

المركز القانوني للمجلس النقدي والمصرفي على ضوء أحكام القانون 09-23

The legal status of the Monetary and Banking Council in the Law 23-09

رابح نادية، أستاذة مساعدة قسم أ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد أمين دباغين سطيف 2.

n.rabah@univ-setif2.dz

طالبة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري، تيزي وزو.

تاريخ النشر: 2025/06/30

تاريخ القبول: 2025/05/16

تاريخ الاستلام: 2025/04/21

ملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على أهم المستجدات التي جاء بها القانون النقدي والمصرفي رقم 09-23، وذلك بالتطرق إلى مختلف القواعد القانونية التي تحكم سير المجلس النقدي والمصرفي، من خلال محاولة البحث في طبيعته القانونية. كما تهدف في نقطة ثانية إلى البحث في مدى مسايرة هذا القانون الجديد لمقتضيات الحوكمة من خلال توسيع صلاحيات المجلس، ومدى مسايرة هذا القانون لمختلف الإصلاحات الحاصلة في قطاع العدالة، وذلك من خلال التطرق إلى الرقابة القضائية على أعمال هذا المجلس. **كلمات مفتاحية:** المجلس النقدي والمصرفي، الطابع الإداري، توسيع الصلاحيات، الرقابة القضائية، التقاضي على درجتين. **تصنيف JEL:** XN1، XN2.

Abstract:

This study aims to shed light on the most important developments brought from Monetary and Banking Law No. 23-09, by addressing the various legal rules that govern the functioning of the Monetary and Banking Council, by searching in its legal nature.

It also aims, at a second point, to investigate the extent to which this new law is compatible with the requirements of governance by expanding the powers of the council, and extent to which this law is compatible with the various reforms taking place in the justice sector, by addressing judicial oversight of the acts of this council.

Keywords: Monetary and Banking Council; Administrative character; Judicial control; Two-level litigation.

Jel Classification Codes: XN1, XN2.

. مقدمة:

أدى تطور النشاط الاقتصادي وتشعب مجالاته إلى عجز الدولة عن مواكبة المستجدات الجديدة، فأخذت في الانسحاب التدريجي عن السوق تاركة المجال للمبادرة الخاصة، وبذلك تغير مفهوم الدولة من متدخلة في الحياة الاقتصادية إلى ضابطة، فأصبح البحث عن آليات جديدة لتدارك هذا النقص حتمية لا غنى عنها، ومن هنا تم استحداث سلطات الضبط المستقلة في العديد من القطاعات التي من ضمنها القطاع المصرفي.

في هذا الإطار تعرضت المنظومة البنكية المصرفية الجزائرية لإصلاحات عديدة بدأت بالأمر رقم 71 - 47 الذي يتضمن تنظيم مؤسسات القرض، ثم القانون 90-10 الذي يعتبر نقطة تحول كبيرة في المنظومة المصرفية والنقدية، ومن أهم ما جاء به إنشاء مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية، والذي ألغي في 2003 بموجب الأمر رقم 03-11.

في سنة 2023 ألغي كذلك الأمر 03-11 بموجب القانون رقم 23-09 الذي صدر نتيجة رغبة الدولة في تبني برامج إصلاحية استجابة للتحولات الاقتصادية والمالية العالمية، وكذا من أجل تعزيز نظام الحوكمة في القطاع النقدي والمصرفي، ومن أهم ما جاء به هذا القانون توسيع صلاحيات المجلس بهدف مسايرة التحولات التي شهدتها البيئة المصرفية، وتغيير تسميته إلى المجلس النقدي والمصرفي.

فهل تعزز المركز القانوني لهذا المجلس من خلال القانون رقم 23-09، سواء من حيث القواعد القانونية التي تحكم سيره، أو من حيث الرقابة القضائية على قراراته؟

لمعالجة الموضوع سننتهج المنهج التحليلي الوصفي للقانون رقم 23-09 وذلك بمحاولة تحديد الطبيعة القانونية للمجلس في نقطة أولى ثم الرقابة القضائية على أعمال المجلس النقدي والمصرفي وذلك بالتركيز على أهم النقاط المستحدثة.

1. الطبيعة القانونية للمجلس النقدي والمصرفي

عمد المشرع الجزائري في القانون الجديد رقم 23-09 إلى تغيير تسمية المجلس من مجلس النقد والقرض إلى المجلس النقدي والمصرفي، غير أنه وعلى غرار القوانين السابقة لم يرقم بتعريفه، ولم يعتبره صراحة سلطة إدارية مستقلة بل اكتفى بتكليفه على أنه سلطة نقدية ونص على تشكيلته، واكتفى بإطلاق عليه تسمية "المجلس".

رغم أن المشرع الجزائري لم ينص صراحة على أن المجلس سلطة إدارية مستقلة إلا أنه يعتبر كذلك، فهو ليس مجرد هيئة استشارية تنصب مهمته على تقديم الآراء بل يتمتع بسلطة حقيقية في إصدار قرارات كانت اختصاصا حصريا للسلطة التنفيذية .

