

رقابة القاضي الإداري في مجال المنازعات البنكية

Supervision of the Administrative Judge in the Field of Banking Disputes

بلخوان غزلان *

جامعة مصطفى اسطمبولي - معسكر، الجزائر

ghazlane.belkhouane@univ-mascara.dz

- تاريخ الإرسال: 2021/09/14 - تاريخ القبول: 2021/11/04 - تاريخ النشر: 2021/11/13

الملخص: لقد منح قانون النقد والقرض صلاحيات واسعة لبنك الجزائر تماشيا مع ضرورة استقلاليته عن الأجهزة الحكومية وبالتالي تم منح كل من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية اختصاصات وسلطات واسعة في المجال النقدي والمصرفي، بحيث أصبحت هاتين الهيئتين بمثابة سلطتين إداريتين مستقلتين يتمتعان بامتيازات السلطة العامة وبسلطات تأديبية وقمعية واسعة، الأمر الذي يفرض ضرورة تجسيد مبدأ رقابة القضاء الإداري على هذه السلطات والاختصاصات تحقيقا لمبدأ المشروعية وضرورة حماية حقوق المؤسسات البنكية والمصرفية العاملة في هذا القطاع.

إن خصوصية المنازعات البنكية الإدارية باعتبارها منازعات اقتصادية تفرض ضرورة وضع أحكام قانونية من شأنها تعزيز قواعد الائتمان في العمل البنكي والمصرفي وتحديد طبيعة العلاقة بين بنك الجزائر والمتعاملين الاقتصاديين في المجال البنكي المصرفي بما يعزز من الضمانات الموضوعية والإجرائية الممنوحة لهم في مواجهة السلطات القمعية والتأديبية الواسعة الممنوحة لأجهزة بنك الجزائر وبما يجسد رقابة إدارية فعالة تحمي الحقوق والحريات الممنوحة في الجانب الاقتصادي .

الكلمات المفتاحية: بنك الجزائر، مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية، القضاء الإداري، مجلس الدولة، الطعن القضائي.

Abstract: The Code of Money and Credit granted the Bank of Algeria wide powers in line with the necessity of its independence from government agencies. Consequently, the Monetary and Credit Council and the Banking Committee were granted broad competencies and powers in the monetary and banking field, so that these two bodies became independent administrative authorities enjoying the privileges of public authority and broad disciplinary and repressive powers. Which imposes the necessity of embodying the principle of administrative judicial control over these authorities and competencies in order to achieve the principle of legality and the need to protect the rights of banking and banking institutions operating in this sector.

The specificity of administrative banking disputes as economic disputes imposes the need to establish legal provisions that will strengthen the rules of credit in banking and banking and determine the nature of the relationship between the Bank of Algeria and economic dealers in the banking banking field in a way that enhances the objective and procedural guarantees granted to them in the face of the broad repressive and disciplinary powers granted to the banking agencies. The Bank of Algeria, which embodies an effective administrative control that protects the rights and freedoms granted in the economic aspect.

Keywords: bank of Algeria, monetary and loan Board, banking commission, administrative judiciary, council of state, judicial appeal.

* المؤلف المرسل: بلخوان غزلان.

مقدمة:

تعرف المنازعات البنكية بأنها تلك المنازعات التي تقع بين البنوك والزمائن نتيجة للعمليات البنكية التي تحكمها القوانين والتنظيمات، وغالبا ما تكون هذه النزاعات ذات طابع تجاري نتيجة لنشاط البنك وهي متعلقة أساسا بإيداع الموال، نسبة الفوائد، القروض الغير مسددة والبنود التعسفية.

وما يؤكد هذه المسألة نص المادة 9 من قانون النقد والقرض الذي تعتبر بنك الجزائر مؤسسة وطنية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويعد تاجرا في علاقته مع الغير، وبالتالي يحكمه القانون التجاري ويخضع إلى قواعد المحاسبة التجارية ولا يخضع إلى إجراءات المحاسبة العمومية ومراقبة مجلس المحاسبة¹.

إلا أن المنازعات البنكية شهدت تطورا واضحا واتساعا في مجال تطبيقها وقواعد الاختصاص القضائي نتيجة الإصلاحات الاقتصادية التي باشرتها الجزائر مطلع التسعينات القرن الماضي والتي مست جميع القوانين الاقتصادية بما فيها القوانين المنظمة للقطاع البنكي والمصرفي. فصار قانون النقد والقرض رقم 10/90² والذي أنشأ هئتين جديدتين هما مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية التي تعد وريثة للجنة التقنية للمؤسسات المصرفية المستحدثة بموجب الأمر 74/71 المتضمن تنظيم مؤسسات القرض، حيث أن هذه الأخيرة كانت تتمتع بدور استشاري فقط وتخضع لسلطة وزير المالية، ثم جاء الأمر 11/03 الذي جاء بتنظيم جديد لبنك الجزائر من خلال الفصل بين مهام مجلس إدارة البنك ومجلس النقد والقرض الذي أصبح له سلطة نقدية لها اختصاصات واسعة في مجال إصدار النقد ومقاييس وشروط عمليات البنك المركزي، وتحديد السياسة النقدية والإشراف عليها ويمارس هذه السلطة من خلال إصدار القرارات والأنظمة كما جاء في نص المادة 62 من ذات الأمر.

