

جامعة آمحمد بوقرة بومرداس



كلية الحقوق والعلوم السياسية بودواو

قسم القانون الخاص

الرقابة القضائية على قرارات سلطات الضبط البنكية

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر في القانون

تخصص قانون أعمال

إشراف الأستاذ:

-بوثلجة حسين

من إعداد الطالبين:

- بن دريس خليل

- سعيد أوعمر رشيد

رئيسا	كلية الحقوق آمحمد بوقرة بومرداس	أستاذ محاضر (أ)	معماش صالح الدين
مشرفا ومقرر	كلية الحقوق آمحمد بوقرة بومرداس	أستاذ محاضر (ب)	بوثلجة حسين
ممتحنا	كلية الحقوق آمحمد بوقرة بومرداس	أستاذة مساعدة (أ)	ريحاني ياسمين

لجنة المناقشة

السنة الجامعية: 2020/2019

بسم الله الرحمن الرحيم

"يرفع الله الذين آمنوا منكم والذين أوتوا العلم درجات والله بما تعملون خبير"

المجادلة: 11

شكر وعرفان

الشكر الأول والأخير لله سبحانه وتعالى الذي أتانا من العلم ما لم نكن نعلم، ومنحنا الصبر والقوة لإتمام هذا العمل، واعترافا بالود وحفاظا للجميل، أتقدم بجزيل الشكر وبأسمى عبارات التقدير للأستاذ بوثلجة حسين، الذي أسعدنا قبوله الإشراف على مذكرة تخرجنا، كما أشكر كل أساتذة القانون بكلية الحقوق، بجامعة احمد بوقرة بومرداس، الذي كانوا ولا زالوا منبر للعلم.

إلى كل عمال كلية الحقوق دون استثناء.

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع، إلى أعز من أحببت، أبي العزيز الذي لم يبخل عني شيء وسهر من أجل نجاحي وكان قدوتي ومدرستي ومثالي، الذي أدعوا الله تعالى أن يطيل عمره، وأن يحتسبه من عباده الصالحين، وأمي الحنونة التي وقفت إلى جانبي طوال حياتي، وربتني أحسن التربية، أطال الله عمرها وحفظها، وإلى زوجتي التي تساندني، وأسرتي الغالية، وإلى منبر العلم لولاه لم وفقت لإتمام هذا العمل الأستاذ بوثلجة.

قائمة المختصرات

1-باللغة العربية

ق.إ.م.إ: قانون الإجراءات المدنية والإدارية

س.ض.م: سلطات الضبط المصرفي

م.ن.ق: مجلس النقد والقرض

ق.ن.ق: قانون النقد والقرض

ر.م.د: رأي المجلس الدستوري

المجلس: مجلس النقد والقرض

اللجنة: اللجنة المصرفية

د.ط: دون طبعة

ج.ر: الجريدة الرسمية

ص: الصفحة

2-باللغة الفرنسية:

A.A.I : Autorité Administrative Indépendante

OP.CIT : référence précédemment cité.

ENA : Ecole National d'Administration.

P : Page

Pp : de la page jusqu'à la page.

PUF : Presses Universitaire de France.

RDP : Revue de Droit publique et de la science Politique.

s/d de : sous le la direction de.

C.CONT : conseil constitutionnel

المقدمة

إن فكرة النشاط المصرفي ليست بفكرة حديثة العهد، بل عرفت منذ أن عرفت النقود، فمذ وجدت هذه الأخيرة، أخذ بعض التجار في بابل ومصر، يمتنون صرفها ونقلها وإقراضها.

للقطاع المصرفي أهمية بالغة في النشاط الاقتصادي لأي دولة، حيث يعتبر المحرك الرئيسي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومكان عبور الأموال واستثماراتها، ونظرا لما يمتاز به القطاع المصرفي من أهمية كان من الواجب أن يخضع لرقابة وهذا من أجل حماية النظام العام الاقتصادي وحماية أموال المودعين ولتدارس الأخطار المصرفية.

لقد كان القطاع المصرفي في الجزائر وكغيره من القطاعات الاقتصادية الأخرى، يتميز بهيمنة السلطة التنفيذية وسيطرتها على كل جوانبه، فكانت تتدخل وبشكل مباشر في الضبط، حيث كان وزير المالية وقبل صدور القانون رقم 90-10 ومن بعده الأمر 03-11 المتعلقين بالنقد والقرض، يتمتع بسلطات واسعة في مجال ضبط القطاع المصرفي، ولم تكن الهيئات المحدثّة للرقابة المصرفية، سوى عبارة عن أجهزة استشارية خاضعة لسلطته ووصايته، ولا تتمتع بأية سلطات حقيقية في مجال ضبط القطاع المصرفي.

إلا أنه وبصدور هذين القانونين، تم إبعاد السلطة التنفيذية ممثلة في وزير المالية، من مهمة ضبط القطاع المصرفي، وإنشاء سلطات ضبط قطاعية ذات سلطات حقيقية مختصة بضبط أنشطة البنوك والمؤسسات المالية، ورسم الخطوط العريضة لتنظيم القطاع المصرفي.

إن إنشاء سلطات الضبط المصرفي، وتراجع السلطة التنفيذية عن ممارسة مهام الضبط الاقتصادي، جاء كنتيجة لانتقال الدولة من النهج الاشتراكي إلى نظام اقتصاد السوق، وانتهاجها لسياسة إزالة الاحتكارات العمومية، وفتح مجال المنافسة والاستثمار للقطاع الخاص، والتي يكمن الهدف الأساسي من إنشائها، في تحديد دور السلطة

التفذية في مواجهة المتعاملين الاقتصاديين، وإضفاء نوع من الشفافية والنزاهة على تسيير القطاع الاقتصادي.

إن تراجع الدولة عن ممارسة مهام الضبط الاقتصادي في شقه المصرفي، عن طريق الهياكل الإدارية التقليدية، وإنشائها لسلطات ضبط قطاعية متخصصة في ضبط القطاع المصرفي، لا ينفي خضوعها للرقابة القضائية، والتي تبقى الضمانة الأساسية لمبدأ المشروعية، وتكريسا للمبدأ الدستوري القاضي بخضوع جميع القرارات الإدارية لرقابة القضاء.

ولقد أسند المشرع الجزائري للقضاء وبأخص مجلس الدولة مهمة الرقابة القضائية على سلطات الضبط الاقتصادي، بما فيها سلطات الضبط المصرفي، والتي تمارس مهام ضبط القطاع البنكي حفاظا على استقرار النظام العام الاقتصادي للدولة.

إن الهدف من تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط الاقتصادي هو إقحام فئة القضاء للمساهمة بعدة طرق في عملية الضبط، وذلك عن طريق تقويم القرارات الصادرة عن هذه السلطات الجديدة، وتتجلى أهمية موضوع الرقابة القضائية على قرارات سلطات الضبط المصرفي في ممارسة هذه السلطات مهام الضبط الإداري في المجال الاقتصادي وتحديدا في شقه المصرفي هذه المهام التي تؤدي في كثير من الأحيان إلى المساس بالحقوق وحريات المتعاملين الاقتصاديين وتقييدها، وذلك لتحديد هدف أسمى، ألا وهو المحافظة على النظام العام الاقتصادي، مما يقتضي الموازنة بين ممارسة سلطات الضبط المصرفي لسلطتها المخولة لها قانونا، وبين تمتع المتعاملين الاقتصاديين بحقوقهم وحرياتهم في إطار القانون، ولا يمكن الموازنة بين الأمرين إلا بوجود هيئة محايدة ومستقلة تجسد الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط المصرفي كضمانة لحقوق الفاعلين الاقتصاديين، ولحمايتهم من كل تعسف أو تجاوز للسلطات المخولة لها بموجب القوانين، ولتكريس مبدأ دولة القانون وضمن مشروعية اتخاذ القرارات.

ومن بين أسباب ودوافع التي دفعتنا إلى البحث في موضوع الرقابة القضائية على قرارات سلطات الضبط المصرفي توجد أسباب موضوعية وشخصية.

فالأسباب الموضوعية تتمثل في إن الدوافع التي أدت بنا إلى البحث في هذا الموضوع هو أهمية القطاع المصرفي في النظام العام الاقتصادي للدولة، نظرا لارتباطه بالجانب المالي للدولة، هذا أدى بقيام سلطات الضبط المصرفي برقابة والتقييد على المتعاملين الاقتصاديين في المجال المصرفي فيما يتعلق بممارسة نشاطهم، وهذا بهدف الحفاظ على النظام العام الاقتصادي للدولة، إلا أن قرارات هذه السلطات الضبطية قد تكون مشوب بعيب من عيوب المشروعية، من تعسف أو تجاوز السلطة، وبمأن المشرع أكد على خضوع هذه القرارات للرقابة القضائية، أردنا التطرق إلى مدى خضوع هذه القرارات إلى الرقابة القضائية، و مدى تكريس هذه الرقابة في النصوص القانونية.

أما فيما يخص الأسباب الشخصية تعود إلى إن حادثة سلطات الضبط المصرفي واختلافها عن الهيئات الإدارية التقليدية باعتبارها تتمتع بالاستقلالية، وبعد اطلعنا على مواضيع تطرقت إلى الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة، دفعنا إلى البحث في هذا الموضوع.

وتهدف دراستنا لموضوع الرقابة القضائية على قرارات سلطات الضبط المصرفي، إلى تحقيق جملة من الأهداف، منها ما هو عملي ومنها ما هو علمي.

من الأهداف العلمية التي نريد تحقيقها من خلال دراستنا لموضوع البحث، هو الإلمام بكافة الجوانب المتعلقة بدور القضاء في الرقابة على قرارات سلطات الضبط المصرفي، باعتبار أن هذا الموضوع لم تتناوله دراسة سابقة بالتفصيل، حيث معظمها تطرقت إلى سلطات الضبط المستقلة بصفة عامة، وليس السلطات المتخصصة مثل سلطات الضبط المصرفي.

أما الأهداف العملية فتهدف دراستنا لموضوع الرقابة القضائية على قرارات سلطات الضبط المصرفي، إلى معرفة مدى خضوع هذه القرارات للرقابة القضائية، لأن أعمال هذه السلطات تمس بحقوق المتعاملين الاقتصاديين والتضييق من نطاقها.

لا بأس أن نذكر بعض الدراسات السابقة التي لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بالموضوع، نذكر منها بعض المذكرات لنيل درجة الماجستير مثل مذكرة تحت عنوان "الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري"، من إعداد الطالب رحموني موسى، ومذكرة حول دور مجلس الدولة في الرقابة على أعمال سلطات الضبط المصرفي من إعداد الطالب سني زكرياء، وأيضا بعض المنشورات مثل مقالات الدكتور زويميه رشيد.

وقد واجهتنا صعوبات إعداد بحثنا هذا، والمتمثلة في قلة المراجع المتخصصة في تناول موضوع بحثنا، حيث نجد المراجع المتعلقة بالرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة بصفة عامة، أما على قرارات سلطات الضبط البنكية بصفة خاصة هي قليلة وقد تكون هذه المراجع غير متطابقة مع آخر التعديلات.

كما تمحور إشكالية دراستنا لهذا الموضوع حول: **فيما تتمثل هيئات الضبط المصرفي في الجزائر، وماهي وسائل الرقابة القضائية على القرارات الصادرة عنها؟**

للإجابة عن هذه الإشكالية عمدنا إلى إتباع المنهج الوصفي في إطار التعريف بالمفاهيم المرتبطة بسلطات الضبط المصرفي والظروف المحيطة بظهورها، والمنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية، من تكيف قانوني لها ومدى خضوع قراراتها للرقابة القضائية، وقراراتها القابلة للطعن القضائي، وما تبناه الاجتهاد القضائي في تفسير وتحليل مضمون هذه النصوص القانونية.

سنقوم بالإجابة على الإشكالية المطروحة من خلال تقسيم بحثنا إلى فصلين، حيث تطرقنا في الفصل الأول لسلطات الضبط المصرفي بصفة مفصلة، أما الفصل الثاني نعالج فيه نطاق رقابة القضاء على قرارات سلطات الضبط المصرفي، وذلك من خلال الأساس القانونية التي اعتمد عليها، وأيضا الدعاوى المرفوعة أمامه.

الفصل الأول

سلطات الضبط البنكي في الجزائر

الفصل الأول: سلطات الضبط البنكية في الجزائر

يكتسي القطاع المصرفي، أهمية بالغة في تنمية الاقتصاد الوطني باعتباره الشريان الرئيسي لمرور الأموال واستثمارها، ونظرا لطبيعة البنوك والمؤسسات المالية، التي يتسم نشاطها بالتعقيد من ناحية وبالخطورة من ناحية أخرى، وجب أن تخضع هذه الأخيرة لرقابة تضمن السير الحسن والأمن لنشاطاتها، وتقادي الأخطار التي يمكن أن تتعرض لها، والتي يمكن أن تؤدي إلى انهيار النظام العام الاقتصادي للدولة ككل.

إن التوجه الاقتصادي للدولة من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة أو مراقبة، فرض عليها إنشاء سلطات ضبط قطاعية، يتدخل كل منها في مجال اختصاصه، وهذا بهدف تحديد دور السلطة التنفيذية، التي يمكن أن يوصف تدخلها بالتحيز والتعسفي، بالنظر إلى مكانة هذه الأخيرة.

يعتبر المجال الاقتصادي وتحديدا في شقه المصرفي، من المجالات الحديثة للنظام العام، لذا كان يلزم إدخال سلطات الضبط المستقلة بصفة عامة وسلطات الضبط المصرفي بصفة خاصة في نظام الدولة والاعتراف بها (المبحث الأول)، وأوكلت مهمة ضبط المجال المصرفي إلى كل من مجلس النقد والقرض (المبحث الثاني)، واللجنة المصرفية (المبحث الثالث).

المبحث الأول: سلطات الضبط المستقلة

يطرح مصطلح سلطات الضبط المستقلة نظرا لغموضه وحدثته صعوبات بشأن
تكييف مكانة وموقع هذه السلطات الجديدة بالنسبة للنظام الدستوري للدولة.

كما أن خصوصية النظام القانوني لهذه السلطات وخاصة ما تعلق منه باستقلاليتها،
ونظرا للسلطات الواسعة سواء كانت تنفيذية أو تشريعية أو شبه قضائية التي تتمتع بها
يطرح وضعية إدخال سلطات الضبط في النظام السياسي والإداري للدولة.

إن التطرق إلى اعتراف سلطات الضبط المستقلة في النظام الدستوري للدولة يقتضي
بنا الأمر إلى التطرق إلى العراقيل التي تواجهه (المطلب الأول)، وعن إدخال سلطات
الضبط المستقلة في النظام السياسي والإداري للدولة (المطلب الثاني)، ومبررات إنشاء
هذا النوع من السلطات (المطلب الثالث).

المطلب الأول: العراقيل التي تواجه الاعتراف بسلطات الضبط المستقلة في النظام الدستوري للدولة

إن اعتراف الدولة في نظامها الدستوري بسلطات الضبط المستقلة واجه العديد من
العراقيل سواء من الجهة الفقهية (الفرع الأول)، أو من جهة قانونية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: العراقيل الفقهية

في دراسة قام بها الفقيه chevalier حول رهانات إزالة التنظيم، لاحظ أن سلطات
الضبط المستقلة تستخلف السلطة التنفيذية في جملة من المجالات الحساسة، إذ نحضر
لظاهرة نقل مركز ممارسة السلطة التنظيمية، فاللجوء إلى هذه السلطات يظهر توزيع أو
تكسير السلطة ويكرس تعدد مركز القرار والمسؤولية¹.

¹ -CHEVALLIER، les enjeux de la déréglementation، RDP، n °1 1987، p.34.

ويسأل الأستاذ Sabourin عن أي نظرية من نظريات الدولة يمكنها إستيعاب فكرة سلطات الضبط المستقلة، والمشكل طرح لأول مرة في فرنسا حول طابع 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 العمومية، أي بمعنى آخر مبدأ تبعية الإدارة العامة للحكومة، وهذا المبدأ يرمي إلى حسن سير المرفق العام ووحدة السلطة التنفيذية الذي يجد مبرراته في الديمقراطية و نظرية السيادة، والديمقراطية تمارس عن طريق الانتخاب، إذن لا تكون هناك شرعية إلا إذا كانت هناك تبعية للمنتخبين، واحترام مبدأ مسؤولية الحكومة أمام البرلمان يفسر بصفة واضحة مبدأ تبعية الإدارة للحكومة¹.

أما الأستاذ "زويميه رشيد" يطرح مسألة دستورية هذه السلطات انطلاقا من مفهوم الاستقلالية الممنوح لها، والتي عادة ما تطرح مشكلة اتجاه القانون الأساسي للدولة².

الفرع الثاني: العراقيل القانونية

إن استقلالية سلطات الضبط تجعلها تتموقع خارج السلطة الرئاسية والوصائية، أي خارج السلطة التنفيذية، وبالتالي يمكن القول إن كل إدارة لا تراقبها الحكومة تخالف الدستور.

نجد أن الدستور يحدد السلطات في الدولة ويقسمها إلى ثلاثة (تشريعية، تنفيذية، قضائية)، والدستور لا يعرف سلطة أخرى غيرها، وبالتالي كيف يمكن للمشرع ودون خرق الدستور أن يضع هيئات لا تخضع للرقابة، ونجدها تتمتع بسلطات تنظيمية وقضائية، أي هل يمكن القول بأن سلطات الضبط المستقلة تمثل سلطة رابعة في دولة.

¹ - SABOURIN، les Autorité Administrative Indépendante dans l'état، in Golliard et Timsit، paris، 1988، p.95.

² - ZOUAÏMIA Rachid، les autorités de régulations indépendantes en Algérie، Edition Houma، Alger، 2005، p 18.

لا يعرف الدستور هذه الهيئات المستقلة، وحتى إذا كان يعرف هيئات أخرى كالمجلس الدستوري والمجلس الأعلى للقضاء، إلا أن هذه الهيئات ليس لها سلطات كتلك المخولة لسلطات الضبط المستقلة.

لكن فكرة السلطة الرابعة منتقدة، فهذه الفكرة تستدعي أن تشترك هذه السلطة مع السلطات الأخرى قاسما مشتركا يكون أصله الدستور يؤهلها أن تكون سلطة رابعة، والذي يؤدي بنا إلى البحث عن ضرورة وجود نص دستوري لإنشاء هذه الهيئات¹.

وإذا أردنا أن نجيب عن إمكانية وجود نص دستوري يسمح بإنشاء هذه الهيئات سيقضي حتما على المشكل، فالإجابة ستكون بالنفي، فالدستور لا يوجد فيه أي نص يعارض إنشاء سلطات الضبط المستقلة، والمهم كيف لنا أن نضع هيئات دون أن تمس الهيئات الموجودة أصلا، أي دون أن تتدخل في اختصاص هيئات أخرى، هذا غير ممكن فممارسة سلطات الضبط المستقلة سواء بوجود نص دستوري أو عدم وجوده تمس اختصاص الهيئات الأخرى².

إن المبدأ ليس ثلاثية السلطات لكن هو الفصل بين السلطات، وحتى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن في مادته (16) نص على هذا المبدأ دون سواه، وقرارات المجلس الدستوري الجزائري وأراءه تتدرج ضمن هذا السياق، فلا يمكن الحديث عن مبدأ ثلاثية السلطات كون أن الدستور ينص على هيئات أخرى مثل المجلس الدستوري، المجلس الأعلى للقضاء، والمجلس الإسلامي الأعلى، غير أن السلطات المخولة لها مجرد سلطات رقابية لا يمكن مقارنتها بالسلطات الممنوحة لهيئات الضبط المستقلة³.

المطلب الثاني: إدخال سلطات الضبط المستقلة في النظام الاقتصادي والإداري للدولة

1- عيساوي عز دين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور : أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي المالي، أيام 22، 23 ماي 2007 جامعة بجاية ص 26.

2- TEITGEN-COLLY، 'Les instances de régulation et la constitution' RDP، N01، 1990، Pp 219-221.

3- عيساوي عزدين، المرجع السابق، ص 59.

إن خصوصية النظام القانوني لهذه السلطات وخاصة ما تعلق منه باستقلاليتها، ونظرا للسلطات الواسعة (تنفيذية، تشريعية، وشبه القضائية) التي تتمتع بها، يطرح وضعية إدخال سلطات الضبط في النظام الاقتصادي والإداري للدولة وهذا بتكريسها فقها (الفرع الأول)، وقانونيا (الفرع الثاني).

الفرع الأول: من الجانب الفقهي

حاول بعض الفقهاء تكريس سلطات الضبط المستقلة، هناك من يقول إن هذه الهيئات تتمتع بمشروعية خاصة هي مشروعية الحكماء، من جهة تشكيلها أين تكون مركز نقاشات ومواجهة وبعدها يكون إجماع الآراء، ومن جهة أخرى بالنظر إلى طريقة تدخلها المرن.

إن هذه الفكرة قريبة جدا من فكرة توازن السلطات على مفهوم الذي أتى به الدستور الإنجليزي، أي توزيع السلطة بين القوى الاجتماعية التي تمثل المجتمع، وذلك لتفادي التعسف، فحسب الأستاذة TEITGEN-COLLY، فإن هذه الفكرة كانت حاضرة في تأسيس هذه الهيئات الضبطية المستقلة، وهي كافية لإيجاد توازن آخر غير الذي بينه "مونتسكيو" كون أن هذه الهيئات لا تمارس السلطة التشريعية¹، لكن رغم هذا فإن فكرة سلطات الضبط المستقلة لقيت نفس المشكل في إنجلترا، أين ساد مبدأ رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية، فاستقلالية هذه الهيئات يقلل من المسؤولية الوزارية ويؤدي إلى تخوف البرلمانين².

الحل في الولايات المتحدة الأمريكية بقبول فكرة الرقابة السياسية على هذه السلطات من طرف الكونغرس، في نفس النهج جاء قرار المجلس الدستوري الفرنسي في 18/09/1986، في قضية اللجنة الوطنية للاتصالات والحريات، حيث أكد على

¹ -TEITGEN-COLLY 'op cit' p 226.

² -MODERNE 'les modes des études comparés' in COLLIARDCA et TIMSIT s/d de les A.A.I' PUF' Paris .1988. Pp 212-213.

استقلالية هذه الهيئة ثم خضوعها للرقابة القضائية، فمجلس الدستوري أدخل هذه الهيئات في الجهاز السياسي الإداري¹.

الفرع الثاني: من الجانب القانوني

سكوت المشرع عن النص بصريح العبارة على الطابع الإداري لهذه السلطات لا يشكل عائقا يحول دون إضفاء هذا الطابع عليها، سواء كرسه صراحة أو لم يكرسه، فهذه السلطات تشترك في بعض المظاهر لو توافرت أضفى عليها الطابع الإداري وهي من حيث الوظائف الوكيلة لهذه السلطات، ومن حيث خضوع أعمال سلطات الضبط المستقلة إلى الرقابة القضائية.

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 ثمة باستثناء بعض الأحكام الخاصة المحددة عن طريق القانون، فهي تخضع للنظام القانوني المشترك للهيئات الإدارية للدولة، لكن هذا لا يلغي في المقابل خصوصية نظامها القانوني.

يمكن أن نستنتج أن سلطات الضبط المستقلة، تثير مشاكل وصعوبات جمة بالنسبة للنص الأساسي للدولة (الدستور)، إلا أن الاجتهاد القضائي وخاصة الفرنسي منه تدخل لملائمة وموافقات سلطات الضبط المستقلة مع الدستور، قرار المجلس الدستوري الفرنسي في 18/09/1986، في قضية اللجنة الوطنية للاتصالات والحريات.

المطلب الثالث: مبررات إنشاء سلطات الضبط المستقلة خاصة في المجال المصرفي

إن المستقر على ظهور السلطات الإدارية كان في ظل أجواء مشحونة بالشك والريبة والحذر وسوء الظن في أجهزة الدولة التقليدية، ومخاوف من طغيان السياسة على السلطة الإدارية، وعالية قسمت مبررات إنشاء سلطات الضبط المستقلة إلى مبررات سياسية وقانونية (الفرع الأول)، والمبررات التقنية (الفرع الثاني).

¹-C.CONT.N86-217، du 18 septembre 1986.

الفرع الأول: مبررات سياسية وقانونية

من بين المبررات السياسية لإنشاء سلطات الضبط المستقلة الحذر وعدم الثقة في الدولة والرغبة في خلق تعبير أوسع من التعبير الذي يقدمه التمثيل السياسي، تقديم ضمانات قوية لحياة وتدخلات الدولة وتطبيق سياسة إصلاح الدولة من منتجة للضوابط والمقاييس إلى دولة ضابطة.

تتمثل المبررات القانونية لإنشاء سلطات الضبط المستقلة أساسا في متطلبات حماية الحريات العامة للأفراد، لذلك تم تكليف السلطات الإدارية بضبط قطاعات حساسة ذات علاقة مباشرة بحريات الأفراد، ومن بين هذه القطاعات نجد القطاع المصرفي، الذي يعتبر قطاع حساس نظرا لارتباطه بالجانب المالي والاقتصادي.

الفرع الثاني: مبررات تقنية

تتمثل المبررات التقنية في عدم تكيف الوسائل التقليدية للتعبير عن السلطة السياسية (القرارات النافذة، السلطات القمعية) مع متطلبات القطاع الاقتصادي بصفة عامة والمصرفي بصفة خاصة، تطبيق أسس الضبط الاقتصادي للقطاعات الهامة في الدولة، وتكريس نظام تسيير يتكيف مع التحولات الاقتصادية المعاصرة خاصة في المجال المصرفي الذي عرف تطورات هائلة، وكذا السماح بمشاركة واسعة لأشخاص من أصول واختصاصات مختلفة خاصة المهنيين في ضبط قطاع نشاطهم.

المبحث الثاني: مجلس النقد والقرض

أحدث مجلس النقد والقرض، بموجب الامر 71-47 المتضمن مؤسسات القرض¹، حيث كان يدعي مجلس القرض. وبصدور القانون 86-12 المتعلق بنظام البنوك

¹ -المادة 01 من الأمر رقم 71-47 المؤرخ في 30 يونيو 1971، يتضمن تنظيم مؤسسات القرض، ج.ر، عدد 55، المؤرخة 06 يوليو 1971، ص 915 .

