة أو غير مباشرة على بنك أو مؤسسة مالية ، إلى الفروع التابعة لهما ، ويمكن توسيع مراقبة اللجنة المصرفية في إطار الاتفاقيات الدولية ، إلى فروع الشركات الجزائرية المقيمة في الخارج ، كما يمكن تبليغ نتائج المراقبة في عين المكان إلى مجالس إدارة فروع

¹ المادة 108 من الأمر 11/03 مرجع سابق.

² أحمد أعراب ، لسلطات الإدارية المستقلة في القطاع المصرفي ، رسالة ماجستير ن كلية الحقوق ، جامعة بومرداس ، 2007، ص128.

³ - المادة 109 ، من الأمر 11/03 مرجع سابق .

⁴ أحمد أعراب مرجع نفسه، ص127.

الشركات الخاضعة للقانون الجزائري وإلى ممثلي فروع الشركات الأجنبية في الجزائر كما تبلغ إلى محافظي الحسابات " 1 .

يتبين لنا من خلال المادة المذكورة أعلاه أن اللجنة المصرفية قد أعطيت لها قدرة كبيرة في ميدان المراقبة دون أن يتم تحديد المراقبة بشكل دقيق ، الأمر الذي يترك لها مجالا واسعا لتنظيم عملها ، وتكييفها مع المستجدات المترتبة عن التحول الهيكلي للنظام المالي وهذا ما يجعلنا نستنتج أن مهمة اللجنة المصرفية تتجاوز المراقبة البسيطة الشرعية ، أو بعبارة أخرى السهر على احترام الإجراءات القانونية والتنظيمية من طرف البنوك والمؤسسات المالية ، ويتمثل الغرض من هذه المهمة تفادي النتائج السلبية المترتبة عن العجز في التسيير ، أكثر من ذلك يستلزم على اللجنة المصرفية ان تكون حاضرة وأن تمارس العملية الوقائية ² .

وبالفعل ففي كل حالة يكون فيها بنك ما في وضعية صعبة بل وخطيرة دون أن يكون قد خلف حكما تشريعا او تنظيميا ، تتدخل اللجنة المصرفية لإصلاح وضعيته ويتجلى هذا الدور الوقائي للجنة المصرفية من خلال ممارستها في آن واحد لمراقبة وقد صنفت بغير المنتظمة و المراقبة للتسيير ³ .

وعلى ما سبق قوله فإن اصطلاح المراقبة غير واضح ودقيق في حد ذاته وغير محدد بشكل وافي في إطار هذا القانون ، فإنه لا يجوز اعتبار هذه المراقبة فرصة متاحة للجنة المصرفية في التدخل في سياسة الإقراض وتحصيل موارد البنك، بل ينبغي اعتبارها وسيلة للتأكد من أن القرارات المتخذة من طرف البنك لا تعرضه لأخطار كبيرة ، وعبارة أخرى السهر على أن لا تنجم عن هذه القرارات تطورات تعرقل البنك أو المؤسسة المالية ونستخلص هنا أنه يجب أن ينبثق عن متابعة تطبيق تنظيمات وتعليمات بنك الجزائر تقييم مدى فعالية تنفيذها كما ينبغي أخذ عدة مؤشرات بعين الاعتبار للتوصل إلى تقييم وضعية البنك تقييما محمدا ⁴ .

وتظهر مراقبة التسيير من خلال تقدير شروط تشغيل المؤسسات المصرفية إلا أن السؤال المطروح يتعلق بطبيعة هذه المراقبة ، ونستنتج كذلك من ذلك مهمة متابعة مدى استمرار إيفاء البنوك بالمتطلبات التي يفرضها القانون ونظام بنك الجزائر لممارسة هذا النشاط ⁵ .

¹ المادة 110 من الأمر 11/03، مرجع السابق .

² مسعود وقواق ، مرجع سابق ، ص 55.

³ محمود حميدات ، مدخل للتحليل المالي ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الساحة المركزية بن عكون ، الجزائر ، الطبعة الثالثة ، 2005 ، ص 145.

⁴ محمود حميدات ، مرجع نفسه ، ص 146.

⁵ — مسعود وقواق ، مرجع سابق ، ص 57.

إلا أنه يمكننا أن نستنتج من ذلك أيضا أن للجنة المصرفية حقا معترفا به ويتمثل في القيام بعدد من التحريات حول تسيير وتنظيم البنوك ، خاصة وأن القانون يمنحها صلاحية المطالبة للبنك باتخاذ كل إجراء من شأنه أن يصبح أسلوب من أساليب تسييره وعلى كل حال فإن اللجنة المصرفية تراقب احترام البنوك للقواعد¹.

ثانيا : صلاحيات اللجنة المصرفية بوصفها هيئة قضائية إدارية

حسب نص المواد المرتبة من 111 إلى 115 من الأمر رقم 11/03 المتعلق بالنقد والقرض فإن اللجنة المصرفية تتخذ مجموعة من التدابير والعقوبات والتي سوف نأخذها كعنصرين :

01: التدابير.

عند إخلال احد المؤسسات التابعة او الخاضعة للرقبة للجنة المصرفية بقواعد حسن سلوك المهنة ، يمكن للجنة المصرفية المذكورة أن توجه للمسؤولين عنها إنذار للإدلال بتفسيراتها .

