المحور الثاني: هياكل ومؤسسات النظام البنكي الجزائري (تابع)

ثالثا: اللجنة المصرفية

تعتبر اللجنة المصرفية أهم جهاز مكلف بالرقابة على البنوك والمؤسسات المالية تم استحداثها بموجب الأمر رقم 71-47 المؤرخ في 30 جوان 1971 يتضمن تنظيم مؤسسات القرض وكانت تسمى باللجنة التقنية للمؤسسات المصرفية ولقد نظم المشرع نشاطها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 71-191 المؤرخ في 30 جوان1971 يتعلق بتشكيلة اللجنة التقنية للمؤسسات المصرفية، حيث كان لها دور استشاري منه أكثر رقابي ولقد تم إلغاء هذه اللجنة بموجب القانون رقم 86-12 المؤرخ في 19 أوت 1986 المتعلق بنظام البنوك والقرض، وبصدور قانون النقد والقرض رقم 90-10 المؤرخ 14 أفريل 1990 أصبحت تسمى باللجنة المصرفية مكلفة بمراقبة نشاط البنوك والمؤسسات المالية وتتابع تطبيقها للقوانين والأنظمة الخاضعة لها وتعاقبها على كل مخالفة ، أي تم الاعتراف لها بصلاحيات واسعة وأكثر فعالية وتطور دورها من استشاري فقط إلى دور رقابي فعال ولقد كرست هذه الفعالية أكثر وتم استبقاء التسمية في إطار القانون 23-09 الساري المفعول. نظمها المشرع الجزائري في المواد من116-131 من القانون النقدي والمصرفي.

حسب المادة 116 من القانون 23-09 "تؤسس لجنة مصرفية تدعى في صلب النص اللجنة " وتكلف بما يأتي:

-مراقبة مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية والوسطاء المستقلين، ومكاتب الصرف ،ومزودي خدمات الدفع، للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها

- المعاقبة على الإخلالات التي تتم معاينتها

- تفحص اللجنة شروط استغلال البنوك والمؤسسات المالية وتسهر على نوعية وضعياتها المالية، وتسهر على احترام قواعد حسن سير المهنة .

كما تعاين، عند الاقتضاء، المخالفات التي يرتكبها أشخاص يمارسون نشاطات البنك أو المؤسسة المالية ...دون أن يتم اعتمادهم، وتطبق عليهم العقوبات التأديبية المنصوص عليها في هذا القانون دون المساس بالملاحقات الأخرى الجزائية والمدنية"وبالتالي الدور الأبرز في عملية الرقابة في المجال البنكي يتركز بيد اللجنة المصرفية، تبدو كجهة قضاء لقطاع البنوك.

- **تعريف اللجنة المصرفية وطبيعتها القانونية**

يمكن تعريف اللجنة بأنها ":الجهة المختصة بقمع المخالفات البنكية، حيث تتولى مراقبة مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة على النشاط المصرفي وتسهر على احترام قواعد حسن سير المهنة".

- **الطبيعة القانونية للجنة المصرفية:**

ظهر هناك رأيين بخصوص طبيعة اللجنة المصرفية، رأي يرى بأن اللجنة المصرفية لها طابع مزدوج أي قضائي وإداري لاستعمال المشرع مصطلح الطعن القضائي، وكذا من خلال تشكيلة اللجنة المصرفية والتي تتكون من قاضيين وكذلك طريقة تبليغ قرارات اللجنة المصرفية والتي تتم وفقا لقانون الإجراءات المدنية، ورأي آخر يرى بأن اللجنة المصرفية لها طابع إداري أي هيئة إدارية ذلك كونها تمارس سلطاتها كأي هيئة مستقلة ووجود قاضيين في تشكيلة اللجنة لا يعني بالضرورة إضفاء الطابع القضائي على اللجنة المصرفية، بدليل أن بعض الهيئات الإدارية تتضمن في تشكيلتها القضاة ولكن كيفت صراحة على أنها سلطة إدارية مستقلة، والقول بأن تبليغ قراراتها يكون وفقا لقانون الإجراءات المدنية لا تعتبر حجة قطعية لاعتبارها سلطة قضائية والقول بالطعن القضائي الذي تخضع له قرارات اللجنة المصرفية يضفي عليها الطابع القضائي هذا أيضا محل رد .

وعموما يمكن القول بان اللجنة المصرفية:

-تعتبر سلطة إدارية مستقلة تمارس صلاحياتها باسم ولحساب الدولة وتتولى مهمة ضبط النشاط المصرفي باعتبارها جهاز رقابي فعال، وذلك عن طريق مراقبة تطبيق البنوك للقوانين التي تحكمها ومعاقبتها في حال المخالفة.

