

أنظمة المجلس النقدي والمصرفي: البحث عن المشروعية

Monetary and Banking Board Regulations: The Quest for Legitimacy

- هشام مزيان *

- كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف 02، الجزائر.

h.meziane@univ-setif2.dz

تاريخ النشر: 2025-01-25

تاريخ القبول: 2025/01/23

تاريخ الإيداع: 2024/09/02

ملخص:

تثير عملية استبعاد النصوص التنظيمية الدّولائية المتعلقة ببعض الأنشطة النقدية والمصرفية واستبدالها بأنظمة يصدرها المجلس النقدي والمصرفي كسلطة إدارية مستقلة بموجب نص تشريعي (القانون رقم 23-09) عدّة تساؤلات حول مدى تماشي التّكريس التشريعي لهذه الأنظمة مع النصوص الدّستورية التي تمنح السّلطة التنظيمية وبصفة حصريّة إلى رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة أو الوزير الأوّل حسب الحالة. وليس إلى سلطات وأجهزة أخرى مستقلة عنها، إلّا أنّ هذه التّساؤلات جوبهت بعدد الإجابات التي تبرّر مشروعية هذه الأنظمة سواء من النّاحية الدّستورية أو من النّاحية القضائيّة والفقهية.

الكلمات المفتاحية: السّلطة التنظيمية؛ الأنظمة؛ الضّبط الاقتصادي؛ المجلس النقدي والمصرفي؛ السّلطات الإدارية المستقلة؛ المشروعية.

Abstract:

The exclusion of state regulatory texts related to certain monetary and banking activities and their replacement by regulations issued by the Monetary and Banking Board as an independent administrative authority under legislative authority (Law No. 23-09) raises several questions regarding the extent to which the legislative enshrinement of these regulations aligns with constitutional texts. These constitutional texts exclusively grant regulatory authority to the President of the Republic and the Prime Minister or Head of Government, as applicable, rather than to other independent authorities and bodies. However, these questions have been met with various answers justifying the legitimacy of these regulations, whether from a constitutional, judicial, or jurisprudential perspective.

Keywords: Regulatory Authority; Regulations; Economic regulation ; Monetary and Banking Board; Independant administrative authorities ; Legitimacy.

* المؤلف المراسل.

مقدمة:

تبنت الدولة الجزائرية عادة الاستقلال النهج الاشتراكي الذي يقوم بصفة أساسية على التدخل المفرط للدولة وسيطرتها وتحكمها في إدارة وتسيير وممارسة مختلف الأنشطة الاقتصادية، إلا أن هذه التجربة لم تستمر طويلا وأثبتت فشلها في تحقيق أهداف الفعالية الاقتصادية، ما دفع بالدولة إلى تبني العديد من الإصلاحات وأواخر الثمانينات وبداية التسعينات، والتي كان مسعاها إلى ضرورة تخلي وانسحاب السلطات العمومية من تأطير العمليات المرتبطة بالنشاط الاقتصادي وتحريره في إطار ما يعرف بسياسة إزالة التنظيم، التي يقوم معناها العام على إلغاء النصوص القانونية (قوانين، أوامر، مراسيم وغيرها من القرارات الإدارية) التي تحكم الأنشطة الاقتصادية¹.

وقد غطت سياسة إزالة التنظيم في الجزائر العديد من العمليات المرتبطة بالأنشطة الاقتصادية بصفة عامة والنشاط النقدي والمصرفي بصفة خاصة، لعل من أبرزها ما تعلق بالمعيارية القانونية خاصة التنظيمية منها، حيث تجلّى تطبيقها على هذه الأخيرة في عمليتين (2): العملية الأولى تمثلت في تقليص النصوص التنظيمية ذات المصدر الدولاتي من ضبط وتأطير العديد من المسائل المرتبطة بالنشاط النقدي والمصرفي، بحيث أن دور الدولة لم يعد ذلك الدور الذي يقوم على التدخل في هذا النشاط وتوجيهه وإشراف عليه ومراقبته بأنظمة دقيقة ومفصلة، وإنما أصبحت تكتفي فقط بسن معايير دنيا تشكل قواعد اللعبة الاقتصادية²، أما العملية الثانية فتمثلت في إحداث سلطات الضبط الاقتصادي كفواعل جديدة تقع خارج الآلة الإدارية التقليدية مهمتها ملئ المساحات والفراغات التي هجرتها النصوص التنظيمية الدولاتية المتعلقة بالنشاط النقدي والمصرفي، وكان ذلك بموجب عدة نصوص قانونية آخرها القانون رقم 09-23 المتعلق بالقانون النقدي والمصرفي³، الذي نصّ على إنشاء سلطة تسمى بالمجلس النقدي والمصرفي وخصّها بسلطة تنظيمية حقيقية تمارسها على عدة ميادين من خلال ما تصدره من أنظمة.