(ZOUAIMIA, 2005, p.p 19-20)

2. المجلس النقدي والمصرفي سلطة نقدية

إن المجلس ليس مجرد هيئة استشارية بل يتمتع بسلطة حقيقية في اتخاذ القرارات سواء الفردية أو التنظيمية، حيث نصت المادة 46 من القانون رقم 23-09 في فقرتها الأولى على أن المجلس تخول له صلاحيات في العديد من الميادين باعتباره "سلطة نقدية"، كانت هذه الصلاحيات في الأصل من اختصاص وزير المالية ونقلت لصالح المجلس، حيث خول هذا الأخير بسلطات واسعة أهمها السلطة التنظيمية، إذ يقوم بإصدار أنظمة هدفها تنظيم النشاط المصرفي وجعله يتماشى مع التغيرات التي مست السياسة النقدية بصفة خاصة والاقتصادية بصفة عامة، وكذا اتخاذ قرارات فردية كالترخيص الذي يمنحه لتأسيس البنوك والمؤسسات المالية والاعتماد الذي يمنحه لمباشرة النشاط المصرفي، بل وتمتد سلطته إلى اختصاصات رقابية وفق ما نصت عليه المادة 104 من القانون المذكور أعلاه.

3. الطابع الإداري للمجلس النقدي والمصرفي

على غرار القوانين السابقة المتعلقة بالنقد والقرض لم يحدد القانون النقدي والمصرفي الجديد 09-23 الطبيعة الإدارية للمجلس، لكن بالعود إلى الفقه نجده قد قدم لنا معيارين لتأكيد الطبيعة الإدارية لهيئة ما.

1.3 المعيار المادي

يتمثل في طبيعة الوظائف المسندة لسلطات الضبط المستقلة، إذ من أجل تأدية وظيفة تنظيم وتأطير مختلف قطاعات النشاط الاقتصادي بعدما تخلت عن تأديتها إدارات الدولة التقليدية، لصعوبتها وتقنياتها المعقدة والتي انجرت عن التطور السريع الذي شهدته الساحة الاقتصادية- نجد هذه السلطات قد أخذت على عاتقها مهمة السهر على احترام تطبيق القوانين والتنظيمات المتعلقة بالقطاع الذي تشرف عليه (ZOUAIMIA , 2005, p.p 22-23)

فمن أجل تأدية المجلس النقدي والمصرفي لوظائفه المستحدثة حولت له صلاحيات كانت في الأصل من اختصاص الهيئات الإدارية الكلاسيكية تتمثل في إصدار قرارات واجبة النفاذ تتخذ شكل أنظمة أو قرارات فردية كالتراخيص والاعتماد.

2.3 معيار موضوعي منازعاتي

يتمثل هذا المعيار في خضوع الأعمال الصادرة عن الهيئة لرقابة القضاء الإداري، إذ يرى مجلس الدولة الفرنسي أن تحديد الجهة القضائية المختصة في النظر في الطعون المقدمة لإبطال قرارات سلطة ما يعتبر معيارا لتمتعها بالطبيعة الإدارية (2001, p14) (Conseil d'Etat)

بالعودة إلى القانون النقدي والمصرفي 09-23 نجد المادة 67 منه تنص على أن القرارات التنظيمية للمجلس تكون قابلة للطعن فيها بالإلغاء أمام المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر العاصمة. ونفس الجهة الإدارية تكون مختصة بالطعن أمامها فيما يخص القرارات الفردية المتخذة بخصوص النشاطات المصرفية

4. الطابع الاستقلالي للمجلس النقدي والمصرفي

تعتبر الاستقلالية إحدى أهم الخصائص التي تميز سلطات الضبط فهي المحرك الرئيسي في أدائها لوظائفها، وتميزها عن الإدارات التقليدية. (LAFORUNE, 2001, p14)

وقد عرفها الأستاذ "زوايمية" بأنها عدم الخضوع لأية رقابة سلمية كانت أو وصائية، سواء كانت السلطة المعنية تتمتع بالشخصية المعنوية أم لا على أساس أنها ليست معيارا فعالا لتحديد أو قياس درجة الاستقلالية. (بن زيطة، 2008، ص25)

لم يحدد المشرع الجزائري الطبيعة القانونية للمجلس النقدي والمصرفي، ولم ينص على استقلاليته في القانون 09-23 وذلك على غرار غيره من القوانين السابقة المتعلقة بالنقد والقرض، لذلك سنحاول البحث عن مدى استقلاليته من الناحيتين العضوية والوظيفية.

1.4 الاستقلالية العضوية للمجلس النقدي والمصرفي

تظهر الاستقلالية العضوية للمجلس من خلال مجموعة من العناصر؛ إذ تلعب طريقة إنشاء المجلس، وكذا القواعد الخاصة بتعيين أعضائه واختلاف صفاتهم ومراكزهم القانونية دورا هاما في تحديد درجة هذه الاستقلالية.