مما يمكن للجنة المصرفية أن تعين مديرا مؤقتا تحول له الصلاحيات اللازمة لإدارة وتسيير أعمال المؤسسة المعنية أو فروعها في الجزائر ويحق له إعلان التوقف عن الدفع² .

وهذا ما تضمنته كل من المواد 111 و 112 و 113 من الأمر 11/03 السالف الذكر فنصت المادة 111 منه على : " إذا أخلت إحدى المؤسسات الخاضعة لرقابة اللجنة بقواعد حسن سير المهنة ، يمكن للجنة أن توجه لها تحذيرا ، بعد إتاحة الفرصة لمسيرى هذه المؤسسة لتقديم تفسيراتهم³ .

كما تنص المادة 112 منه على انه : " يمكن للجنة ان تدعو أي بنك أو مؤسسة مالية ، عندما تبرر وضعية ذلك ليتخذ في أجل معين كل التدابير التي من شأنها أن تعيد أو تدعم المالي أو تصحح أساليب تسييره⁴ .

غير أن نص المادة 113 من نفس الأمر نصت على : " يمكن للجنة تعيين قائم بالإدارة مؤقت توكل له كل السلطات اللازمة لإدارة أعمال المؤسسة المعنية او فروعها في الجزائر وتسييره ، ويحقق له اعلان التوقف عن الدفع ، ويتم هنا التعيين إما بناء على مبادرة من مسيري المؤسسة المعنية اذ لم يعد باستطاعتهم ممارسة مهامهم بشكل عادي ، وإما بمبادرة من اللجنة ، إذ رأت أنهم يعد بالإمكان إدارة المؤسسة المعنية في ظروف

¹ - محمود حميدات ، مرجع سابق ، ص 147.

² - محفوظ لعشب ، مرجع سابق ، ص 72.

³ - المادة 111 من الأمر 11/03 ، مرجع السابق .

⁴ - المادة 112 من الأمر 11/03 مرجع سابق.

عادية، أو عندما تقرر ذلك إحدى العقوبات المنصوص عليها في الفقرتين 4 و5 من المادة 144 من نفس الأمر¹.

والتي تتمثل في :

ـ التوقيف المؤقت لمسير أو أكثر مع تعيين قائم بالإدارة مؤقت أو عدم تعيينه.

ـ إنهاء مهام شخص أو أكثر من هؤلاء الأشخاص من أنفسهم مع تعيين قائم بالإدارة مؤقت أو عدم

تعيينه.

02 : العقوبات :

إلى جانب إمكانية اللجنة المصرفية اتخاذ تدابير وقائية يمكن لها تسليط عقوبات والتي حددتها المادة 114 من الامر 11/03 المتعلق بالنقد والقرض وهذا في حالة ارتكاب البنوك والمؤسسات المالية مخالفات بنكية لها علاقة بالإخلال بفحوى الأحكام القانونية المنظمة للنشاط المصرفي .

كما تختلف العقوبات بحسب طبيعة المخالفة والأخطاء المرتكبة ، فهناك عقوبات تسلط على ممثلي البنك او المؤسسة المالية ، وهناك عقوبات على البنك او المؤسسة المالية في حد ذاتها .

وهنا نتطرق إلى نوعان من العقوبات :

أ _ العقوبات المقررة على ممثلي المؤسسة المصرفية :

ويمكن حصرها في النقاط التالية .

1 - التوقيف المؤقت للمسير أو أكثر مع تعيين قائم بالإدارة أو عدم تعيينه.

عندما نعود لنص المادة 07 من التعليم رقم 05/ 200 تبين لنا فهي تتناول إجراءات التعيين ، حيث تنص المادة على انه في حالة ما إذا كنا امام بنك معتمد وتم تغيير أحد المسيرين لسبب أو لآخر ، فإنه لا بد من إعلام المحافظ عن نهاية مهام هذا المسير ، ولتعيين مسير جديد يجب الحصول على ترخيص من محافظ بنك الجزائر الذي بدور يتأكد من توافر الشروط المطلوبة إلى جانب إعلام بنك الجزائر عن كل تغيير يمس كل مسير .

¹ - المادة 113 من الأمر 11 /03 مرجع نفسه

2 / نزع صفة الممثل للبنك.

عندما نعود لنص المادة 04 من النظام رقم 105/92 المتعلق بالشروط التي يجب أن تتوفر في مؤسسي البنك والمؤسسات المالية ومسيرها وممثليها ، والتي تقضي على أنه " يجب على مسيري البنوك إن يتصرفوا بالطريقة السليمة وان لا يرتكبوا الأخطاء المهنية التي تتسبب في خسائر للمؤسسة وزبائنها"¹ .
ونص المادة 80 من الأمر 11/03 التي تنص على انه " يجب على ممثل البنك أن يستجيب لمتطلبات النزاهة والأخلاق "² .

نستنتج مما سبق ذكره أن الشروط جاءت عامة ،وعليه ففي حالة ما ارتكب ممثل البنك أو المؤسسة المالية خطأ جسيم أثناء تأديته لوظيفته أو إلحاق الضرر بالمؤسسة أو لم يراعى أخلاق المهنة ، يمكن للبنك أن ينزع له صفة ممثل البنك³ .

ب / العقوبات المقررة للمؤسسة المصرفية :

حسب نص المادة 114 من الأمر 11/03 في ما يلي :

ـ الإنذار والتوبيخ .