كما تم الاحتفاظ باللجنة المصرفية وتوسيع صلاحياتها في المجال المصرفي خاصة بالنسبة لعمليات مراقبة البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها والمراقبة على الإخلالات التي يتم معاينتها والسهر على احترام قواعد حسن سير المهنة وبالتالي أصبحت اللجنة المصرفية تتمتع بسلطات تنظيمية ورقابية وتأديبية وهو ما يعرف بالاختصاص الثلاثي للجنة المصرفية³.

كل هذه الإصلاحات جاءت لتعزيز استقلالية بنك الجزائر عن الجهاز الحكومي وبالتحديد وزارة المالية وأسست لوجود سلطات إدارية مستقلة تسمى بسلطات الضبط الاقتصادي والمالي بها اختصاصات

¹ - المادة 09 من الأمر رقم 11/03 المؤرخ 2003/08/26 المتعلق بالنقد والقرض، ج.ر عدد 52، المؤرخة في 2003/08/27.

² - قانون 10/90 المؤرخ في 1990/10/04 المتعلق بالنقد والقرض، ج.ر عدد 16، المؤرخة في 1990/04/18.

³ - المادة 105 من الأمر رقم 11/03 المؤرخ 2003/08/26 المتعلق بالنقد والقرض، ج.ر عدد 52، المؤرخة في 2003/08/27.

وسلطات تنظيمية ورقابة وقمعية، الأمر الذي يفرض إخضاع أعمالها وقراراتها إلى رقابة القضاء لمنع التعسف في استعمال امتيازات السلطة العامة، وكان من الطبيعي إسناد هذا الاختصاص إلى رقابة القاضي الإداري على أساس الطبيعة القانونية لكل من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية باعتبارهما سلطات إدارية مستقلة لها اختصاصات ذات طابع إداري، وهذا تماشيا مع أحكام الدستور لا سيما المادة 168 التي تنص على أنه ينظر القضاء في الطعون في قرارات السلطة الإدارية .

ووفقا أيضا لاختصاصات الممنوحة للقضاء الإداري سواء بموجب قانون الإجراءات المدنية أو الإدارية رقم 09/08 أو بموجب القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله والذي منح بموجبه اختصاصا لمجلس الدولة بالنسبة للنزاعات التي تحكمها قوانين خاصة.

وعلى هذا الأساس فإن الإشكالية التي يطرحها هذا المقال تتمثل في : ما هي طبيعة رقابة القاضي الإداري على القرارات والأنظمة الصادرة عن بنك الجزائر سواء تلك الصادرة عن مجلس النقد والقرض أو عن اللجنة المصرفية ؟

وما هي القواعد والإحكام القانونية التي تحكم هذا النوع من المنازعات البنكية الإدارية؟

لدراسة هذه الإشكالية يتعين تقسيم الدراسة إلى مبحثين: المبحث الأول سوف نتناول فيه رقابة القاضي الإداري على القرارات والأنظمة الصادرة عن مجلس النقد والقرض أما المبحث الثاني فسنعالج فيه رقابة القاضي الإداري على القرارات الصادرة عن اللجنة المصرفية .

1- رقابة القاضي الإداري على القرارات والأنظمة الصادرة عن مجلس النقد والقرض

يعتبر مجلي النقد والقرض من أهم الأجهزة التابعة لبنك الجزائر نظرا للسلطات والاختصاصات الواسعة الممنوحة له باعتباره أعلى سلطة نقدية في البلاد وبالنظر أيضا إلى تشكيلته المكونة من أعضاء ومجلس إدارة بنك الجزائر بالإضافة إلى شخصيتين يعينهما رئيس الجمهورية بحكم كفاءتهما في المسائل الاقتصادية والنقدية كما جاء في نص المادة 58 من الأمر 11/03 كما تبرز أهمية هذا المجلي في كون أن رئيسه هو محافظ بنك الجزائر، ورغم أن المشرع لم ينص صراحة على طبيعته الإدارية واكتفى بمصطلح المجلس فإنه يتبين من خلال تشكيلته البشرية المذكورة الغياب التام للعضو القضائي مما يعزز الطبيعة الإدارية للمجلس خاصة أن كل أعضائه من أصحاب الكفاءات في المسائل الاقتصادية والمالية.⁴

⁴ - منصور داود، التكييف القانوني الإداري لسلطات الضبط النشاط الاقتصادي والمالي، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الجلفة، العدد 17،

إلا أن ما يهمننا هو التركيز على طبيعة القرارات والأنظمة الصادرة عن مجلس القرض والنقد ورقابة القاضي الإداري عليها هذا في المطلب الأول، أما في المطلب الثاني فسوف نتناول الإجراءات الخاصة بالدعوى الإدارية المطروحة أمام القضاء الإداري.