نلاحظ أن المجلس النقدي والمصرفي قد أنشئ بموجب نص تشريعي وهو القانون رقم 09-23، وهذا ما يضيف عليه نوع من الاستقلالية في ظل غياب نص دستوري يفصل في طريقة إنشاء هذه السلطات.

من جانب آخر تتميز التركيبة البشرية للمجلس بطابعها الجماعي التعددي، حيث يتكون من أعضاء مجلس إدارة بنك الجزائر وهم: المحافظ كرئيس للمجلس وثلاثة نواب يعينون بموجب مرسوم رئاسي ومدة عهدهم خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة،

وهذا ما نصت عليه المادة 13، و يضاف إليهم ثلاثة أعضاء آخرين نصت عليهم المادة 61 من القانون 09-23 يعينون بموجب مرسوم رئاسي من بينهم شخصية يتم اختيارها نظرا لكفاءتها في المسائل الاقتصادية والمالية، الشخصية الثانية يتم اختيارها بحكم كفاءتها في الصيرفة الإسلامية، أما الشخصية الثالثة فهي إطار من بنك الجزائر على أن يكون برتبة مدير عام على الأقل. غير أن تعيين كل الأعضاء بموجب مرسوم رئاسي دون تدخل هيئات أخرى من أجل اقتراح الأعضاء يجد من استقلاليته. أما بالنسبة لنظام التنافي والامتناع فهو مكرس بالنسبة لأعضاء مجلس إدارة بنك الجزائر، حيث نجد المادة 15 من القانون النقدي والمصرفي تنص على أن وظيفة المحافظ ونوابه تتنافى مع كل عهدة انتخابية ومع كل وظيفة حكومية أو وظيفة عمومية، ولا يستطيع المحافظ أو نوابه ممارسة أي نشاط أو وظيفة أثناء عهدهم، باستثناء تمثيل الدولة أمام المؤسسات الدولية النقدية أو المالية أو الاقتصادية. ويمتد تكريس نظام التنافي حتى خلال مدة سنتين بعد انتهاء عهدهم، إذ يمنعون من أن يسبوا أو يعملوا في مؤسسة خاصة لبنك الجزائر، كما يمنع عليه العمل كوكلاء أو مستشارين في هذه المؤسسات أو الشركات، كما هو وارد في القانون 23-09.

2.4 الاستقلالية الوظيفية للمجلس النقدي والمصرفي

يقصد بالاستقلالية الوظيفية عدم إمكانية تدخل السلطة التنفيذية في صلاحيات وقرارات المجلس النقدي والمصرفي. إن تحديد درجة استقلالية المجلس النقدي والمصرفي من الجانب الوظيفي يستدعي الكشف عن القواعد القانونية المتعلقة بالجانب المالي والإداري.

تنصب الاستقلالية الإدارية في تمتع المجلس بصلاحيات وضع القواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره.

باستقراء نصوص المواد المتعلقة بالقانون النقدي والمصرفي نجدها لا تعترف بالشخصية المعنوية للمجلس، ورغم كون الاعتراف بالشخصية المعنوية لسلطات الضبط المستقلة لا يعتبر عاملا فعالا للكشف عن مدى استقلاليته، إلا أنه يساهم إلى حد ما في إبرازها. (BESAI, 2000, p50).

أما بالنسبة لصلاحيات المجلس في إعداد نظامه الداخلي فقد اعترف له القانون 09-23 بذلك في المادة 62 منه، إذ يتمتع المجلس النقدي والمصرفي بحرية اختيار مجموع القواعد التي تقرر كيفية تنظيمه وسيره.

أما فيما يخص الاستقلال المالي فنجد أن المجلس النقدي والمصرفي هيئة تابعة ماليا لبنك الجزائر، هذا الأخير الذي يعتبر مؤسسة وطنية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.¹ ومن ثمة يمكن القول أن الوسائل المالية لهذا المجلس تخضع كلية لتمويل الميزانية العامة للدولة، ولم يؤهل المشرع لتحصيل إيرادات مالية خارج هذا الإطار.

هكذا يكون المجلس تابعا لبنك الجزائر عضويا ووظيفيا، باعتبار محافظ البنك هو نفسه رئيس المجلس، والموارد المالية للمجلس يحصل عليها من ميزانية الدولة، وبهذا نفس عدم الاعتراف له بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي في القانون النقدي والمصرفي 23-09 على غرار القوانين السابقة المتعلقة بالنقد والقرض. هذا إضافة إلى إجراء القراءة الثانية التي يمارسها وزير المالية على أنظمة المجلس والتي تحد من استقلالية المجلس. (أيت وزو، 2019، ص 15)

5. صلاحيات المجلس النقدي والمصرفي والرقابة القضائية عليها

¹ أنظر المادة 09 من القانون رقم 09-23، مرجع سابق.