والقرض، ثم، أصبح يدعى "بمجلس الوطني للقرض"¹، وكان مجرد هيئة استشارية خاضعة لوصاية وزارة المالية، دون أن تكون له سلطة فعلية في مجال الضبط البنكي، إلا أنه وبصدور القانون 10-90 ومن بعده الامر 11-03، المتعلقان بالنقد والقرض، تغيرت تسمية المجلس مجددا وأصبح "مجلس النقد والقرض"، وأصبح يتمتع بصلاحيات واسعة في مجال ضبط القطاع المصرفي مع عدم الخضوع لأي جهة وصائية.

إن التطرق لمجلس النقد والقرض باعتباره سلطة من سلطات الضبط البنكي، يقتضي منا التطرق إلى التنظيم الذي وضعه المشرع لهذا الأخير (المطلب الأول) وصلاحياته (المطلب الثاني)، وطبيعته القانونية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: تنظيم مجلس النقد والقرض

إن التطرق لتنظيم مجلس النقد والقرض باعتباره سلطة من سلطات الضبط البنكي يقتضي التطرق إلى تشكيلته من خلال أحكام قوانين النقد والقرض المتعاقبة (الفرع الأول) ونظام سير أعماله (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تشكيلة مجلس النقد والقرض

سننتظر من خلال هذا الفرع إلى صفة أعضاء مجلس النقد والقرض، وطريقة تعيينهم، حسب ما أوجبه أحكام قانون النقد والقرض.

أولا: صفة أعضاء مجلس النقد والقرض

1- في ظل أحكام القانون 10-90: يتكون مجلس النقد والقرض حسب القانون 10-90 (ملغى) من تشكيلة تتمثل في محافظ بنك الجزائر رئيسا، نواب محافظ بنك الجزائر الثلاثة، وثلاثة موظفين سامين معينين نظرا لقدراتهم في الشؤون الاقتصادية والمالية ويتم تعيين ثلاثة مستخلفين ليحلوا محل الموظفين المذكورين عند الاقتضاء.

¹ - المادة 29 من القانون رقم 86-12، المؤرخ في 19 أوت 1986، يتعلق بنظام البنوك والقرض، ج.ر، عدد 34، المؤرخة في 20 أوت 1986، ص 915.

2- في ظل أحكام الأمر 01-01: بصدر الأمر 01-01 بتاريخ 27 فيفري 2011، المعدل والمتمم للقانون 90-10 فصل المشرع بين صلاحيات مجلس النقد والقرض، بصفته مجلس إدارة، وبين صلاحياته كسلطة نقدية تصدر الأنظمة¹، فتشكيلة المجلس تختلف باختلاف الصفة التي يظهر بها، فعند ظهوره بصفة إدارة فإنه يحتفظ بتشكيلته السابقة،

والتي نص عليها ق.ن.ق قبل تعديله²، مع إضافة ثلاث أعضاء جدد عند اجتماعه بصفة سلطة نقدية، يتمثلون في شخصيات بارزة في المسائل الاقتصادية والنقدية.

3- في ظل أحكام الأمر 11-03: حسب الأمر 11-03 فإن مجلس النقد والقرض يتكون من تسعة (09) أعضاء، والمتمثلين في كل من:

- محافظ بنك الجزائر رئيسا

- نواب محافظ بنك الجزائر الثلاث، أعضاء³

- ثلاثة موظفين ذو أعلى درجة معينين بحكم كفاءتهم في المجالين الاقتصادي والمالي.

- شخصين يختاران بحكم كفاءتهما في المسائل الاقتصادية والنقدية⁴.

إن ما يميز مرحلة صدور الأمر 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، هو التقليل من عدد الشخصيات المتخصصة في المجال الاقتصادي والنقدي، إلى شخصيتين بدل ثلاث شخصيات، وأصبح المجلس يتشكل من تسعة (09) أعضاء.

ثانيا: طريقة تعيين أعضاء مجلس النقد والقرض

¹-رضوان مغربي، مجلس النقد والقرض، مذكرة ماجيستر، جامعة الجزائر، 2004، ص 12.

²- المادة 32 من القانون 90-10، المؤرخ في 14 أبريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض، ج.ر، عدد 16، المؤرخة في 18 أبريل 1990، ص 524.

-المادة 18 من الأمر 11-03، المؤرخ في 26 أوت 2003، متعلق بالنقد والقرض، ج.ر، عدد 52، المؤرخة في 27 أوت 2003، ص 05.

⁴-المادة 58 من المر 11-03، المرجع السابق.

1- في ظل أحكام قانون النقد والقرض 90-10

في إطار قانون النقد والقرض 90-10 كان يتقاسم سلطة التعيين كل من رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية، فبالنسبة للمحافظ ونوابه الثلاث يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي، لمدة ستة (06) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، فيما يخص المحافظ، و(05) سنوات بالنسبة لنواب المحافظ الثلاث قابلة للتجديد مرة واحدة، وبالنسبة للموظفين السامين، فيتم تعيينهم بموجب مرسوم تنفيذي صادر عن رئيس الحكومة، نظرا لكفاءتهم في الشؤون الاقتصادية والمالية¹، وجاء هذا تقاسم تطبيقا لدستور 1989، والذي كرس الازدواجية في رأس السلطة التنفيذية، من خلال منح رئيس الحكومة صلاحية التعيين في الوظائف السامية في الدولة².

2- في ظل أحكام الأمر 01-01: بصدر الأمر 01-01 المعدل للقانون 90-10، رجعت كافة الصلاحيات لرئيس الجمهورية فيما يتعلق بتعيين أعضاء مجلس النقد والقرض، بموجب مرسوم رئاسي.

3- في ظل أحكام الأمر 11-03: مع صدور الأمر 11-03 المتعلق بمجلس النقد والقرض، أبقى المشرع على نفس التشكيلة ونفس طريقة التعيين³.

4- في ظل أحكام الأمر 04-10: أبقى الأمر 04-10 على نفس التشكيلة التي جاء بها الأمر 11-03.

الفرع الثاني: نظام سير أعمال مجلس النقد والقرض

سننتظر من خلال هذا الفرع إلى الجلسات التي يعقدها مجلس النقد والقرض، وإلى شروط صحة مداولاته، وكيفية اتخاذ القرارات.

1- المواد 20، 21، 22، 32، من القانون 90-10، المرجع السابق.

2- المادة 81 من المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فبراير 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور،

الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، ج.ر، عدد 09 المؤرخة 01 مارس 1989، ص 244.

3- المادة 18 من الأمر 11-03، المرجع السابق.

أولاً: انعقاد جلسات مجلس النقد والقرض

ينعقد م.ن.ق في إطار ممارسة صلاحيته، في جلسات عادية وجلسات استثنائية.

1-الجلسات العادية: حسب أحكام الأمر 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، يعقد مجلس النقد والقرض أربع دورات عادية في السنة على الأقل، خلافا لقانون النقد والقرض السابق، حيث كان المجلس يجتمع دوريا مرة على الأقل كل شهر بناء على دعوة من رئيسه¹.

2-الجلسات الاستثنائية: بإضافة للدورات العادية التي يعقدها المجلس، يمكن أن يجتمع في دورات استثنائية، كلما دعت الضرورة ذلك، عن طريق استدعاء يكون بمبادرة من رئيسه أو من عضوين من المجلس.

ثانيا: شروط صحة مداورات مجلس نقد والقرض

بعد استدعاء المجلس للانعقاد من قبل محافظ بنك الجزائر بصفته رئيسا له، فإن صحة هذا الانعقاد تتطلب حضور حد أدنى من الأعضاء، وحدده الأمر 11-03 بستة (06) أعضاء على أقل، ولا يمكن لأي مستشار أن يمنح تفويضا لتمثيله في اجتماعات المجلس، وما يلاحظ هو أن المشرع، أهمل الأجل وكيفية استدعاء المجلس لاجتماع، واكتفى بالنص على أن المحافظ هو الذي يستدعي مجلس النقد والقرض لاجتماع، كما أنه يتراأس المجلس.

ثالثا: كيفية اتخاذ القرارات داخل مجلس نقد والقرض

يحدد محافظ بنك الجزائر، جدول أعمال المجلس، والمواضيع المراد مناقشتها خلال الجلسة، وبعد ذلك يفتح النقاش حول النقاط المعروضة وتقدم اقتراحات للأعضاء قبل عرضها على التصويت، وتتخذ القرارات بالأغلبية البسيطة، وعند تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس²، بعد هذه العملية يتم تحرير محضر الاجتماع، يتضمن كل ما دار فيه

¹ - المادة 60 من الأمر 11-03، المرجع السابق.

² - المادة 60 من الأمر 11-03، المرجع السابق.

من نقاش، وما تم التوصل إليه، ليقوم بعد ذلك كل عضو بالتوقيع عليه، سواء مشارك في التصويت أم عارض، كون أن محضر يوضح أنه عارض أو رفض التصويت، دون أن يترتب على ذلك أي جزاء، ويقوم المحافظ بعد ذلك بالتوقيع في النهاية، ويعلن نهاية الجلسة محددًا في نفس الوقت موعد الاجتماع اللاحق¹.

وتكون جلسات مجلس النقد والقرض مغلقة، ولا يسمح لغير الأعضاء حضورها، ويلزم الأعضاء وكل شخص يستشير المجلس، بالتزام بالسر المهني، وعدم إفشاء وقائع بصفة مباشرة أو غير مباشرة، ما عدا الحالات التي يدعون فيها لإدلاء بشهادة في دعوى جزائية².

المطلب الثاني: صلاحيات مجلس النقد والقرض

يمارس مجلس النقد والقرض، مهامه في مجال البنكي، من خلال ما يصدره من قرارات فردية (الفرع الأول)، وكذلك عن طريق ما يصدره من أنظمة تكتسي طابع القرارات التنظيمية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: سلطة إصدار القرارات الفردية

يصدر مجلس النقد والقرض، مختلف قوانين التي تهدف إلى ضبط القطاع المصرفي، حفاظًا على النظام العام الاقتصادي للدولة، عن طريق إصداره لقرارات منح التراخيص وسحبها، وكذلك المتعلقة بسحب الاعتماد الذي يمنحه محافظ بنك الجزائر.

أولاً: منح الترخيص وسحبه

يتخذ مجلس النقد والقرض قرارات فردية، يرخص من خلالها بإنشاء البنوك أو المؤسسات المالية أو فتح فروع أو مكاتب تمثيل لبنك أو مؤسسة مالية أجنبية في

¹ - مغربي رضوان، المرجع السابق، ص 28.

² - المادة 61 من الأمر 11-03، المرجع السابق.

الجزائر¹، ويوجه طلب الترخيص بتأسيس بنك أو مؤسسة مالية لرئيس مجلس النقد والقرض².

1- شروط منح الترخيص:

أ- شروط متعلقة بأشخاص طبيعية:

-شروط متعلقة بالمديرين والمسيرين: من حيث العدد، وجب أن يكون عدد المديرين والمسيرين شخصان على الأقل، يتوليان تحديد الاتجاهات الفعلية لنشاط البنوك والمؤسسات المالية، ويتحملون أعباء تسييرها، يجب تسليم قائمة بالمسيرين للمجلس.

-شروط متعلقة بالمساهمين والمقرضين: توضع قائمة المساهمين والمقرضين لدى مجلس النقد والقرض، تتضمن مواصفاتهم المتعلقة بالكفاءة المهنية والمالية وكذا الأهلية القانونية لتملك الحصص في البنك³.

-شروط الأخلاقية: لا يجوز لأي كان أن يكون مؤسساً لبنك أو مؤسسة مالية أو عضواً في مجلس إدارتها وأن يتولى سواء مباشرة أو بواسطة شخص آخر، إدارتها أو تسييرها أو تمثيلها، بأي صفة كانت، أو أن يخول حق التوقيع عنها، إذا وردت في حقه حالات المنع الواردة في نص المادة 80 من ق.ن.ق، وتطبيقاً لهذه المادة صدر النظام رقم 92-05 المتضمن تحديد الشروط الواجب توافرها في مؤسسي البنوك وممثليها.

ب- شروط المتعلقة بأشخاص المعنوية:

وتتمثل فيما يلي:

-الشكل القانوني للبنك أو المؤسسة المالية: يشترط أن يكتسي البنك أو المؤسسة المالية شكل شركة ذات أسهم "spa"، وهي شركة أموال طبقاً لأحكام القانون التجاري¹، والتي

¹ - المادة 62 من الأمر 11-03، المرجع السابق.

² - المادة 02 من النظام رقم 06-02 المؤرخ في 24 سبتمبر 2006، يحدد شروط إقامة فرع بنك أو مؤسسة مالية وشروط إقامة فرع بنك أو مؤسسة مالية أجنبية، ج.ر، عدد 77، المؤرخة في 02 ديسمبر 2006، ص 60.

³ - المواد 90، 91 من الأمر 11-03، المرجع السابق.

يشترط فيها المشرع سبعة (07) مساهمين على الأقل، في حين تعفى المؤسسات العمومية الاقتصادية من هذا الشرط، بما فيها البنوك العمومية.

-القانون الأساسي الداخلي: يلزم الملتزمون للترخيص بتقديم مشروع القانون الأساسي وكذا النظام الداخلي.

-رأس المال: يجب أن يتوفر للبنوك والمؤسسات المالية مبراً كلياً ونقداً²، ويعادل على الأقل 10 ملايين دينار جزائري بالنسبة للبنوك، و 3 ملايين و 500 مليون جزائري فيما يخص المؤسسات المالية العاملة بالجزائر³.

-شروط الاقتصادية: ويقصد بها برنامج عمل البنك أو المؤسسات المالية⁴، حيث يلزم مجلس النقد والقرض بمنح الترخيص في حالة توافر شروطه، وبالتالي فالمجلس ليس له سلطة تقديرية في منح الترخيص من عدمه، بل تعتبر سلطته مقيدة في هذا المجال.

2-آثار منح الترخيص: بمجرد منح الترخيص تنشأ المؤسسة للوجود، وتتمتع بالشخصية معنوية، إلا أنه ليس باستطاعتها ممارسة العمليات البنكية كونها لم تتحصل بعد على اعتمادها كبنك أو مؤسسات مالية وبالتالي يمنع عليها استعمال عبارة أو اسم يوهم الغير بأنها معتمدة كبنك ومرخص لها للقيام بالعمليات البنكية⁵.

3-حالات سحب الترخيص: يمكن سحب الترخيص بقرار من م.ن.ق في الحالات التالية:

-عدم احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية

-إفلاس البنك أو المؤسسة المالية

¹-المادة 592 من الأمر رقم 59-75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون التجاري، المعدل والمتمم، ج ر، عدد 101، الصادرة بتاريخ 19 ديسمبر 1975، ص 1362.

²-المادة 03/91 من الأمر 11-03، المرجع السابق.

³-المادة 02 من النظام 04-08 المؤرخ في 23 ديسمبر 2008، يتعلق بالحد الأدنى لرأس المال للبنوك والمؤسسات المالية العاملة في الجزائر، ج.ر عدد 72، المؤرخة في 24 ديسمبر 2008، ص 34.

⁴-المادة 03 من النظام 02-06، المرجع السابق.

⁵-المادة 08 من النظام 01-93، المرجع السابق.

-تغير في أنظمة البنك أو المؤسسة المالية بشكل يؤدي إلى تغيير في غرض المؤسسة الأم أو في توزيع راس مالها¹ أو بطلب من البنك أو المؤسسة المالية².

-ثانيا: الاعتماد

يمنح الاعتماد للبنوك والمؤسسات المالية بمقرر من محافظ بنك الجزائر، الذي يعتبر رئيسا لمجلس النقد والقرض، كما يبرز دور المجلس من خلال سلطة سحب الاعتماد في الحالات المقررة وفقا لقانون النقد والقرض.

1-حالات الحصول على الاعتماد: إن ممارسة النشاط البنكي، يتوقف على الحصول على الاعتماد وهذا بعد رخصة التأسيس التي يمنحها المجلس، وتتمثل الحالات التي يستطيع بنك أو المؤسسة المالية طلب اعتمادها في:

-يمنح الاعتماد إذا استوفت الشركة جميع الشروط التي حددها الأمر 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، والأنظمة المتخذة في تطبيقه للبنك أو المؤسسة المالية، وكذا الشروط الخاصة التي يمكن أن تكون مقترنة بالترخيص عند الاقتضاء.

-كما يمنح الاعتماد لفروع البنوك والمؤسسات المالية الأجنبية المرخص لها بموجب أحكام المادة 88 من الأمر 11-03 بعد أن تستوفي الشروط نفسها³.

وينبغي الإشارة إلى أنه وبحصول المؤسسة على الترخيص من م.ن.ق، وبتقديم طلب حصول الاعتماد خلال اثني عشر (12) شهرا الموالية له، فإن المحافظ لا يتمتع بأي

¹-المادة 07 من النظام 91-10 المؤرخ في 14 أوت 1991، يتضمن شروط فتح مكاتب تمثيل البنوك والمؤسسات المالية الأجنبية، ج.ر عدد 25، المؤرخة في 01 أبريل 1992، ص 769.

²-المادة 95 من الأمر 11-03، المرجع السابق.

³-المادة 92 من الأمر 11-03، المرجع السابق.

سلطة تقديرية في منح الاعتماد من عدم ذلك، فبمجرد توافر الشروط المنصوص عليها قانونا يمنح الاعتماد.

2- آثار منح الاعتماد: بعد منح الاعتماد تكتسب المؤسسة صفتها كبنك أو مؤسسة مالية، وبالتالي تبدأ في ممارسة النشاط المصرفي وكامل العمليات البنكية المسموح بها والتي تضمنها الاعتماد، مع ضرورة تضمن القرار إمكانية سحبه من الجهات المختصة.

3- حالات سحب الاعتماد: خلافا لقاعدة توازي الأشكال المعمول بها في القانون الإداري، فالأصل أن الجهة المانحة للاعتماد هي الجهة التي تقوم بسحبه إلا أنه وخلافا لذلك أعطى المشرع لمجلس النقد والقرض صلاحية سحب الاعتماد رغم أن قرار المنح يكون من قبل المحافظ. وقد حددت حالات سحب الاعتماد من قبل مجلس النقد والقروض وهي بناء على طلب من البنك أو المؤسسة المالية، أو تلقائيا في الحالات التالية:

- إن لم تصبح الشروط التي يخضع لها الاعتماد متوفرة

- إن لم يتم استغلال الاعتماد لمدة ستة (12) أشهر ويجب أن يكون قرار سحب الاعتماد مسببا، وتترتب عنه مجموعة من الآثار:

- تصبح المؤسسة الخاضعة للقانون الجزائري التي تقرر سحب الاعتماد منها، قيد التصفية، وكذلك الأمر بالنسبة لفروع البنك والمؤسسات المالية الأجنبية.
- تمنع المؤسسة من القيام بعمليات بنكية جديدة، إلا ما كان ضروريا لتطهير وضعيتها، تذكر في عنوانها وفي سجلها التجاري بأنها قيد التصفية¹.

الفرع الثاني: سلطة إصدار الأنظمة

يعتبر مجلس النقد والقرض بمثابة سلطة إدارية تنظيمية، من خلال قيامه بإصدار الأنظمة التي تعتبر قواعد تنظيمية تهدف إلى ضبط النشاط البنكي، سواء ما يتعلق بشروط الالتحاق بالمهنة المصرفية أو قواعد ممارسة هذه المهنة.

¹-المواد 95، 115، 116 من الأمر 11-03، المرجع السابق.

أولاً: وضع شروط وقواعد ممارسة المهنة المصرفية**1-القواعد الخاصة بالعمليات البنكية: ومن بين هذه الأنظمة نجد النظام رقم 06/95**

المتعلق بالنشاطات التابعة للبنوك والمؤسسات المالية كما حدد النظام رقم 94-13 القواعد العامة في مجال شروط البنك المطبقة على عمليات البنك.

2-القواعد المحاسبية: تعتبر القواعد المحاسبة نوع من الرقابة الوقائية، التي يفرضها مجلس النقد والقرض باعتباره سلطة ضبط بنكي حفاظا على النظام العام الاقتصادي¹، ونجد أن م.ن.ق قد أصدر نظامين متعلقان بقواعد المحاسبة، النظام 08/92، و 09/92.

3-قواعد الحذر في التسيير: في هذا الشأن، صدر النظام رقم 91-09 المعدل بموجب النظام 95-04 المتعلق بتحديد قواعد الحذر في التسيير البنوك والمؤسسات المالية، حيث يحدد القواعد التي يجب على البنوك التجارية أن تعتمد في مجال المخاطر التي تواجهها وتكوين الاحتياطات وإدراج الفوائد الناجمة عن الديون غير المضمون تحصيلها².

4-تحديد نسبة الاحتياطي الإلزامي: وهو اقتطاع جزء من ودائع البنوك كاحتياجات نقدية تودع لدى البنك المركزي، وهو ما يمكن هذا الأخير من استخدام هذه الوسيلة في التأثير على حجم وكمية الائتمان المصرفي الذي تمنحه البنوك، فلتضييقه يلجأ لرفع نسبة الاحتياطي الإلزامي التي تؤدي إلى الحد من قدرة البنوك على منح الائتمان نتيجة لانخفاض حجم السيولة لدى البنك.

5-تنظيم حركة رؤوس الأموال: يرخص م.ن.ق، للمقيمين بالجزائر بتحويل رؤوس الأموال إلى الخارج لضمان تمويل لنشاطاتهم المتعلقة بإنتاج السلع والخدمات بالجزائر، ويحدد المجلس شروط تطبيق هذه المادة ويمنح الرخص لهذه الشروط.

¹ - المادة 103 من الأمر 03-11، المرجع السابق.

² -النظام رقم 91-09 المؤرخ في 14 مارس 1991، المحدد لقواعد تسيير المصارف والمؤسسات المالية، معدل ومتمم بموجب النظام 04/95 المؤرخ في 20 أبريل 1995، ج.ر. عدد 39، المؤرخة في 23 جويلية 1995.

6-تنظيم الصرف وسوق الصرف: حيث يتمتع مجلس النقد والقرض بسلطة إصدار الأنظمة لضبط المجالات المتعلقة بالصرف وسوق الصرف¹.

المطلب الثالث: الطبيعة القانونية لمجلس النقد والقرض

باعتبار أن مجلس النقد والقرض من بين سلطات الضبط القطاعية، التي تمارس مهام ضبط القطاع البنكي، ويتمتع هذا الأخير بنفس الخصائص التي تتمتع بها سلطات الضبط الإداري القطاعية، فهي من جهة تتمتع بالسلطة (الفرع الأول) ومن جهة أخرى تتمتع بالطابع الإداري (الفرع الثاني) والاستقلالية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الطابع السلطوي لمجلس النقد والقرض

إن مرحلة ما قبل صدور ق.ن.ق، كان تركز سلطة اتخاذ القرار في يد الجهاز التنفيذي، حيث استحوذ هذا الأخير على صلاحية تأطير وزير المالية الذي كان يرأس م.ن.ق، وبعده المجلس الوطني للقرض، ولكن بعد صدور قانون النقد والقرض رقم 90-10، لم يستمر الوضع على هذا الحال، حيث أحدث المشرع بموجب هذا القانون هيئة جديدة، حول لها مهمة الضبط وهي مجلس النقد والقرض، الذي يعتبر وريث المجلس الوطني للقرض، الذي حل محل مجلس القرض، الذي أنشأ بموجب الأمر 71-47².

إن ما يميز هذه الهيئة الجديدة، أي مجلس النقد والقرض، وعلى خلاف الأجهزة السابقة له، التي كانت تحت رئاسة ووصاية وزير المالية أنها وضعت خارج الهرم الإداري، أو الرئاسة الإدارية، بسبب تزويدها بصلاحيات ومهام محددة من طرف القانون، الذي حول لها ممارسة امتيازات السلطة العامة وسلطة مستقلة في اتخاذ القرار، وذلك على حساب وزير المالية، اذي فقد جميع الصلاحيات التي زوده بها قانون 1986، وعلى

¹ -المواد 126، 127 من الأمر 03-11، المرجع السابق.

² -المادة 01 من الأمر 71-47، المرجع السابق.

هذا الأساس تم تكييف المجلس في إطار قانون 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، بالسلطة النقدية¹، ونفس التكيف أعاده المشرع بموجب الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض.

ويعتبر مجلس النقد والقرض وفقا لهذا، سلطة حقيقية، وشكلا جديدا من أشكال ممارسة السلطة العامة، ذلك أنه يتخذ قرارات إدارية تنفيذية، تصبح نافذة ومنشورة في الجريدة الرسمية، تسري على جميع الأشخاص المعنية بالمهنة المصرفية.

الفرع الثاني: الطابع الإداري لمجلس النقد والقرض

الأصل أن سلطات الضبط الإداري تتمتع بالطابع الإداري وهذا لا شك فيه، إلا أن الإشكال يطرح بالنسبة للسلطات التي لم يكييفها المشرع بصفة صريحة على أنها سلطات إدارية، ومنها مجلس النقد والقرض، على خلاف بعض السلطات الإدارية المستقلة، مثل مجلس المنافسة الذي كيفه 03-03 المتعلق بالمنافسة، على أنه سلطة إدارية²، وما دام أن م.ن.ق. لم يكن له أي تكييف قانوني، ومنها ما يتعلق بطابعه الإداري، يقتضي الأمر وأمام الموقف السلبي للمشرع، اللجوء إلى المعايير التي تبناها الفقه في تحديد ما إذا كانت هيئة ضبط مستقلة تتمتع بالطابع لإداري، حيث تبنى الفقه معيار طبيعة المهام الموكلة لها ومعيار خضوع هذه القرارات لرقابة القضاء الإداري.

أولا: من حيث اتخاذ القرارات

بالرجوع إلى الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، نجد أن المشرع اعترف لمجلس النقد والقرض بصلاحيية إصدار القرارات سواء التنظيمية منها أو الفردية، حيث يتخذ م.ن.ق. قرارات تتمتع بخصائص القرار الإداري، فهي من ناحية أعمال قانونية ترتب آثار قانونية، ومن ناحية أخرى صادرة بالإرادة المنفردة.

ثانيا: من حيث خضوع قرارات مجلس النقد والقرض لرقابة القضاء الإداري

¹ -المادة 62 من الأمر 03-11، المرجع السابق.

² -المادة 23 من الأمر 03-03 المؤرخ في 19 يوليو 2003، المتعلق بالمنافسة، ج.ر، عدد 43، المؤرخة في 20 يوليو 2003، ص 28.