1.1- القرارات والأنظمة الصادرة عن مجلس النقد والقرض الخاضعة لرقابة القاضي الإداري

إن الإصلاحات التي تم إحداثها بالأمر 11/03 أدت إلى فصل واضح بين صلاحيات مجلس النقد والقرض وصلاحيات مجلس إدارة بنك الجزائر وبالتالي توسيع صلاحيات مجلس النقد والقرض وجعله السلطة النقدية الوحيدة في الجزائر⁵. على هذا الأساس يملك مجلس النقد والقرض سلطتين أساسيتين تخضعان إلى رقابة القاضي الإداري، تتمثل السلطة الأولى في إصدار الأنظمة وهي سلطة تنظيمية واسعة في مجال السياسة النقدية.

بالرجوع إلى أحكام الأمر 11/03 المتعلق بالنقد والقرض وبالتحديد إلى أحكام المادة 62 منه فإن السلطة النقدية الممنوحة لهذا المجلس تجعله مختصا بإصدار النقد، ووضع الشروط والمقاييس المتعلقة بعمليات البنك المركزي خاصة فيما يتعلق بالخصم والسندات تحت نظام الأمانة وعمليات رهن السندات العامة والخاصة، بالإضافة إلى العمليات المتصلة بالمعادن الثمينة والعملات، كما يشرف المجلس على تحديد السياسة المالية ومتابعتها وتقييمها ويحدد أهدافها أيضا خاصة فيما يتعلق بتطور المجاميع النقدية والقرضية، ويحدد استخدام النقد وقواعد الوقاية في السوق النقدي ويتأكد من توافر منتجات التقويض والقروض الجديدة، من أجل ذلك فإن قانون النقد والقرض خول للمجلس سلطة إصدار ما يعرف بالأنظمة⁶.

كما يملك مجلس النقد والقرض سلطة ثانية في مجال النشاطات المصرفية يمارسها من خلال إصدار القرارات المتعلقة بالترخيص لفتح البنوك والمؤسسات المالية وتعديل قوانينها الأساسية وسحب الاعتماد بالإضافة إلى الترخيص بفتح مكاتب تمثيل للبنوك الأجنبية، وتفويض صلاحيات في مجال تطبيق التنظيم الخاص بالصرف، كما جاء في نص المادة 62 من الأمر 11/03.

ومن ثم فإن القاضي الإداري بمجلس الدولة يتصدى فقط بالرقابة القضائية لهاتين السلطتين، فيبسط رقابته على الأنظمة الصادرة عن مجلس النقد والقرض من خلال ما يعرف بالرقابة المشروعية من خلال دعوى البطلان التي يقدمها فقط الوزير الملف بالمالية فهو الوحيد الذي يملك الصفة بذلك .

⁵ - زواوي فضيلة، شكري معمر سعاد، قرتلي محمد، اثر تعديلات قانون النقد والقرض على مسار إصلاح المنظومة البنكية الجزائرية خلال الفترة 1990-2017، مقال منشور مجلة البحوث والدراسات التجارية، جامعة الجلفة، مجلد 05 العدد 01، مارس 2021، ص 81.

⁶ - المادة 62 من الأمر رقم 11/03 المؤرخ 2003/08/26 المتعلق بالنقد والقرض، ج-ر عدد 52، المؤرخة في 2003/08/27

كما يتصدى قضاء مجلس الدولة للطعون التي ترفع في مجال القرارات الصادرة عن بنك الجزائر المتعلقة بالنشاط المصرفي وهي قرارات إدارية فردية مرتبطة بترخيص فتح البنوك والمؤسسات المالية ومكاتب تمثيل البنوك الأجنبية وسحب الاعتماد منها.

2.1- المطلب الثاني: القواعد الإجرائية الخاصة برقابة القاضي الإداري على قرارات مجلس النقد والقرض.

تتعلق الأحكام الإجرائية المتعلقة بدعوى الإلغاء المرفوعة أمام قضاء مجلس الدولة ضد الأنظمة والقرارات الصادرة عن مجلس النقد والقرض في الشروط المتعلقة بشرط الأجل وشرط الصفة والمصلحة وأيضا في خصوصية الدعوى الإدارية البنكية والتمثلة خاصة في انعدام شرط التظلم المسبق، وغياب درجتي النقاضي.