ـ سحب الاعتماد : حيث تعد هذه العقوبة من أخطر العقوبات ، فسحب الاعتماد من المؤسسة المصرفية يؤدي إلى استحالة استمرارها في ممارسة الأعمال المصرفية حيث أن لهذه العقوبة أثرين هما:

ـ توقيف البنك أو المؤسسة المالية من ممارسة النشاط المصرفي : فرخصة الاعتماد تعطي للجنة المصرفية حق ممارسة الفعلية للأعمال المصرفية ،ولكن سحب الاعتماد يؤدي إلى سحب صفة البنك على المؤسسة ، مما يؤدي بالبنك للمساءلة إذا ما ارتكب مخالفات أخرى .

ـ تصفية البنك: ويترتب أيضا من سحب الاعتماد هو وضع البنك أو المؤسسة المالية قيد التصفية. فتقوم اللجنة المصرفية بتعيين مصفي ، وبالعودة لنص المادة 115 من قانون النقد والقرض نجد ان المشرع

¹ - طباع نجاة ، اللجنة المصرفية كجهة قمعية في مجال المساءلة المهنية للبنوك ، مداخلة في ملتقى وطني : " سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي " ،جامعة بجاية يومي 23 و24 ماي 2007 ص3 و4.

² - المادة 80 من الأمر 11 /03 مرجع سابق.

³ - طباع نجاة ، مرجع سابق ، ص 4.

الجزائري لم يحدد مدة معينة للتصفية ، فإن إجراءات التصفية تتم طبقا لإجراءات التصفية الخاصة بالشركات في القواعد العامة .

ومع هذا يمكن للجنة المصرفية ان تقضي إما بدلا عن هذه العقوبات أو إضافة إليها ، بعقوبات مالية، لا يجوز أن تتعدى الرأسمال الأدنى المفروض أن يتوفر لدى المؤسسة المعنية في حال إخلالها بواجب الاستعلام الذي يترتب على

البنوك جزاءات مالية والمتمثلة في إلزام المسحوب عليه بالتضامن عن التعويضات المدنية الممنوحة للحامل بسبب عدم التسديد، أو عند خرق البنك للالتزامات الناشئة عن البنك المركزي¹.

الفرع الثاني: طرق الطعن في قرارات اللجنة المصرفية

تعتبر قرارات اللجنة المصرفية محصنة من المراجعة من طرف السلطة التنفيذية ، إلا أنها على عكس ذلك بالنسبة للمراجعة القضائية، فقانون النقد والقرض للبنوك و المؤسسات المالية منح إمكانية تقديم طعن قضائي ضد قرارات اللجنة المصرفية ، وجعل القاضي الإداري هو الجهة المختصة في الفصل في هذه الطعون².

والقرارات المتعلقة بالطعن القضائي ، هي تلك القرارات المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتا أو المصفي، ذلك حسب نص المادة 107 من الأمر 11/03 المتعلق بالنقد والقرض التي تنص على : " تكون قرارات اللجنة المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة أو المصفي والعقوبات التأديبية وحدها القابلة للطعن القضائي"³.

نلاحظ أن المشرع في نص المادة حصر قرارات اللجنة المصرفية القابلة للطعن في العقوبات التأديبية الموجودة في نص المادة 114 إلى جانب قرار تعيين مدير مؤقت أو مصفي .

لكن السؤال المطروح ماذا عن بقية القرارات الأخرى ؟ وهل هذا استثناء للطعن ؟

¹ - نبيلة تومي وعبد الله ليندة ، "السلطات القمعية للجنة المصرفية عند إخلال البنوك بإجراءات التصدي لتبييض الأموال" ، مداخلة في ملتقى وطني حول " سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي " جامعة بجاية ، يومي 23 و24 ماي 2007 ، ص13.

² - شوهيلة فوناس ، مرجع سابق ، ص111.

³ - المادة 107 من الامر 11/03 ، مرجع السابق .

أما المشرع الفرنسي قام بالترقية بين القرارات ذات الطابع الإداري التي يكون الطعن فيها أمام مجلس الدولة من أجل التعسف في استعمال السلطة المفتوح أمام الغير بصفة عامة ، ويفصل فيه ابتدائيا ونهائيا ولكن سلطته تتوقف عند إلغاء القرار.

أما إذا تعلق الأمر بالقرارات التأديبية فإن اللجنة المصرفية تعتبر محكمة إدارية ، ويكون فيها الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة ويكون الحق للأطراف فقط¹.

وعندما نرجع لنص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية والتي تنص على " المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية وتختص بالفعل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون فيها الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصفة الإدارية طرفا فيها"².

لأن اللجنة المصرفية هيئة إدارية فإن قراراتها من اختصاص القضاء الإداري ، فمجلس الدولة هي الجهة المختصة في الفصل في الطعون ، إذ يجب تقديم الطعن خلال 60 يوم ابتداء من تاريخ التبليغ تحت طائلة رفضه شكلا ويتم التبليغ وفقا للطرق القضائية أو وفقا لقانون الإجراءات المدنية .

الفرع الثالث: علاقة السلطة المصرفية بالسلطات النقدية الأخرى.

تتمثل علاقة اللجنة المصرفية وكأي جهاز في الدولة بالسلطات النقدية والتي تتمثل في بنك الجزائر ومجلس النقد والقرض.