يهدف قيام المجلس النقدي والمصرفي بمهمة ضبط السوق المصرفية والمالية، بما تتضمنه من منافسة حرة حول له القانون الجديد صلاحيات جديدة بغية مرافقة التحولات التي عرفت بها البيئة المصرفية حيث نجد هذا القانون قد وسع صلاحياته إلى اعتماد الوسطاء المستقلين ومكاتب الصرف وكذا مزودي خدمات الدفع.

وقد أخضع المشرع الجزائري الأعمال الصادرة عن المجلس لرقابة القضاء لأن الوظيفة الضبطية الممنوحة له قانونا لا يمكن أن تكون شرعية إلا إذا كانت خاضعة لمبدأ رقابة القضاء على أعماله.

1.5 توسيع صلاحيات المجلس النقدي والمصرفي

إن رغبة المشرع في ضبط القطاع المالي والمصرفي جعلته يخول للمجلس العديد من الصلاحيات التي كانت في الأساس من اختصاص الإدارة التقليدية ممثلة في وزارة المالية، ورغبة منه في مرافقة التحولات الاقتصادية التي شهدتها العالم بهدف تعزيز مقتضات الحوكمة قام بتوسيع صلاحيات المجلس في اعتماد الوسطاء المستقلين وكذا مكاتب الصرف ومزودي خدمات الدفع، وبذلك يتمتع المجلس بسلطة إصدار الأنظمة باعتباره سلطة نقدية، كما يتمتع بصلاحيات إصدار القرارات الفردية، إضافة إلى صلاحيته في سحب الاعتماد وفق ما نصت عليه المادة 104 من القانون الجديد.

2.5 الاختصاص التنظيمي للمجلس

يطلق على الاختصاص التنظيمي أيضا مصطلح اللوائح وهي طائفة من القرارات الإدارية التي تتضمن قواعد عامة وبمجردة تنطبق على عدد من الحالات غير المحددة بذاتها، وموجهة لعدد غير محدد من الأشخاص. (لباد، 2007، ص.ص 249-250)

يتدخل المجلس النقدي والمصرفي لممارسة الاختصاص التنظيمي بطريقتين؛ إما بطريقة مباشرة وبشكل واسع، أو عن طريق المساهمة فيه عن طريق تقديم الاستشارة.

● الممارسة المباشرة للاختصاص التنظيمي:

تعتبر السلطة التنظيمية اختصاصا أصيلا للسلطة التنفيذية المسندة في كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، بحيث يتولى هذا الأخير السهر على حسن الإدارة العمومية وعلى تنفيذ القوانين والتنظيمات وهو ما قد يتعارض مع تحويل المشرع الاختصاص التنظيمي صراحة للمجلس النقدي والمصرفي، غير أن المجلس الدستوري الفرنسي قد اعترف صراحة لسلطات الضبط المستقلة بالسلطة التنظيمية على أن تكون ضيقة ومتخصصة. (Conseil Constitutionnel, 1996, p776)

يمارس المجلس النقدي والمصرفي صلاحيات هامة لها تأثير مباشر على النظام المصرفي، كما يقوم بتحديد السياسة النقدية والإشراف عليها ومتابعتها، يقوم كذلك بتأطير عمليات بنك الجزائر.

كما يقوم المجلس بإصدار أنظمة في الميادين المتعلقة بشروط إقامة البنوك والمؤسسات المالية الأجنبية في الجزائر وشروط إقامة شبكاتها وهذا وفقا للفقر (ز) من المادة 64 من القانون 23-09.

كلف المجلس كذلك بتنظيم حركة رؤوس الأموال لتشجيع الاستثمار الأجنبي إضافة تكليفه بمهمة تنظيم سوق الصرف. يختص المجلس كذلك بوضع الشروط التقنية للمهنة المصرفية وكذا المهني الاستشارة والوساطة المتعلقة بالجالين المالي والمصرفي. كما يضع شروط اعتماد البنوك والمؤسسات المالية وشروط إنشائها، إضافة إلى تحديد شروط إقامة شبكاتها.

● المساهمة في الاختصاص التنظيمي:

يتمتع المجلس النقدي والمصرفي إلى جانب الممارسة المباشرة للتنظيم بالمساهمة فيه وهذا ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة 64 من القانون المشار إليه أعلاه، و التي جاء فيها أن الحكومة تستشير المجلس كلما تداولت في أمور تتعلق بالنقد والقرض أو في مسائل قد تنعكس على الوضع النقدي ، وهي استشارة إلزامية تلتزم بها الحكومة كلما تعلق الأمر بالنقد والقرض.

6. اصدار القرارات الفردية

يمارس المجلس النقدي والمصرفي هذا الاختصاص عن طريق إصداره لمجموعة من القرارات الفردية المتمثلة في قرارات منح التراخيص من أجل الالتحاق بالمهنة المصرفية، وقرارات سحب الاعتماد حينما يتم مخالفة الشروط والقواعد التي تحدد كيفية ممارسة هذا النشاط.

1.6 قرارات منح التراخيص:

يعتبر الترخيص تصرفا إداريا انفراديا تسمح عن طريقه السلطة الإدارية المستفيدة منه بممارسة النشاط ويكون ذلك بعد دراسة دقيقة له.