1.2.1. شرط الأجل

من خلال استقراء نص المادة 65 من الأمر 11/03 المتعلق بالنقد والقرض فإنها نصت بأن النظام الصادر عن مجلس النقد والقرض والمنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية يمن أن يكون موضوعا لدعوى الإبطال يقدمه الوزير المكل بالمالية أمام مجلس الدولة في أجل 60 يوما تحسب ابتداء من تاريخ النشر تحت طائلة رفضه شكلا.

أول ما يمكن ملاحظته بالنسبة لشرط الأجل أن يمتاز بالطابع الاستثنائي فحاسبة يكون بالأيام وليس بالشهر.⁷ إلا أن المشرع وقبل الوصول إلى مرحلة الطعن القضائي ألزم محافظ بنك الجزائر بأن يبلغ مشاريع الأنظمة إلى الوزير الملف بالمالية الذي له آجال 10 أيام لطلب تعديلها قبل إصدارها خلال يومين اللذان يليان موافقة المجلس، كما ألزم المحافظ استدعاء مجلس النقد والقرض للاجتماع في آجال 5 أيام لعرض التعديلات المقترحة .

على هذا الأساس تعد هذه المرحلة مهمة لإنهاء أي خلاف بين مؤسسة بنك الجزائر من خلال مجلس النقد والقرض والوزارة المكلفة بالمالية بشأن الأحكام والمضامين الواردة في مشروع الأنظمة وبالتالي تقادي الوصول إلى المرحلة القضائية، والواقع العملي يثبت انعدام أي طعن قضائي مرفوع من قبل وزير المالية ضد الأنظمة الصادرة عن بنك الجزائر.

⁷ - عيساوي عز الدين، الرقابة القضائية على السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي، رسالة دكتوراه في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2015، ص 225.

أما بالنسبة للطعون المتعلقة بالقرارات الفردية الصادرة من محافظ بنك الجزائر بصفته رئيس مجلس النقد والقرض فأیضا يجب أن ترفع خلال آجال 60 يوما تحسب من تاريخ النشر أو التبليغ وهذا تحت طائلة البطلان

2.2.1. شرط الصفة

يقصد بالصفة خاصة في مجال الدعوى الإدارية هي أن تنسب إيجابا لصاحب الحق وتعرف أيضا بأنها المركز القانوني لرافع الدعوى، وكثيرا ما ترتبط في مجال الدعوى الإدارية خاصة دعوى المشروعية بشرط المصلحة.⁸

إلا أن شرط الصفة بالنسبة لدعوى الإلغاء والطعون المرفوعة ضد الأنظمة الصادرة عن مجلس النقد والقرض يأخذ طابعا خاصا واستثنائيا، وهذا طبقا لأحكام المادة 65 المذكورة أعلاه فإن من يملك الصفة والحق في الطعن هو وزير المالية دون سواه وهي مسألة من النظام العام ولا يجوز الاتفاق على مخالفتها.

أما بالنسبة للقرارات الفردية المتعلقة بالنشاطات المصرفية فإن من لهم الصفة في الطعن فيها هم فقط الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين المستهدفين بشكل مباشر من القرار، وبالتالي نلاحظ هنا تضيق شرط المصلحة وإدماجه في شرط الصفة.

3.2.1. القواعد الخاصة للدعوى الإدارية البنكية:

ما يميز الدعوى الإدارية في مجال المنازعات البنكية أن الطعن القضائي ليس له اثر موقف طبقا لنص المادة 35 من قانون النقد والقرض، وهذا ما يعتبره الفقه راجع إلى السرعة التي تتطلبها المنازعات الاقتصادية بشكل عام وبالتالي لا يمكن للقاضي الإداري أن يعرقل عملية التنفيذ في المجال المالي والمصرفي والاقتصادي.

إلا أن البعض يذهب أن المشرع قام بتهيئة مسألة وقف التنفيذ للقرارات الإدارية القمعية الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة بحيث يمكن للقاضي الإداري إخضاعا لقواعد وقف التنفيذ المنصوص عليها في قانون الإجراء المدنية والإدارية وهذا قبل الفصل في الموضوع.⁹

⁸ - مباركي براهيم، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في القانون الجزائري، دراسة مقارنة، دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية،

جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2017، ص 281.

⁹ -Mohammed Benasser, Les procédures d'urgence en matière administrative, revue Conseil d'Etat, N° 4, 2003, P54.

وما يعزز فكرة السرعة في مجال المنازعات الإدارية المرتبطة بالمجال الاقتصادي والمالي هو انعدام شرط النظم المسبق وغياب درجتي التقاضي.

2- رقابة القاضي الإداري على القرارات الصادرة عن اللجنة المصرفية.