إن القرارات الصادرة عن مجلس النقد والقرض، تخضع للاختصاصات القضاء الإداري وهي في نفس درجة الأعمال الإدارية العادية¹، حيث أنه وبالرجوع لقانون النقد والقرض، نجد أن المشرع الجزائري قد أتاح الطعن في الأنظمة الصادرة عن مجلس النقد والقرض، وكذلك القرارات التي يصدرها محافظ بنك الجزائر باعتباره رئيسا لمجلس النقد والقرض، أمام مجلس الدولة كما أتاح المشرع الطعن أمام مجلس الدولة في قرارات المجلس المتعلقة برفض من التراخيص، لإنشاء البنوك أو المؤسسات المالية، فتح مكاتب تمثيل للبنوك الأجنبية أو فتح فروع في الجزائر للبنوك و المؤسسات المالية الأجنبية².

الفرع الثالث: الطابع الاستقلالي لمجلس النقد والقرض

عرف الأستاذ زويميه رشيد الاستقلالية على أنها "يقصد بالاستقلالية عدم الخضوع لأية رقابة سلمية كانت أم وصائية، سواء كانت السلطة المعنية تتمتع بالشخصية المعنوية أم لا، على أساس أن الشخصية المعنوية لا تعد بمثابة معيار أو عامل فعال لتحديد أو قياس درجة الاستقلالية"³، وبما أن ق.ن.ق جاء غامضا أيضا فيما يتعلق باستقلالية المجلس، فإن الفصل في هذه المسألة يتطلب أيضا اللجوء للمعايير التي يقترحها الفقه حيث يتم تحديد استقلالية أية سلطة إدارية من خلال مدى الاستقلال العضوي والوظيفي.

أولاً: من حيث الاستقلال العضوي

تظهر استقلالية م.ن.ق، على غرار السلطات الإدارية المستقلة الأخرى الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، من خلال القواعد المنظمة له والخاصة بتعيين أعضائه وتشكيلته، فهذا المجلس مشكل تشكيلة جماعية، إضافة إلى اختلاف مراكز وصفات الأعضاء، إذ يعتبر ذلك مظهرا من مظاهر الاستقلالية العضوية للمجلس، ذلك أنه وبالرجوع لتكوينه البشرية، نجد أنها تتشكل كما يتراوحون بين ذوي الاختصاص والخبرة

¹ -حدري سليم، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة ماجيستر، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2006، ص 39.

² -المواد 65،82،84،85 من الأمر 03-11، المرجع السابق.

³ -ZOUAIMIA Rachid: les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Edition Houma, Alger, Algérie, Pp16 17.

في المجالين الاقتصادي والمالي، وموظفون سامون من أعلى المراتب¹. إن تعدد أعضاء المجلس واختلاف مراكزهم وصفاتهم، هو مظهر يدعم استقلاليته، ذلك يؤدي إلى شفافية عمل المجلس وحسن سيره، إلا أنه وبالرجوع لتشكيلة المجلس²، نجد أن رئيس الجمهورية يستحوذ على صلاحية اختيار وتعيين جميع الأعضاء، كما نجد أن المشرع لم مدة العضوية لأعضاء مجلس النقد والقرض، وتركها خاضعة للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية الذي يملك صلاحية تعيينهم وإنهاء مهامهم وفي أي وقت تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال، وهذا ما يمس باستقلالية اللجنة من الناحية العضوية وتبعيتها للسلطة التنفيذية.

ثانيا: من حيث الاستقلال الوظيفي

تتحدد استقلالية أية سلطة ضبط من الناحية الوظيفية، من خلال تمتعها بالشخصية المعنوية وكذلك إعدادها لجدول أعمالها ونظامها الداخلي بمنأى عن تدخل من السلطة التنفيذية، وأيضا من جانب التمويل وعدم اعتمادها على ما توفره جهة أخرى لتمويلها.

1- من حيث الشخصية المعنوية: إن تمتع سلطات ضبط القطاعية بالشخصية المعنوية، يكون عامل مساعد على استقلاليته، كما أنها تنشأ في إطار شخص معنوي عام، وذلك بالمقارنة مع التي لا يعترف لها المشرع بالشخصية المعنوية، حتى وإن كان منحها العديد من الصلاحيات الواسعة، كسلطة التنظيم وإصدار القرارات الفردية، مجلس النقد والقرض يفتقر للشخصية المعنوية، وهذا ما يضعف من استقلاليته الوظيفية تجاه السلطة التنفيذية.

2- من حيث إعداد جدول الأعمال: نجد أن رئيس م.ن.ق يقوم بإعداد جدول أعمال المجلس، دون أي تدخل من جهة أخرى، بما يدعم استقلاليته من الناحية الوظيفية.

¹ -أعراب أحمد، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة ماجيستر، كلية الحقوق، جامعة أمحمد

بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2007، ص24.

² -المادة 58، 59 من الأمر 03-11، المرجع السابق.

3- من حيث إعداد المجلس لنظامه الداخلي: بالرجوع إلى أحكام الأمر 11-03، نجد أن المشرع خول للمجلس الحق في إعداد نظامه الخاص والمصادقة عليه خلال أول دورة يجتمع فيها، بمنأى عن تدخل السلطة التنفيذية¹، بما يدعم استقلاليته الوظيفية.

4- من حيث التمويل: يعتبر الاستقلال المالي من الركائز الأساسية التي يمكن من خلالها معرفة مدى استقلالية أي سلطة ضبط، ذلك أنه يجب التمييز بين ما إذا كانت للهيئة ميزانية خاصة بها، ثم مصدرها، أي هل هي إعانات قدمت من طرف الدولة أو تدخل في إطار الميزانية العامة للدولة، من جهة، أم تأتي من مصادر أخرى، كالغرامات الأتأوى التي يتم تحصيلها بطرق مختلفة من جهة أخرى، وفيما يخص م.ن.ق وباعتباره لا يتمتع بالشخصية المعنوية، فلا يستفيد من استقلالية مالية ولا من ميزانية خاصة، بحيث أن الوسائل المالية وأعباءه يتكفل بها بنك الجزائر، مع الإشارة إلى أنه توجد بعض الهيئات المستقلة، مزودة بالشخصية المعنوية وتتمتع باستقلال المالي حسب نص القانون، إلا أنه من الناحية العملية فالدولة مصدر التمويل سواء كان ذلك بصفة كلية أو جزئية، بما يثير الشك في استقلاليته²، مما يدفعنا للقول إن مجلس النقد والقرض يتمتع باستقلالية نسبية.

المبحث الثالث: اللجنة المصرفية

تعتبر اللجنة المصرفية من بين الأجهزة التي خول لها مهمة ضبط القطاع المصرفي، أنشأت هذه اللجنة بموجب قانون النقد والقرض رقم 90-10 الملغى بموجب القانون 03-11 وجاءت لتعويض لجنة الرقابة على المؤسسات المصرفية، المستحدثة بموجب القانون رقم 86-12، المتعلق بنظام البنوك والقرض³، هذه الأخيرة حلت محل اللجنة التقنية للمؤسسات المصرفية، المستحدثة بموجب الأمر رقم 71-04، المتضمن تنظيم مؤسسات

1- المادة 60 من الأمر 11-03، المرجع السابق.

2- أعراب أحمد، المرجع السابق، ص 43.

3- المادة 29 من القانون 86-12، المرجع السابق.

القرض¹، ولم تكن هاتين الأخيرتين تتمتعان بأية سلطات فعلية في مجال ضبط القطاع المصرفي، بل كانت عبارة عن مجرد أجهزة استشارية، خاضعة للسلطة وزير المالية، خلافا للجنة المصرفية، التي تتمتع بصلاحيات واسعة في مجال ضبط القطاع المصرفي، دون أن تكون خاضعة لأي جهة وصائية أو سلمية.

إن تطرق اللجنة المصرفية باعتبارها سلطة من سلطات الضبط المصرفي، يقتضي منا التطرق تبعا إلى التنظيم الذي وضعه المشرع لهذه الأخيرة (المطلب الأول) وإلى صلاحياتها (المطلب الثاني)، وإلى طبيعته القانونية (المطلب الثالث)

المطلب الأول: تنظيم اللجنة المصرفية

يقتضي التطرق لتنظيم اللجنة المصرفية، التطرق لتشكيلتها ضمن أحكام قوانين النقد والقرض المتعاقبة (الفرع الأول)، وإلى نظام سير أعماله (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تشكيلة اللجنة المصرفية

سننتظر من خلال هذا الفرع إلى صفة أعضاء اللجنة المصرفية، وإلى طريقة تعيينهم، حسب ما جاء به أحكام قوانين النقد والقرض المتعاقبة.

أولا: صفة أعضاء اللجنة المصرفية

1- في ظل أحكام قانون النقد والقرض 90-10: تتشكل اللجنة المصرفية حسب قانون النقد والقرض السابق رقم 90-10 من محافظ بنك الجزائر أو من نائب المحافظ الذي يحل محله كرئيس، ومن أربعة أعضاء هما قاضيين منتدبان من المحكمة العليا، يقترحها الرئيس الأول لهذه المحكمة بعد استطلاع رأي المجلس الأعلى للقضاء وعضويين يتم اختيارهما نظرا لكفاءتهما في الشؤون المصرفية والمالية، وخاصة المحاسبة، يقترحها الوزير المكلف بالمالية².

¹ -المادة 09 من الأمر 71-04 المرجع السابق.

² -المادة 144 من القانون 90-10، المرجع السابق.

2- في ظل أحكام الأمر 11-03: تتشكل اللجنة المصرفية في ظل الأمر 11-03 من:

-محافظ بنك الجزائر رئيسا،

-ثلاثة أعضاء يختارون بحكم كفاءتهم في المجال المصرفي المالي والمحاسبي

-قاضيين ينتدبان من المحكمة العليا، يختارهما رئيس الأول لهذه المحكمة بعد استشارة المجلس الأعلى، كما تزود اللجنة بأمانة عامة يحدد مجلس إدارة بنك الجزائر صلاحياتها وكيفيات تنظيمها وعملها بناء على اقتراح من اللجنة¹.

ما يلاحظ على تشكيلة اللجنة المصرفية، من الأمر 11-03 المتعلق النقد والقرض، هو أن المشرع قد استبعد نائب محافظ البنك الجزائر من تشكيلة اللجنة، خلافا لما كان عليه وضع في قانون النقد والقرض الملغى رقم 90-10، أين كان النائب يحل محل محافظ كرئيس، وهو ما يترك فراغا في حالة حدوث شغور في منصب المحافظ ولم ينص الأمر 11-03 على ما يخلفه. وما يلاحظ أيضا بالنسبة لهذه التشكيلة، أن الرئيس الأول للمحكمة العليا أصبح له حق اختيار ممثلي السلطة القضائية داخل اللجنة، بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء، على خلاف قانون النقد والقرض السابق رقم 90-10(الملغى)، أين كان رئيس المحكمة العليا يقدم مجرد اقتراح وليس له حق الاختيار.

كذلك وسع المشرع من عدد الخبراء في المسائل المصرفية والمالية والمحاسبية، حيث أصبح عددهم ثلاثة أعضاء مقارنة مع القانون 90-10 أين عددهم عضوين، إلا أن الأمر 11-03 نزع من وزير المالية حق اقتراح هؤلاء الأعضاء الخبراء، خلافا لما كان معمول به في إطار قانون 90-10.

3- في ظل أحكام الأمر 04-10: طبقا لنص المادة 106 من ق.ن.ق المعدل والمتمم

بموجب القانون 04-10، تتكون اللجنة المصرفية من 8 أعضاء يتمثلون في كل من:

-رئيس اللجنة المصرفية والمتمثل في محافظ بنك الجزائر،

¹ -المادة 106 من الأمر 11-03، المرجع السابق.

- ثلاثة (03) أعضاء يختارون حكم كفاءتهم في المجال المصرفي والمالي والمحاسبي،
- قاضيين (02)، ينتدب الأول من المحكمة العليا يختاره رئيسها الأول، وينتدب الثاني من مجلس الدولة، ويختاره رئيس المجلس، بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء،
- ممثل عن مجلس المحاسبة يختاره رئيس هذا المجلس من بين المستشارين الأوليين،
- ممثل عن الوزير المكلف بالمالية،

كما تزودت اللجنة المصرفية بأمانة عامة يحدد مجلس إدارة بنك الجزائر صلاحياتها، وكيفيات تنظيمها وعملها، بناء على اقتراح من اللجنة¹.

ما يلاحظ بالنسبة لتشكيلة اللجنة المصرفية حسب ما جاء به الأمر 04-10 أن التمثيل القضائي داخل اللجنة، أصبح نوع من التنوع، حيث أصبح يمثل السلطة القضائية داخل اللجنة، قاضيين أحدهما من المحكمة العليا، والآخر من مجلس الدولة، على خلاف ق.ن.ق رقم 90-10 (الملغى)، والأمر 03-11 أين كان القاضيين من المحكمة العليا، كذلك قام المشرع بتدعيم تشكيلة اللجنة المصرفية بعضو من مجلس المحاسبة، وهو ما يجسد أكثر تمثيل للسلطة القضائية، حيث نجد أن أعضاء مجلس المحاسبة عبارة عن قضاة، يمارسون عملية الرقابة البعدية على أموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية ورؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة²، بما يعزز تشكيلة اللجنة المصرفية نظرا لاختصاصها الرقابي الذي تمارسه على البنوك والمؤسسات المالية والتي ينصب نشاطها على الجانب المالي، بما يسمح لها بالاستفادة من خبرة عضو مجلس المحاسبة في المجال المالي خاصة إذا علمنا أن هذا الأخير يختاره رئيس المجلس من بين المستشارين الأوليين، وبالإضافة لعضو مجلس المحاسبة نجد ان المشرع قد زود تشكيلة اللجنة المصرفية بممثل عن الوزير المكلف بالمالية، وهو ما يدعم تمثيل السلطة التنفيذية.

¹-المادة 08 من الأمر رقم 04-10، المؤرخ في 26 أوت 2010، يعدل ويتمم الأمر 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، ج.ر، عدد 50، المؤرخة في 01 سبتمبر 2010، ص 13،14.

²-المادة 192، من القانون رقم 01-16، المؤرخ في 06 مارس 2006، يتضمن تعديل دستور، ج.ر، عدد 14، المؤرخ في 07 مارس 2016، ص 33.

ثانيا: طريقة تعيين أعضاء اللجنة المصرفية

تعتبر طريقة التعيين من العناصر التي يمكن من خلالها إثبات الطابع الإداري للجنة، اعتمادا على الجهة القائمة بالتعيين.

1- في ظل أحكام قانون النقد والقرض رقم 90-10: في ظل أحكام هذا القانون، كان أعضاء اللجنة الأربعة يعينون بموجب مرسوم تنفيذي صادر عن رئيس الحكومة، مع إمكانية تجديد التعيين، أما بالنسبة للمحافظ ونوابه فيعينون بموجب مرسوم رئاسي ويتم كل سنة وبصفة تلقائية تبديل رتب كل من النائب والمحافظ، حسب ترتيب معاكس للترتيب المنصوص عليه في مرسوم التعيين¹.

2- في ظل أحكام قانون النقد والقرض رقم 03-11: في ظل أحكام القانون 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، يعين رئيس الجمهورية جميع أعضاء اللجنة، على خلاف ق.ن.ق السابق، أين كان رئيس الحكومة يهيمن على صلاحية تعيين كل الأعضاء.

3- في ظل أحكام الأمر 04-10: أبقى على نفس طريقة تعيين الأعضاء ونفس المدة².

الفرع الثاني: نظام سير أعمال اللجنة المصرفية

سنتطرق من خلال هذا الفرع إلى الجلسات التي تعقدها اللجنة المصرفية، وإلى شروط صحة مداولاتها، وكيفية اتخاذ القرارات داخلها.

أولا: انعقاد جلسات اللجنة المصرفية

تعقد اللجنة المصرفية في إطار ممارسة صلاحياتها اجتماعات إما في جلسات عادية أو في جلسات غير عادية بناء على استدعاء من رئيسها.

1-الجلسات العادية: تجتمع اللجنة المصرفية مرة واحدة على الأقل في الشهر وذلك بدعوى من رئيس اللجنة أو من أربعة أعضاء من اللجنة على الأقل، وينتج عقب كل

¹ -المواد 20، 21، 144 من القانون 90-10، المرجع السابق.

² -المادة 106 من القانون 03-11، المرجع السابق.

اجتماع محضر يتضمن أسماء الحاضرين، وجدول الأعمال إضافة إلى المناقشات التي دارت في الاجتماع¹، وتجدر الإشارة أن النظام الداخلي للجنة المصرفية الصادر بموجب القرار 01-93 هو الذي حدد جلسات اللجن، التي أهملها ق.ن.ق، ويعاب على هذا النظام الداخلي عدم مشروعيته، لعدم اختصاص اللجنة بإعداده، وهو غير منشور².

2-الجلسات الاستثنائية: يمكن للجنة المصرفية أن تعقد اجتماعات خارج الجلسات العادية، وذلك بطلب من رئيسها أو بطلب من ثلاثة (03) أعضاء، ويجب حضور كافة أعضائها للتداول في هذه الحالة.

ثانيا: شروط صحة مداولات اللجنة المصرفية

بالرجوع إلى أحكام ق.ن.ق، نجد أن المشرع لم يحدد نصابا معينا يجب توافره لعقد جلسات اللجنة المصرفية، غير أنه ولصحة الجلسات وجب أن تنتهي إلى علم البنك أو المؤسسة المالية، الوقائع المنسوبة إليها عن طريق وثيقة غير قضائية، أو بأي وسيلة أخرى (بريد، فاكس، هاتف....) ترسلها إلى علمه بإمكانية الاطلاع بمقر اللجنة، على الوثائق التي تثبت المخالفات المعايينة، وعلى هذا الأخير أن يرسل ملاحظته إلى رئيس اللجنة، في أجل أقصاه ثمانية (08) أيام ابتداء من تاريخ استسلام الإرسال، وبمجرد تحديد تاريخ انعقاد الجلسة، يستدعي الممثل القانوني للمثل أمام اللجنة بنفس الأسلوب ليتم سماعه، هذا التكليف بالحضور يجب أن يصله قبل 15 يوم على الأقل قبل تاريخ الجلسة، وهذا بغرض إعلام الأطراف بتاريخ انعقاد الجلسة، ليتمكنهم من الاطلاع على ملفاتهم، من أجل إعداد مذكراتهم التي يتدخلون بها أمام اللجنة³.

ثالثا: كيفية اتخاذ القرارات داخل اللجنة المصرفية

¹- أمين زاوي، آليات الضبط البنكي في الجزائر، مذكرة ماجيستر في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013، ص 51، 52.

²- شيخ عبد الحق، الرقابة على البنوك التجارية، مذكرة ماجيستر، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2017، ص 96.

³- عجرود وفاء، دور اللجنة المصرفية في ضبط النشاط البنكي في الجزائر، مذكرة ماجيستر، فرع قانون خاص، قانون أعمال، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر 2009، ص 109، 110.

يتداول أعضاء اللجنة المصرفية فيما بينهم في جلسة سرية، وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 20 من نظامها الداخلي وتتخذ قرارات اللجنة المصرفية بأغلبية، وفي حالة تساوي عدد أصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً¹.

المطلب الثاني: صلاحيات اللجنة المصرفية

أناط المشرع للجنة المصرفية، في إطار ممارسة سلطاتها في ضبط القطاع المصرفي، أن تقوم بمراقبة البنوك والمؤسسات المالية، وهو ما يتجلى في سلطة الرقابة والتحقيق (الفرع الأول)، وكذلك سلطة توقيع العقوبات (الفرع الأول).

الفرع الأول: سلطة الرقابة والتحقيق

تتمتع اللجنة المصرفية باعتبارها من بين سلطات الضبط الاقتصادي بدور رقابي هام في حماية وضمان استقرار النظام المصرفي، وهو ما يتكرس من خلال ثلاث مهام رقابية أساسية²، تتعلق برقابة المطابقة مع القوانين والأنظمة التي يصدرها م.ن.ق، رقابة شروط استغلال البنوك والمؤسسات المالية والتأكد من صحتها المالية بالتعاون مع المفتشية العامة لبنك الجزائر، وأخيرا السهر على احترام قواعد المهنة³.

أولاً: مظاهر سلطة الرقابة والتحقيق

بالرجوع إلى نص المادة 108 من الأمر 11-03 المعدل والمتمم نجدها تنص على أنه "تخول اللجنة المصرفية بمراقبة البنوك والمؤسسات المالية بناء على الوثائق وفي عين المكان يكلف بنك الجزائر بتنظيم هذه المراقبة، لحساب اللجنة، بواسطة أعوانه..."، ويفهم من نص هذه المادة أن سلطة التحقيق تترجم في المستندية (بناء على الوثائق)، وفي الرقابة الميدانية (في عين المكان) وتعتبر الرقابة في كلتا الحالتين خارجية.

1- الرقابة على الوثائق (الرقابة المستندة):

¹ - المادة 107 من الأمر 11-03، السابق الذكر.

² - وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي، دار بلقيس للنشر، الجزائر، ص164.

³ - المادة 105 من الأمر 11-03، المرجع السابق.

وتتم هذه الرقابة عن طريق دراسة وتحليل الوثائق والمستندات، التي ترسلها البنوك والمؤسسات المالية بصفة دورية إلى اللجنة المصرفية، وتقوم على أساس تحليل المصالح المفتشية العامة لبنك الجزائر، حيث يتعين على البنوك والمؤسسات المالية، نشر حساباتها السنوية خلال الستة (06) أشهر الموالية لنهاية السنة المحاسبية المالية في النشرة الرسمية للإعلانات القانونية الإلزامية، وتلزم البنوك والمؤسسات المالية أن تبلغ قبل كل نشر، نسخة أصلية للحسابات السنوية إلى اللجنة، وقد وسع المشرع من مجال فرض رقابة اللجنة، حيث يمكنها أن تصل إلى التحريات في المساهمات والعلاقات المالية بين البنوك والمؤسسات المالية والأشخاص المعنوية المساهمين بصفة مباشرة وغير مباشرة فيها، وتمتد رقابتها إلى فروع المقيمة في الخارج ويمكن للجنة في إطار ممارسة مهامها استدعاء أي شخص للقيام بمهمة الرقابة أو أي شخص معني بنشاط البنوك، وتستطيع أن تأمر المؤسسات المعنوية بالقيام بشريات تصحيحية، في حالة وجود بيانات غير صحيحة أو وقوع سهو في المستندات المنشورة¹، وقد أكد مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر بتاريخ 2000/05/08، قضية يونين بنك ضد اللجنة المصرفية، على إمكانية أن تأمر اللجنة المصرفية البنوك والمؤسسات المالية القيام بنشريات تصحيحية².

2- الرقابة في عين المكان:

تستعمل اللجنة المصرفية من خلال ممارستها هذه الرقابة صفة من صفات البوليس الإداري، من خلال المراقبة المستمرة بالبحث والتحري والتحقق وتسجيل المخالفات ومعاينتها، وتتضمن الرقابة على البنوك ومراكزها، وفروع البنوك الأجنبية من خلال زيارات ميدانية لأعضاء اللجنة إلى جانب طرق مراقبة يتكفل بنك الجزائر ولحساب اللجنة بإرسالها إلى عين المكان للتأكد من كافة المعلومات المقدمة بمناسبة ممارسة الرقابة على الوثائق، وتسمح هذه الرقابة بالتحقق من شرعية العمليات المنجزة ومطابقة المعطيات

¹ - المواد 103، 109، 110 من الأمر 03-11، المرجع السابق.

² - قرار مجلس الدولة رقم 002129، الصادر ب 08 ماي 2000، قضية يونين بنك ضد اللجنة المصرفية، القيام بنشريات تصحيحية.

المصرح بها لبنك الجزائر مع المعطيات المرفقة والمحصل عليها بفضل المراقبة في عين المكان.

الفرع الثاني: سلطة اتخاذ التدابير الوقائية والعقابية

إن اللجنة المصرفية وبممارستها لهذه السلطة، فإنها تمارس سلطة توجيه تحاول من خلالها الوصول بالبنوك والمؤسسات المالية إلى بر الأمان، وذلك بإتاحة الفرصة لها في حال الخطأ بتصحيحه، أو في حالة إهمالها باتخاذ التدابير اللازمة من أجل إعادة التوازن المالي إلى حاله أو تصحيح أساليب إدارتها، وذلك باتخاذها للتدابير الوقائية، أما في حال استمرار الوضع فتقوم بإصدار عقوبات بحقها.

أولاً: التدابير الوقائية

1- التحذير: يوجه التحذير من قبل اللجنة المالية إلى البنوك والمؤسسات المالية وذلك في حالة وجود إخلال بقواعد حسن سير المهنة، ويكون ذلك بعد إتاحة الفرصة لمسيرها لتقديم تفسيراتهم في الموضوع¹.

2- دعوة الخاضعين للرقابة لاتخاذ تدابير معينة: يمكن للجنة المصرفية أن تدعو أي بنك أو مؤسسة مالية لاتخاذ ضمن مهلة معينة، جميع التدابير التي من شأنها أن تعيد أو تدعم توازنه المالي أو تصحيح أساليب تسييره.

3- التدابير المتخذة في حالة وجود أزمة في التسيير:

أ- تعيين قائم بالإدارة مؤقت: أتاح قانون النقد والقرض للجنة المصرفية إمكانية تعيين قائم بالإدارة مؤقت تخول له الصلاحية اللازمة لإدارة وتسيير أعمال المؤسسة المعنية أو فروعها في الجزائر ويتم تعيين قائم بالإدارة مؤقت في الحالات التالية:

-بناء على مبادرة من مسيري المؤسسة ذاتها إذا قرروا أنهم لم يعد باستطاعتهم ممارسة مهامهم بشكل عادي،

¹ -المواد 111، 112، 113، من الأمر 11-03، المرجع السابق.

-بمبادرة من اللجنة إذا قررت أنه لم يعد بإمكان إدارة المؤسسة المعنية في الظروف العادية،

-عندما يتقرر ذلك بناء على إحدى العقوبات المشار إليها في الفقرتين (04) و (05) من المادة 114 من الأمر 11-03،

ب- **تعيين مصفي:** تعرف التصفية بكونها عملية تالية لانحلال شركة وتتمثل في تسديد ديونها، إرجاع الحصص للشركاء، أو ما يقوم مقامها، ثم اقتسام ما زاد عن ذلك¹.