إن الترخيص في المجال المصرفي إجراء أولي يسمح بتأسيس البنك أو المؤسسة المالية قبل التماس الحصول على الاعتماد من المحافظ لممارسة النشاط فعليا. ويتعلق موضوع طلب الترخيص بإحدى الحالات التالية:

- الترخيص بإنشاء بنك أو مؤسسة مالية وتكون خاضعة للقانون الجزائري، وهذا ما نصت عليه المادة 89 من القانون 09-23.

- الترخيص لإنشاء بنوك استثمارية وبنوك رقمية وهو ما نصت عليه المادة 90 من القانون السالف الذكر.

- الترخيص لفتح مكاتب تمثيل للبنوك الأجنبية وفروعها في الجزائر.

أما بالنسبة للاعتماد فيمنح بموجب مقرر صادر من المحافظ وفق ما نصت عليه الفقرة الأخيرة من المادة 100 من القانون النقدي والمصرفي.

2.6 القرارات المتعلقة بسحب الاعتماد

خولت المادة 104 من القانون 09-23 للمجلس صلاحية إصدار قرار فردي مسبب ضد البنوك وضد المؤسسات المالية، ويتمثل في سحب الاعتماد وذلك دون الإخلال بالعقوبات التي تقررها اللجنة المصرفية في حدود صلاحياتها.

وسحب الاعتماد يكون إما:

أولاً- بطلب من البنك أو المؤسسة المالية أو بطلب من الوسيط المستقل أو مكتب الصرف أو بطلب من مزود خدمات الدفع.

ثانياً- قد يكون تلقائيا وذلك في الحالات التالية:

- إذا لم تعد الشروط التي يخضع لها الاعتماد متوفرة.
- إذا لم يتم استغلال الاعتماد لمدة قدرها اثني عشرة (12) شهرا.
- في حالة توقف النشاط الذي هو موضوع الاعتماد لمدة ستة (06) أشهر.

إن سحب الاعتماد من طرف المجلس النقدي والمصرفي يثير إشكاليين أساسيين:

من جهة فإن منح الترخيص من طرف المجلس يدفع المؤسسة المعنية إلى تقديم طلب آخر إلى المحافظ من أجل الحصول على الاعتماد لممارسة النشاط المرخص به.

وباعتبار أن سلطة منح الاعتماد من اختصاصات المحافظ فقط دون المجلس، فإن سحبه من طرف هذا الأخير يعتبر مخالفا لقاعدة توازي الأشكال التي مؤداها أن الجهة أو الهيئة التي تملك حق المنح يكون لها حق السحب.

من جهة أخرى فإن تحويل هذه الصلاحية للمجلس يثير إشكالا آخر لأن السحب يدخل في اختصاصات السلطة القمعية المخولة للجنة المصرفية كونها تمارس الرقابة اللاحقة على البنوك والمؤسسات المالية المعتمدة في المجال المصرفي، في حين أن مجال تدخل المجلس النقدي والمصرفي يكون سابقا على ممارسة النشاط المصرفي وذلك بتحديد شروط الالتحاق به وكذا قواعد ممارسته.

7. الرقابة القضائية على أعمال المجلس النقدي والمصرفي

يهدف عصرنه قطاع العدالة قامت الدولة الجزائرية بإحداث العديد من الإصلاحات التي من بينها إقرار مبدأ التقاضي على درجتين الذي جاء به التعديل الدستوري لسنة 2020، وتجسيدا لذلك قام المشرع بتعديل بعض القوانين واستحدث قوانين جديدة. وقد أكد القانون النقدي والمصرفي الجديد 09-23 خضوع القرارات الصادرة من المجلس النقدي والمصرفي لرقابة القضاء الإداري مراعيًا في ذلك التعديلات التي جاء بها قانون الإجراءات المدنية والإدارية، كما بين هذا القانون المنشئ بعض الإجراءات المتبعة أثناء الرقابة القضائية. أما بالنسبة لدعوى مسؤولية المجلس فلم يشر إليها القانون النقدي والمصرفي، وهذا ما يدفعنا إلى الرجوع إلى القواعد العامة.

1.7 دعوى مشروعية قرارات المجلس النقدي والمصرفي

يرجح المشرع الجزائري المعيار العضوي في تحديد الهيئات الخاضعة لرقابة القضاء الإداري، إلا أن هذا المعيار غير كاف بالنسبة للمجلس النقدي والمصرفي، باعتبار المشرع الجزائري لم يكيف ولم يحدد الطبيعة القانونية لهذا المجلس صراحة سواء في القوانين القديمة المتعلقة بالنقد والقرض أو حتى في القانون الجديد رقم 09-23، غير أن الطابع الإداري لهذا المجلس مسلم به كما بيناه سابقا لما تطرقنا إل الطبيعة القانونية للمجلس في المبحث الأول من هذه الورقة البحثية. وقد مرت رقابة القضاء الإداري على قرارات المجلس بمرحلتين أساسيتين:

أ- قبل تبني مبدأ التقاضي على درجتين:

نصت المادة 901 من القانون رقم 08-09 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية قبل تعديله على إدخال قرارات صادرة عن جهات إدارية أخرى كالسلطات الإدارية المستقلة في اختصاص مجلس الدولة بوصفه أول وآخر درجة، بحيث كانت الفقرة الثانية من المادة السالفة الذكر تنص على ما يلي: " كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة".