لقد تم إنشاء اللجنة المصرفية بموجب أحكام المادة 105 من الأمر 11/03 المتعلق بالنقد والقرض والتي حاول من خلالها المشرع تمكين بنك الجزائر بكافة الآليات والوسائل القانونية لممارسة مهامه بعيدا عن أي ضغوطات من المتعاملين الاقتصاديين.¹⁰

على هذا الأساس فإن هذه اللجنة تلعب دورا أساسيا في الحفاظ على التوازن المالي للمؤسسات البنكية والمالية وبالتالي خولها المشرع مجموعة من الصلاحيات والسلطات سواء كانت ذات طابع تنظيمي ورقابي وتأديبي.

ولقد نصت المادة 106 من الممر 11/03¹¹ على أن اللجنة المصرفية تتكون من محافظ بنك الجزائر رئيسا وعضوية 3 أعضاء يختارون بحكم كفاءتهم في المجال المصرفي والمالي والمحاسبي، بالإضافة إلى قاضيين واحد ينتدب من المحكمة العليا والثاني ينتدب من مجلس الدولة، بالإضافة عن ممثل من مجلس المحاسبة وممثل عن الوزير المكلف بالمالية، هذه التشكيلة التي تضم مزيجا من القضاة وذوي الكفاءات في المجال المالي والمصرفي طرحت إشكالية الطبيعة القانونية للجنة المصرفية هل هي سلطة قضائية أم إدارية، وهذا أيضا نتيجة للسلطة التأديبية التي تمتلكها. إلى أن الشيء المؤكد والمتفق عليه أن اللجنة المصرفية ليست جزءا من النظام القضائي، بل أن بعض قراراتها يطعن فيها أمام القضاء الإداري.

فبالرجوع إلى أحكام المادة 105 من الأمر 11/03¹² فإنه نص على الصلاحيات الأساسية للجنة المصرفية، ففي مجال السلطة التنظيمية تقوم اللجنة المصرفية بمراقبة مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها. أما السلطة التأديبية الممنوحة للجنة تتمثل في المعاقبة على الإخلالات التي تتم معابنتها وتطبيق العقوبات التأديبية المنصوص عليها في قانون النقد والقرض دون المساس بالملاحقات الأخرى ذات الطابع الجزائي أو المدني. أما السلطة الرقابية فتتمثل أساسا في فحص شروط استغلال البنوك والمؤسسات المالية ومراقبة وضعيتها المالية ومدى احترامها

¹⁰ - نسيغة فيصل، مستاري عادل، اللجنة المصرفية ودورها في الرقابة على التعاملات المالية في ظل القانون المتعلق بالنقد والقرض، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة بسكرة، العدد 03، 2018، ص 195.

¹¹ - المادة 106 من الأمر رقم 11/03 المؤرخ 26/08/2003 المتعلق بالنقد والقرض، ج.ر عدد 52، المؤرخة في 27/08/2003

¹² - المادة 105 من الأمر رقم 11/03 المؤرخ 26/08/2003 المتعلق بالنقد والقرض، ج.ر عدد 52، المؤرخة في 27/08/2003

لقواعد حسن سير المهنة، بالإضافة إلى مراقبة ومعاينة المخالفات المرتكبة من قبل أشخاص الممارسين لنشاطات بنكية أو مالية دون أن يحصل على اعتماد.

إلا أنه ما يهمننا في هذه الدراسة هو القرارات الصادرة عن اللجنة المصرفية والتي تخضع إلى رقابة القاضي الإداري المطلب الأول أما المطلب الثاني سوف نتناول الأحكام الإجرائية الخاصة بالدعوى الإدارية المرفوعة ضد قرارات اللجنة المصرفية.

1.2. القرارات الصادرة عن اللجنة المصرفية والتي تخضع إلى رقابة القاضي الإداري

بالرجوع إلى أحكام المادة 107 من الأمر 11/03 المتضمن قانون النقد والقرض فإنها نصت بشكل صريح بأن القرارات الصادرة عن اللجنة المصرفية المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتا أو المصفي، والعقوبات التأديبية هي وحدها التي تقبل الطعن القضائي أمام مجلس الدولة.

1.1.2. القرارات الخاصة بتعيين القائم بالإدارة أو المصفي

نصت المادة 113 أنه يمكن للجنة المصرفية تعيين قائم بالإدارة مؤقتا تتقل له كل السلطات اللازمة لإدارة أعمال المؤسسة البنكية المعنية أو فروعها في الجزائر وتسييرها ويقوم بإدارة هذه المؤسسة ويجوز له إعلان التوقف عن الدفع ويكون هذا التعيين إما بناء على المبادرة من مسيري المؤسسة البنكية المعنية إذا لم يكونوا باستطاعتهم ممارسة مهامهم بشكل عادي وإما بمبادرة من اللجنة المصرفية نفسها في إطار صلاحيتها إذا رأت أنه لم يعد بإمكان إدارة المؤسسة البنكية المعنية في ظروف عادية، أو يتم ذلك تطبيقا للعقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة 114 من قانون النقد والقرض والمتمثلة في التوقيف المؤقت لمسير أو أكثر مع تعيين قائم بالأعمال مؤقت أو عند إنهاء مهام شخص أو أكثر مع تعيين قائم بالإدارة.