وبالتالي في هذا المطلب سوف ندرس النقاط التالية :

- 1- علاقة اللجنة المصرفية بالبنك الجزائري .
- 2- علاقة اللجنة المصرفية بمجلس النقد والقرض.
- 3- علاقة اللجنة المصرفية بأجهزة الرقابة الداخلية .

¹ - وفاء عجرود ، مرجع السابق ، ص112.

² - المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

أولا :علاقة اللجنة المصرفية بالبنك الجزائري.

إن بنك الجزائر جهازا مستقلا عن اللجنة المصرفية ، مع وجود نقاط مشتركة بينهما تتمثل في ترأس محافظ بنك الجزائر لكليهما ، وكذلك عملية التنسيق والرقابة بين اللجنة والهيئات الموجودة على مستوى البنك، إضافة إلى ذلك سهر اللجنة على احترام النصوص التنظيمية الصادرة عنها

ثانيا : علاقة اللجنة المصرفية بمجلس النقد والقرض.

نصت المادة 58 من الأمر 11/03 المتعلق بالنقد والقرض على ان " يتكون مجلس النقد والقرض الذي يدعى في صلب نص المجلس " ، من خلال النص يتضح لنا أن مجلس النقد والقرض يشترك مع اللجنة المصرفية في كونهما لا يتمتعان بالشخصية المعنوية ولا بالتكليف القانوني ، إلا أنه أداة مشروعة في المجال البنكي ، يضطلع بإصدار الأنظمة والقرارات الفردية¹.

وهنا يرى الاستاذ "ديب" انه : إذا كانت حقيقة أن قانون النقد والقرض قد جاء بفصل تام بين الجهاز الذي ينظم - مجلس النقد والقرض - والجهاز الذي يراقب - اللجنة المصرفية - ، إلا أنه لا نغفل أن المادة 109 من الأمر 11/03 (المادة 150 من قانون النقد والقرض ، عرفت قدرة خاصة للجنة المصرفية فيما يخص التنظيم، لأنها تبين أن هذه الأخيرة تحدد قائمة نموذج وآجال تحويل الوثائق والمعلومات .

هذه الامتيازات الممنوحة للجنة المصرفية يمكن أن تترجم كقدرة تركها لها المشرع للتنظيم عن طريق تعليمات ومناشير ، والأمور التي تحتاج إلى توضيحات أو وضع طرق تطبيقية محددة مثل تحديد صيغة الحالات الدورية التي يجب أن تنقل فيها التقارير ن وكذا تحديد طريقة لحساب بعض النسب التنظيمية..... الخ " ².

ثالثا : علاقة اللجنة المصرفية بأجهزة الرقابة الداخلية :

تشمل علاقة اللجنة بأجهزة الرقابة وهي مركزية المخاطر ، ومركزية المستحقات غير المدفوعة ، ومركزية الميزانيات والتي سوف ندرس كل واحدة على حدى :

01 : علاقتها بمركزية المخاطر :

نشأت هذه الهيئة بموجب المادة 160 من قانون 10/90 حيث جاء فيها ما يلي : " ينظم ويسير البنك المركزي مصلحة مركزية المخاطر وتدعى -مركزية المخاطر " ، فمن خلال المادة نجد ان بنك

¹ - وفاء عجرود ، مرجع سابق ، ص 19.

² - وفاء عجرود ، مرجع سابق ، ص 19.

الجزائر ينظم ويسير مركزية المخاطر وتكلف بجميع أسماء المستفيدين من القروض الممنوحة والمبالغ المسحوبة والضمانات المعطاة لكل قرض من جميع البنوك والمؤسسات المالية¹.

كما أنها تعتبر هيئة إعلام وهذا ما يبرر العلاقة بينها وبين اللجنة المصرفية والتي تعد هيئة رقابة خارجية إذ تقوم بأخطار هذه الأخيرة بكل مخالفة للنظام².

02 _ مركزية المستحقات غير المدفوعة.

بحسب المادة 98 من الامر 11/03 نصت على هيكل ثاني من هياكل بنك الجزائر والذي يضطلع بمرحلة استرجاع القروض وبمعنى يقوم بجمع المعلومات حول عوائق الدفع أو متخلف المشاكل التي لها علاقة باستعمال مختلف وسائل الدفع³.

كما جاء النظام 03/92 ليهتم بأهم وسيلة و هي الشيك، وتعلم الهيئة بكل مخالفة للأحكام المعمول بها في النظام 02/92 والنظام 03/92.

03: بمركزية الميزانيات.

تنص المادة 10 من النظام 07/96 على أنه : " يتم التصريح بمخالفات أحكام هذا النظام وكذا أحكام النصوص اللاحقة إلى اللجنة المصرفية " ، فمن هنا نلاحظ ويتضح لنا أن الهيكل يقوم بإعلان اللجنة المصرفية بكل مخالفة للنظام وتتجلى المهمة الأساسية لها في مراقبة توزيع القروض الممنوحة وجمع مختلف المعلومات إلى المحاسبية المالية المتعلقة بالمؤسسات المستفيدة من هذه القروض ومعالجتها ونشرها⁴.

و كاستنتاج أخير فإن اللجنة المصرفية هي السلطة التي تقوم بمهمة الرقابة والتأديب ، فهي التي تراقب مدى احترام مختلف البنوك والمؤسسات المالية للقواعد التشريعية ، والتنظيمية المطبقة عليها ومن جهة أخرى هي التي تتولى التحري والبحث عن المخالفات التي يرتكبها أشخاص غير المرخص لهم بأعمال البنوك والمؤسسات ، بالإضافة إلى إنزال عقوبات تأديبية على المخالفين للقواعد القانونية وأخلاقيات المهنة .