غير أنه باستقراءنا لنص المادة 09 من القانون العضوي رقم 11-13 يمكن إثارة ملاحظتين:

- تتعلق الأولى بأحكام الفقرة الثانية من نص المادة 901 من القانون 08-09 التي تضيف اختصاصات جديدة لمجلس الدولة بناء على نصوص خاصة، رغم أن اختصاصات مجلس الدولة كان يجب أن تحدد بقانون عضوي ولا يكفي قانون عادي لتحديدها، فلا يكفي قانون الإجراءات المدنية والإدارية ولا النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة باعتبارها قوانين عادية أن تعهد الاختصاص في رقابة قرارات هذه السلطات لمجلس الدولة.

وهذا ما أكدته المجلس الدستوري الجزائري في رأيه رقم 02/ر.م.د/11 حيث اعتبر اعتماد اختصاصات أخرى لمجلس الدولة بالإحالة إلى "نصوص خاصة" بدون تحديد طابع ومضمون هذه النصوص إغفالا لمجال اختصاص المشرع العضوي، لذلك اشترط الأخذ بهذه المادة بتحفظ، وقدم شرطين لقبول اختصاص مجلس الدولة بموجب نصوص خاصة وهما:

- أن تكون عبارة "نصوص خاصة" المستعملة من المشرع تكتسي نفس طابع القانون موضوع الإخطار.
- أن يكون موضوعه ذو علاقة بهذا القانون العضوي.

وباعتبار النصوص التأسيسية للسلطات الإدارية المستقلة لم ترد ضمن المادة 09 من القانون العضوي 98-01 ندى الأستاذ زوايمة بإدماجها ضمن فئة الهيئات العمومية الوطنية، (ZOUAIMIA, 2005, p.p 10-17) رغم أن دعاوى الإلغاء التي يختص بها مجلس الدولة أصبحت واردة على سبيل المثال بعد تعديل المادة 09 بموجب القانون العضوي رقم 11-13.

ب- الجهات القضائية المختصة برقابة المشروعية بعد تبني مبدأ التقاضي على درجتين:

أخضع القانون رقم 23-09 قرارات المجلس لرقابة القضاء الإداري سواء تلك المتعلقة بإصدار الأنظمة أو تلك المتعلقة بالقرارات الفردية، فقد سائر هذا القانون الجديد التعديل الذي جاء به قانون الإجراءات المدنية والإدارية الذي أقر بمبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية بحيث أنشأ المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية للاستئناف.

وباعتبار السلطات الإدارية المستقلة تدخل ضمن الهيئات العمومية الوطنية فإن الاختصاص بالنظر في الطعون ضد قراراتها يؤول إلى المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر العاصمة التي تنظر كأول درجة في دعاوى إلغاء وتفسير مشروعية قراراتها. وهذا ما نصت عليه المادة 900 مكرر فقرة 3 من القانون رقم 22-13، المعدل لقانون الإجراءات المدنية والإدارية.

جاء القانون النقدي والمصرفي الجديد مسائرا لهذا الوضع بحيث نجد المادتين 67 و95 تؤكدان على اختصاص المحكمة الإدارية للاستئناف لمدينة الجزائر في النظر في الطعون المرفوعة ضد قرارات المجلس سواء التنظيمية أو الفردية التي تنظر فيها كأول درجة. وتكون القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر العاصمة قابلة لاستئنافها أمام مجلس الدولة وهو ما جاءت به المادة 902 من التعديل الأخير لقانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 22-13، وهو ما أكدته كذلك المادة 10 من القانون العضوي رقم 22-11 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01 باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله بنص على أن مجلس الدولة يفصل في استئناف القرارات التي صدرت عن المحكمة الإدارية للاستئناف الموجودة بالجزائر العاصمة في دعاوى إلغاء وتفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية التي تصدرها الهيئات العمومية الوطنية.

أما بالنسبة لإجراءات سير الدعوى فقد ميزت المادة 67 من القانون النقدي والمصرفي الجديد 23-09 بين نوعين من القرارات:

- فيما يخص القرارات التنظيمية: فتكون موضوع دعوى إلغاء مقدمة من طرف الوزير المكلف بالمالية، أمام المحكمة الإدارية للاستئناف لمدينة الجزائر العاصمة، وذلك خلال أجل ستين (60) يوما يبدأ حسابها من تاريخ نشر النظام، ولا يكون لهذه الدعوى أثر مؤقت.