ما يمكن ملاحظتها هنا هو الصلاحيات الواسعة للقائم بالإدارة المؤقت الذي لا يخضع لرقابة الأجهزة النظامية وهذا بخلاف المدير الأصلي¹³.

ولقد تأثر المشرع الجزائري بموقف المشرع الفرنسي بالنسبة لمسألة تعيين القائم بالإدارة أو المصفي من خلال منح اللجنة المصرفية سلطة إدارية مستقلة تقوم من خلالها بعملية التحري والبحث وطلب المعلومات لمعرفة وضعية البنوك المعنية¹⁴.

¹³ - تدرسة كريمة، دور البنوك في مكافحة تبيض الأموال، دكتوراه في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2015، ص 289.

¹⁴ - بلعيد جميلة، الرقابة على البنوك والمؤسسات الجامعية، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2002، ص 124.

كما أن قانون النقد والقرض لم يحدد المدى القصوى للقائم بالإدارة المؤقت إلا أن التطبيق العملي نجد أن أطول مدة هي 14 شهرا والتي كان ضد بنك الجزائر الدولي.¹⁵

إلا أن الإشكالية المطروحة هي صعوبة التفرقة بين الإجراءات الوقائية والإجراءات القمعية والردعية، فالتطبيقات القضائية تشير أن قضاء مجلس الدولة في الجزائر اعتبر قرار تعيين متصرف إداري مؤقت اعتبره قرارا ذو طابع إداري وليس قمعيا ولا يشكل تدبيرا ذو طابع تأديبي وبالتالي لا يخضع إلى الإجراءات المنصوص عليها في المادة 156 من قانون النقد والقرض¹⁶

2.1.2. الفرع الثاني: القرارات التأديبية

تتمثل القرارات التأديبية المنصوص عليها في المادة 114 من الأمر 03/11 في :

- الإنذار؛
- التوبيخ؛
- المنع من ممارسة بعض العمليات وغيرها من أنواع الحد من ممارسة النشاط؛
- التوقيف المؤقت لمسير أو أكثر مع تعيين قائم بالإدارة مؤقت أو عدم تعيينه؛
- إنهاء مهام شخص أو أكثر من هؤلاء الأشخاص أنفسهم مع تعيين قائم بالإدارة مؤقت أو عدم تعيينه؛
- سحب الاعتماد؛

إن هذه العقوبات يتم اتخاذها في حالة إخلال أي بنك أو مؤسسة مالية بأحد الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بنشاطه أو لم يذعن لأمر أو لم يأخذ بالحسبان لا تحذير الموجه إليه، ويمكن إضافة على ذلك توقيع قوبة مالية تكون مساوية على الأكثر لرأس المال الأدنى الذي يلزم البنك أو المؤسسة المالية بتوفيره.

وتجسد هذه العقوبات التأديبية بشكل واضح السلطة القمعية التي تتمتع بها اللجنة المصرفية مما يبرز أهمية الرقابة القضائية التي يمارسها قاضي مجلس الدولة على هذه السلطات والامتيازات الصلاحيات التي تتمتع بها اللجنة المصرفية، وضرورة مراقبته لمدى احترام هذه الأخيرة للضمانات الممنوحة لمؤسسات البنكية والمالية والبنكية التي تطبق عليها العقوبة التأديبية، خاصة فيما يتعلق باحترام الشكل والإجراءات واحترام حقوق الدفاع من خلال السماح للممثل القانوني للمؤسسة البنكية الحضور مع

¹⁵ - عبد الغني عباسي مسؤولية المصرفي في قانون الجزائري وأثرها على تمويل التنمية، دكتوراه في العلوم الاقتصادية، الجزائر، 2006، ص 176.

¹⁶ - مجلس الدولة الغرفة الثالثة 2003/04/01، قضية بنك الجزائر الدولي ضد محافظ البنك المركزي ومن معه، عدد 06 ن 2005،

محاميه أو مع ممثل جمعية البنوك والمؤسسات المالية من أجل الاطلاع على ملفه التأديبي على مستوى الأمانة العامة للجنة¹⁷.

بالإضافة إلى ذلك يتعين احترام مبدأ الوجاهية وهو ضرورة اتخاذ كافة الإجراءات في مواجهة الخصوم بطريقة تمكنه العلم بها¹⁸.