¹ - المادة 160 من قانون 10/90 ، مرجع سابق .

² - وفاء عجرود ، مرجع سابق ، ص18.

³ - المادة 98 من الأمر 11/03 ، مرجع سابق .

⁴ - وفاء عجرود ، مرجع سابق ، ص18.

خاتمة

الخاتمة :

للسلطات الإدارية المستقلة صلاحيات في مجالات عديدة وحساسة في نفس الوقت ، فمن جهة تتدخل كسلطات ضابطة في مختلف المسائل المتعلقة بالاقتصاد والمالية ، فتقوم بضبط جميع النشاطات مهما كانت طبيعتها، وهذا ما نجده في القطاع المصرفي فتقوم بضبط مختلف النشاطات الاقتصادية باعتبارها عصب الحياة للدولة الجزائرية .

وكان الهدف من إنشاء مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية هو العمل على تطوير النظام المصرفي في الجزائر وذلك من خلال توسيع مجال الحرية في مزاولة النشاط المصرفي وبالتالي نجد أن مجلس النقد والقرض جهاز تنظيمي يضع أسس ومبادئ لتأطير القطاع المصرفي وذل من أجل ضبط السياسة النقدية على الأسس والآليات الدولية وهذا تماشيا مع العولمة الاقتصادية، في حين اللجنة المصرفية تتمتع بفضاء واسع في مجال الرقابة وذلك على اعتبارها الجهاز الوحيد المكلف برقابة العمل المصرفي كما تعتبر جهاز عقابي فهي تعاقب على مختلف المخالفات التي من شأنها أن تحدث أثناء سير العمل .

وهنا نجد اهتمام المشرع الجزائري في المجال المصرفي ، نظرا لأهميته في الاقتصاد الوطني هذا من جهة ، ومن جهة أخرى كان لا بد علينا أن نساير الظروف الاقتصادية في الدولة والتطورات في الاقتصاد الخارجي ، هذا ما دفع المشرع إلى إصدار الأمر 11/03 والمتعلق بالنقد والقرض والذي ألغى كل الأحكام السابقة المخالفة له . ومن خلال كل ما درسناه نجد أن مجلس النقد والقرض هو الهيئة الوحيدة التي تتمتع بصلاحيحة منح الترخيص للبنوك والمؤسسات المالية وكذا فروعها وأيضاً لمكاتب التمثيل ، من جهة أخرى نجد أن النظام المصرفي الجزائري تعرض لعدة مشاكل وأزمات خاصة فيما يتعلق بالتعيين كما حصل في قضية البنك الجزائري الدولي ضد محافظ البنك المركزي واللجنة المركزية ، بالإضافة إلى محدودية حجم البنوك مع تواضع خدماتها والتي لا تتعدى مجمل خدماتها في:

-تلقي الودائع ويعني ذلك تلقي الأموال من الأفراد والمؤسسات الحكومية والتي تنقسم في شكلها إلى قسمين:

- ودائع تحت الطلب مثل الحساب الجاري البنكي .
- ودائع لأجل مثل حسابات التوفير والادخار .
- منح القروض وذلك بتسليف البنوك أموال للأفراد والمؤسسات من أجل استخدامها في عمليات الاستهلاك أو الاستثمار في المشاريع تعود عليهم بفوائد معينة.

-عمليات خصم الأوراق التجارية (كمبيالات) : هي وثائق تثبت وجود دين بين الدائن والمدين .

-عمليات الصرف وذلك ما يتعلق ببيع وشراء العملات الأجنبية.

ضف إلى ذلك التأخر التكنولوجي في استخدام الجهاز المصرفي وعدم مواكبته للمنجزات المتسارعة ، والسبب يعود إلى التأخر في العمل بتجربة السلطات الإدارية المستقلة خاصة في المجال المصرفي فهي تجربة جديدة لها .

وحتى نتخطى هذه العوائق ونساير ما يحدث من تطورات اقتصادية واجتماعية وجب على الدولة القيام

بالآتي:

-فتح المجال وتكثيف البيئة المصرفية وذلك بمضاعفة عدد البنوك والمؤسسات المالية الخاصة.

-القيام بتأهيل القطاع المصرفي في الجزائر بما يتماشى وظروف الانفتاح على العالم الخارجي والمنافسة

الأجنبية ، خاصة مع إمضاءها لاتفاق الشراكة مع الاتحاد الأوروبي .

-القيام بتوفير البنية المؤسساتية والقانونية الخاصة وتفعيل دورها .