- أما فيما يتعلق بالقرارات الفردية: فإن دعوى إلغائها ترفع من طرف الأشخاص الطبيعية أو المعنوية المستهدفة من القرار مباشرة وذلك أمام المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر العاصمة، وبالنسبة للأجل فيجب أن ترفع هذه الدعوى أيضا خلال أجل

ستون (60) يوما التي تسري ابتداء من تاريخ نشر القرار، أو ابتداء من تبليغه حسب الحالة، وهذا ما أشارت إليه الفقرات الأربعة الأخيرة من نص المادة 67 من القانون المذكور أعلاه.

2.7 دعوى المسؤولية ضد أعمال المجلس النقدي والمصرفي

إذا كان المشرع والاجتهاد القضائي الفرنسيان قد فصلا في مسألة الاختصاص القضائي في الطعون بالمسؤولية ضد قرارات سلطات الضبط المستقلة، فإنّ الوضع في الجزائر ليس بهذا الوضوح، إذ باستقراء النصوص المنشئة لسلطات الضبط المستقلة نجد أنّ أغلبها نصت على إمكانية رفع دعوى الإلغاء ضد القرارات الصادرة عن هذه الهيئات أمام مجلس الدولة، أما بالنسبة لدعوى التعويض فلم تتم الإشارة إليها، وهذا ما يثير إشكال قانوني كبير، باعتبار هذه الهيئات حين إصدارها لقراراتها يمكن أن تلحق أضرارا بالغير، فإنّ إلغاء القرار لا يكفي بل نحتاج في كثير من الأحيان إلى جبر الضرر.

إنّ سكوت النصوص التأسيسية لسلطات الضبط المستقلة عن دعوى التعويض على غرار القانون النقدي والمصرفي يدفعنا للعودة إلى القواعد العامة .

فدعوى التعويض التي ترفع ضد القرارات الضارة الصادرة عن الهيئات الإدارية بصفة عامة تناولتها المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية المعدل والمتمم.

هكذا نلاحظ أنّ هذه المادة جعلت المحاكم الإدارية هي صاحبة الاختصاص في نظر دعاوى التعويض، غير أنه إذا رفعت دعوى تعويض ضد إحدى قرارات المجلس النقدي والمصرفي أمام محكمة إدارية ونفس القرار هو محل طعن بالإلغاء أمام المحكمة الإدارية للاستئناف، فإنّ رئيس المحكمة يحيل دعوى التعويض إلى المحكمة الإدارية للاستئناف بسبب ارتباط العريضتين. وهذا ما جائت به المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

وقد نصت الفقرة الخامسة من المادة 811 من التعديل الجديد لقانون الإجراءات المدنية والإدارية على أن رئيس مجلس الدولة يفصل في مسألة الارتباط إن وجدت ويحدد المحكمة أو المحاكم الإدارية لاستئناف المختصة للفصل في الطلبات.

بعد تحديدنا للجهة القضائية المختصة بدعاوى المسؤولية المتعلقة بمنازعات المجلس النقدي والمصرفي، يكون علينا تحديد القانون الواجب التطبيق على مسؤوليتها خاصة أمام غياب أي نص قانوني يبيّن ذلك.

أقرت المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) في بادئ الأمر بأن مسؤولية الإدارة خاصة ولا يمكن أن تخضع لقواعد القانون المدني، مما يؤكّد الأخذ بحكم "بلونكو". (عوابدي، 2004، ص 183) غير أنّها قضت في قراراتها اللاحقة بمسؤولية الإدارة على أساس المادة 136 من القانون المدني التي تعالج مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه.

أما مجلس الدولة فقد قضى في أول قضية عرضت عليه، بمسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تلحقها بالأفراد جرّاء نشاطها وتصرفات المستخدمين في المرافق العامة، واعتبرها مسؤولية خاصة لا يمكن تنظيمها بموجب أحكام القانون المدني، بل لها قواعدها الخاصة التي تتغيّر حسب الظروف وحاجة المرفق، وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة والأفراد. (ZOUAIMIA , 2005, p185)

غير أنّ هذا الموقف لم يدم طويلا، إذ سرعان ما تراجع مجلس الدولة عن موقفه وتبنى موقف المحكمة العليا، بشأن تقرير مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، وكذا مسؤولية حارس الشيء استنادا إلى المواد 136 و138 من التقنين المدني.

إذا كانت هذه الحلول مقبولة في ظل وحدوية القضاء، فإنّ الأمر ليس كذلك في ظل الازدواجية القضائية، فليس من المنطقي إلزام القاضي الإداري بتطبيق قواعد غريبة عنه، (ZOUAIMIA , 2005, p.p 44-46) بل يجب تحديد معيار آخر لإقامة

المسؤولية والتخلي عن تطبيق أحكام القانون المدني التي غالبا ما لا تنصف المتعاملين الاقتصاديين في الحصول على التعويض المناسب، وكذا خصخصة قانون الضبط الاقتصادي عوض الإحالة في كل مرة إلى القواعد العامة التي لا تتلاءم مع هذا النوع من المنازعات. هذا فيما يتعلق بالاجتهاد القضائي المتعلق بنظام المسؤولية الخاص بالهيئات الإدارية بشكل عام، أما نظام المسؤولية الخاص بهيئات الضبط المستقلة، فلم يصدر أي اجتهاد من مجلس الدولة الجزائري، وربما يعود السبب إلى حداثة هذه السلطات من جهة وأن جل القضايا المعروضة على مجلس الدولة موضوعها طلب الإلغاء دون التعويض.