-كما أنها مستقلة عضويا ووظيفيا عن بنك الجزائر من حيث تشكيلتها وكيفية اتخاذ قراراتها، إذ تنص المادة 120 في فقرتها الثالثة على أنه ...يكلف بنك الجزائر بتنظيم هذه الرقابة لحساب اللجنة المصرفية بواسطة أعوانه ."ويمكن للجنة أن تكلف بمهمة أي شخص يقع عليه اختيارها.

*** تشكيلة اللجنة المصرفية**

تتكون اللجنة المصرفية وفقا للمادة 117 من القانون النقدي والمصرفي رقم 23-09 من:

- المحافظ رئيسا.

-ثلاثة أعضاء يختارون بحكم كفاءتهم في المجال المصرفي والمالي والمحاسبي.

-قاضيان ينتدب القاضي الأول من المحكمة ويختاره رئيس المحكمة العليا وينتدب الثاني من مجلس الدولة ويختاره رئيس المجلس بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء.

-ممثل عن مجلس المحاسبة يختاره رئيس هذا المجلس من بين المستشارين الأولين

-ممثل عن الوزير المكلف بالمالية برتبة مدير على الأقل.ويتم تعيين أعضاء اللجنة المصرفية من طرف رئيس الجمهورية لمدة خمس سنوات، كما تزود اللجنة بأمانة عامة يحدد مجلس إدارة البنك صلاحياتها وكيفيات تنظيمها وعملها بناء على اقتراح من اللجنة.

تتخذ قرارات اللجنة المصرفية بالأغلبية، وفي حالة تساوي عدد الأصوات يكون صوت الرئيس

مرجحا. تكون قرارات اللجنة المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتا، أو المصفي، والعقوبات التأديبية وحدها قابلة للطعن القضائي أمام المحكمة الإدارية للاستئناف لمدينة الجزائر.

ويقع على عاتق أعضاء اللجنة المصرفية مجموعة من الواجبات من بينها واجب الاحتفاظ بالسر المهني وفي المقابل لأعضاء اللجنة المصرفية مجموعة من الحقوق من بينها حصولهم على مرتب في مقابل الوظائف التي يقومون بها، وكذلك الحصول على تعويض.

من خلال استقراء نص المادة أعلاه(117 من القانون 23-09) يمكن أن نستخلص ما يلي:

-**التشكيلة الجماعية** للجنة حيث يبحث المشرع على التعددية في التشكيلة والهدف من وراء ذلك خلق توازن مستمر بين جهات اتخاذ القرار.

-**الطابع المختلط للتشكيلة** :إذ تتشكل من شخصيات قضائية بحيث يسمح لعضوين بصفتهما قاضيين من ممارسة السلطة التأديبية على أكمل وجه ، كما يتم الاعتماد على شخصيات خبيرة في المجال المالي و المصرفي والمحاسبي نظرا للطابع الاستثنائي للمهنة المصرفية، إلى جانب محافظ بنك الجزائر رئيسا حيث يترأس إضافة لذلك كل من بنك الجزائر و المجلس النقدي و الصرفي الأمر الذي يجعله على دراية كافية بما هو أصلح للجهاز المصرفي ، و بالتالي فان صفته هذه تدعم فعالية الرقابة.

حسب المادة 117 قانون 23-09 فإنه لا يمكن لأعضاء اللجنة أثناء عهدتهم، ممارسة أي وظيفة أو عهدة أخرى بأجر أو بدون أجر .وهذا مظهر لتدعيم حياد واستقلالية اللجنة.

الخضوع لنظام التنافي لمدة سنتين بعد انتهاء عهدتهم ، بحيث لا يجوز أن يسيروا أو يعملوا في مؤسسة خاضعة لسلطة أو رقابة اللجنة أو شركة تسيطر عليها مثل هذه المؤسسة، وأن لا يعملوا كوكلاء أو مستشارين لمثل هذه المؤسسات أو الشركات.

- **مهام اللجنة المصرفية وصلاحياتها:**

تقوم اللجنة المصرفية **بمهام الرقابة** على البنوك والمؤسسات المالية، وهو ما يتبين من خلال المادة 2/116 و 1/120 من القانون النقدي والمصرفي :فتنص الأولى على أنه".... وتكلف بما يأتي رقابة مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية والوسطاء المستقلين، ومكاتب الصرف ومزودي خدمات الدفع، الذين يدعون في صلب النص " الخاضعين "للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليهم...." وتنص الثانية على أنه ":تخول اللجنة برقابة الخاضعين، بناء على الوثائق وفي عين المكان.