إن مسألة احترام هذه الضمانات تكون في صميم عمل القاضي الإداري وهي جوهر وأساس الطعن أمام الجهات القضائية المختصة.¹⁹

2.2. إكهام الإجرائية الخاصة بالدعوى الإدارية المرفوعة ضد قرارات اللجنة المصرفية

تتمثل الأحكام الإجرائية بدعوى الإلغاء ضد القرارات الصادرة عن اللجنة المصرفية المتعلقة بالعقوبات التأديبية أو بتعيين قائم بالإدارة مؤقت أو مصفي في ضرورة احترام شرط الأجل وشرط الصفة والخصائص التي تميز هذه الدعوى الإدارية البنكية

1.2.2. شرط الأجل

نصت المادة 107 من قانون النقد والقرض على انه يجب أن يقدم الطعن القضائي ضد قرارات اللجنة المصرفية في أجل 60 يوما تحسب ابتداء من تاريخ تبليغ القرار وهذا تحت طائلة رفضه شكلا، أما بالنسبة لإجراءات التبليغ فهي تتم بعقد غير قضائي أو طبقا للإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

على هذا الأساس نلاحظ أنه بالنسبة لشرط الأجل فيما يخص الطعون القضائية المرفوعة ضد قرارات اللجنة المصرفية فإنها تمتاز بالطابع الاستثنائي للأجل الذي يحسب بالأيام وليس بالشهر لأن 60 يوم تختلف عن شهرين حسابيا، بالإضافة إلى أن حساب الأجل يبدأ من تاريخ التبليغ وليس من تاريخ النشر وهذا بخلاف ما هو معمول به بالنسبة للطعون القضائية المرفوعة ضد قرارات مجلس النقد والقرض

2.2.2. شرط الصفة

يرتبط شرط الصفة ارتباطا وثيقا بشرط المصلحة بالنسبة للطعون المرفوعة ضد قرارات اللجنة المصرفية، فصاحب الصفة هو الشخص المتضرر بالشكل المباشر من قرارات اللجنة المصرفية التأديبية

¹⁷ -Maachou Benaoumer, Présentation de la commission bancaire dans sa dimension institutionnelle et quelques aspects de ses procédures , Revue conseil d'état n 03, 2005, P 22

¹⁸ - بريرة عبد الرحمان، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، منشورات البغدادي، ط4، 2013، ص 41.

¹⁹ - الشيخ عبد الحق، الرقابة على البنوك التجارية، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2010، ص 171.

أو القرار الخاص بتعيين قائم بالإدارة أو المصفي وبالتالي فإن مصلحة مباشرة وقائمة باعتباره المعني المباشر بهذه القرارات .

والصفة هي السند الذي يمكن للمدعي أن يطلب من المحكمة البث في النزاع وبالتالي تخوله حق الإلغاء، ولا يقترن هذا الشرط بالمدعي فقط بل يجب أن يتكون الدعوى موجهة ضد جهة لها صفة التقاضي بمعنى أن تكون الجهة المدعى عليها قد توافرت لها الشخصية الاعتبارية وأهلية التقاضي²⁰ وهذا ما يتوافر في بنك الجزائر الذي يتولى محافظه إدارة شؤونه.

وباعتبار أن دعوى إلغاء هي دعوى موضوعية عينية فإن المصلحة فيها لا تشترط الاستناد فقط إلى حق وقع عليه الاعتداء من قبل من له امتيازات السلطة العامة.²¹ بل أن الامر يتطلب أن يكون للشخص حق مكتسب وثابت ووقع عليه الاعتداء أو ضرر بفعل القرارات الإدارية غير مشروعة وأن يكون هذا القرار قد مس بمركزه القانوني سواء كان مضمون هذا المركز حق مكتسب أو مجرد حالة قانونية خاصة أضر بها القرار الإداري الغير مشروع²²

3.2.2. الأحكام الخاصة للدعوى الإدارية البنكية

ما يميز الدعوى الإدارية في مجال المنازعات البنكية المتعلقة بقرارات اللجنة المصرفية هو انعدام مسألة التظلم الإداري المسبق الذي كان ينظر إليه كطريق بديل لتسوية المنازعات الإدارية من خلال العمل على إنهاء النزاع في مراحله الأولى. ويمكن القول بأن طبيعة المنازعات الإدارية البنكية والقرارات الصادرة عن اللجنة المصرفية تفرض ضرورة إدراج هذا الشرط من أجل تسوية النزاع بين اللجنة المصرفية والمؤسسات المالية البنكية المعنية قبل اللجوء إلى الجهات القضائية المختصة فهو يتيح تحقيق المصلحة العامة وحسن سير مرفق القضاء وتحقيقا للعدالة بصورة أسرع وحماية للمؤسسات البنكية .