العمل على تطوير دعامة المعلومات والاتصالات المصرفية بغية انتقال المعلومات والمعطيات المصرفية

بشكل أسرع وأوثق سواء محليا أو عالميا مع استعمال تقنيات الإعلام الآلي الجديدة.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المراجع

• باللغة العربية

أولا : الكتب

- 01- الطاهر لطرش ، تقنية البنوك ، الديوان الوطني للمطبوعات الجامعية ، الطبعة 7، الجزائر، 2010.
- 02- السعيد بوشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الخامسة ، الجزائر ، 2003 .
- 03- بن علي بلعزوز ،محاضرات في النظريات و السياسات النقدية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2004
- 04- وليد بوجملين ، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري ، دار بلقيس للنشر ، الدار البيضاء ، الجزائر ، سنة 2012 .
- 05-مُحَمَّد كاضم المشهداني ، القانون الدستوري ، الدولة ، الحكومة ، الدستور ، مؤسسة الثقافة الجامعية ،الإسكندرية 2008.
- 06- محمود حميدات ، مدخل التحليل المالي ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الساحة المركزية بن عكنون ، الجزائر ، الطبعة الثالثة ، 2005.
- 07-محموظ لشعب ، الوجيز في القانون المصرفي الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2004.
- 08-عبد الله حنفي ، السلطات الادارية المستقلة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2000.
- 09- ناصر لباد ، القانون الاداري ، التنظيم الاداري ، الجزء 1 ، الطبعة الثانية ، دون دار النشر ، الجزائر ، 2001.
- 10- سمير الشوبكي ، المعجم الاداري ، دار أسامة للنشر والتوزيع الاردني ، طبعة 1 ، عمان، 2006.
- 11- خليل بوصنوبرة ، الوسيط شرح قانون الاجراءات المدنية والادارية ، قانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008، الجزء الاول ، منشورات نويميديان الجزائر، 2010.

ثانيا :المذكرات

- 01- منصور داود ، الاليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر ، أطروحة الدكتوراة في القانون ، كلية الحقوق ، جامعة مُجّد خيضر بسكرة ، 2013
- 02- مُجّد ضيوفي ، المركز القانوني للبنك المركزي ، أطروحة دكتوراة في الحقوق ، قسم القانون الخاص ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2015 .
- 03-راضية شيتوتي ، الهيئات الإدارية المستقلة ، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه ، كلية الحقوق و العلوم الغدارية ، قسم القانون العام ، جامعة قسنطينة ، 2015.
- 04- أحمد أعراب ، السلطات الادارية المستقلة في القطاع المصرفي ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة بومرداس ، 2007.
- 05- إلهام هاشمي ، استقلالية سلطات الضبط الإداري في التشريع الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة أم البواقي ، 2015.
- 06- وفاء عجرود ، دور اللجنة المصرفية في ضبط النشاط البنكي في الجزائر ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة منتوري قسنطينة ، 2008.
- 07- موسي رحموني ، الرقابة القضائية على السلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري ، مذكرة لنيل درجة الماجستير في العلوم القانونية ، كلية الحقوق ، جامعة الحاج لخضر باتنة ، 2013 .
- 08- سمير حدري ، السلطات المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم التجارية ، جامعة بومرداس ، 2006 .
- 09- سمير حدري ، السلطات المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم التجارية ، جامعة بومرداس ، 2006 .
- 10- صبرينة بلغزي ، نظام التدابير القانونية المتخذة من قبل السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة بجاية ، 2011.
- 11- قوراري مجدوب ، سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي ، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة و سلطة البريد و المواصلات نموذجين ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة بالقايد تلمسان ، 2010 .
- 12- رضوان مغربي ، مجلس النقد والقرض ، مذكرة ماجستير ، معهد الحقوق والعلوم الادارية ، جامعة الجزائر ، 2003

- 13- شوهيلة فوناس ، اللجنة المصرفية ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة بجاية ، 2009.
- 14- ملية بودربالة، فراحتية أكرم ، مجلس النقد والقرض في النظام المصرفي الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، جامعة محمد بوضياف المسيلة ، 2017.
- 15- مسعود وقواق ، السلطات الاداري المستقلة في المجال المصرفي في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، كلية الحقوق ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2015.
- 16- نجوى سلطاني و منيرة رقطي ، السلطات الإدارية المستقلة بين الاستقلالية و التابعة ، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة قلمة ، 2016 .
- 17 - سامية العايب ، السلطات الادارية المستقلة ، محاضرات ملقاة على طلبة السنة الأولى ماستر ، منازعات إدارية ، قسم العلوم القانونية والإدارية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة قلمة ، 2015 منشورة على الموقع الخاص بالجامعة.

ثالثا : المقالات و البحوث العلمية

- 01- أحسن غربي ، "نسبية الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة " ، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية ، جامعة 20 أوت 1955 سكيكدة ، العدد 05، سنة 2015.
- 02- جلال مسعد محتوت ، مدى إستقلالية و حياد مجلس المنافسة ، المجلة النقدية للقانون و العلوم السياسية ، العدد الأول ، جامعة مولود معمري ، تيزي ورزو ، 2019.
- 03- ليلي ماديو ، تكريس الرقابة القضائية على السلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري ، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي ، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، يومي 23/24 ماي 2007.
- 04- نبيلة تومي وعبد الله ليندة ، "السلطات القمعية للجنة المصرفية عند إخلال البنوك بإجراءات التصدي لتبييض الأموال "، مداخلة في ملتقى وطني حول "سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي " جامعة بجاية ، يومي 23 و24 ماي 2007 .
- 05-- ناجية شيخ ،المركز القانوني للهيئة الوطنية للرقابة من الفساد ومكافحته ، مجلة قانونية ، ع1، بن عكنون الجزائر، 2010.
- 06- نجاح عصام ، السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة 08 ماي 1945 قلمة ، يومي 13 و14 نوفمبر .