. **حالات تعيين المصفي:** تقوم اللجنة بتعيين مصفي للمؤسسة المصرفية في الحالات التالية:

-إذا تم سحب الاعتماد منها

-إذا كانت تمارس العمليات المخولة للبنوك والمؤسسات المالية بطريقة غير قانونية

-إذا انتحلت صفة مؤسسة القرض، حيث جاءت المادة 81 من الأمر 11-03 لتمنع على كل مؤسسة من غير البنوك والمؤسسات المالية أن تستعمل اسما أو تسمية تجارية أو وسيلة إعلان بشكل عام أية عبارات يمكن أن تحمل إلى الاعتماد أنه رخص لها بالعمل كبنك أو مؤسسة مالية²، كما يمكن للجنة المصرفية كذلك أن تعين مصفي بالنسبة لتعاونيات الادخار في حالة حلها، وإن تعذر ذلك فمن المحكمة المختصة إقليميا³، إن الإجراء الذي تتخذه اللجنة بتعيين مصفي، يترتب عنه شطب هذه الأخيرة من قائمة البنوك والمؤسسات المالية.

ثانيا: توقيع العقوبات

¹ - عجزود وفاء، المرجع السابق، ص 83.

² - المادة 81 من الأمر 11-03، المرجع السابق.

³ - المادة 60 من القانون رقم 01-07، مؤرخ في 27 فيفري 2007، يتعلق بتعاونيات الادخار والقرض، ج.ر، عدد 15، المؤرخة في 28 فيفري 2007، ص 10.

إن سلطة العقاب، هي تلك الأهلية التي منحها القانون للجنة المصرفية للمعاقبة على خرق القوانين والأنظمة أي لارتكاب المخالفات، وتتمتع جميع سلطات الضبط القطاعية الفاصلة في المجال الاقتصادي والمالي بهذه السلطة ماعدا مجلس النقد والقرض.

1-الجزاءات المتعلقة بالأشخاص المعنوية: هذه الجزاءات يتم إيقاعها على المؤسسة المصرفية في حد ذاتها، سواء تعلق الأمر بالبنوك أو غيرها من المؤسسات المالية.

أ-الإنذار والتوبيخ: يكتسبان الطابع التقويمي، فهما يهدفان إلى بعث نوع من الحذر لدى مؤسسة القرض ومسيرها، التي هي بصدد الإخلال بواجبات المهنة، مثل بنك الخليفة فقد تعرض إلى الإنذار في مرحلة أولى قبل أن تسلط عليه العقوبات الأخرى، وعلى الرغم من اعتبارها جزاءات نسبية الأهمية، إلا أنها قد تمس ويعمق بسمعة مؤسسة القرض¹.

ب-المنع من ممارسة بعض الأنشطة: يتم اللجوء لهذا الإجراء عند مخالفة المؤسسات المصرفية لقواعد قانونية أو تنظيمية في مجال نشاط معين من أنشطتها فهو سحب لحق أو حرية كان القانون يسمح بهما².

ج-سحب الاعتماد: يعتبر سحب الاعتماد اختصاصا مشتركا بين مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية، وبسحبه تفقد المؤسسة المصرفية الحق في ممارسة النشاط، وتوضع قيد التصفية، ونظرا لخطورة هذا الإجراء، إنه يحتل الدرجة الأخيرة في سلم الجزاءات، ومن الحالات التي تم سحب الاعتماد، نجد قرار اللجنة الصادر بتاريخ 02 فيفري 2006 والقاضي بسحب اعتماد البنك العام المتوسطي، صاحب الاعتماد رقم 2002-02 المؤرخ في 30 أبريل 2002، والذي تم وضعه قيد التصفية وتم تعيين مصفي له.

د-الجزاءات المالية: تعد الجزاءات المالية من أهم الجزاءات التي يستعان بها لمواجهة خرق القوانين واللوائح، وفي هذا الإطار يمكن للجنة المصرفية أن تقضي بها، إما بدلا عن العقوبات المذكورة في المادة 114 من الأمر 11-03 وإما إضافة إليها، إن الجزاء

¹ - عجرود وفاء، المرجع السابق، ص 87.

² - المادة 114 من الأمر 11-03، السابق الذكر.

الإداري المالي ينطوي على طابع العقوبة والردع، وقد حدد المشرع الجزائري الحد الأقصى لهذه الغرامة، بحيث تكون مساوية على الأكثر للرأس المال الأدنى الذي يلزم البنك والمؤسسة المصرفية بتوفيره، تاركا الأمر للجنة المصرفية ولسلطتها التقديرية.

2-الجزاءات المتعلقة بممثلي المؤسسات المصرفية:

أتاح قانون النقد والقرض 03-11 المعدل والمتمم للجنة المصرفية، توقيع جزاءات على ممثلي المصرفية في حال الإخلال بالقوانين والتنظيمات المتعلقة بالمجال المصرفي، أو في حالة عدم إتباع قواعد الحذر في التسيير، وتتمثل هذه الجزاءات فيما يلي:

أ-التوقيف المؤقت للمسير أو إنهاء مهامه: حيث يمكن للجنة المصرفية أن تتخذ هذا الإجراء كعقوبة تجاه البنوك والمؤسسات المالية، في حالة الإخلال بالنصوص التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بنشاط هذه الأخيرة، أو تجاهل الأوامر أو التحذيرات الموجهة لها، وما يلاحظ مما سبق، أن لم يتطرق لمدة التوقيف، سواء في قانون النقد والقرض السابق أو الحالي، إلا أن مجلس النقد والقرض قد تدارك هذا النقص، حيث نصت المادة 02/10 من النظام رقم 92-05 الصادر عن هذا الأخير¹، أن مدة الإيقاف تكون من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنوات، يعلن القرار ويحدد فيه الخطأ المرتكب، كما يمكن أن يطرد نهائيا في حالة التكرار².

ب-سحب صفة ممثل البنك: حيث وبمجرد ارتكاب خطأ مهني جسيم، يجرّد ممثل البنك من صفته، ولمدة لا تقل عن ثلاث سنوات³، كذلك الأمر بالنسبة لتوافر الموانع المنصوص عليها في قانون النقد والقرض⁴ أو في حالة زوال استيفاء الممثل لشروط معينة⁵.

¹ - المادة 10 من النظام 92-05 المؤرخ في 22 مارس 1993، يتعلق بالشروط الواجب توافرها في مسيري البنوك والمؤسسات المالية وممثليها، ج.ر، عدد 08، المؤرخة في 07 فيفري 1993، ص 15.

² -ZOUAIMIA Rachid، op cit، p 78.

³ - المادة 11، من النظام 92-05، المرجع السابق.

⁴ - المادة 80 من الأمر 03-11 المرجع السابق.

⁵ - المادة 04 من النظام 92-05، المرجع السابق.

المطلب الثالث: الطبيعة القانونية للجنة المصرفية

لم يرد في قانون النقد والقرض، تفصيل بشأن طبيعة اللجنة المصرفية من حيث الطبيعة القانونية إلا أن الفقه يعتبر هذه الأخيرة من بين السلطات الإدارية المستقلة.

تقتضي ضرورة البحث في مدى اعتبار اللجنة المصرفية سلطة إدارية مستقلة، التطرق تبعا لمدى تمتع اللجنة بالسلطة (الفرع الأول) والطابع الإداري (الفرع الثاني) والاستقلالية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الطابع السلطوي للجنة المصرفية

بالرجوع إلى النص القانوني التأسيسي للجنة المصرفية، نجد أن المشرع استعمل مصطلح "اللجنة" دون مصطلح "السلطة" والذي يستعمله عادة فيما يخص السلطات الإدارية المستقلة، لكن هذا لا يعني أن اللجنة لا يمكن اعتبارها سلطة إدارية، إذ تتخذ قرارات قابلة للتنفيذ في مواجهة أشخاص معينين، فاللجنة تصدر قرارات إدارية بالإرادة المنفردة، والتي تعتبر معيارا للسلطة، والتي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة الأخرى.

وهذا ما أكدته الأستاذ زويميه رشيد الذي اعتبر أن اللجنة المصرفية هي سلطة تتمتع بصلاحيات خاصة بها وزودها القانون بسلطة اتخاذ القرارات في مواجهة الناشطين في المجال المصرفي، وبالتالي تتولى سلطات هامة، تتمثل أساسا في حماية النظام العام الاقتصادي، من خلال السهر على مشروعية العمليات المصرفية، واتخاذ التدابير الوقائية لمنع الإخلال بها ولردعية في حالة المخالفة، ولا يمكن تكليف اللجنة بتحقيق هذه الأهداف لو لم تكن تتمتع بالسلطة فعنصر اللجنة ينطبق على اللجنة المصرفية¹.

الفرع الثاني: الطابع الإداري للجنة المصرفية

¹ - طباع نجا، اللجنة المصرفية كجهة قمعية في مجال المسائلة المهنية للبنوك، ملتقى وطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2007، ص 216، 217.

كما أشرنا سابقا فإن اللجنة المصرفية لم تكن محلا لأي تكييف قانوني، ومنها ما يتعلق بالطابع الإداري، وأمام هذا الموقف السلبي للمشرع، وجب اللجوء إلى ما تبناه الفقه في تحديد ما إذا كانت أية هيئة ضبط قطاعية تتمتع بالطابع الإداري، حيث تبنى الفقه معيار طبيعة المهام الموكلة من زاوية، ومعيار خضوع قراراتها لرقابة القضاء الإداري.

أولا: من حيث اتخاذ القرارات

نجد أن المادة 107 من الأمر 11-03 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم، تنص على أنه "تتخذ قرارات اللجنة المصرفية بالأغلبية...."، يتبين من خلال هذه الفقرة، أن اللجنة المصرفية تتخذ قرارات أثناء تأدية مهامها، ومن بين هذه القرارات التي يمكن أن تتخذها اللجنة أثناء تأدية مهامها، إصدار قرارات بمنع البنوك أو المؤسسات المالية من ممارسة النشاط، وإصدار قرار سحب اعتماد بنك أو مؤسسة مالية، وباعتبار أن اللجنة المصرفية تمتلك سلطة إصدار العقوبات¹، تار الإشكال حول مدى اعتبارها كهيئة قضائية، فالمشرع الجزائري لم ينص على الطابع القضائي للجنة المصرفية بصريح النص، هنالك من يضيف بطابعها القضائي، فتعتبر حسب هذا الرأي سلطة إدارية مستقلة عندما تنطق بأمر أو تحذير، ومحكمة إدارية عندما تنطق بجزاء تأديبي أو عندما تعين مصفي أو متصرف مؤقت، وهذا ما ذهبت إليه اللجنة المصرفية في قرارها رقم 4-199 المؤرخ في 03 ماي 1999، حيث اعتبرت نفسها هيئة قضائية عندما تتخذ عقوبة ضد أحد البنوك أو المؤسسات المالية، إلا أن مجلس الدولة الجزائري وعبر اجتهاده قد فصل في هذه القضية بمناسبة فصله في قضية "يونين بنك"، حيث رفض وصف اللجنة المصرفية بالقضاء الإداري المتخصص، بل كيفها بالهيئة الإدارية المستقلة، وأن قراراتها ذات طابع إداري بما فيها تلك المتعلقة بممارسة سلطة تأديب، كتوجيه الإنذارات وسحب الاعتماد، ومنع بعض العمليات أو الحد من النشاط واعتبرها على هذا الأساس هيئة رقابة وتأديب²، وبالتالي فإن الطعون الموجهة ضد قرارات اللجنة ليس طعون بالنقض

¹ - المادة 114 من الأمر 11-03، المرجع السابق.

² - قرار مجلس الدولة 002129، سنة 2000، قضية يونين بنك ضد اللجنة المصرفية، القيام بنشريات تصحيحية.

وإنما بالبطلان وحتى بالنسبة للقرارات تأديبيه فهي تصنف على أنها قرارات ذات طابع إداري وليست أعمالا قضائية حتى وإن صدرت عن لجان أو هيئات أغفل المشرع حسم طبيعتها القانونية، وبالتالي فاللجنة عبارة عن سلطة إدارية وتعتبر قراراتها ذات طابع إداري.

ثانيا: من حيث خضوع قرارات اللجنة المصرفية لرقابة القضاء الإداري

يعتبر خضوع قرار سلطة ما لرقابة القضاء الإداري، معيارا لتحديد الطابع الإداري لهذه القرارات وبالتالي إضفاء الصبغة الإدارية على هذه السلطة، وبالرجوع إلى ق.ن.ق، نجد أنه أتاح الطعن في قرارات اللجنة المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتا، وكذلك المصفي، والعقوبات التأديبية أمام مجلس الدولة¹. ونشير في هذا الصدد، إلى أن مجلس الدولة، قد اعتمد معيار قابلية القرارات للطعن بالإلغاء في قضية "يونين بنك" لتكييف اللجنة المصرفية، ليتوصل في الأخير ضمن قرار صادر منه إلى اعتبار هذه الأخيرة سلطة إدارية مستقلة². وبالتالي فهذا تكريس لخضوع قرارات اللجنة لرقابة القضاء الإداري.

الفرع الثالث: الطابع الاستقلالي للجنة المصرفية

ينصرف مفهوم الاستقلالية إلى عدم الضوع لأية رقابة إدارية، أي عدم تلقي أوامر سلمية أو وصائية، بغض النظر عن تمتع اللجنة بالشخصية المعنوية من عدمه، على أساس أن الشخصية المعنوية لا تعد معيارا محددا لمدى الاستقلالية، وبما أن النص تأسيسي للجنة المصرفية جاء غامضا فيما يتعلق باستقلالية اللجنة، فإن الفصل في هذه المسألة يتطلب أيضا اللجوء للمعايير يقترحها الفقه³. حيث يتم تحديد استقلالية أية سلطة إدارية من خلال معيارين أساسيين، هما الاستقلال العضوي والوظيفي.

أولا: من حيث الاستقلال العضوي

¹ - المادة 107 من الأمر 03-11، المرجع السابق.

² - قرار مجلس الدولة رقم 0013، مؤرخ في 09 فيفري 1999.

³ - ZOUAIMIA R، op cit P 16 et 17.

كما رأينا سابقا، فإن اللجنة المصرفية تتكون من (08) أعضاء، باستثناء القاضيين اللذان ينتدبان من المحكمة العليا ومن مجلس الدولة، فإن باقي الأعضاء يختارهم رئيس الجمهورية، وبالنسبة لممثل مجلس المحاسبة فيختاره رئيس اللجنة وهذا الأخير يختاره رئيس الجمهورية، وكذلك بالنسبة لممثل وزير المالية الذي يمثل امتداد للسلطة التنفيذية، ويعين كافة الأعضاء بموجب مرسوم رئاسي.

إن هذا لا شك فيه يتنافى مع مفهوم الاستقلالية التي تتمتع بها سلطات الضبط المستقلة، فرييس الجمهورية يستحوذ على صلاحية اختيار كل أعضاء اللجنة المصرفية ويعينهم جميعا، وطبقا لقاعدة توازي الأشكال في القانون الإداري، فهو من ينهي مهامهم.

ثانيا: من حيث الاستقلال الوظيفي

يتحدد الاستقلال الوظيفي من حيث التمتع بالشخصية المعنوية، ومن الجانب القانوني، إمكانية وضع اللجنة لنظامها الداخلي، وكذلك الجانب المالي المتعلق بتمويلها.

1- من حيث الشخصية المعنوية: لا تتمتع اللجنة المصرفية بالشخصية المعنوية، وهذا ما يحد من استقلاليته تجاه السلطة التنفيذية ذلك أنها تابعة لبنك الجزائر، هذا الأخير الذي له علاقة وطيدة بالخزينة العمومية وبالتالي تبعيته للسلطة التنفيذية.

2- من حيث النظام الداخلي: فيما يخص اللجنة المصرفية، فلم يرد بشأن نظامها الداخلي أي شيء سواء في ظل القانون 90-10 (الملغى) أو الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم الساري المفعول، إن هذا الأمر تقطنت له اللجنة في حد ذاتها، وهو ما اضطر بها إلى إصدار قرار غريب، وهو القرار رقم 93-01 المؤرخ في 06 ديسمبر 1993 المتعلق بتنظيم عمل اللجنة المعدل والمتمم، الذي يعد غير مشروع لعدم اختصاصها بإصداره.

3- من حيث الاستقلال المالي: يعتبر الاستقلال المالي من بين أهم الركائز الأساسية المبنية لاستقلال الوظيفي، ورغم عدم اعتراف المشرع الجزائري للجنة المصرفية بالاستقلال المالي، إلا أنها ليست أسوأ حال من بقية السلطات الإدارية المستقلة الأخرى

والتي اعترف المشرع الجزائري لمعظمها بالاستقلال المالي، في حين أن المصادر المالية لهذه الهيئات تظهر أن مدى الاستقلالية غير مكرس بصفة كلية، فهي تعتمد على الإعانات التي تمنحها الدولة.

الفصل الثاني

وسائل رقابة القضاء على قرارات سلطات الضبط المصرف

الفصل الثاني: وسائل رقابة القضاء على قرارات سلطات الضبط المصرفي

يمارس القضاء (مجلس الدولة) رقابته عن مشروعية قرارات سلطات الضبط المصرفي، عن طريق الدعوى المرفوعة أمامه من طرف أصحاب الصفة والمصلحة، ويكون مستندا على أسس قانونية (المبحث الأول)، وتتمثل هذه الدعاوى في كل من دعوى الإلغاء (المبحث الثاني)، ودعوى وقف التنفيذ (المبحث الثالث)، حيث وبالنظر إلى طبيعة قرارات سلطات الضبط المصرفي، التي يمكن أن تمس بحقوق المتعاملين الاقتصاديين، ارتأينا التطرق لهذين الدعويين باعتبارهما من أبرز الدعاوى المثارة في المجال المصرفي، والتي ينجم عنها أثر مباشر يجسد فعالية الرقابة التي يمارسها مجلس الدولة، ذلك بإعدام القرار الإداري المحتوي على عيب من عيوب المشروعية، أو بوقف نفاذه إلى غاية الفصل في دعوى الموضوع، هذا على خلاف كل من دعاوى التفسير وفحص المشروعية، التي لا ترتب أي أثر مباشر على قرارات سلطات الضبط المصرفي، والتي غالبا ما تستبعد في المجال المصرفي، نظرا لطبيعة قرارات هذه السلطات في حد ذاتها.

المبحث الأول: أسس رقابة القضاء الإداري على قرارات سلطات الضبط المصرفي

خص المشرع الجزائري سلطات الضبط المصرفي بصلاحيات واسعة، إذ تتولى هيئة مجلس النقد والقرض تحديد القواعد التنظيمية عن طريق إصدار أنظمة وقرارات فردية وتسهر هيئة اللجنة المصرفية على مراقبة مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية لها، من خلال بسط رقابتها على الأعمال المصرفية واتخاذ الإجراءات اللازمة ضد المخالفين، وللمبحث عن الأسس القانونية لرقابة القضاء الإداري على هذه الصلاحيات استوجب الوقوف والحديث عن الطابع الخاص الذي يميز هذا النوع من المنازعات بالمقارنة مع المنازعات الكلاسيكية بمفهوم السلطات الإدارية التقليدية فليس من الهين الإقرار باختصاص القضاء الإداري بهذا النوع من المنازعات إلا بعد تحليل الأسس القانونية العامة (المطلب الأول) والخاصة (المطلب الثاني) المعتمدة لهذا الاختصاص وأيضا الانتقادات (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الأسس العامة لرقابة القضاء الإداري على قرارات سلطات الضبط المصرفي

يعتمد طرح النزاع في موضوع ما أمام القاضي الإداري على مجموعة من الشروط التي ما إن توفرت أصبح هذا الأخير مختصا للنظر فيه بعيدا عن القضاء العادي، ولعل ما يميز المنازعة التي يختص فيها القضاء الإداري أن أحد أطرافها يكون شخصا عاما وفق للمعيار العضوي (الفرع الأول) أو يكون موضوعا متصلا بالقانون العام الإداري وفقا للمعيار الموضوعي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المعيار العضوي

تضمنت المادة التاسعة من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم بالقانون 11-13¹، في فقرتها الأولى المعيار العضوي لاختصاصات مجلس الدولة بنصها «يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.....»، ومن ثمة تبين لنا من الوهلة الأولى عدم اختصاص مجلس الدولة بالنظر في منازعات القرارات الصادرة عن سلطات الضبط المصرفي، ذلك أن المشرع لم يضع تكييف قانوني صريح لهذه السلطات المستقلة يتوافق مع إحدى الجهات المعنية بهذا الاختصاص وفق ما جاءت به المادة المذكورة.

فبالرجوع إلى قانون النقد والقرض وتتبع النصوص المنشئة لسلطات الضبط المصرفي نجدها إما "سلطة نقدية"²، أو "لجنة"³، وبالتالي لا يمكن تكييف هذه السلطات على أنها من السلطات المركزية أو المنظمات الوطنية ليبقى المجال مفتوحا نوعا ما لاعتبارها من الهيئات العمومية، والتي يقصد بها مجموعة المرافق العامة ذات الطابع العام الوطني تتمحور مهمتها الأساسية في حماية وتحقيق النظام العام⁴، فسلطات الضبط المصرفي وباعتبارها سلطة مستقلة تمارس صلاحيات وامتيازات السلطة العامة في القطاع المصرفي فهي تتوافق مع نظام الهيئات العمومية الوطنية كونها ذات اختصاص وطني

¹ - القانون العضوي رقم 98-01، المؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه، ج.ر. عدد 37، الصادرة في 01 جوان 1998، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 11-13، المؤرخ 26 جويلية 2011، ج.ر. عدد 43، الصادرة في 03 أوت 2011.

² - المادة 62 من الأمر 11-03، المرجع السابق.

³ - المادة 105 من الأمر 11-03، المرجع السابق.

⁴ - محمدي سميرة، منازعات سلطات الضبط الإداري في المجال الاقتصادي، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق، تيزي وزو، الجزائر، 2014، ص 14.

وتنظيم بكل استقلالية مجال معين في الحياة الاقتصادية وذلك بحلولها محل الدولة المتدخلة عن طريق نوع جديد من الإدارة الحديثة التي لا تخضع للصاية ولا لسلطة رئاسية من طرف الجهاز التنفيذي، فكان لا بد من أن تخضع للرقابة القضائية تكريسا لمبدأ المشروعية¹، وحق النقاضي وفق ما تفتضيه قيم ومبادئ الدستور.

الفرع الثاني: المعيار الموضوعي

إضافة إلى اعتبار المعيار العضوي أساس لاختصاص القضاء الإداري فقد اعتمد الفقه والقضاء ومن بعدهم المشرع وحرصا منه على حسن السير لمرفق القضاء على معيار آخر وهو المعيار الموضوعي والذي مؤداه موضوع القرار محل المنازعة القضائية، فبالرجوع إلى القرارات التي يصدرها مجلس النقد والقرض من قرارات فردية تتعلق بمنح أو سحب الترخيص أو الاعتماد، أو قرارات تنظيمية تخص الأنظمة والقواعد المنظمة للمهنة المصرفية، فإننا نجدها تهدف جميعا إلى ضبط النشاط المصرفي حفاظا على النظام العام الاقتصادي للدولة وبالتالي فهي ذات طابع إداري وتكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري، وبهذا الخصوص فقد قرر مجلس الدولة أن كل القرارات ذات طابع الإداري قابلة للطعن فيما عندما تكون مخالفة للقانون أو عندما أن تكون مشبوهة بتجاوز السلطة.

أما بالنسبة للجنة المصرفية، فهي تتميز بالطابع القمعي مما جعل البعض يضيف عليها الطابع القضائي المتخصص وهو ما رفضه مجلس الدولة في قراره رقم 002/29 المؤرخ في 08 أوت 2000، معتبرا إياها هيئة إدارية مستقلة مستندا في ذلك إلى ثلاثة معايير وهي:

1- أن الجهات القضائية تفصل بين الأطراف في حين أن اللجنة المصرفية تشكل هيئة عقابية مهنية.

¹ -ZOUAIMIA Rachid- op cit ،P216.

2- أن الإجراءات المطبقة أمام الجهات القضائية محددة بموجب القانون في حين أن جل الإجراءات المطبقة أمام اللجنة المصرفية قد تم تحديدها بموجب نظام داخلي.

3- أن الطعن ضد قراراتها طعن بالبطلان يجعل تصنيف قراراتها ضمن القرارات الإدارية.

وبهذا الاجتهاد في تكييف اللجنة المصرفية على أنها سلطة إدارية مستقلة فإن جميع القرارات الصادرة عنها بما فيها القرارات التأديبية هي قرارات إدارية تقبل الطعن فيها أمام القضاء الإداري، إلا أن مضمون هذا الاجتهاد يتعارض كلياً مع ما جاء بالمادة 107 من الأمر 11-03 على أنه "تكون قرارات اللجنة المصرفية المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتاً، أو مصفي، والعقوبات التأديبية وحدها قابلة للطعن القضائي" والتي يفهم منها عدم قابلية باقي القرارات من توجيه الإنذارات وسحب الاعتماد وغيرها من القرارات للطعن القضائي أصلاً وهو أمر جد خطير بالنسبة للمتعاملين الاقتصاديين في الجال المصرفي لتنافيه مع مبدأ المشروعية وحق التقاضي وفق ما جاء به الدستور¹.

المطلب الثاني: الأسس الخاصة لرقابة القضاء الإداري على سلطات الضبط المصرفي

فتحت المادة (901) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والمادة التاسعة (09) من القانون العضوي 98-01 المحال لمد اختصاص مجلس الدولة بموجب نصوص خاصة، وهو ما جاء بقانون النقد والقرض الذي أحال النظر في بعض منازعات سلطات الضبط المصرفي إلى مجلس الدولة.

يعد القانون 90-10 المتعلق بالنقد والقرض²، معلماً بارزاً يجسد الإصلاحات الاقتصادية التي تميزت بها تلك الفترة من أجل إعطاء تعريف لدور ومهام الدولة في علاقاتها مع الاقتصاد وبصفة خاصة مع القطاع المالي، فبموجبه تم تأسيس مجلس النقد والقرض، كمجلس إدارة البنك المركزي وكسلطة إدارية تصدر تنظيمات نقدية ومالية

¹ - د. براهيم سليم، التوجيهات الحديثة للقضاء الإداري ودوره في إرساء دولة القانون، الملتقى الدولي الثامن، 06-

07 مارس 2018، رقابة القضاء على قرارات سلطات الضبط المصرفي، ص 155.

² - القانون 90-10، المرجع السابق.