وتقوم اللجنة المصرفية بممارسة نوعين من الرقابة تتمثل في **الرقابة بناء على الوثائق والرقابة في عين المكان**، وهذه الرقابة يقوم بتنظيمها بنك الجزائر والتي تتم عن طريق أعوان بنك الجزائر كما يمكن أن تتم بواسطة تكليف أي شخص آخر يقع عليه اختيارها، كما يمكن أن تستمع اللجنة المصرفية إلى الوزير المكلف بالمالية بطلب منه، وفي حالة الاستعجال يمكن لبنك

الجزائر القيام بالرقابة ويبلغ اللجنة بالنتائج المتوصل إليها وهو ما كرسته المادة 120من القانون النقدي والمصرفي والتي تنص ":على أنه ":تخول اللجنة برقابة الخاضعين ،بناء على الوثائق وفي عين المكان.

وتمارس اللجنة أعمال الرقابة عن طريق إعداد برنامج حول العمليات التي ستقوم بها، ويخول لها في إطار الرقابة التي تمارسها أن تطلب من البنوك والمؤسسات المالية جميع المعلومات والإيضاحات والإثباتات اللازمة لممارسة مهمتها، ويمكن أن تطلب من كل شخص معني تبليغها بأي مستند أو أية معلومة ولا يجوز في هذا الإطار الاحتجاج بالسر المهني وهو ما يستخلص من نص المادة 121 من القانون النقدي والمصرفي.

وفيما يخص مجال الرقابة، فإن الرقابة التي تقوم بها اللجنة المصرفية يمكن أن تمتد إلى المساهمات والعلاقات المالية بين أشخاص يسيطرون بصفة مباشرة أو غير مباشرة على بنك أو مؤسسة مالية و إلى الشركات التابعة لها ،أي أنه لا تتوقف حدود رقابة اللجنة المصرفية عند نشاطات البنك أو المؤسسة المالية، بل يمكن أن يمتد عملها الرقابي إلى أي شخص يساهم أو له علاقة مالية سواء كان يسيطر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة على هذه البنوك والمؤسسات المالية و إلى الشركات التابعة لها .

كما أنه وضمن إطار اتفاقيات دولية يمكن توسيع أعمال مراقبة اللجنة المصرفية إلى الشركات المتفرعة عن الشركات الجزائرية، أو إلى الفروع العائدة لها في الخارج وتقوم بتبليغ نتائج الرقابة في مراكز البنوك والمؤسسات المالية إلى مجالس الإدارة فيما يخص فروع الشركات التابعة للقانون الجزائري، و إلى الممثلين في الجزائر فيما يخص الشركات الأجنبية، كما تبلغ أيضا إلى مندوبي الحسابات.

بالإضافة إلى الصلاحيات الرقابية، تعد اللجنة المصرفية الجهاز المختص في ترتيب المسئولية التأديبية، فلها صلاحيات واسعة في **اتخاذ تدابير وعقوبات تأديبية**، وقد تعاين وتبحث عن المخالفات التي يرتكبها أشخاص غير مؤهلين قانونا وغير مرخص لهم للقيام بالأعمال المصرفية، أي أولئك الأشخاص الذين ليس لهم صفة المصرفي، بل تحايلوا من أجل ممارسة النشاط المصرفي، إضافة إلى الصلاحيات التأديبية التي تتخذها اللجنة المصرفية ضد الأشخاص الذين لهم صفة المصرفي أي يمارسون النشاط المصرفي وأثبتت اللجنة مخالفات ارتكبوها.

فتقوم اللجنة المصرفية **بممارسة مهام وتدابيروقائية**، وذلك في إطار اختصاص اللجنة المصرفية بمهام السهر على احترام قواعد حسن سير المهنة، وفي حالة ما إذا أخلت البنوك والمؤسسات المالية بقواعد سير المهنة تتخذ اللجنة المصرفية إجراءات وقائية تتمثل في التحذير فتتيح الفرصة لمسيري هذه المؤسسة لتقديم تفسيراته، وهو ما كرسته المادة 123 من القانون

النقدي والمصرفي، ويمكن لها أن تقوم بتعيين قائم بالإدارة بمبادرة من مسيري المؤسسة أو بمبادرة من اللجنة وهو ما يتضح من خلال نص المادة 125 من القانون النقدي والمصرفي " يمكن للّجنة تعيين قائم بالإدارة مؤقت تنقل له كل السلطات اللازمة لإدارة أعمال المؤسسة المعنية أو فروعها في الجزائر وتسييرها، ويحق له إعلان التوقف عن الدفع.