- 07- سعيده راشدي ، مفهوم السلطات الادارية المستقلة ، ملتقى وطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي ، جامعة بجاية ، يومي 23 و24 ماي، 2007 .
- 08- عبد الله لعويجي ، اختصاصات مجلس المنافسة الجزائري ، بحث في الملتقى الوطني لحرية المنافسة مع القانون الجزائري، جامعة باجي مختار ، كلية الحقوق ، عنابة ، نيسان 2013 .
- 10- عبد الهادي بن زيطة ، نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة في القانون الجزائري ، دراسة حالة تنظيم عمليات البورصة وسلطة ، مداخلة في ملتقى وطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي ، جامعة بجاية يومي 23 و 24 ماي 2007.
- 11- عبد الكريم عسالي ، لجنة الكهرباء و الغاز ، ملتقى وطني حول سلطات الضبط الاقتصادي و المالي ، جامعة بجاية ، يومي 23 و 24 ماي 2007.
- 12- عز الدين عيساوي، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور ، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي ، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية ، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية ، 23/24 ماي 2007.

- رابعا: النصوص القانونية

- 01- دستور 1963 ، الاعلان المتضمن نشر دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، المؤرخ في 10 سبتمبر 1963 الجريدة الرسمية العدد 64، الصادرة في 10 سبتمبر 1963.
- 02- دستور 1989 ، منشور بموجب المرسوم الرئاسي 18/89 المؤرخ في 1989 ، ج ر ع ، 09، الصادرة في 1 مارس 1989.
- 03- التعديل دستور 1996 ، الصادر في 28 نوفمبر 1996 في الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.
- 04- التعديل الدستوري لسنة 2016 الصادر بموجب القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري ، ج ر ع ، 14 ، المؤرخة في 7 مارس 2016.

02- النصوص التشريعية :

01/02 القوانين العضوية

01/ القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1989 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله المعدل و المتمم بالقانون العضوي رقم 13/11 المؤرخ في 26 جويلية 2011 ، ج ر ع ، المؤرخة في 03 أوت .2011.

02/ القانون العضوي رقم 13/11 المؤرخ في 26 جويلية 2011 ، يعدل و يتمم القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 ، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة ، ج ر العدد 43 الصادرة في 03 أوت .2011.

02/02 / القوانين العادي

01-الأمر رقم 47/71 يتضمن مؤسسات القرض المؤرخ في 30 جوان 1971 ، ج ر العدد 55 الصادرة في جويلية 1971.

02- قانون رقم 10/90 المتعلق بالنقد و القرض المؤرخ في 14 أفريل 1990، ج ر عدد 16 الصادرة في 18 أفريل 1990.

03- الأمر رقم 06/95 المؤرخ في 25 يناير 1995 يتعلق بالمنافسة ، ج ر العدد 09 الصادرة في 22 فيفري 1995.(ملغى)

04- الأمر رقم 03/03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق بالمنافسة ، ج ر العدد 43 الصادرة في 20 يوليو 2003. معدل و متمم بموجب الأمر 12/08.

05- الأمر رقم 11/03 المتعلق بالنقد و القرض المؤرخ في 26 أوت 2003 ، ج ر العدد 52 المؤرخة في 27 أوت 2003.

06- القانون رقم 01/16 المؤرخ في 07 مارس 2016 متضمن التعديل الدستوري .

03- المراسيم :

01- المرسوم الرئاسي 191/71 يتعلق بتشكيل و تسيير اللجنة التقنية للمؤسسات المصرفية ، ج ر ع 55 مؤرخة في 06 جويلية 1971.

02- المرسوم الرئاسي 77/92 المؤرخ في 22 فيفري 1992 يتضمن إحداث المرصد الوطني لحقوق الإنسان ، ج ر ع 15 الصادرة في 1992.(ملغى)

03- المرسوم الرئاسي رقم 252/03 المؤرخ في 26 أكتوبر 1993 المتعلق بالمجلس الأعلى للإعلام .

04-القرارات

01- القرار رقم 13 الصادر في 09 فيفري 1999 قضية اتحاد المالية في شكل شركة مساهمة (يونين بنك) ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة إدارة عدد 01 الصادرة في 1999.

05-المراجع باللغة الفرنسية:

01-Rachid zouaimia , les autorités administratives indépendantes et la régulation économiques , Idara n° 28 , 2004 , p .6.

02-Abdoulye diarra , les aat dans , les etats francophones d'afrique noir ,cas du mali , du sénégal et du bénin dispo à , 2000 ,www afrilex.