ومصرفية¹، واستبدال تسمية اللجنة المصرفية ومنحها اختصاصات واسعة في مجال الضبط المصرفي²، وبذلك تولت هذه السلطات مهمة ضبط النشاط المصرفي بدلا عن الدولة ممثلة في وزارة المالية تجسيدا للتحويل نحو نظام الدولة الضابطة.

وكضمانة قانونية للمتعاملين الاقتصاديين في المجال المصرفي وتحقيقا لمبدأ المشروعية، استوجب أن تتضمن القوانين الخاصة المنظمة لها ما ينص على هذه الرقابة، فبنتبع قانون النقد والقرض نجده قد تضمن فعلا العديد من النصوص التشريعية الدالة على خضوع سلطات الضبط المصرفي لرقابة القضاء وبخاصة القضاء الإداري.

1- بالنسبة لرقابة القضاء الإداري صلاحيات مجلس النقد والقرض، نجد المادة 65 من الأمر 11-03 المتعلق بالنقد والقرض تنص على أنه "يكون النظام.... موضوع طعن بالإبطال يقدمه وزير المالية أمام مجلس الدولة..." كما تنص المادة (87) من نفس الأمر أنه "لا يمكن الطعن أمام مجلس الدولة في القرارات التي يتخذها المجلس بموجب المواد 82 و 84 و 85 أعلاه، إلا بعد قرارين بالرفض..."

2- أما بالنسبة للقرارات الصادرة عن اللجنة المصرفية نجد المادة (107) من الأمر 11-03 والتي تنص "تكون قرارات اللجنة المتعلقة بالإدارة مؤقتا، أو المصفي، والعقوبات التأديبية وحدها قابلة للطعن القضائي.... تكون الطعون من اختصاص مجلس الدولة وهي غير موقفة التنفيذ"

المطلب الثالث: الانتقادات الموجهة لأسس الرقابة القضائية على قرارات سلطات الضبط المصرفي

لاقي نظام إحالة الاختصاص لمجلس الدولة بموجب نصوص خاصة العديد من الانتقادات، وذلك باعتباره مخالفا لما جاء بالدستور الذي ينص في مادته 172 على أنه

¹ - المادة 19 من القانون 90-10، المرجع السابق.

² - المادة 114 من القانون 90-10، المرجع السابق.

«يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا، ومجلس الدولة، ومحكمة التنازع، وعملهم واختصاصاتهم الأخرى».

فبالرجوع إلى المادة التاسعة (09) من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة نجدها قد فتحت المجال لمد اختصاص مجلس الدولة للنظر في القضايا المحالة إليه بموجب النصوص الخاصة بنصها في الفقرة الثانية.... ويختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة".

يعاد على رقابة القضاء الإداري لقرارات سلطات الضبط المصرفي وفقا للمادة 09 من القانون العضوي 98-01 حرمانها للمقاضين من درجة تقاضي وانتهاك مبدأ التقاضي على درجتين الذي يعد من أهم مبادئ النظام القضائي الجزائري، مما يستجوب إعادة النظر في خضوع قرارات سلطات الضبط المصرفي لاختصاص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة لتحقيق وضع منسجم بين جهات القضاء العادي وجهات القضاء الإداري من جهة وتكريس العدالة القضائية في المجال المصرفي من جهة أخرى.

فسكوت المشرع عن طبيعة النصوص الخاصة المقصودة فيما إذا كانت لقوانين عادية أم لقوانين عضوية كان محل تحفظ من المجلس الدستوري في رأيه 02-11 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي 11-13 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01¹، والذي اعتبره إغفال من المشرع، فجاء فيه "....واعتبارا بالنتيجة، فإن اعتماد اختصاصات أخرى لمجلس الدولة بالإحالة إلى نصوص خاصة بدون تحديد طابع ومضمون هذه النصوص يكون المشرع قد أغفل اختصاصه في هذا الموضوع "وكننتيجة لهذا الإغفال رأى المجلس الدستوري بأن المادة المذكورة "مطابقة للدستور شريطة مراعاة هذا التحفظ" غير أنه اعتبارا إذا كانت عبارة نصوص خاصة المستعملة من طرف المشرع القصد منها

¹ - رأي مجلس الدولة رقم 02/ر.م.د/2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه، ج.ر عدد 43 الصادر في 03 أوت 2011.

هو نصوص تكتسي نفس طابع القانون موضوع الإخطار، وأن موضوعه له علاقة بهذا القانون العضوي، فإن الفقرات الأخيرة من المواد 09 و10 و11 من القانون العضوي رقم 98-01 تعد مطابقة للدستور شريطة مراعاة هذا التحفظ.

وبمأن قانون النقد والقرض قانون عادي لا يكتسي نفس طابع القانون العضوي 98-01 وفقا لتحفظ المجلس الدستوري المذكور، فإنه وبالمفهوم الخالف تعد إحالة الاختصاص لمجلس الدولة بالنظر في منازعات سلطات الضبط المصرفي مخالفة للدستور، مما يستوجب احترام مبدأ تدرج القوانين¹، بإعادة النظر فيها لتدارك الوضعية اللا دستورية لاختصاص مجلس الدولة في المجال المصرفي تكريسا لمبدأ مشروعية القوانين وتجنب التضارب بينها².

المبحث الثاني: دعوى إلغاء قرارات سلطات الضبط المصرفي

الأصل العام أن كافة قرارات السلطات الإدارية تخضع للرقابة القضائية³، بما فيها رقابة الإلغاء، وذلك ضمانا لمبدأ المشروعية الذي يقضي بخضوع الحاكم والمحكوم للقانون، ويعتبر حق التقاضي حق مكرس في الأنظمة القانونية، وباعتبار أن سلطات الضبط المصرفي تعتبر سلطات إدارية مستقلة، تصدر قرارات إدارية كما رأينا، وجب علينا البحث عن الأساس القانوني لدعوى إلغاء قراراتها (المطلب الأول)، وشروط قبول هذه الدعوى (المطلب الثاني)، وكذلك إجراءات الفصل فيها (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الأساس القانوني لدعوى إلغاء قرارات سلطات الضبط المصرفي

للبحث عن الأساس القانوني لدعوى إلغاء قرارات سلطات الضبط المصرفي، وجب علينا أولا التطرق للقوانين الإجرائية ومدى تكريسها لهذه الرقابة (الفرع الأول)، ثم قانون

¹ -ZOUAIMIA Rachid، les fonction répressives des autorités administratives indépendante statuant en matière économique، Revue IDARA، ENA، Alger، N 028، 2004، p 24.

² - د. براهيم سالم، المرجع السابق، ص156.

³ -المادة 161 من القانون رقم 01-16، المرجع السابق.

النقد والقرض (الفرع الثاني)، وباعتبار أن الدستور يأتي في قمة الهرم التشريعي وجب البحث عن مدى تطابق هذه الأساس القانوني مع أحكام الدستور (الفرع الثالث).

الفرع الأول: القوانين الإجرائية

إن البحث عن الأساس القانوني لدعوى إلغاء قرارات س.ض.م في القوانين الإجرائية، يستوجب التطرق لهذا الأساس من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والقانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

أولاً: قانون الإجراءات المدنية والإدارية

يقتضي البحث عن مدى تكريس المشرع الجزائري لرقابة الإلغاء التي يمارسها مجلس الدولة على سلطات الضبط المصرفي، البحث في المعيار العضوي الذي تبناه المشرع، عن مكانة هذه السلطات، حيث أنه وبالرجوع لنص المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجدها تنص على إنه "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوي الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية، في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة". وبتحليل نص هذه المادة، نجد أن المشرع قد نص على فئة واحدة من القرارات الخاضعة لرقابة مجلس الدولة، وهي قرارات السلطات الإدارية المركزية، والأصل أنه لا يمكن اعتبار س.ض.م، على أنها سلطات إدارية مركزية يقصد بها الإدارة المركزية للدولة، المكونة من مجموعة السلطات التي تشكل السلطة التنفيذية، وهي عكس السلطات الإدارية المحلية¹، وقد سبق لمجلس الدولة أن استبعد فكرة اعتبار اللجنة المصرفية من السلطات المركزية، حيث نجد في قراره رقم 002129 الصادر في 08 ماي 2000 الذي نص ".... عن طبيعة اللجنة المصرفية.... حيث أنه في الأخير الطعن ضد قراراتها

¹ - رحموني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية

الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2004، ص 43.

بشكل طعن بالبطلان، يجعل تصنيف قراراتها الإدارية ومن ثم يتعين القول كما أستقر عليه الفقه أن اللجنة المصرفية تشكل سلطة إدارية مستقلة¹.

ثانيا: القانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله

بالرجوع للمادة 09 من القانون العضوي 98-01 نجدها تنص على أنه «يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية، ويختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة»

إن السلطات الإدارية المستقلة أو ما يعرف بسلطات المستقلة ومنها م.ن.ق، واللجنة المصرفية، لا يمكن تكييفها على أنها منظمات مهنية وطنية، لأن المشرع يقصد بها التنظيمات الوطنية المهنية الخاصة والمنظمة على شكل لجنة وطنية، غرفة أو مجلس وطني (المنظمة الوظيفية للمحامين والغرفة الوطنية للمحضرين...) ²، وكذلك لا يمكن اعتبار س.ض.م، من بين السلطات الإدارية المركزية، لنفس الحكمة التي رأيناها سابقا ويبقى أن التسليم بدستورية رقابة مجلس الدولة على س.ض.م، يقتضي التسليم بأن هذه الأخيرة تعتبر من بين الهيئات العمومية الوطنية، وهذا ما سنتطرق إليه من خلال موقف الفقه من هذه الرقابة.

الفرع الثاني: قانون النقد والقرض

أخضع المشرع الجزائري قرارات س.ض.م لرقابة مجلس الدولة، حيث أتاحت قوانين النقد والقرض المتعاقبة للمتعاملين الاقتصاديين الطعن بالإلغاء في القرارات الصادرة عن كل من م.ن.ق واللجنة المصرفية.

أولا: قرارات مجلس النقد والقرض الخاضعة لرقابة مجلس الدولة

¹ - قرار مجلس الدولة، رقم 002129، الصادر بتاريخ 08 ماي 2000، قضية يونين بنك.

² - رحموني موسى، المرجع السابق، ص 43.

أتاح المشرع للمتعاملين الاقتصاديين الطعن بالإلغاء في القرارات التنظيمية الخاضعة لرقابة مجلس الدولة، حيث نجد أن المشرع الجزائري قد نص صراحة في المادة 65 من قانون النقد والقرض، على أن الطعن ضد أنظمة م.ن.ق، والذي يكون الهدف منه إبطالها يتم أمام مجلس الدولة.

ثانيا: قرارات اللجنة المصرفية الخاضعة لرقابة مجلس الدولة

نجد أن المشرع حصر قرارات اللجنة المصرفية القابلة للطعن في العقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة 114 من الأمر 11-03، وكذلك القرارات المتعلقة بتعيين مدير مؤقت أو مصفي¹.

الفرع الثالث: مدى دستورية دعوى إلغاء قرارات سلطات الضبط المصرفي

إن الجدل المثير حول مدى دستورية رقابة مجلس الدولة الجزائري على س.ض.م، أدى بنا إلى التطرق تبعا، إلى موقف المجلس الدستوري والفقهاء من هذه الرقابة.

أولا: موقف المجلس الدستوري

قبل البحث عن موقف المجلس الدستوري من مدى دستورية رقابة مجلس الدولة على س.ض.م، يقتضي منا الأمر، العودة أولا إلى أحكام الدستور ومقارنتها مع مختلف النصوص التشريعية الأخرى والنظر في مدى تطابقها، وبالرجوع إلى المادة 161 من الدستور نجدها تنص على أنه "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية"²، وعلى اعتبار س.ض.م، سلطات إدارية مستقلة فهي تخضع للرقابة القضائية، إلا أن هذه المادة لم تحدد الجهة المختصة بالرقابة وتركت الأمر للنصوص الخاصة ق.إ.م.إ.

¹ - المادة 107 من الأمر 11-03 المرجع السابق.

² - المادة 161 من القانون رقم 01-16، المرجع السابق.

وبالرجوع للمادة 172 من الدستور نجدها تنص على ما يلي "يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا، ومجلس الدولة، ومحكمة التنازع، وعملهم واختصاصاتهم الأخرى"¹، وبما أن اختصاصات مجلس الدولة يفرض الدستور تحديدها بقانون عضوي، فهذا يعني أنه ليس للمشرع أن يحدد اختصاصات أو أن يلغيها بواسطة قانون عادي، مع وجود دستور ينص على وجوب تحديدها بقانون عضوي²، إلى أنه وبالعودة للقانون العضوي 98-01 في مادته التاسعة(09)، نجد أن المشرع الجزائري قد أتاح إمكانية تحديد قضايا أخرى بموجب نصوص خاصة، لكي يفصل فيها مجلس الدولة، وهو نفس ما كرسه ق.إ.م.إ، في مادته 901 في فقرتها الأخيرة، وما يعاب على المشرع أنه لم يحدد طبيعة هذه النصوص، أي ما إذا كانت قوانين عادية أو تكنسي الطابع العضوي، حيث نجد أن المجلس الدستوري الجزائري، وعبر رأيه رقم 02/ر.م.د/11، اعتبر هذه الإحالة على النصوص الخاصة ودون تحديد طبيعتها ومضمونها إغفالا من المشرع، لذلك اشترط الأخذ بهذه المادة بتحفظ.

ونجد أن المجلس الدستوري قد أكد في العديد من أراءه على سمو القانون العضوي على القانون العادي في الترتيب القانوني، حيث نجد أنه وخلال النظر في مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور قد أكد على ذلك³، وهذا ما أكده أيضا، من خلال رأيه المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور.

إن إتاحة قانون النقد والقرض الطعن في قرارات س.ض.م، أمام مجلس الدولة، رغم أنه لا يكتسي صبغه القانون العضوي، يشكل تعارضا مع رأي مجلس الدولة السالف الذكر، إلا إذا اعتبرنا سلطات الضبط المستقلة تعد من بين الهيئات العمومية الوطنية.

¹ - المادة 172 من القانون 16-01، المرجع السابق.

² - رحموني موسى، المرجع السابق، ص 54.

³ - رأي مجلس دستوري رقم 10، المؤرخ في 13 ماي 2000، متعلق بمراقبة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر، عدد 46، المؤرخة في 30 جويلية 2000، ص من 03 إلى 09.

ثانيا: موقف الفقه

1-الإتجاه القائل بعدم دستورية الرقابة: حسب هذا الرأي فإن تضمين القانون لأحكام تدخل في مجال القانوني العضوي، يعتبر المساس بالمبدأ الدستوري القاضي بتوزيع الاختصاص بين القانونيين، ومنه فإن منح الاختصاص لمجلس الدولة، للنظر في المنازعات المتعلقة بنشاط السلطات الإدارية المستقلة ومنها س.ض.م، بدل على تجاهل المشرع للتوزيع الدستوري¹، لمجالات القانون العضوي والقانون العادي، وكذا مبدأ تدرج القوانين الذي يحدد ترتيب القوانين في التنظيم القانوني، وهذا ما يثير إشكالات وتناقضات قانونية، وإذا كان هناك مجال للحديث عن خضوع نشاط س.ض.م للرقابة القضائية، فلن يكون ذلك على أساس النصوص التأسيسية بل على أساس المادة 161 من الدستور²، والتي تنص على أنه " ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية".

2-الإتجاه القائل بدستورية الرقابة: هناك من يعتبر أن رقابة مجلس الدولة على س.ض.م دستورية، على اعتبار أن هذه الأخيرة، تعتبر من بين الهيئات العمومية الوطنية والتي تجد محلها في المعيار العضوي المكرس في القانون العضوي 98-01³، فالهيئات الوطنية العمومية يقصد بها مجموعة المرافق العامة ذات الطابع العام الوطني، وتتمحور مهمتها الأساسية في حماية وتحقيق النظام العام⁴، حيث لا يمكن اعتبار س.ض.م من بين السلطات الإدارية المركزية، أو المنظمات المهنية الوطنية التي تختص بدورها بتنظيم مجال أو مهنة معينة كالمنظمة المهنية للمحامين، وبالتالي تبقى الهيئات العمومية الوطنية، التي يمكن أن تدخل ضمنها السلطات الإدارية المستقلة ومن بينها س.ض.م،

¹ - نايت نبيل محمد، اختصاص القاضي الإداري بمنازعات سلطات الضبط المستقلة -دراسة نظرية-، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2013، ص 14.

² - بركات جوهرة، نظام المنازعات المتعلقة بنشاط سلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة ماجستير في قانون العام، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2007، ص 28.

³ -ليلي مادي، تكريس رقابة القضاء الإداري على سلطات الضبط المستقلة، ملتقى وطني حول سلطات الضبط

المستقلة في المجال الاقتصادي، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2007، ص 269.

⁴ -ZOUAIMIA Rachid، op cit p 216.

على اعتبار أن اختصاصها وطني، وتنظم مجال معين في الحياة الاقتصادية أو في غيرها، هذه السلطات حلت محل الدولة المتدخلة عن طريق نوع جديد من الإدارة الحديثة التي لا تخضع لا للوصاية ولا لسلطة رئاسية من طرف الجهاز التنفيذي، فكان لابد أن تخضع للرقابة القضائية تحقيقاً لمبدأ المشروعية بخضوعها للقانون، فيختص مجلس الدولة بحكم القوانين الخاصة المنظمة لسلطات الضبط المصرفي¹.

المطلب الثاني: شروط قبول دعوى إلغاء قرارات سلطات الضبط المصرفي

كغيرها من الدعاوى القضائية، يشترط لقبول دعوى إلغاء قرارات سلطات الضبط المصرفي، توافر مجموعة من الشروط الشكلية (الفرع الأول)، وكذلك شروط موضوعية تتمثل في ضرورة تأسيس الدعوى على عيب من عيوب المشروعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الشروط الشكلية لقبول دعوى إلغاء قرارات سلطات الضبط المصرفي

تتمثل الشروط الشكلية لقبول دعوى إلغاء قرارات سلطات الضبط المصرفي، في شرط التظلم الإداري المسبق، واحترام أجل رفع الدعوى، وكذلك توافر الشروط المتعلقة برفع الدعوى والعريضة الافتتاحية.

أولاً: شروط التظلم الإداري المسبق

إذا كان ق.إ.م.إ. أتاح للمعني بالقرار رفع تظلم إداري إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار²، وجب البحث عن مدى تكريس ق.ن.ق لهذه الإمكانية ومدى إلزامية رفع التظلم.

1- فيها يتعلق باللجنة المصرفية: لم يتطرق ق.ن.ق إلى إجراء التظلم الإداري المسبق فيما يتعلق باللجنة المصرفية وهذا ما يجعلنا نعود إلى القواعد العامة المقررة في قانون إجراءات المدنية والإدارية والتي تقضي بجوازيه، حيث أنه لا استثناء إلا بنص، إلا إن

¹ - نايل نبيل محمد، المرجع السابق، ص 13.

² - المادة 830 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية،

ج.ر، عدد 21، المؤرخة في 23 أبريل 2008، ص 28.

اتجاه مجلس الدولة الجزائري، جاء مخالفا، حيث قضى هذا الأخير في قضية "البنك الجزائري الدولي ضد قرار اللجنة المصرفية، بتعيين متصرف إداري مؤقت لدى البنك الجزائري بما يلي ".... هذا الطعن يدخل في إطار المادة 146 من القانون 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، وأن هذه المادة تخرج عما هو مقرر في قانون الإجراءات المدنية، فيما يخص الإجراءات والأجال، بحيث لا تنص على طعن المسبق، وإنما تشترط فقط أن يرفع الطعن في أجل 60 يوما"¹، فحسب قضاء مجلس الدولة، كلما وضع المشرع إستثناء على مواعيد الطعن، فلا يمكن تطبيق التظلم الإداري المسبق، وهذا ما ينطبق على اللجنة المصرفية².

2- فيما يتعلق بمجلس النقد والقرض:

اشترط المشرع الجزائري، شرط التظلم الإداري المسبق بالنسبة للقرارات الصادرة عن م.ن.ق. المتعلقة بالتراخيص وجعله إجراء وجوبيا لقبول دعوى الإلغاء³، حيث أنه لا يمكن الطعن في قرارات التي يتخذها المجلس والمتعلقة بمنح التراخيص لإنشاء البنوك والمؤسسات المالية، ومكاتب تمثيل للبنوك الأجنبية، فتح فروع للبنوك والمؤسسات المالية الأجنبية في الجزائر⁴، إلا بعد قرارين بالرفض، ولا يجوز تقديم الطلب الثاني، إلا بعد مضي أكثر من عشر (10) أشهر من تبليغ رفض الطلب الأول المتعلق بطلب منح الترخيص ويمكن اعتبار الطلبين بمثابة تظلم إداري مسبق، لكن مع بعض الخصوصية تتعلق بعدد المرات التي يتظلم فيها العون الاقتصادي، وهي مرتين وجوبا، وكذلك المدة التي تفصل بينهما وهي عشرة (10) أشهر، التي تختلف عن مدة النظام المعمول بها في

¹ -قرار مجلس الدولة، رقم 012101، الصادر بتاريخ 11 أبريل 2003، قضية البنك الجزائري الدولي ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، العدد الثالث، 2003، ص 135.

² -المادة 107 من الأمر 11-03، المرجع السابق.

³ -منصور داود، الرقابة القضائية على منازعات شرعية قرارات سلطات ضبط النشاط الاقتصادي، مجلة الفكر،

جامعة محمد خيضر، بسكرة الجزائر، العدد 12، 2015، ص 568.

⁴ -المادة 82-84 و85 من الأمر 11-03، المرجع السابق.

القواعد العامة¹، وما يلاحظ هو عدم إشارة المادة 87 من ق.ن.ق إلى حالة سكوت م.ن.ق، عن التظلم المقدم أمامه، كما أن المشرع لم يلزمه بمدة معينة عليه.

ونجد أن مجلس الدولة الجزائري، قد أكد على شرط التظلم الإداري المسبق، من خلال قراره الصادر بتاريخ 12 نوفمبر 2001، حيث ألزم رافع التظلم بإثبات الرفض الثاني الصادرة عن مجلس النقد والقرض، بخصوص الطعن في قرار رفض طلب اعتماد بنك، حيث صرح في إحدى حيثياته ".... وأنه وحتى باعتبار مراسلة الأمين العام أول رفض ضمنى فإن الطاعن لم يقدم ما يثبت به الرفض الثاني"².

ثانيا: ميعاد رفع دعوى الإلغاء

1-المواعيد المقررة للطعن في قرارات مجلس النقد والقرض حدد قانون النقد والقرض مواعيد الطعن في القرارات الفردية والتنظيمية الصادرة عن مجلس النقد والقرض كالآتي:

أ-بالنسبة لأنظمة التي يصدرها مجلس النقد والقرض: حدد المشرع الجزائري، أجل الطعن في هذه الأنظمة بستين (60) يوما ابتداء من تاريخ النشر تحت طائلة رفض الطعن شكلا، ولا يكون لهذا الطعن أثر موقف³.

ب-بالنسبة للقرارات المتعلقة بالنشاطات المصرفية: تكون هذه القرارات قابلة لطعن وحيد بالإبطال، وذلك في ظرف ستين (60) يوما ابتداء من نشر القرار أو تبليغه، حسب الحالة، مع مراعات، الشرط المتعلق بالنظام المسبق، الذي تطرقنا إليه.

2-المواعيد المقرر للطعن في قرارات اللجنة المصرفية:

¹ - محمدي سميرة، منازعات سلطات الضبط الإدارية، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق، تيزي وزو، الجزائر، 2014، ص25.

² - قرار مجلس الدولة، رقم 006614، الصادر في 2001، قضية يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، دعوى إلغاء قرار رفض الاعتماد بنك، مجلة مجلس الدولة، العدد السادس، 2005، ص62.

³ - المادة 65 من الأمر 11-03، المرجع السابق.

حدد المشرع أجال الطعن في قرارات اللجنة المصرفية المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقت أو مصفي، والعقوبات التأديبية بأجل 60 يوما من تاريخ التبليغ¹.

ثالثا: الشروط المتعلقة برفع الدعوى

1-الصفة: تنص المادة 13 من قانون إجراءات المدنية والإدارية، "لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون..."².

أ-بالنسبة لقرارات مجلس النقد والقرض: نجد أن الأنظمة الصادرة عن محافظ بنك الجزائر، تكون قابلة للطعن من قبل الوزير المكلف بالمالية دون غيره³، ويتبين مما سبق، أن الأشخاص الآخرين لا يمكنهم الاحتجاج على أنظمة م.ن.ق، وعليه لا يمتلكون إلا الدفع بعدم مشروعية نظام ما أمام القاضي أثناء نظره لنزاع طبق فيه النظام، وذلك ما لجأ إليه يونين بنك، حيث أنه أثارة استثناء لا مشروعية النظام رقم 92-04 المتعلق برقابة الصرف في إطار الدعوى القائمة بينه وبين اللجنة المصرفية، والذي صدر على إثره قرار مجلس الدولة رقم 2138⁴.

أما بالنسبة للقرارات الفردية الصادرة على م.ن.ق، نجد أن المشرع قد أتاح إمكانية الطعن فيها من قبل الأشخاص الطبيعيين والمعنويين للمستهدفين منها مباشرة⁵.

ب-بالنسبة لقرارات اللجنة المصرفية: لم يحدد المشرع الصفة الواجب توافرها، وعليه فكل شخص معني قرارات اللجنة المصرفية القابلة للطعن الفضائي أن يطعن فيها.

¹ - المادة 03/107 من الأمر 11-03، المرجع السابق.

² - المادة 13 من قانون إجراءات المدنية والإدارية.

³ - المادة 01/65 من الأمر 11-03، المرجع السابق.

⁴ - قرار مجلس الدولة، رقم 2138، فضية يونين بنك ضد اللجنة المصرفية، الصادر في تاريخ 08 ماي 2000، مجلة مجاس الدولة، العدد، 2000.

⁵ - المادة 05/65 من الأمر 11-03، المرجع السابق.

2- المصلحة: يمكن تعريف المصلحة على أنها الفائدة العملية المشروعة التي يراد تحقيقها باللجوء إلى القضاء¹، وتبرز بالنسبة للقرارات الفردية فقط الصادرة عن م.ن.ق. ذلك أن القرارات التنظيمية لا يمكن الطعن فيها إلا من قبل وزير المالية، أما بالنسبة للجنة المصرفية، فالمصلحة تبرز من خلال تفادي العقوبات التأديبية والمالية، وكذلك المتعلقة بتعيين متصرف مؤقت أو مصفي والتي تمس بالمركز القانوني للمعني بالقرار.