ويتم هذا التعيين، إما بناءً على مبادرة من مسيّري المؤسسة المعنية إذا قدّروا أنه لم يعد باستطاعتهم ممارسة مهامهم بشكل عادٍ، وإمّا بمبادرة من اللجنة، إذا رأت أنه لم يعد بالإمكان إدارة المؤسسة المعنية في ظروف عادية"

ومن الأسباب التي تؤدي إلى الحكم بالعقوبات التأديبية على البنوك والمؤسسات المالية نجد الإخلال بالأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بنشاط البنك أو المؤسسة المالية، عدم الإذعان لأمر، عدم الأخذ في الحسبان التحذير، والعقوبات التي تسلطها اللجنة المصرفية تتمثل في الإنذار والتوبيخ والمنع من ممارسة بعض العمليات والتوقيف المؤقت لمسير أو أكثر مع مراعاة تعيين قائم بالإدارة، وسحب الاعتماد مع إمكانية الحكم بعقوبات مالية، هذا ما كرسته المادة 126من القانون 23-09 والتي تنص ":إذا أخل أي خاضع بأحد الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بنشاطه أو لم يذعن لأمر أو لم يأخذ في الحسبان التحذير، يمكن للجنة المصرفية أن تقضي بإحدى العقوبات الآتية:

-الإنذار

-التوبيخ

-المنع من ممارسة بعض العمليات وغيرها من أنواع الحد من ممارسة النشاط.

-التوقيف المؤقت لمسير أو أكثر مع تعيين قائم بالإدارة أو عدم تعيينه

-إنهاء مهام شخص أو أكثر من هؤلاء الأشخاص أنفسهم مع تعيين قائم بالإدارة مؤقت أو عدم تعيينه.

-سحب الاعتماد

وزيادة على ذلك، يمكن للجنة أن تقضي إما بدلا عن هذه العقوبات المذكورة أعلاه، إما إضافة إليها عقوبة مالية تكون مساوية، على الأكثر لرأس المال الأدنى المطلوب الذي يلزم الخاضع بتوفيره، وتقوم الخزينة العمومية بتحصيل المبالغ الموافقة".

وحسب المادة 128 من القانون 23-09 "يصبح قيد التصفية، كل خاضع يحكمه القانون الجزائري تقرر سحب الاعتماد منه .كما تصبح قيد التصفية فروع البنوك والمؤسسات المالية الأجنبية العاملة في الجزائر التي تقرر سحب الاعتماد منها .ويعين رئيس اللجنة مصفّ بموجب قرار بعد مداولة اللجنة المصرفية، تنقل إليه كل سلطات الإدارة والتسيير والتمثيل.

يتعيّن على الخاضع خلال فترة تصفيته:

–ألاّ يقوم إلاّ بالعمليات الضرورية لتطهير الوضعية.

–أن يشير بأنه قيد التصفية.

–أن يبقى خاضعًا لرقابة اللجنة إلى غاية إنهاء التصفية".

إن الاختصاص القمعي في المجال البنكي مقتصر على اللجنة المصرفية دون تدخل السلطة التنفيذية التي أقصيت من رقابة البنوك والمؤسسات المالية بموجب القانون 23–09.

*** مظاهر استقلالية اللجنة المصرفية الوظيفية عن السلطة التنفيذية:**

– عدم الخضوع للوصاية والإشراف الإداري: ميزة السلطات الإدارية المستقلة هي استقلاليتها اتجاه الحكومة وانفصالها الوظيفي عن السلطة التنفيذية فلا تتلقى أوامر أو تعليمات منها ولا يطعن في الأعمال الصادرة عنها أمامها لكن من الناحية العملية هناك صعوبة في معرفة مدى خضوع اللجنة لسلطة الأوامر أو التعليمات أو النصائح فطبقا لنص المادة 120 فقرة أخيرة تنص على انه" تستمع اللجنة إلى وزير المالية بطلب منه"، كما تضيف المادة 132 " يرسل رئيس اللجنة إلى رئيس الجمهورية سنويا تقرير اللجنة المصرفية حول الإشراف البنكي"

–الطعن في قرارات اللجنة المصرفية يكون أمام المحكمة الإدارية للاستئناف لمدينة الجزائر وهذا يشكل مظهرا مدعما لاستقلاليتها.

–وضع اللجنة لقواعد العمل والإجراءات المتبعة أمامها أي وضعها لنظامها الداخلي يعطيها نوعا من الاستقلالية. (م 4/117) .

–انفراد اللجنة المصرفية بمهامها من سلطة المراقبة والتأديب دون تدخل من وزير المالية.

و من عوامل الحد من الاستقلالية الوظيفية للجنة المصرفية:

– لم يشر القانون النقدي والمصرفي في مواده إلى تمتع اللجنة بالشخصية المعنوية وبالتالي فإن افتقار اللجنة إلى هذه الشخصية على خلاف بعض السلطات الإدارية المستقلة الأخرى يمكن أن يقلل من استقلاليتها.

–عدم الاستقلال المالي للجنة المصرفية ، فيتحمل بنك الجزائر أعباء المالية للجنة ومنه فالتبعية المالية للجنة من الناحية المالية تعتبر من القيود التي تحد من الاستقلالية الوظيفية للجنة.