أما بالنسبة لمسألة وقف التنفيذ فإن أحكام الفقرة الأخيرة من المادة 107 جاءت واضحة من الطعون المقدمة من مجلس الدولة هي غير موقفة للتنفيذ، يمثل ذلك خطورة كبيرة بالنسبة للبنوك ولعاقبتها بالادخار وعمليات القرض خاصة إذا تعلق الأمر بتعيين قائم بالإدارة أو المصفي لأنه في هذه الحالة يصعب إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار الإداري، خاصة وأن الدعوى الإدارية تأخذ وقتا

²⁰ - عادل بوعمران، دروس المنازعات الإدارية دراسة تحليلية نقدية مقارنة، دار الهدى، 2014، ص 272.

²¹ - عمار بوضياف، المنازعات الإدارية القسم الأول، جسر للنشر والتوزيع، ط1، 2013، ص 317.

²² - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، 1998، ص 91.

طويلا للفصل فيها، لذلك فإن مسألة تمكين المؤسسات البنكية والمصرفية المعاقبة من توقيف تنفيذ القرار الإداري بإجراءات سريعة يجسد حماية قانونية مؤكدة لها ويجنب الوقوع في أضرار يستحيل تداركها²³

أما بالنسبة للتطبيقات القضائية فلقد تقيد مجلس الدولة في الجزائر بنص الفقرة الأخيرة بالمادة 107 المذكور أعلاه من خلال رفضه وقف تنفيذ قرار اللجنة المصرفية في قضية بنك الجزائر الدولي ومحافظ البنك المركزي ومن معه²⁴. كما أكد في قرار آخر بأن جدية المخالفات التي تمت معاينتها من طرف الطاعن لا تبرر وقف تنفيذ القرار المطعون فيه من قبل مساهمي البنك التجاري والصناعي الجزائري ضد اللجنة المصرفية.²⁵

وبالتالي اكتفى قضاء مجلس الدولة بوقف تنفيذ القرارات المتعلقة بتعيين مصفي لبنك على أساس أن ذلك يتعارض مع مبدأ الحياد ويعيق التسير المنصف لعمليات التصفية.

4. الخاتمة:

من خلال هذه الدراسة يتضح جليا تكريس المشرع الجزائري من خلال أحكام قانون النقد والقرض لمبدأ رقابة القاضي الإداري على القرارات الصادرة عن بنك الجزائر واعتباره لتلك القرارات الصادرة عن مجلس النقد والقرض أو اللجنة المصرفية بأنه قرارات صادرة عن سلطات إدارية مستقلة لها امتيازات السلطة لعامة وبالتالي يتعين أن يبسط القاضي الإداري رقيبته عليها تحقيقا لمبدأ المشروعية. ولق أسند المشرع هذه المهام إلى مجلس الدولة وحده وحدد الشروط الخاصة لهذه الدعاوي الإدارية محاولا أن يراعي خصوصية كل دعوى سواء من حيث طبيعة الأنظمة والقرارات التي يجوز الطعن فيها بإلغاء أو من حيث الأحكام والإجراءات المتعلقة بها.

إلا أنه ومن خلال هذه الدراسة نستخلص أن يتعين تعزيز الضمانات القانونية سواء الموضوعية أو الإجرائية الممنوحة للأشخاص الطبيعية أو المعنوية المعنية بالقرارات والسلطات التأديبية والقمعية التي يمتلكها بنك الجزائر في مواجهتهم على هذا الأساس نقترح التوصيات التالية:

• تمكين جمعية المصرفيين الجزائريين من حق الطعن ضد الأنظمة الصادرة عن مجلس النقد والقرض وعدم حصر هذا الحق فقط على وزير المالية.

²³ - عبد الغني بسيوني، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القرار الإداري دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ط2، 2001، ص 254.

²⁴ - مجلة مجلس الدولة، قرار مؤرخ في 2003/04/01، عدد 06، 2003، ص 85.

²⁵ - مجلة مجلس الدولة، قرار مؤرخ في 2003/12/30، عدد 15، 2003، ص 72-74.

رقابة القاضي الإداري في مجال المنازعات البنكية

- إدراج شرط الطعن الإداري المسبق كضمانة أساسية بالنسبة للمؤسسات البنكية والمصرفية خاصة فيما يتعلق بمسألة العقوبات التأديبية أو تعيين مصفي أو قائم بالإدارة والتي تصدرها اللجنة المصرفية.
- وضع القواعد القانونية في إطار قانون لأنقذ والقرض بما يسمح أيضا بممارسة دعوى القضاء الكامل باعتبارها الدعوى المفضلة في مجال السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة.
- تعزيز الضمانات القانونية الممنوحة للمؤسسات البنكية والمصرفية في مجال العقوبات التأديبية.
- تمكين المؤسسات البنكية والمصرفية باستعمال قضاء وقف التنفيذ في مجال المنازعات البنكية باعتباره يشكل ضمانة قانونية في مجال هذه المنازعات خاصة أن تنفيذ القرارات الإداري في مجال البنكي قد تترتب عليه آثار يصعب إصلاحها.