3- أهلية التقاضي: تعرف أهلية التقاضي على أنها قدرة الشخص، سواء كان طبيعي أو معنوي على التصرف أمام القضاء للدفاع عن حقوقه ومصالحه²، ويثير القاضي تلقائيا انعدامها، وبما أن س.ض.م، لا تتمتع بالشخصية المعنوية، فهي لا تتمتع بأهلية التقاضي، وتحل الدولة محلها في ممارسة حق التقاضي من خلال محافظ بنك الجزائر³.

رابعاً: الشروط المعلقة بالعريضة الافتتاحية

1- البيانات الواجب توافرها في العريضة الافتتاحية: يجب أن تتضمن العريضة الافتتاحية لدعوى الإلغاء المرفوعة أمام مجلس الدولة، البيانات الخاصة التي نصت عليها المادة 15 من قانون إجراءات مدنية والإدارية.

2- إرفاق العريضة بالقرار الإداري المطعون فيه: أوجبت المادة 819 من قانون إجراءات مدنية والإدارية على المتعامل الاقتصادي أن يرفق العريضة الرامية إلى إلغاء قرار س.ض.م، بالقرار الإداري المطعون فيه، ما لم يوجد مانع مبرر، وهذا تحت طائلة عدم قبولها.

3- شرط التمثيل بمحامي معتمد لدى مجلس الدولة: تنص المادة 905 من قانون إجراءات المدنية والإدارية على ما يلي "يجب أن تقدم العرائض والطعون ومذكرات

¹ - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 301.

² - نايل نبيل محمد، المرجع السابق، ص 109.

³ - المادة 05/16 من الأمر 11-03، المرجع السابق.

الخصوم، تحت طائلة عدم القبول، من طرف محام معتمد لدى مجلس الدولة، باستثناء الأشخاص المذكورة في المادة 800 أعلاه، وبالتالي فكل متعامل يريد رفع دعوى الإلغاء ضد قرارات س.ض.م يجب أن يمثل بمحام معتمد لدى مجلس الدولة، ومن تطبيقات هذا الشرط، نجد أن مجلس الدولة الجزائري قد أقر في قراره الصادر بتاريخ 2000/05/05، أن التمثيل بمحام معتمد أمام مجلس الدولة إجراء وجوبي، وقام برفض تمثيل محامية فرنسية ليونين بنك أمام مجلس الدولة لكونها غير معتمدة أمام المحكمة العليا، مع حذف اسمها من قرار هذا الأخير، دون التأثير على صحة العريضة التي تم وضعها من طرف محامي معتمد لدى المحكمة العليا¹.

الفرع الثاني: الشروط الموضوعية لقبول دعوى إلغاء قرارات سلطات الضبط المصرفي

تتمثل الشروط الموضوعية لقبول دعوى إلغاء قرارات س.ض.م، في ضرورة تأسيس الدعوى على أحد العيوب المتعلقة بالمشروعية الخارجية أو الداخلية للقرار الضبطي.

أولاً: عيوب عدم المشروعية الداخلية

1- عيب السبب: نقصد بالسبب، الحالة القانونية أو الواقعية التي بني عليها إصدار القرار الإداري²، وبالتالي فسلطات الضبط المصرفي، يجب ألا يصدر قرارها عن عدم وإنما يجب أن تدفعها الأسباب المادية والقانونية لذلك.

نجد أن مجلس الدولة قد قضى في قراره الصادر بتاريخ 01 أبريل 2003، بشأن ادعاءات البنك الجزائري الدولي، بانعدام السبب في قرار اللجنة المصرفية بما يلي "حيث أن قرار اللجنة المصرفية كان بناء على أحكام المادة 155 من القانون 10/90 التي تحدد الظروف المستوجبة لتعيين متصرف إداري مؤقت، فهو كاف بناء على أحكام المادة 155 من القانون 10/90 المؤرخ في 14/04/1990 التي تحدد الظروف المستوجبة

¹ - قرار مجلس الدولة، رقم 002129، المرجع السابق.

² - عمار بوضياف، الموجز في المنازعات الإدارية، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 64.

لتعيين متصرف إداري مؤقت¹، وبالتالي قضى مجلس الدولة الجزائري في قراره، بصحة قرار اللجنة المصرفية القاضي بتعيين متصرف مؤقت وذلك لتوافر الظروف المستوجبة لذلك، وقضى أيضا مجلس الدولة بانعدام ركن السبب في قرار اللجنة المصرفية، بموجب قراره الصادر 2008/05/08، قضية يونين بنك ضد اللجنة المصرفية².

2- عيب مخالفة القانون (عيب المحل): يقصد بمحل القرار الإداري ذلك الأثر القانوني الناتج عنه سواء تمثل هذا الأثر في إنشاء مركز قانوني جديد أو في تعديل مركز قانوني قائم أو إلغاء هذا المركز³، ويعتبر قرار مخالف لما نص عليه القانون، سواء كانت هذه المخالفة ناتجة عن عدم تطبيقها للقانون عمدا، أو عن جهل به، أو عن التطبيق والتفسير الخاطئ له⁴.

3- عيب الانحراف في استعمال السلطة (عيب الهدف): يعد الانحراف في استعمال السلطة من بين حالات عدم المشروعية الداخلية للقرارات الإدارية، وسببا من أسباب الحكم بإلغائها، وهذا العيب يشيب ركن الهدف منها، فالهدف من إنشاء س.ض.م، هو حماية النظام العام الاقتصادي في شقه المصرفي، وإذا خرجت عن هذه الأهداف، يمكن أن يؤخذ عليها تجاوز وانحراف في استعمال سلطاتها.

ثانيا: عيوب المشروعية الخارجية

1- عيب عدم الاختصاص: يمكن تعريف عيب عدم الاختصاص كأحد العيوب التي تعيب القرارات الإدارية بأنه عدم القدرة على مباشرة عمل معين، جعله القانون من سلطة هيئة أو فرد آخر" ويكون عيب عدم الاختصاص جسيما (اغتصاب السلطة) إذا صدر

1-قرار مجلس الدولة، رقم 1201، الصادر في 2003، قضية الجيريان انترنشنال بنك (Alb)، ضد محافظ بنك

الجزائر، مجلة مجلس الدولة، العدد 6، 2005، ص 64.

2-قرار مجلس الدولة، رقم 002129، المرجع السابق.

3-عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 62.

4- محمدي سميرة، المرجع السابق، ص 74.

التصرف أو القرار عن شخص أو جهة إدارية غير مختصة ومؤهلة قانونا بذلك، مما يقتضي اعتبار ذلك التصرف منعما، وكأنه لم يكن، حيث لا يترتب عنه أي أثر قانوني¹، كأن يصدر م.ن.ق، قرار بتعيين متصرف مؤقت، فهذا الاختصاص يؤول للجنة المصرفية، ولا يجوز لمجلس النقد والقرض اتخاذ مثل هذا القرار.

ومن تطبيقات عيب عدم الاختصاص الجسيم، نجد قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 08 ماي 2008، في القضية المعروضة أمامه، لأنها تتيح لبنك الجزائر سحب صفة الوسيط المعتمد رغم أن ق.ن.ق يتيح هذا للجنة المصرفية فقط دون غيرها²، ويكون عيب عدم الاختصاص بسيطا، إذا أصدرت س.ض.م قرارا إداريا، وهي لم تكن بعد مختصة أو انتهت اختصاصها قانونا، كاتخاذ محافظ بنك الجزائر باعتباره رئيسا لمجلس النقد والقرض، قرار بمنح الاعتماد لبنك أو مؤسسة مالية معينة، بعد انتهاء عهده، أما بالنسبة عن عيب عدم الاختصاص المكاني فلا يمكن تطبيقه على الاختصاص المكاني فلا يمكن تطبيقه على اختصاصات سلطات الضبط الإدارية لكون اختصاصها وطني³.

2- عيب الشكل والإجراءات: إن س.ض.م، ملزمة بنص القانون باتباع إجراءات وشكليات معينة عند إصدارها لقرارتها، وفي حالة المخالفة يكون قرارها معرض للإلغاء.

أ- مخالفة الإجراءات السابقة على اتخاذ القرار الإداري: نجد أن ق.ن.ق، قد حدد مجموعة من الإجراءات التي ينبغي على س.ض.م احترامها قبل اتخاذها للقرار، فبالنسبة لمجلس النقد والقرض، نجد أنه ولصحة اجتماعه أوجب المشرع حضور ستة (06) أعضاء على الأقل وإلا كانت مداولاته مشبوهة بعيب في الإجراءات، يجعلها محلا لدعوى

¹ محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2012، ص

256، 257.

² قرار مجلس الدولة، رقم 002138، المرجع السابق.

³ محمدي سميرة، المرجع السابق، ص 76.

الإلغاء¹، أما بالنسبة للجنة المصرفية فلا يمكننا النطق بالقرارات التأديبية إلا بعد احترامها لمختلف الإجراءات المنصوص عليها في المادة 114 مكرر من ق.ن.ق.²

ب- مخالفة الشكليات المتعلقة بالمظهر الخارجي للقرار:

1- التسبب: (هو بيان الحجج القانونية والأدلة الواقعية، التي بني عليها القرار المتخذ)³، وبالرجوع إلى قانون النقد والقرض، لا نجد أي مادة تلزم س.ض.م بتسبب قراراتها، إلا أن مجلس الدولة، سبق وأن أثار مسألة التسبب بالنسبة لقرارات اللجنة المصرفية، حيث أنه وفي قرار له رقم 0013 المتعلق بقضية يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، ورغم أن ق.ن.ق. لم يلزم اللجنة المصرفية بتسبب قراراتها، إلا أنه قضى بما يلي «إن المقرر المتضمن وقف الاعتماد جاء غير مسبب، مخالفاً بذلك المبادئ العامة للقانون التي تشترط في هذه الحالة تسبب القرار الذي يعتبر بحقوق الطرف الآخر»⁴.

2- الإشهار: (يقصد بالإشهار كل ما تنتجه أو توفره الإدارة من علم الأفراد بأعمالها وإجراءاتها)⁵، وبالنسبة لقانون النقد والقرض، نجد أنه قد أوجب نشر الأنظمة التي يتخذها محافظ بنك الجزائر بصفته رئيساً لمجلس النقد والقرض في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، كذلك تنشر القرارات التي يتخذها في مجال النشاطات المصرفية، ما عدا المتعلقة بتطبيق الأنظمة فتبلغ طبقاً لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، كما ألزم المشرع تبليغ قرارات اللجنة المصرفية بواسطة عقد غير قضائي، أو طبقاً لقانون إجراءات المدنية والإدارية⁶، وكل مخالفة لهذه الأحكام يعرض قرار سلطة الضبط المصرفي للإلغاء لانطوائه على عيب في الإجراءات.

¹ -المادة 02/60 من الأمر 11-03، المرجع السابق.

² - المادة 114 من الأمر 11-03، المرجع السابق.

³ - رحموني موسى، المرجع السابق، ص 103.

⁴ - قرار مجلس الدولة، رقم 0013، المرجع السابق.

⁵ - رحموني موسى، المرجع السابق، ص 106.

⁶ -المواد 65، 04/107 من الأمر 11-03، المرجع السابق.

المطلب الثالث: الفصل في دعوى إلغاء قرارات سلطات الضبط المصرفي

إن فصل مجلس الدولة في دعوى إلغاء قرارات سلطات الضبط المصرفي، يمر بمجموعة من المراحل تتمثل في تهيئة القضية للفصل فيها (الفرع الأول)، ثم مرحلة صدور القرار القضائي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مرحلة تهيئة القضية للفصل فيها

بعدى إيداع المدعي العريضة الافتتاحية للدعوى، ومختلف المذكرات والمستندات بأمانة ضبط مجلس الدولة، مقابل دفع الرسوم القضائية المحددة قانوناً، يسلم له أمين الضبط وصلاً يثبت إيداع العريضة، ويؤشر عليه بتاريخ أول جلسة تعرض فيه الدعوى، ويعتبر هذا القيد أول إجراء من إجراءات سير الخصومة القضائية، وبعدها تتم جدولتها بعد تسجيلها في السجل الخاص بالقضايا، وقبل الفصل فيها بموجب حكم الصادر فيه، يلعب كل من المستشار المقرر ومحافظ الدولة، دوراً في تهيئة القضية للفصل فيها.

أولاً: دور القاضي المقرر

يتمتع القاضي المقرر بسلطة أساسية في تحضير الدعوى وتهيئتها للفصل فيها، حيث يعتبر المؤتمن على سير الدعوى وتوجيهها، إلى أن يقدم تقريره الكتابي إلى هيئة الحكم، يتم تعيين المستشار أو القاضي المقرر من طرف رئيس تشكيلة الحكم بمجلس الدولة، ويشترط فيه أن يكون من فئة وصنف المستشارين في مهمة عادية، ذلك أن المستشارين في مهمة غير عادية لا يمكنهم أن يكونوا مستشارين مقررين، حيث تقتصر مهامهم على الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة، ومهام القاضي المقرر في إعداد وتهيئة القضية هي

1- توجيه تبادل العرائض والمذكرات بين الخصوم:

يسجل أمين الضبط رقم القضية وتاريخ أول جلسة على نسخ العريضة الافتتاحية، ويسلمها للمدعي بغرض تبليغها رسمياً للخصوم، تبلغ نسخة من عريضة افتتاح الدعوى، التي تكون بعدد الخصوم، ومذكرات الرد للخصوم لتمكينهم من الرد بواسطتها، عن طريق

محضر قضائي¹، ويسمح هذا التبادل في المذكرات للطرفين بالاطلاع على أوجه دفاعهما، مما يؤدي إلى إقامة توازن بين طرفي الخصومة².

2-التحقيق: يلجأ قاضي مجلس الدولة في هذه المرحلة إلى استخدام مختلف وسائل التحقيق، قصد توضيح واقعة مادية تقنية أو علمية محضة، كالانتقال للمعينة، وسماع الشهود، ومختلف التحقيقات والاستجوابات، والخبرة³، التي تجد مجالها الخصب في منازعات س.ض.م، لعدم اختصاص القاضي الإداري في المسائل التقنية للضبط المصرفي، لذا فهو بحاجة لمن يساعده على توضيح المسائل التقنية الاقتصادية في هذا المجال، وتظهر الحاجة للتحقيق أكثر في حالة سلطات الضبط المصرفي، لسلطتها التقديرية، فإن كان دور القاضي في مراقبة السلطة المقيدة لهذه الهيئات سهل نوعاً ما، حيث يقتصر دوره في مراقبة مدى تطبيقها الصحيح للقانون، كحالة سحب الاعتماد من قبل م.ن.ق، فإن دوره يكون أصعب عند ممارسته لرقابة الملائمة على السلطة التقديرية لها، كحالة تعيين متصرف مؤقت في حالة وجود أزمة في التسيير⁴.

3-تقديم تقرير مكتوب: يتوج عمل القاضي المقرر بإعداد تقرير مكتوب حول القضية⁵.

ثانياً: دور محافظ الدولة:

يتم تعيين محافظ الدولة، باعتباره قاض، بموجب مرسوم رئاسي، ولم يحدد القانون شروط خاصة لذلك، وإلى جانب محافظ البنك، يمكن تعيين محافظي دولة مساعدين، وهم قضاة معينون بمرسوم رئاسي، حيث يمارس محافظ الدولة ومحافظو الدولة المساعدون،

¹ المواد 02/16، 406 من القانون 08-09، المرجع السابق.

² محمدي سميرة، المرجع السابق الذكر، ص 104.

³ المادة 915 من القانون 08-09، المرجع السابق.

⁴ المواد 95، 02/113 من الأمر 03-11، المرجع السابق.

⁵ المادة 01/884 من القانون 08-09، المرجع السابق.

مهمة النيابة العامة في القضايا ذات طابع قضائي واستشاري، ويقدمون مذكراتهم كتابيا ويشرحون ملاحظاتهم شفويا.

وحسب النظام الداخلي لمجلس الدولة، فإنه يمثل النيابة العامة على مستوى مجلس الدولة، محافظ الدولة الذي يساعده محافظو دولة مساعدون¹، وعندما تكون القضية مهياً للجلسة، أو عندما تقتضي القيام بالتحقيق عن طريق الخبرة أو سماع الشهود أو غيرها من الإجراءات، يرسل الملف إلى محافظ الدولة لتقديم إلتماساته، بعد دراسته من طرف القاضي المقرر، ومن تم فمحافظ الدولة يقوم بدور مهمة النيابة العامة، من خلال ما يقدمه من مذكرات كتابية وما يبيده من ملاحظات شفوية.

يعرض محافظ الدولة تقريره المكتوب، والذي يتضمن عرضاً عن الوقائع والقانون والأوجه المثارة، ورأيه حول كل مسألة مطروحة، والحلول المقترحة للفصل في النزاع، ويختتم بطلبات محددة²، وهو الوضع الذي سيجعل من محافظ الدولة الهيئة الأساسية في بناء قوام وصرح القانون الإداري الجزائري³.

الفرع الثاني: مرحلة صدور القرار القضائي

تقوم أمانة الضبط بإخطار الخصوم بتاريخ الجلسة خلال (10) أيام على الأقل، قبل تاريخ انعقادها، ويجوز تقليص المدة إلى يومين، في حالة الاستعجال بأمر من رئيس تشكيلة الحكم⁴، وتتعدّد الجلسة في اليوم والساعة المحدد لها، ويبدأ المستشار المقرر بتلاوة تقريره، وبعد ذلك يأتي دور الخصوم أو محاميهم للإدلاء بملاحظاتهم الشفوية، وقد يتم سماع أعوان س.ض.م أو أي شخص يرغب أحد الخصوم في سماعه، يناول بعد

¹ - المواد 15، 26، من القانون العضوي 98-01، المؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر، عدد 37، المؤرخة في 01 يونيو 1998، ص 06.

² - المواد 846، 889 من القانون 08-09، المرجع السابق.

³ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 161.

⁴ - المادة 876 من القانون 08-09، المرجع السابق.

ذلك المدعي عليه، وهي إحدى س.ض.م في هذه الحالة الكلمة بعد المدعي، ويأتي في الأخير دور محافظ الدولة لتقديم طلباته¹، ويتم في الأخير قفل باب المرافعة لتجري المتداولة سرىا، حيث يحضرها قضاة تشكيلة الحكم فقط، وتتخذ الغرفة قرارها بأغلبية الأصوات، وتصرح به في جلسة علانية²، وفق الشكل القانوني، حيث يجب أن يتضمن الحكم البيانات التالية:

-الجهة القضائية المصدرة للقرار القضائي:

-يجب ذكر عبارة مجلس الدولة" كونه مصدر القرار في هذه المنازعات

- أسماء وألقاب وصفات القضاة الذين تداولوا في القضية

-تاريخ النطق بالقرار

-اسم ولقب ممثل النيابة العامة عند الاقتضاء

-اسم ولقب أمين الضبط الذي حضر مع تشكيلة الحكم

-أطراف الخصومة: يتم الإشارة إليها في القرارات الصادرة عن مجلس الدولة بالعبارة

التالية "ضد اللجنة المصرفية ممثلة من طرف رئيسها، الكائن مفرها ب....."

-الإشارة لعبارة النطق بالحكم في جلسة علنية

-ذكر الطلبات والدفع أي يجب أن يتضمن قرار الذي يصدره مجلس الدولة، طلبات

المدعي ودفع المدعي عليه، وكل الأسانيد التي تدعم هذه الطلبات والردود

-التسبيب: ويقصد به بيان مختلف الحجج والأسانيد، التي استند عليه القرار.

¹ - محمدي سميرة، المرجع السابق، ص 108.

² - المادة 162 من القانون 01-16، المرجع السابق.

تتوج دعوى الإلغاء بصدور قرار قضائي فاصل فيها إما بإلغاء قرار سلطة الضبط المصرفي المعنية لعدم مشروعيتها، أو برفض مجلس الدولة سواء من الناحية الشكلية أو الموضوعية لعدم التأسيس¹.

المبحث الثالث: دعوى وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط المصرفي

تتمتع القرارات الإدارية بقرينة المشروعية وامتياز الأولوية اللذان يسمحان بالتنفيذ الفوري للقرار الإداري، رغم أنه محل طعن بالإلغاء أمام القاضي الإداري، إلا أن هذه القاعدة لها استثناء، وهو وقف تنفيذ القرار الإداري الذي يعتبر إجراء وقائي ومؤقت في مسار دعوى الإلغاء، يرتبط بها ابتداء أو إنتهاء، يهدف إلى حماية مصالح لا تحتل التأخير، لحين بت النهائي في القضية. إن التطرق لدعوى وقف تنفيذ قرارات س.ض.م، باعتبارها من أبرز الدعاوى المثارة في المجال المصرفي، يقتضي منا أولاً التطرق لمدى تكريس المشرع الجزائري لإمكانية رفع هذه الدعوى (المطلب الأول)، وكذلك لشروط قبولها (المطلب الثاني)، وإجراءات فصل مجلس الدولة في هذه الدعوى (المطلب الثالث).

المطلب الأول: الأساس القانوني لدعوى وقف التنفيذ قرارات سلطات الضبط المصرفي

إن التطرق لمدى تكريس المشرع الجزائري لإمكانية رفع دعوى وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط المصرفي، يقتضي منا البحث عن ذلك تبعا في كل من القوانين الإجرائية (الفرع الأول)، وكذلك قانون النقد والقرض (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تكريس مبدأ وقف التنفيذ في القوانين الإجرائية

¹ -المادة 276 من القانون 08-09، المرجع السابق.

إن البحث عن مدى تكريس مبدأ وقف التنفيذ في القوانين الإجرائية، يستوجب التطرق إلى مدى تكريس هذا المبدأ في كل من ق.إ.م.إ، وكذلك القانون العضوي 01-98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

أولاً: قانون الإجراءات المدنية والإدارية

باعتبار ق.إ.م.إ الشريعة العامة في حالة غياب النص الخاص، استوجب منا الأمر التطرق لمدى تكريسه لإمكانية رفع دعوى وقف التنفيذ قرارات س.ض.م، حيث نجد أن المشرع الجزائري قد كرس مبدأ وقف تنفيذ القرارات الإدارية بشكل عام، أمام مجلس الدولة بموجب نص المادة 910 من ق.إ.م.إ، والتي أحالت بدورها إلى المواد من 833 إلى 837 من نفس القانون، وبالرجوع للمادة 833، نجدها تنص على أن دعوى الإلغاء المرفوعة أمام مجلس الدولة لا توقف تنفيذ القرار الإداري المتنازع حوله، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، مع إمكانية أن يأمر مجلس الدولة ببناء على طلب الطرف المعني بالقرار بوقف تنفيذ القرار الإداري، كما أتاح المشرع الجزائري للمتعاملين الاقتصادية المعنيين، رفع دعوى وقف التنفيذ أمام قاضي الاستعجال بموجب المواد من 919 إلى 922 من نفس القانون، وعلى اعتبار أن س.ض.م، عبارة عن سلطات إدارية مستقلة، فإن قراراتها كما رأينا تعتبر قرارات إدارية، وتخضع لأحكام ق.إ.م.إ، بما فيها أحكام دعوى الوقف.

ثانياً: القانون العضوي 01-98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله

بالرجوع للقانون العضوي رقم 01-98 نجده قد نص على دعاوى الإلغاء والتفسير وفحص المشروعية¹، دون نصه على إمكانية رفع دعوى وقف تنفيذ ضد قرارات س.ض.م، إلا أن هذا لا ينفي على الطاعن بالإلغاء هذا الحق، فقانون الإجراءات المدنية والإدارية يعتبر الشريعة العامة، في حالة غياب النص الخاص.

¹ - المادة 09 من القانون العضوي 01-98، المرجع السابق.

الفرع الثاني: تكريس مبدأ وقف التنفيذ في قانون النقد والقرض

سننظر من خلال هذا الفرع إلا مدى تكريس قانون النقد والقرض لمبدأ وقف التنفيذ بالنسبة لكل من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية.

أولاً: بالنسبة لمجلس النقد والقرض

بالرجوع إلى أحكام الأمر 11-03 المتضمن قانون النقد والقرض، نجد أن المشرع الجزائري لم ينص على إمكانية رفع دعوى وقف تنفيذ قرارات س.ض.م، إلا أن عدم نص ق.ن.ق على إمكانية رفع دعوى وقف تنفيذ قرارات م.ن.ق، لا يعتبر إلغاء لهذا الحق، والذي يبقى مقراً وثابتاً في ق.إ.م.إ، الذي أتاح رفع دعوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية في حالة توافر شروط ذلك¹.

ثانياً: بالنسبة للجنة المصرفية

أما بالنسبة للجنة المصرفية، نجد أيضاً أن المشرع وضمن قانون النقد والقرض، قد نص على أن الطعون في قراراتها تكون غير موقفة للتنفيذ²، ولم يرد نص يجيز رفع دعوى الوقف ضد قراراتها، إلا أنه يبقى بإمكان المتعاملين الاقتصاديين المعنيين بقرارات اللجنة المصرفية، رفع دعوى وقف تنفيذها، حسب ما أجازته أحكام ق.إ.م.إ.

ورغم تقرير ق.إ.م.إ لدعوى وقف في مواجهة القرارات الإدارية محل دعوى الإلغاء، إلا أنه هناك من يستبعد خضوع قرارات اللجنة المصرفية لدعوى وقف التنفيذ، وأستند هذا الرأي أساساً أن المادة 107 من ق.ن.ق، تنص على أن الطعون ضد قرارات اللجنة المصرفية غير موقوفة للتنفيذ³، إلا أن هذا الرأي مردود عليه، على أساس أن المشرع

¹ - المواد 833، 834 من القانون 08-09، المرجع السابق.

² - المادة 05/107 من الأمر 11-03، المرجع السابق.

³ - فتحي وردية، وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، ملتقى وطني حول سلطات الضبط المصرفي، كلية الحقوق، جامعة عبد رحمان ميرة، بجاية، جزائر، 2007، ص 337.

الجزائري بهذه المادة لا يستبعد دعوى وقف التنفيذ بل يبقى هذا المبدأ مقررا في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الذي يعتبر الشريعة العامة في حالة غياب نص خاص.