مواقع إلكترونية

www. Bank –of–algerie .dz

الفهرس

- 4..... الفصل الأول : ماهية السلطات الإدارية المستقلة ومكانتها
- 5..... الفصل الاول: ماهية السلطات الإدارية المستقلة و مكانتها ضمن النظام المؤسساتي للدولة
- 6..... المبحث الاول :نشأة و تطور السلطات الإدارية المستقلة .
- 6.....المطلب الأول: التطور التاريخي وظهور السلطات الإدارية المستقلة في النظم القانونية المقارنة.
- 6..... الفرع الأول: ظهور السلطات الادارية المستقلة في القانون المقارن:
- 6.....أولا: ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية
- 8.....ثانيا: ظهور السلطات الإدارية المستقلة في بريطانيا.
- 9.....ثالثا: ظهور السلطات الادارية المستقلة في فرنسا.
- 10..... الفرع الثاني: ظهور السلطات الادارية المستقلة في القانون الجزائري
- 12..... أولا : أسباب ظهور السلطات المستقلة في الجزائر :
- 13..... ثانيا : إحصاء السلطات الاقتصادية في الجزائر :
- 14..... ثالثا: مستجدات السلطات الإدارية المستقلة في التعديل الدستوري لسنة 2016.
- 14.....المطلب الثاني: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة.
- 15.....أولا: تعريف السلطة.
- 18.....ثانيا: الطابع الإداري
- 19.....ثالثا: الاستقلالية.
- 20..... الفرع الثاني: خصائص السلطات الإدارية المستقلة
- 21.....أولا: الطابع السلطوي
- 21.....ثانيا: التمتع بالشخصية المعنوية.
- 23.....ثالثا: تنوع الصلاحيات
- 24.....المبحث الثاني : مكانة السلطات الإدارية المستقلة ضمن النظام المؤسساتي للدولة.
- 24.....المطلب الأول: الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة.
- 25..... الفرع الأول: السلطات الإدارية المستقلة والنظام الدستوري والإداري للدولة.

25	أولاً: مدى دستورية السلطات الإدارية المستقلة:
27	ثانياً: السلطات الإدارية المستقلة والنظام الإداري السياسي للدولة
28	الفرع الثاني: طريقة إنشاء السلطات الإدارية المستقلة.
31	المطلب الثاني: علاقة السلطات الإدارية المستقلة بالسلطات التقليدية في الدولة وعلاقتها فيما بينها:
31	الفرع الأول: علاقة السلطات المستقلة بالسلطات التقليدية.
31	أولاً: علاقة السلطات الإدارية المستقلة بالسلطة التنفيذية:
33	ثانياً- علاقة السلطات الإدارية المستقلة بالسلطة التشريعية:
33	ثالثاً - علاقة السلطة الإدارية المستقلة بالسلطة القضائية.
35	رابعاً: علاقة السلطات الإدارية المستقلة فيما بينها.
35	الفرع الثاني: التصنيف القانوني لسلطات الضبط المستقلة
36	أولاً: موقف الفقه الفرنسي
37	ثانياً : موقف القضاء الفرنسي
38	الفصل الثاني: الهيئات العاملة في المجال المصرفي
39	الفصل الثاني : الهيئات العاملة في المجال المصرفي.
40	المبحث الأول: مجلس النقد والقرض.
40	المطلب الأول: الإطار التنظيمي لمجلس النقد والقرض.
40	الفرع الأول : تشكيلة مجلس النقد والقرض.
41	أولاً: التشكيلة البشرية
43	ثانياً: رئاسة مجلس النقد والقرض.
44	الفرع الثاني: سير المجلس و مداولاته.
44	أولاً : استدعاء الاعضاء للاجتماع
45	ثانياً: مراحل إعداد القرارات الفردية وأنظمة مجلس النقد و القرض
49	المطلب الثاني: الإطار الوظيفي لمجلس النقد والقرض
49	الفرع الأول: صلاحيات مجلس النقد والقرض
49	أولاً: صلاحيات مجلس النقد والقرض بصفته مجلس إدارة البنك:

50	ثانيا : صلاحيات مجلس النقد والقرض بصفته سلطة نقدية.....
50	الفرع الثاني: طرق الطعن في قرارات المجلس.....
50	أولا : نشر وتبليغ قرارات مجلس النقد والقرض.....
51	ثانيا :الطعن في قرارات مجلس النقد والقرض.....
53	الفرع الثالث: مبادئ و أهداف قانون النقد و القرض.....
53	أولا: مبادئ قانون النقد و القرض.....
55	ثانيا: أهداف قانون النقد و القرض.....
56	المبحث الثاني: الإطار التنظيمي للجنة المصرفية.....
57	المطلب الأول :ماهية اللجنة المصرفية و تشكيلتها وطرق تعيين أعضائها وسير أعمالها.....
57	الفرع الاول : ماهية اللجنة المصرفية و تشكيلتها البشرية :
57	أولا : ماهية اللجنة المصرفية.....
58	ثانيا : التشكيلة البشرية وطبيعتها القانونية :
60	الفرع الثاني : طريقة تعيين الأعضاء وعزلهم وسير أعمالهم.....
60	أولا : التعيين.....
61	ثانيا : العزل.....
62	ثالثا : سير اللجنة المصرفية :
64	المطلب الثاني :الإطار الوظيفي للجنة المصرفية :
64	الفرع الأول: مهام وصلاحيات اللجنة المصرفية.....
65	أولا : صلاحيات اللجنة المصرفية بوصفها سلطة إدارية :
67	ثانيا : صلاحيات اللجنة المصرفية بوصفها هيئة قضائية إدارية.....
70	الفرع الثاني: طرق الطعن في قرارات اللجنة المصرفية.....
71	الفرع الثالث: علاقة السلطة المصرفية بالسلطات النقدية الأخرى.....
72	أولا :علاقة اللجنة المصرفية بالبنك الجزائري.....
72	ثانيا : علاقة اللجنة المصرفية بمجلس النقد والقرض.....
72	ثالثا : علاقة اللجنة المصرفية بأجهزة الرقابة الداخلية :

75.....	خاتمة
78.....	قائمة المصادر والمراجع
84.....	الفهرس