خاتمة:

يعتبر المجلس النقدي والمصرفي عصب الاقتصاد بما يلعبه من دور هام في تطوير السوق المالية والتأثير في مختلف الاستثمارات الاقتصادية، وذلك باعتباره سلطة لها صلاحية اتخاذ قرارات ضابطة لعمل البنوك والمؤسسات المالية، بما يحقق نوعا من الأمن القانوني والمالي داخل السوق المصرفية وبالتالي جذب المتعاملين الاقتصاديين وخاصة المستثمرين الأجانب. وقد أحسن المشرع الجزائري لما جعل القانون النقدي والمصرفي الجديد يواكب مختلف الإصلاحات التي عرفها قطاع العدالة، وهذا على خلاف أغلبية النصوص القانونية المنشئة لبقية السلطات الإدارية المستقلة والتي تحتاج إلى تحيين في هذه المسألة. ورغم أن السبب الرئيسي في إصدار القانون النقدي والمصرفي الجديد رقم 09-23 هو توسيع صلاحيات المجلس وتفعيل النظام القانوني الذي يحكمه بما يعزز مقتضيات الحوكمة، إلا أنه لتحقيق ذلك من الضروري فصل عضوية المجلس عن أعضاء بنك الجزائر، مع اعتماد معايير مناسبة أثناء اختيار الأعضاء، كالتخصص والتقنية مع التنوع في مجالات التخصص بين المجال المالي والاقتصادي والمحاسبي والقانوني وغيرها، هذا إلى جانب ضرورة تعدد الجهات التي لها حق اقتراح الأعضاء. من الضروري كذلك منح المجلس استقلال مالي وإداري وشخصية معنوية تدعم استقلاليته عن السلطة التنفيذية. كما يبقى من الضروري التحديد الدقيق لصلاحيات كل من المجلس واللجنة المصرفية لتفادي تنازع الاختصاص.

قائمة المراجع:

- أيت وازو زينة، خضوع سلطات الضبط المستقلة للسلطة التنفيذية : الرقابة على الأعمال، مجلة البحوث في العقود وقانون الأعمال، العدد السادس، جوان 2019، ص.ص 04-22.
- بن زيطة عبد الهادي ، " نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة"، مجلة دراسات قانونية، عدد 01، لسنة 2008، ص 25.
- عوابدي عمار، (2004)، نظرية المسؤولية الإدارية، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- لباد ناصر، (2007) الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، لباد، سطيف.
- التعديل الدستوري الجزائري، المؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 80، لسنة 2020.
- قانون عضوي رقم 11-13، مؤرخ في 26 جويلية 2011، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 43، لسنة 2011، يعدل ويتم القانون العضوي رقم 98-01، المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، لسنة 1998.
- قانون عضوي رقم 22-10 المؤرخ في 9 يونيو 2022 يتعلق بالتنظيم القضائي، وكذا القانون رقم 22-07 المؤرخ في 05 ماي 2022 المتضمن التقسيم القضائي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 32 لسنة 2022.
- قانون عضوي رقم 22-11 مؤرخ 09 جوان سنة 2022، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 41، يعدل ويتم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي سنة 1998، والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 43، لسنة 2011.
- قانون رقم 22-13 المؤرخ في 12 يوليو سنة 2022، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 48، المعدل والمتمم للقانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير سنة 2008، والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية
- ¹ قانون رقم 23-09 مؤرخ في 21 يونيو 2023، يتضمن القانون النقدي والمصرفي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 43، لسنة 2023.

- BESAI (M.T), De quelques aspects juridique saillant de la réforme des télécommunications , Revue algérienne des sciences juridiques, économique et politique, N°03, 2000, p50.
- LAFORUNE (M-A), Les autorités indépendantes de régulation a l'épreuve des principes processuels fondamentaux dans l'exercice de leurs pouvoir de sanction des manquements aux règlements du marché économique, financier et boursier , Gazette du palais, N°268, p14.
- ZOUAIMIA Rachid, (2005), Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, éd Houma, Alger, , pp 19- 20.
- ZOUAIMIA (R), Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit algérien , Revue IDARA, N° 29, 2005, pp10- 17.

- Conseil Constitutionnel N°88-248 DC du 17 Janvier 1989, www.constitutionnel.fr. voire aussi : MAISL (H), « La nouvelle réglementation des télécommunications », AJDA, N° 7-8 , 1996, p776.
- Conseil d'Etat (Rapport public), Les autorités administratives indépendantes , EDCE, la documentation Françaises, N°52 , 2001, p14.