ولاشك أن استبعاد وقف التنفيذ خطير جدا، ذلك أن قرار اللجنة المصرفية كأى قرار إداري يفترض شموله على أحد أسباب البطلان من إنحراف بالسلطة أو مخالفة القانون أو عدم احترام الإجراءات و غير ذلك، ومن تم يمكن إلغائه، وبما أن دعوى الإلغاء قد تستغرق مدة طويلة، فإنه وحتى وإن حكم بإلغاء قرار اللجنة المصرفية المطعون فيه، فإن أثره يمكن أن تكون قد تحققت بشكل كلي، لا يمكن تداركه، كحال قرار سحب الاعتماد والتصفية أو قرار بتعيين مدير مؤقت، لذا لابد من تمكين المعاقب من توقيف تنفيذ هذا القرار بإجراءات سريعة، وهو ما نحا إليه مجلس الدولة في العديد من قراراته، منها قراره الصادر بتاريخ 01 أبريل 2003 في قضية بنك الجزائر الدولي ضد البنك المركزي الجزائري، ويتعلق هذا القرار بطلب وقف تنفيذ مقرر اللجنة المصرفية الرامي لتعيين متصرف إداري مؤقت، حيث استند مجلس الدولة في قراره على أحكام المادة 02/283 من القانون إجراءات المدنية والإدارية (ملغى)، و التي تقابلها المادة 833 من ق.إ.م.¹.

يعتبر تكريس المشرع الجزائري لدعوى وقف تنفيذ قرارات س.ض.م، كضمانة من ضمانات الدفاع التي يتمتع بها الأشخاص وكذلك المؤسسات في مواجهة هذه السلطات عندما تريد تنفيذ قراراتها الضبطية، وللقاضي السلطة التقديرية بوقف التنفيذ من عدمه.

المطلب الثاني: شروط قبول دعوى وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط المصرفي

تتميز دعوى وقف تنفيذ قرارات س.ض.م، بمجموعة من الشروط الواجب توافرها حتى تكون مقبولة من الناحية الشكلية (الفرع الأول)، وكذلك من الموضوعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الشروط الشكلية لقبول دعوى وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط المصرفي

¹ - قرار مجلس الدولة، رقم 14489، الصادر بتاريخ 01 أبريل 2003، قضية البنك الدولي ضد محافظ بنك.

الجزائر، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005، ص 84.

تتمثل الشروط الشكلية، لقبول دعوى وقف تنفيذ قرارات س.ض.م، في وجوبية رفع دعوى الإلغاء، أو تقديم تظلم إداري للجهة الإدارية مصدرة القرار، وتقديم طلب وقف التنفيذ بدعوى مستقلة.

أولاً: وجوب رفع دعوى الإلغاء

نصت المادة 02/834 من ق.إ.م.إ على أنه " لا يقبل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، ما لم يكن متزامناً مع دعوى مرفوعة في الموضوع...."، ومن خلال هذه المادة نستنتج أنه لا وجود لدعوى وقف تنفيذ قرار سلطة الضبط المصرفي، دون إلغاء كأصل عام، فقبول دعوى الوقف متوقف على رفع دعوى الإلغاء كدليل جديّة من قبل المدعي، بينما دعوى الإلغاء دعوى قائمة بذاتها ومستقلة ولا يشترط لرفعها رفع دعوى سابقة لها، وهذا الربط يعطي أهمية خاصة لدعوى الإلغاء.

فإلى جانب الشروط الشكلية العامة الواجب توافرها في كل دعوى مرفوعة أمام القضاء، وجب حتى تقبل دعوى وقف تنفيذ قرارات س.ض.م، أن تسبق بدعوى موضوعية مفادها إلغاء القرار الإداري ذاته محل دعوى الوقف، وعلى المدعي إثبات ذلك حتى يتأكد قاضي الوقف أن هناك قضية نشوره أمام ذات الجهة القضائية موضوعها إلغاء قرار إداري، فلا يصح المطالبة بوقف تنفيذ قرار سلطة الضبط المصرفي ما ولم يبادر المعني بالأمر برفع دعوى الإلغاء، لأن حكم الوقف المؤقت، سي طرح إشكال عند صدوره دون اشتراط رفع دعوى إلغاء فيما يخص حدود وأجال الوقف، كما أن اشتراط رفع دعوى الإلغاء يبرهن على جدية رافع دعوى الوقف¹، ويشمل هذا الشرط كل حالات وقف تنفيذ القرارات الإدارية المرفوعة أمام مجلس الدولة، سواء المرفوعة أمام قاضي الموضوع أو أمام القاضي الاستعجالي².

¹ -عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 228، 229.

² - المواد 02/834، 926 من القانون 08-09، المرجع السابق.

وعن موقف مجلس الدولة الجزائري من اشتراط رفع دعوى الإلغاء لقبول دعوى وقف تنفيذ قرارات س.ض.م نجد أن مجلس الدولة الجزائري قد كرس وجوبية وجود دعوى إلغاء مرفوعة لقبول دعوى وقف التنفيذ حيث جاء في إحدى قراره الصادر بتاريخ 14 أوت 2008، في قضية البنك الجزائري الدولي ضد اللجنة المصرفية ".....حيث أن البنك الجزائري الدولي التمس وقف تنفيذ القرار المتخذ من طرف اللجنة المصرفية المتضمن تعيين متصرف إداري مؤقت يتولى تسيير نشاطه...حيث أنه وبموجب قرار صادر في نفس اليوم رفض مجلس الدولة الدعوى في الموضوع الرامية إلى إبطال القرار المذكور حيث أن الطعن الحالي أصبح بدون محل"¹.

ثانيا: تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار

أجازت المادة 02/834 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية للمعني بقرار س.ض.م، رفع دعوى وقف تنفيذ حتى في حالة عدم رفع دعوى إلغاء، وهذا ما إذا أثبت أنه قد رفع تظلم إلى سلطة الضبط المصرفي مصدرة القرار، وقد حملت هذه المادة في مضمونها عبارة توحى أن التظلم وهو إجراء جوازي طبقا للمادة 830 من ق.إ.م.إ، إذا استوفاه المعني أي أنه قدم تظلماً لسلطة الضبط المصرفي مصدرة القرار، قد ينجم عنه قبول دعوى الوقف، فكأنها الإصلاح الجديد الذي جاء به ق.إ.م.إ، يتجه أن التظلم إن ثبت وجوده وثائقيا حل محل دعوى الإلغاء كإجراء شكلي².

ونجد أن مجلس الدولة وفي قراره الصادر بتاريخ 01 أبريل 2003 في قضية البنك الجزائري الدولي ضد البنك المركزي قد أكد على هذا الأمر حيث جاء في إحدى حيثيات قراره ".... حيث أنه من المستقر عليه قضائيا أن رفع التظلم المسبق، المنصوص عليه في

¹ - قرار مجلس الدولة، رقم 13772، الصادر بتاريخ 14 أوت 2002، قضية البنك الجزائري الدولي ضد اللجنة

المصرفية، مجلة مجلس الدولة، عدد 02، 2002، ص 221.

² - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 230.

المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية، ضد قرار إداري يسمح لصاحبه رفع طلب وقف تنفيذه، مما يتعين القول إن الطلب الحالي استوفى أوضاعه وهو مقبولا شكلاً¹.

ثالثاً: تقديم طلب وقف التنفيذ بدعوى مستقلة

يشترط لقبول دعوى وقف تنفيذ قرارات س.ض.م، أن تقدم طلبات وقف التنفيذ بدعوى مستقلة عن دعوى الإلغاء.

الفرع الثاني: الشروط الموضوعية لقبول دعوى وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط المصرفي

إن وقف تنفيذ القرار الإداري الصادر عن س.ض.م، إما أن يأمر به مجلس الدولة، باعتباره الجهة القضائية المختصة للفصل في دعوى الموضوع، وإما أن يأمر به قاضي الاستعجال الإداري في حالتي الاستعجال الفوري، وحالة الاستعجال القصوى²، وتختلف شروط القضاء بوقف تنفيذ القرار الإداري باختلاف حالاته.

أولاً: الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ قرارات سلطات ضبط مصرفي

إن الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ قرارات س.ض.م، يمكن حصرها في شرطين هما الضرر الصعب تداركه، وجدية الدفوع المثارة.

1- الضرر الصعب تداركه³: لا يتعين على الهيئة الفاصلة في طلب وقف تنفيذ قرار س.ض.م، التأكد من كون تنفيذ القرار المطعون فيه، من شأنه أن يؤدي إلى إحداث ضرر يصعب إصلاحه أو تداركه لاحقاً وهذه الصيغة التي سادت شيئاً فشيئاً، ويبدو أن الاجتهاد القضائي قد استقر على اعتبار الأمر كذلك، إذا ما أدى تنفيذ القرار الإداري إلى نتائج يصعب جبرها أو تداركها فيما بعد بالرجوع إلى الحالة الأولى.

¹ - قرار مجلس الدولة، رقم 14489، المرجع السابق.

² - المواد 01/834، 910، 919، 921، 926، من القانون 08-09، المرجع السابق.

³ - المادة 912 من نفس القانون، ص 84.

نجد أن مجلس الدولة أكد على شرط ضرر في قراره الصادر بتاريخ 30 ديسمبر 2003، بمناسبة فصله في دعوى وقف التنفيذ التي رفعها البنك التجاري الصناعي الجزائري ضد اللجنة المصرفية، حيث جاء في حيثياته ما يلي: "...حيث أن وجود نزاع مطروح أمام المحاكم بين البنك الخارجي الجزائري، والبنك التجاري الصناعي الجزائري، من شأنه أن يجعل العارضين يشكون في حياد المصفي حيث أن هذا الارتباط بالرغم من عدم ثبوته بأي دليل من شأنه إعاقة التسيير المنصف لعمليات التصفية التي من شأنها إلحاق الضرر بمجموع الغير.... لهذه الأسباب..... في الموضوع الأمر بوقف تنفيذ القرار رقم 09 المؤرخ في 21/08/2003...¹.

2- شرط الجدية: يجب على العارض إثارة دفع جدي على الأقل يوحي باحتمال صدور قرار لصالحه في الموضوع، ويقصد بشرط الجدية، أن يكون طلب الإلغاء قد يبنى على أسباب جدية وقوية ترجح مسألة إلغائه من جانب القاضي وهو ما يفرض على قاضي التوقيف أن يفحص الأسس التي بنيت عليها دعوى الإلغاء.²

نجد أن مجلس الدولة الجزائري وفي قراره الصادر بتاريخ 30 ديسمبر 2003، قد أكد على شرط الجدية، حيث قضى بأن جدية المخالفات المعاينة من قبل اللجنة المصرفية، لا تبرر وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، حيث ورد في حيثياته: "...حيث أن المخالفات المعاينة من طرف اللجنة المصرفية، للشروع في إجراء تأديبي ضد البنك التجاري

¹ -قرار مجلس الدولة، رقم 19081، الصادر بتاريخ 30 ديسمبر 2003، قضية مساهمي بنك التجاري الصناعي الجزائري ضد اللجنة المصرفية، يتعلق بدعوى وقف التنفيذ لقرار تعيين مصفي البنك، مجلة مجلس الدولة، العدد 06، 2005، ص 72.

² - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 236.

والصناعي الجزائري، تبدو جدية تبدو جدية ليس من شأن الأوجه المثارة على ضوء ما توصل إليه التحقيق الحالي في الملف، تبرير وقف تنفيذ القرار المطعون فيه¹.

ثانيا: الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ قرارات س.ض.م في حالة الاستعجال الفوري

يتميز وقف تنفيذ القرارات الإدارية عملا بالمواد من 910 إلى 914 من ق.إ.م.إ، عن وقف التنفيذ المنظم بموجب المادة 919 لكونه يأمر به في مواجهة قرار إداري ولو بالرفض، ويأمر به قاضي الاستعجال وليس قاضي الموضوع، ووقف التنفيذ في هذه الحالة يتعلق بقضايا الاستعجال الفوري "réfère d'urgence"، وهو نظام لوقف التنفيذ استحدث بموجب ق.إ.م.إ ويشترط المشرع لوقف تنفيذ قرارات س.ض.م في هذه الحالة، نفس شروط وقف التنفيذ أمام قاضي الموضوع، السالفة الذكر².

ثالثا: الشروط الموضوعية لوقف تنفيذ القرارات س.ض.م في حالة الاستعجال القصوى

الأصل العام أن القضاء الاستعجالي الإداري في حالة الاستعجال القصوى، غير مختص بوقف تنفيذ قرارات س.ض.م، بل أكثر من ذلك لا يجوز له أن يعترض سبيل تنفيذ أي قرار إداري ولو بطريقة غير مباشر، كأن يكون الإجراء الذي أمر به في النزاع المطروح عليه من شأنه أن يعرقل حسن تنفيذ قرار إداري، سواء كان هذا القرار متعلق مباشرة بالمنازعة، أو متعلق بها بطريقة غير مباشرة أو منبت الصلة بها، وهذا ما فرضته المادة 921 من قانون إجراءات المدنية والإدارية، إلا أنه إذا اتسم قرار س.ض.م بعدم المشروعية صراحة، من شأنها أن تزيل عنه الصيغة الإدارية، وتحوله إلى اعتداء مادي، زالت عنه الحصانة ليكون محل دعوى استعجالية، واختص القضاء الاستعجالي بأن يتخذ أي إجراء لوقف فعل الاعتماد المادي، ولو أدى ذلك إلى اعتراض تنفيذ القرار.

¹ - قرار مجلس الدولة، رقم 019452، مؤرخ في 30 ديسمبر 2003، قضية مساهمي بنك التجاري والصناعي الجزائري ضد اللجنة المصرفية، يتعلق بدعوى وقف تنفيذ القرار المتعلق بتعيين مصفي للبنك، مجلة مجلس الدولة، العدد 06، 2005، ص 86.

² - أوقارت بوعلام، المرجع السابق، ص 74.

وبالتالي فإنه يجب توافر حالة من حالات الاستعجال القصوى والمتمثلة في التعدي، الاستيلاء والغلق الإداري، حتى يختص قاضي الاستعجال بوقف تنفيذ القرار الإداري، فالاعتداء المادي قد ينصب على حق الملكية العقارية فيسمى استيلاء، أو يتضمن غلقاً، فيسمى بالغلق الإداري غير مشروع، وهاتين الحالتين لا يمكن تصور انطباقها على س.ض.م، وكذلك حالة التعدي التي سنتطرق إليها باعتبارها من الحالات التي سبق وأن صدرت اللجنة المصرفية قرار اعتبره مجلس الدولة تعدي، وأقر بوقف تنفيذ قرارها هذه.

لم يحدد المشرع الجزائري مفهوم التعدي وكذلك قوانين المقارنة، سواء الفرنسي أو المصري، أما بالنسبة للقضاء الجزائري، نجد أن الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا سابقاً قد اعتبرت التعدي "كل تصرف من الإدارة يكون مشوباً بخطأ جسيم على الحقوق الأساسية للأفراد"¹، فالتعدي ناشئ القرار الإداري ذاته، فيكون عند صدوره محتوي بعيب جسيم إلى حد لا يكون معه مجرد قرار غير مشروع، بل ينحدر به إلى مجرد عمل مادي، كما لو لم يصدر القرارات إطلاقاً، وأمام هذه الحالة يتعين على قاضي الأمور المستعجلة، أن يفحص فيما إذا كان القرار الذي صدر قد استند إلى نص قانوني أو تنظيمي معين، ويدخل في صلاحية سلطة الضبط المصرفي مصدرة القرار².

ومن تطبيقات وقف التنفيذ من قبل قاضي الاستعجال القصوى، قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 09 فيفري 2000 قضية يونين بنك ضد اللجنة المصرفية، حيث تدور مجريات القضية أن يونين بنك رفع دعوى وقف تنفيذ قرار بنك الجزائر الفاضي بسحب الاعتماد من هذا البنك، وأسس دفاع يونين بنك دعواهم، على أن سحب الاعتماد كعقوبة تأديبية من اختصاص اللجنة المصرفية دون غيرها، وهذا وفقاً لأحكام ق.إ.م.إ، وقد أقر

¹ -خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص 188.

² - هذيلي أحمد، سلطات القضاء في شل القوة التنفيذية لقرارات مجلس المنافسة، ملتقى وطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة، جامعة بجاية، الجزائر، 2007، ص 294، 295.

مجلس الدولة في قراره، أن سحب الاعتماد من طرف بنك الجزائر يمثل تعدي في مفهوم القانون وقام بوقف تنفيذ قراره الأخير بموجب أمر استعجالي¹.

المطلب الثالث: الفصل في دعوى وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط المصرفي

تختلف إجراءات الفصل في دعوى وقف التنفيذ من قبل مجلس الدولة، بين دعوى الوقف المرفوعة أمام قاضي الموضوع (الفرع الأول)، وبين المرفوعة أمام قاضي الاستعجال (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إجراءات وقف التنفيذ أمام قاضي الموضوع

كما سبق الإشارة إليه، فإن الأصل العام أن القرارات الإدارية الصادرة عن س.ض.م، تكون واجبة التنفيذ إلا إذا ترتب عن تنفيذها نتائج يتعذر تداركها، فهنا يجوز لمجلس الدولة كاستثناء عن هذا الأصل وقف تنفيذ القرار بطلب من المعني²، والفصل في هذا الأمر يعتبر فصلا في أمر مستعجل بطبيعته يستلزم أن تكون إجراءاته سريعة ومبسطة.

إن دعوى وقف التنفيذ يخضع الفصل فيها لمبدأ السرعة في الإجراءات وتبسيطها، وهذا ما وردت بشأن نصوص صريحة في ق.إ.م.إ، إذ تخضع إجراءات التحقيق في طلب وقف تنفيذ قرارات س.ض.م لمعيار التعجيل، كما يتم تقليص الأجل الممنوحة لسلطة الضبط المصرفي المعنية لتقديم ملاحظاتها حول مضمون الطلب احتراماً لحق الدفاع، وإن لم تبد الجهة المعنية أية ملاحظات في الأجل الممنوح لها استغنى عن ذلك دون إعدار³. وللقاضي السلطة التقديرية في تحديد الوقت الممنوح لسلطة الضبط المصرفي المعنية، لتقديم ملاحظاتها حول مضمون الطلب، وكلما زادت درجة الاستعجال، كلما ألح بالتوازي

¹-قرار مجلس الدولة، رقم 001496، الصادر بتاريخ 2000/05/08، متعلق بالتماس إعادة النظر في أمر استعجالي

صادر عن مجلس الدولة بوقف تنفيذ قرار محافظ بنك الجزائر .

²- المادة 833 من القانون 08-09، المرجع السابق.

³-المادة 835 من القانون 08-09، المرجع السابق.

داعي تقصير المواعيد لأقل وقت ممكن، ومع ذلك فالأمر في النهاية مرتبط بظروف كل حال على حدا حسب يقدره القاضي¹.

ونظرا للطابع المستعجل لطلبات وقف التنفيذ، أجاز المشرع للمحكمة الفصل في هذه الطلبات دون تحقيق، إذا ما تبين من العريضة الافتتاحية للدعوى ومن الطلبات في حد ذاتها، أن رفضها مؤكد²، كأن يتضمن الطلب وقف تنفيذ قرار مجلس النقد والقرض القاضي بسحب اعتماد بنك أو مؤسسة مالية، وذلك لعدم استغلاله لمدة تفوق اثني عشر (12) شهرا من تاريخ تبليغه³.

كانت دعوى الوقف وفي ظل قانون الإجراءات المدنية الملغى، ينظر فيها رئيس مجلس الدولة باعتباره من يتولى النظر في الدعاوى الاستعجالية، وهو ما ثبت من خلال قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 01 أبريل 2003 ملف 14489 قضية البنك الجزائري الدولي ضد البنك المركزي السالف الذكر⁴، حيث فصل في دعوى الوقف رئيسة مجلس الدولة بمفردها، وهذا قد يخلق تضاربا في الأحكام بين الجهة التي تنتظر في دعوى الوقف، والتشكييلة الجماعية التي تظهر في دعوى الموضوع⁵.

يتم الفصل في دعوى وقف التنفيذ بأمر مسبب⁶، ونظرا للطابع المعجل للدعوى، يتم التبليغ الرسمي القاضي بوقف تنفيذ القرار الإداري خلال أربعة وعشرين (24) ساعة، وعند الاقتضاء يبلغ بجميع الوسائل إلى الخصوم المعنيين وإلى سلطة المطعون فيه ابتداء من تاريخ وساعة التبليغ الرسمي أو تبليغ أمر وقف التنفيذ إلى سلطة الضبط المصرفي

¹ - أوقارت بوعلام، المرجع السابق، ص 88.

² - المادة 02/835 من القانون 08-09، المرجع السابق.

³ - المادة 95 من الأمر 03-11، المرجع السابق.

⁴ - قرار مجلس الدولة، رقم 14489، المرجع السابق.

⁵ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 242، 243.

⁶ - المادة 02/836 من القانون 08-09، المرجع السابق.

مصدرة القرار¹، فإن لم تستجب هذه الأخيرة، يجوز للخصم أن يلتبس من المحكمة الإدارية توقيع غرامة تهديدية في مواجهة سلطة الضبط المصرفي التي لم تسحب لأمر وقف التنفيذ عملاً بأحكام المادة 981 من ق.إ.م.إ.

الفرع الثاني: إجراءات وقف التنفيذ أمام قاضي الاستعجال

تتميز إجراءات وقف التنفيذ في حالة الاستعجال بالسرعة، فعندما يخطر قاضي الاستعجال بطلبات مؤسسة وفقاً لأحكام المادة 919 من ق.إ.م.إ، يستدعي الخصوم إلى الجلسة في أقرب الأجل وبمختلف الطرق، وعندما لا يتوفر شرط الاستعجال في الطلب أو يكون هذا الأخير غير مؤسس، يرفض قاضي الاستعجال هذا الطلب بأمر مسبب، وتعتبر القضية مهية للفصل فور استكمال إجراءاتهما:

- تقديم العريضة الرامية إلى وقف تنفيذ القرار الإداري أو بعض أثاره مرفقة بنسخة من عريضة دعوى الموضوع تحت طائلة عدم قبولها، وتبلغ رسمياً العريضة إلى المدعى عليهم، وتمنح للخصوم أجل قصيرة من طرف المحكمة، ليقدموا مذكرات الرد أو ملاحظاتهم، ويجب احترام هذه الأجل الممنوحة وإلا إستغنا عنها دون إعدار.

- التأكد من استدعاء الخصوم بصفة قانونية إلى الجلسة

وبالنسبة للتحقيق في مادة الاستعجال الإداري، فيختتم بانتهاء الجلسة ما لم يقرر قاضي الاستعجال تأجيل اختتامه إلى تاريخ لاحق، ويخطر به الخصوم بكل الوسائل.

وأجاز المشرع توجيه المذكرات والوثائق الإضافية خلال الفترة الممتدة بين الجلسة وقبل إختام التحقيق، مباشرة إلى الخصوم الآخرين عن طريق محضر قضائي، بشرط أن يقدم الخصم المعني الدليل عما قام به أمام القاضي، ويفتح التحقيق من جديد في حالة التأجيل إلى جلسة أخرى، ويتم الفصل في طلب وقف التنفيذ بأمر استعجالي، ويتم التبليغ الرسمي له، وعند الاقتضاء يبلغ بكل الوسائل و في أقرب الأجل، ويرتب الأمر

¹ - المادة 837 من القانون 08-09، المرجع السابق.

الاستعجالي المتضمن وقف تنفيذ القرار الإداري أثاره من تاريخ التبليغ الرسمي أو التبليغ للخصم المحكوم عليه، والمتمثل في هذه الحالة في سلطة الضبط المصرفي مصدرة القرار محل دعوى وقف التنفيذ، غير أنه يجوز للقاضي الاستعجال أن يقرر تنفيذ أمر وقف التنفيذ فور صدوره، كما يبلغ أمين ضبط الجلسة بأمر من القاضي منطوق أمر وقف التنفيذ، ممهورا بالصيغة التنفيذية في الحال إلى الخصوم، مقابل وصل استلام إذا اقتضت ظروف الاستعجال ذلك¹.

¹ - المواد من 924 إلى 935 من القانون 08-09، المرجع السابق.

الخاتمة

من خلال دراستنا لموضوع الرقابة القضائية على سلطات الضبط المصرفي، يتبين لنا أن هذه الأخيرة تعتبر سلطة ضبط مستقلة مكلفة بضبط القطاع المصرفي، وأيضاً يمكن الجزم على تمتع سلطات الضبط المصرفي بامتيازات السلطة العامة من خلال ما تصدره من أنظمة وقرارات فردية وأخرى تنظيمية لتحقيق المصلحة العامة، وذلك باعتبارها نوع من الإدارة الحديثة للدولة الضابطة وفق ما تفتضيه مبادئ الاقتصاد الحر، حيث يمارس مجلس النقد والقرض سلطته الضبطية عن طريق ما يصدره من أنظمة باعتباره سلطة نقدية، وكذلك من خلال إصداره لمختلف القرارات الفردية.

أما بالنسبة للجنة المصرفية، نجد أنها تتمتع هي الأخرى بسلطة ضبط القطاع المصرفي، من خلال ما تمارسه من رقابة على الوثائق وفي عين المكان، على البنوك والمؤسسات المالية، والتي يمكن أن يترتب عنها فرض عقوبات في حال اكتشاف تجاوزات ومخالفات للنصوص التشريعية أو الأنظمة التي يصدرها مجلس النقد والقرض.

إلا أن حلول هذه السلطات محل السلطة التنفيذية في مجال الضبط المصرفي لم يقابله نظام رقابة قضائية يساير انتقال امتيازات السلطة العامة إليها، فإغفال المشرع عن إعطاء تكييف قانوني لسلطات الضبط المصرفي بقانون النقد والقرض يتوافق مع مقتضيات المادة 161 من الدستور، فإن رقابة القضاء الإداري على قرارات السلطة العامة المخولة لهذه السلطات بمفهوم الإدارة الكلاسيكية تبقى مخالفة لما جاء بالدستور، فتدرك المشرع للوضع بإحالة الاختصاص إلى مجلس الدولة بموجب النصوص الخاصة بالقانون النقد والقرض وفقاً للمادة (09) من القانون العضوي 98-01 والمادة (901) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

يمارس مجلس الدولة رقابته على قرارات سلطات الضبط المصرفي، عن طريق دعاوى الإلغاء ووقف التنفيذ المرفوعة أمامه، والتي ينتج عنها أثراً مباشرة في مواجهة القرارات الضبطية المحتوات على عيب من عيوب المشروعية، إما بإلغائها أو بوقف تنفيذها إلى غاية الفصل في دعوى الموضوع.

إن تدخل القضاء الإداري ميدانيا ممثلا في مجلس الدولة جد إيجابي لحل بعض الإشكالات المطروحة، وقد تمكنا من خلال هذا البحث إلى الوصول بجملته من النتائج تم تدعيمها مجموعة من الاقتراحات.

وقد توصلنا في دراستنا للنتائج التالية:

-إن عدم إعطاء تكييف قانوني لسلطات الضبط المصرفي، يثير الجدل حولها ويؤدي إلى عدم دستورية رقابة القضاء الإداري على قراراتها، إلا أنه وبعد دراستنا لطبيعة القانونية لسلطات الضبط المصرفي، توصلنا إلى اعتبارها من بين السلطات الإدارية المستقلة، والتي نجد محلها في المعيار العضوي المنصوص عليه في المادة (901) من قانون إجراءات المدنية والإدارية، وكذلك المنصوص عليه في المادة (09) من القانون العضوي 98-01 باعتبارها من بين الهيئات العمومية الوطنية، وبالتالي فرقابة القضاء الإداري ممثلا في مجلس الدولة على قرارات سلطات الضبط المصرفي رقابة غير مخالفة لأحكام الدستور.

- تتميز دعاوى إلغاء قرارات سلطات الضبط المصرفي، من حيث الشروط الشكلية لرفعها من خلال صفة الطاعن، حيث أتاح المشرع لوزير المالية فقط حق الطعن في أنظمة مجلس النقد والقرض، ولم يتح للمتعاملين الاقتصاديين المعنيين بها من ممارسة هذا الحق، وهذا ما يعتبر إهدار لحق المتعاملين الاقتصاديين في الطعن في أنظمة مجلس النقد والقرض التي تمس بمراكزهم القانونية، على خلاف القرارات الفردية التي أتاح المشرع للمستهدفين منها بشكل مباشر حق الطعن فيها، وهو نفس الأمر بالنسبة للجنة المصرفية فقد كرس المشرع حق الطعن لكل من له صفة ومصلحة.

-إن المشرع الجزائري وبفرضه لوجوبية تقديم تظلم إداري مسبق أمام مجلس النقد والقرض بالنسبة للتراخيص كشرط لقبول دعوى الإلغاء، واشترطه لمدة 10 أشهر من تاريخ رفض الطلب الأول بمنح الترخيص لتقديم الطلب الثاني، يكون قد حمل المتعاملين

الاقتصاديّين المعنيين بهذه القرارات عبئ الانتظار لأجل مطولة حتى يتمكنوا من رفع دعوى الإلغاء، بما يعرض مصالحهم الاقتصادية لوقوع أخطار وخسائر يصعب تداركها لاحقاً.

- تتميز دعاوى إلغاء قرارات سلطات الضبط المصرفي من حيث الأجل المقصورة، والتي لا تتجاوز 60 يوماً من تاريخ النشر والتبليغ، حيث تعتبر الأجل قصيرة بالمقارنة بالأحكام المقررة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

- على اعتبار أن قانون النقد والقرض، لم ينص على إمكانية رفع دعوى وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط المصرفي، فإن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، يعتبر الشريعة العامة في غياب نص خاص، وبالتالي تطبق أحكامه على قرارات سلطات الضبط المصرفي.

- بالنسبة لوقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط المصرفي في حالة الاستعجال القصوى، فإنه يشترط توافر حالة التعدي التي سبق وأن أقرها مجلس الدولة في بعض قرارات سلطات الضبط المصرفي، على خلاف حالة الغلق والاستيلاء التي يمكن تصور انطباقها بالنسبة لقرارات هذه السلطات، وترفع دعاوى وقف تنفيذ سلطات الضبط المصرفي، أمام قاضي الموضوع أو عن طريق دعوى استعجالية.

- نجد أن قانون النقد والقرض، يكتفه نوع من الغموض من حيث الجهة الخولة لها إعداد النظام الداخلي للجنة المصرفية، وهو ما أدى باللجنة إلى إصدار القرار رقم 93-01 الذي تضمن نظامها الداخلي، ويعاب على هذا النظام عدم مشروعيته، لعدم اختصاص اللجنة المصرفية في الأصل بإعدادها.

- يبقى من الصعب على القضاء الإداري مراقبة قرارات سلطات الضبط المصرفي، التي تتبع من سلطتها التقديرية، كالقرارات المتعلقة بنعيين متصرف مؤقت من قبل اللجنة المصرفية لوجود أزمة في التسيير، على خلاف باقي القرارات التي تكون فيها سلطات

الضبط المصرفي مقيدة بنص القانون ويتوافر شروط معينة، كقرارات منح التراخيص وسحبها من قبل مجلي النقد والقرض.

وللمساهمة في إثراء هذا الموضوع نقدم المقترحات التالية:

-الأخذ باجتهاد مجلس الدولة في قراره رقم 002129 مؤرخ في 08 ماي 2000 بتكييف سلطات الضبط المصرفي (اللجنة المصرفية) على أنها "هيئة إدارية مستقلة وليست جهة قضائية مختصة وأن الطعن في قراراتها بشكل طعن بالبطلان"، وذلك بتعديل قانون النقد والقرض، والنص صراحة على طبيعة سلطات الضبط المصرفي كهيئات إدارية مستقلة احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات وتكريس دستورية رقابة القضاء الإداري على قراراتها.

-تعديل قانون النقد والقرض، وذلك بإزالة الشرط المتعلق بوجوبه تقديم طلب ثاني بعد عشرة (10) أشهر من رفض الطلب الأول بالنسبة لقرارات منح التراخيص التي يمنحها مجلس النقد والقرض وذلك لقبول الطعن بالإلغاء في هذه القرارات، هذا الشرط يعتبر كتظلم إداري مسبق من نوع خاص، والذي يؤدي إلى إطالة أمد النزاع وضياع حقوق المتعاملين الاقتصاديين ووقوع أضرار بمصالحهم الاقتصادية يصعب تداركها لاحقاً.

-التمديد في أجل الطعن القضائي بالإلغاء في قرارات سلطات الضبط المصرفي، ذلك أن الأجل الممنوح والمتمثل في ستين (60) يوماً من تاريخ النشر أو التبليغ، يعتبر أجل قصيراً جداً، لا يمكن المتعاملين الاقتصاديين المتضررين من قرارات هذه السلطات، من دراستها واتخاذ الإجراءات المناسبة لرفع الدعوى، خاصة إذا علمنا أن قرارات سلطات الضبط المصرفي تنطوي على الجانب التقني والذي يحتاج لأجل مطولة للدراسة.

-الأخذ باجتهاد مجلس الدولة في قراره رقم 172994 الصادر في 27-7-1998 بأن "كل القرارات ذات الطبع الإداري قابلة للطعن فيها عندما تتخذ مخالفة للقانون أو عندما تكون مشوبة بتجاوز السلطة"، وقراره رقم 182491 الصادر في 17-01-2000 الذي أكد "أن الطعن من أجل تجاوز السلطة حتى ولم يكن هناك نص"، وذلك بتعديل نص

المادة (05) و(107) من الأمر 11-03 بحذف عبارة "يقدمه الوزير المكلف بالمالية" و"وحدها قابلة للطعن القضائي" على التوالي تماشياً مع ما جاء بالدستور وحقوق و ضمانات.

-تكريس إمكانية الطعن في جميع القرارات الضبطية للجنة المصرفية، وعدم قصرها على القرارات المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقت، أو المصفي، والعقوبات التأديبية، وذلك حفاظاً على حقوق المتعاملين الاقتصاديين المعنيين بقرارات اللجنة المصرفية، وتكريساً لمبدأ المشروعية الذي يقضي بخضوع جميع الأعمال للرقابة القضائية.

-الأخذ باجتهاد مجلس الدولة في قراره رقم 019081 المؤرخ في 30-12-2003 "بوقف تنفيذ قرار تعيين مصفي للبنك"، بناءً على أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية حالياً واستبعاده للمادة (107) من الأمر 11-03 بنصها "تكون الطعون من اختصاص مجلس الدولة وهي غير موقفة التنفيذ"، وذلك بإعادة صياغة نص هذه المادة من جديد وتمكين المتعاملين الاقتصاديين من درء العواقب الوخيمة للقرارات الصادرة عن سلطات الضبط المصرفي القابلة للإلغاء قضائياً كضمانة تكرر حقيقة دولة القانون.

-سن قانون للضبط الاقتصادي، يعمل على توحيد وتقريب الأنظمة القانونية والإجرائية وقواعد تنظيم وسير سلطات الضبط الاقتصادي بصفة عامة وسلطات الضبط المصرفي.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المراجع

أولاً-النصوص القانونية:

1-الدستور:

- دستور الجزائر لسنة 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي، رقم 89-18، المؤرخ في 28 فبراير 1989، المتعلق بنشر تعديل الدستور، الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، جريدة الرسمية عدد 09، المؤرخة في 01 مارس 1989.
- دستور الجزائر لسنة 2016، الصادر بموجب القانون رقم 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، جريدة الرسمية عدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.

2-القوانين:

أ-القوانين العضوية:

- القانون العضوي 98-01، المؤرخ في 03 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، جريدة الرسمية عدد 37، المؤرخ في 01 يونيو 1998.

ب-القوانين العادية:

- القانون رقم 86-12، المؤرخ في 19 أوت 1986، يتعلق بالنظام البنوك والقرض، الجريدة الرسمية عدد 34، المؤرخة في 20 أوت 1986.
- القانون 90-10، المؤرخ في 14 أبريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض، جريدة الرسمية عدد 16، المؤرخة في 18 أبريل 1990.
- القانون 01-10، المؤرخ في 03 جويلية 2001، يتضمن قانون المناجم، جريدة رسمية، عدد 35، المؤرخ في 04 جويلية 2001.
- القانون رقم 07-01، المؤرخ في 27 فيفري 2007، يتعلق بتعاونيات والادخار والقرض، جريدة الرسمية، عدد 15، المؤرخة في 28 فيفري 2007.

- القانون 08-09، المؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جريدة الرسمية، عدد 21، المؤرخة في 23 أبريل 2008.

3 - الأوامر:

-الأمر رقم 71-47 المؤرخ في 30 يونيو 1971، يتضمن تنظيم مؤسسات القرض، جريدة الرسمية عدد 55، المؤرخة في 06 يوليو 1971.

-الأمر رقم 75-59 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون التجاري، المعدل والمتمم بموجب القانون 05-02، المؤرخ في 08 فيفري 2005، جريدة الرسمية عدد 101، المؤرخة في 19 ديسمبر 1975.

-الأمر 01-01، المؤرخ في 27 فيفري 2001، المؤرخ في 28 فيفري 2001.

- الأمر 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، جريدة رسمية، عدد 25، المؤرخة في 20 جويلية 2003.

- الأمر 03-11، المؤرخ في 20 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، جريدة رسمية، عدد 52، المؤرخة في 27 أوت 2003.

- الأمر رقم 10-04، المؤرخ في 26 أوت 2010، يعدل ويتمم الأمر 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، جريدة رسمية، عدد 50، المؤرخة في 01 سبتمبر 2010.

4-أنظمة مجلس النقد والقرض

-النظام رقم 91-09، المؤرخ في 14 مارس 1991، المحدد لقواعد تسيير المصارف والمؤسسات المالية، المعدل والمتمم بموجب النظام رقم 95-04، المؤرخ في 20 أبريل 1995، جريدة الرسمية، عدد 39، المؤرخة في 23 جويلية 1995.

- النظام رقم 91-10، المؤرخ في 14 أوت 1991، يتضمن شروط فتح مكاتب تمثيل البنوك والمؤسسات المالية الأجنبية، جريدة الرسمية، عدد 25، المؤرخة في 01 أبريل 1992.

- النظام رقم 92-05، يتعلق بالشروط الواجب توافرها في مسيري البنوك والمؤسسات المالية وممثليها، جريدة الرسمية، عدد 08، المؤرخة في 07 فيفري 1993.

- النظام رقم 93-01، المؤرخ في 03 جانفي 1993، يحدد شروط تأسيس بنك ومؤسسة مالية وشروط إقامة فرع بنك ومؤسسة مالية، المعدل والمتمم بموجب النظام رقم 2000-02، المؤرخ في 02 أبريل 2000، جريدة رسمية، عدد 17، المؤرخة في 14 مارس 1993.

- النظام رقم 2000-02، المؤرخ في 02 أبريل 2000، يعدل ويتم النظام رقم 93-01، المؤرخ في 03 جانفي 1993، يحدد شروط تأسيس بنك ومؤسسة مالية وشروط إقامة فرع بنك ومؤسسة مالية، جريدة رسمية، عدد 27، المؤرخة في 10 ماي 2000.

- النظام رقم 06-02، المؤرخ في 24 سبتمبر 2006، يحدد شروط تأسيس بنك ومؤسسة مالية وشروط إقامة فرع بنك ومؤسسة مالية، جريدة رسمية، عدد 77، المؤرخة في 02 ديسمبر 2006.

- النظام رقم 08-04، المؤرخ في 23 ديسمبر 2008، يتعلق بالحد الأدنى لرأسمال البنوك والمؤسسات المالية العاملة في الجزائر، جريدة رسمية، عدد 72، المؤرخة في 24 ديسمبر 2008.

5-قرارات بنك الجزائر:

-القرار رقم 2000-03، مؤرخ في 08 أكتوبر 2000، يتضمن اعتماد بنك الريان الجزائري، جريدة رسمية، عدد 63، المؤرخة في 25 أكتوبر 2000.

-القرار اعتماد رقم 06-01، مؤرخ في 22 فيفري 2006، يتضمن اعتماد مؤسسة مالية، ستيلام الجزائر، جريدة رسمية، عدد 22، المؤرخة في 09 أبريل 2006.

6-آراء المجلس الدستوري:

-رأي المجلس الدستوري، رقم 01/ر.ق.ع.م.د/05، المؤرخ في 17 يونيو 2005، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور، جريدة الرسمية، عدد 51، المؤرخة في 20 جويلية 2005، ص من 03 إلى 05.

-رأي المجلس الدستوري، رقم 02/ر.ق.ع.م.د/11، المؤرخ في 06 جويلية 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01، المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، جريدة الرسمية، عدد 43، المؤرخة في 03 أوت 2011، ص من 04 إلى 07.

7-قرارات مجلس الدولة:

-قرار مجلس الدولة رقم 0013، مؤرخ في 09 فيفري 1999، قضية بنك والمؤسسة المالية في شكل شركة المساهمة "يونين بنك" ضد محافظ بنك الجزائر.

-قرار مجلس الدولة، رقم 001496، الصادر بتاريخ 2000/05/08، متعلق بالتماس إعادة النظر في أمر استعجالي صادر عن مجلس الدولي بوقف تنفيذ قرار محافظ بنك الجزائر.

-قرار مجلس الدولة، رقم 002129، الصادر بتاريخ 2000/05/08، قضية يونين بنك.

-قرار مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، رقم 13772، الصادر بتاريخ 2002/08/14، قضية البنك الجزائري الدولي ضد اللجنة المصرفية، مجلة مجلس الدولة، العدد الثاني، 2002، ص 221.

-قرار مجلس الدولة، رقم 1201، الصادر بتاريخ 2003/04/01، قضية الجيريان إنترناشيونال بنك ضد محافظ البنك المركزي الجزائري، مجلة مجلس الدولة، العدد السادس، 2005، ص 64.

-قرار مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، رقم 14489، الصادر بتاريخ 2003/04/01، قضية البنك الجزائري الدولي ضد البنك المركزي الجزائري، مجلة مجلس الدولة، العدد الرابع، 2003، ص 138.

-قرار مجلس الدولة، رقم 012101، الصادر بتاريخ 2003/04/11، قضية البنك الجزائري الدولي ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، العدد الثالث، 2003، ص 135 وما بعدها.

-قرار مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، رقم 019452، الصادر بتاريخ 2003/12/30، قضية مساهمي البنك التجاري والصناعي الجزائري ضد اللجنة المصرفية، يتعلق بدعوى إلغاء قرار سحب الاعتماد، مجلة مجلس الدولة، العدد السادس، 2005، ص 86.

-قرار مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، رقم 19081، الصادر بتاريخ 2003/12/30، قضية مساهمي البنك التجاري والصناعي الجزائري ضد اللجنة المصرفية، يتعلق بدعوى وقف تنفيذ قرار تعيين مصفي بنك، مجلة مجلس الدولة، العدد السادس، 2005، ص 72 وما بعد.

-قرار مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، رقم 072652، الصادر بتاريخ 2012/07/19، قضية "م.ع" ضد بلدية بئر مراد رايس، يتعلق بعدم جواز نقض قرارات مجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، العدد العاشر، 2012، ص 170 وما بعد.

ثانياً-الكتب:

1-الكتب باللغة العربية:

-رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001.

-عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الثاني، الجوانب التطبيقية للمنازعة الإدارية، دون طبعة، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.

-وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دون طبعة، دار بلقيس للنشر، الجزائر، دون سنة النشر.

2-الكتب باللغة الفرنسية:

-**ZOUAIMIA Rachid**, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, Edition Houma, Alger, ALGERIE, 2005.

2-الأطروحات والمذكرات :

1-مذكرات ماجيستر :

- أحمد اعراب، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة ماجيستر في القانون، كلية الحقوق، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2007.

- أمين زاوي، آليات الضبط البنكي في الجزائر، مذكرة ماجيستر في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2013، ص51-52.

- بركات جوهرة، نظام المنازعات المتعلقة بنشاط سلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة ماجيستر في قانون العام، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2007.

- بوعلام أوقارت، وقف تنفيذ القرارات الإدارية في أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، مذكرة ماجيستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2012.

- رضوان مغربي، مجلس النقد والقرض، مذكرة ماجيستر، فرع قانون الأعمال، جامعة الجزائر، الجزائر، 2004.

- سمير حدري، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة ماجيستر، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2006.

- سميرة محمدي، منازعات سلطات الضبط الإدارية في المجال الاقتصادي، مذكرة ماجيستر، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو، الجزائر، 2014.

- عبد الحق شيخ، الرقابة على البنوك التجارية، مذكرة ماجيستر، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2010.

- عجرود وفاء، دور اللجنة المصرفية في ضبط النشاط البنكي في الجزائر، مذكرة ماجيستر، فرع قانون خاص، قانون أعمال، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر 2009.

- موسى رحموني، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مذكرة ماجيستر في العلوم القانونية والإدارية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، جامعة الحاج لخضر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، باتنة، الجزائر، 2013.

- محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2012، ص 256، 257، ص 161.

- نبيل محمد نايل، اختصاص القاضي الإداري بمنازعات سلطات الضبط المستقلة، تخصص قانون المنازعات الإدارية، مذكرة ماجيستر، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تيزي وزو، الجزائر، 2013.

- سني زكرياء، رقابة مجلس الدولة على سلطات الضبط المصرفي، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون إداري، جامعة العربي تبسي، تبسة، الجزائر، 2016.

3-المقالات :

1-بالغة العربية:

- بن طيفور نصر الدين، ملاحظات حول قواعد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية ومجلس الدولة، المجلة النقدية للعلوم السياسية والقانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، ص 111.

- عيساوي عز دين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي المالي، أيام 22، 23 ماي 2007، جامعة بجاية، الجزائر، ص 24-42.

- محمد بن ناصر، إجراءات الاستعجال في المادة الإدارية، مجلة مجلس الدولة، العدد الرابع، 2003، صفحة من 72 إلى 83.

-منصور داود، الرقابة القضائية منازعات شرعية قرارات سلطات الضبط الاقتصادي، مجلة الفكر، العدد الثاني عشر، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2015، ص 563 إلى 576.

2-بالغة الفرنسية:

-**CHEVALLIER.J**, Les enjeux de la déréglementation, RDP, N01, Janvier et Février 1987.

-**TEITGEN-COLLY**, Les A.A.I : histoire d'une institution, in COLLIARD et TIMSIT, s/d de, les A.A.I, paris, PUF, 1988, pp 21-73.

-**MODERNE**, les modes des études comparé, in COLLIARD et TIMSIT s/d de les A.A.I, PUF, Paris, 1988, pp 212-213.

-**SABOURIN. P**, Les A.A.I dans l'état, in COLLIARD et TIMSIT, s/d de, les A.A.I, paris, PUF, 1988, pp 93-116.

4-المداخلات العلمية:

- براهيم سليم، رقابة القضاء الإداري على سلطات الضبط المصرفي، ملتقى الدولي الثامن حول التوجيهات الحديثة للقضاء الإداري ودوره في إرساء دولة القانون، جامعة ورقلة، الجزائر، 06-07 مارس 2018.

-فتحي وردية، وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، ملتقى وطني حول سلطات الضبط المستقلة فب المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، ص 324 إلى 345.

- ليلي مادي، تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، ملتقى وطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2007، ص 267 إلى 281.

5-المواقع الإلكترونية:

www.dspace.univ-guelma.dz

www.droit.mjustice.dz

الفهرس

فهرس الموضوعات

1	المقدمة.....
6	الفصل الأول: سلطات الضبط البنكية في الجزائر.....
7	المبحث الأول: سلطات الضبط المستقلة في الجزائر.....
7	المطلب الأول: العراقيل التي تواجه الاعتراف بالسلطات الضبط في نظام الدولة ...
7	الفرع الأول: العراقيل الفقهية.....
8	الفرع الثاني: العراقيل القانونية.....
9	المطلب الثاني: إدخال سلطات الضبط المستقلة في النظام السياسي والإداري للدولة..
10	الفرع الأول: من الجانب الفقهي.....
11	الفرع الثاني: من الجانب القانوني.....
	المطلب الثالث: مبررات إنشاء سلطات الضبط المستقلة خاصة في المجال
11	المصرفي.....
12	الفرع الأول: مبررات سياسية وقانونية.....
12	الفرع الثاني: مبررات تقنية.....
12	المبحث الثاني: مجلس النقد والقرض.....
13	المطلب الأول: تنظيم مجلس النقد والقرض.....
13	الفرع الأول: تشكيلة مجلس النقد والقرض.....
15	الفرع الثاني: نظام سير أعمال مجلس النقد والقرض.....
17	المطلب الثاني: صلاحيات مجلس النقد والقرض.....
17	الفرع الأول: سلطة إصدار القرارات الفردية.....

21	الفرع الثاني: سلطة إصدار أنظمة.....
23	المطلب الثالث: الطبيعة القانونية لمجلس النقد والقرض.....
23	الفرع الأول: الطابع السلطوي لمجلس النقد والقرض.....
24	الفرع الثاني: الطابع الإداري لمجلس النقد والقرض.....
25	الفرع الثالث: الطابع الاستقلالي لمجلس النقد والقرض.....
27	المبحث الثالث: اللجنة المصرفية.....
28	المطلب الأول: تنظيم اللجنة المصرفية.....
28	الفرع الأول: تشكيلة اللجنة المصرفية.....
31	الفرع الثاني: نظام سير أعمال اللجنة المصرفية.....
33	المطلب الثاني: صلاحيات اللجنة المصرفية.....
33	الفرع الأول: سلطة الرقابة والتحقيق.....
35	الفرع الثاني: سلطة اتخاذ التدابير الوقائية والعقابية.....
38	المطلب الثالث: الطبيعة القانونية للجنة المصرفية.....
39	الفرع الأول: الطابع السلطوي للجنة المصرفية.....
39	الفرع الثاني: الطابع الإداري للجنة المصرفية.....
41	الفرع الثالث: الطابع الاستقلالي للجنة المصرفية.....
44	الفصل الثاني: وسائل رقابة القضاء على قرارات سلطات الضبط المصرفي.....
	المبحث الأول: أسس رقابة القضاء الإداري على قرارات سلطات الضبط
45	المصرفي.....

المطلب الأول: الأسس العامة لرقابة القضاء الإداري على قرارات سلطات الضبط	
المصرفي.....	45
الفرع الأول: المعيار العضوي.....	46
الفرع الثاني: المعيار الموضوعي.....	47
المطلب الثاني: الأسس الخاصة لرقابة القضاء الإداري على قرارات سلطات الضبط	
المصرفي.....	48
المطلب الثالث: الانتقادات الموجهة لأسس الرقابة القضائية على قرارات سلطات الضبط	
المصرفي.....	49
المبحث الثاني: دعوى إلغاء قرارات سلطات الضبط المصرفي.....	51
المطلب الأول: الأساس القانوني لدعوى إلغاء قرارات سلطات الضبط	
المصرفي.....	51
الفرع الأول: القوانين الإجرائية.....	52
الفرع الثاني: قانون النقد والقرض.....	53
الفرع الثالث: مدى دستورية دعوى إلغاء قرارات سلطات الضبط المصرفي.....	55
المطلب الثاني: شروط قبول دعوى إلغاء قرارات سلطات الضبط المصرفي.....	57
الفرع الأول: الشروط الشكلية لقبول دعوى إلغاء قرارات سلطات الضبط	57
الفرع الثاني: الشروط الموضوعية لقبول دعوى إلغاء قرارات سلطات الضبط	
المصرفي.....	62
المطلب الثالث: الفصل في دعوى إلغاء قرارات سلطات الضبط المصرفي.....	66
الفرع الأول: مرحلة تهيئة القضية للفصل فيها.....	66
الفرع الثاني: مرحلة صدور القرار الإداري.....	69

70	المبحث الثالث: دعوى وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط المصرفي.....
	المطلب الأول: الأساس القانوني لدعوى وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط
70	المصرفي.....
70	الفرع الأول: تكريس مبدأ وقف التنفيذ في القوانين الإجرائية.....
71	الفرع الثاني: تكريس مبدأ وقف التنفيذ في قانون النقد والقرض.....
	المطلب الثاني: شروط قبول دعوى وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط
73	المصرفي.....
	الفرع الأول: الشروط الشكلية لقبول دعوى وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط
74	المصرفي.....
	الفرع الثاني: الشروط الموضوعية لقبول دعوى وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط
76	المصرفي.....
	المطلب الثالث: الفصل في دعوى وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط
79	المصرفي.....
	الفرع الأول: إجراءات وقف التنفيذ أمام قاضي الموضوع.....
	79
81	الفرع الثاني: إجراءات وقف تنفيذ أمام قاضي الاستعجال.....
84	الخاتمة.....