لكن ما ينبّه عليه أن عملية إحلال أنظمة المجلس النقدي محلّ النصوص التنظيمية الدولاتية وإن كان لها ما يبرّره من الناحية الاقتصادية، إلا أنه من الناحية القانونية يثير إشكالية حول مدى مشروعيتها، خاصة وأن المصدر الوحيد لها هو إرادة المشرع (القانون رقم 09-23)، التي جاءت بخلاف إرادة المؤسس الدستوري التي انصرفت إلى منح السلطة التنظيمية وبصفة حصريّة لرئيس الجمهورية ورئيس الحكومة أو الوزير الأول حسب الحالة.

وهو ما سنجيب عليه ضمن هذه الورقة البحثية من خلال التطرّق في البداية إلى مضمون أنظمة المجلس النقدي والمصرفي (المبحث الأول)، وبعدها البحث عن مشروعية هذه الأنظمة (المبحث الثاني).

المبحث الأول - مضمون أنظمة المجلس النقدي والمصرفي

تعدّ الأنظمة التي يصدرها المجلس النقدي والمصرفي أحد القنوات الجديدة لإنتاج القواعد القانونية التنظيمية المتعلقة بالنشاط النقدي والمصرفي في الجزائر، وبدل عن العملية الكلاسيكية لإنتاج هذه القواعد التي تقوم على حصر

¹STOFFAËS Christian, «La déréglementation», in Université de tous les savoirs (s/dir), L'Économie le Travail l'Entreprise, Odile Jacob, Vol. 03, 2002, p. 179.

²ZOUAIMIA Rachid, Déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique Algérien, Revue Idara, N° 21, 2001, p 128.

³قانون رقم 09-23 المؤرخ في 21 جوان 2023، يتعلق بالقانون النقدي والمصرفي، ج.ج.ج.، عدد 43، الصادر في 27 جوان 2023.

عملية إنتاجها على الإدارة الكلاسيكية في الدولة أو السلطة التنفيذية¹، وذلك نتيجة لقصورها وعجزها عن مواكبة المستجدات التنظيمية التقنية المعقدة التي عرفها ويعرفها النشاط النقدي والمصرفي بصفة مستمرة، وقد شهد هذا الأخيرة هذه الأنظمة لأول مرة ضمن القانون رقم 90-10 المتعلق بالتقيد والقرض (ملغى)، الذي منح سلطة إصدارها لمجلس التقيد والقرض²، ثم ضمن الأمر رقم 03-11 المتعلق بالتقيد والقرض (ملغى)³، الذي جاء في السياق نفسه وأكد على منحها للمجلس نفسه، لتستقر هذه الصلاحيات بصدر القانون رقم 23-09 على مستوى جهاز جديد يعرف بالمجلس النقدي والمصرفي، وبناء على هذا سنتطرق في هذا المبحث إلى تحديد مفهوم السلطة التنظيمية (المطلب الأول)، وكذا مفهوم المجلس النقدي والمصرفي (المطلب الثاني).

المطلب الأول - مفهوم أنظمة المجلس النقدي والمصرفي

لا يخرج مفهوم الأنظمة التي يصدرها المجلس النقدي والمصرفي عن المفاهيم العامة المتعلقة بالتنظيم أو اللوائح التي تعود من حيث الأصل إلى الجهاز التنفيذي في الدولة، وذلك لكونها لا تمثل إلا استثناء من هذا الأصل، وبالتالي سنحاول من خلال هذا المطلب وبالرجوع إلى الأطر العامة للتنظيم الوقوف على مدلول أنظمة المجلس النقدي والمصرفي (الفرع الأول)، وكذا القيمة المعيارية لهذه الأنظمة (الفرع الثاني).

الفرع الأول-مدلول أنظمة المجلس النقدي والمصرفي

تأخذ الأنظمة عموماً عدة تسميات منها اللوائح، والقرارات الإدارية التنظيمية، والتشريعات الثانوية أو الفرعية...، وقد خصت بالعديد من التعريفات نذكر بعضها (أولاً)، ثم ننتقل إلى تحديد أهم خصائصها (ثانياً).

أولاً-تعريف أنظمة المجلس النقدي والمصرفي: يعرف التنظيم بصفة عامة بأنه: "التشريعات الفرعية أو الثانوية التي تصدر من الجهات أو السلطات التنفيذية، وذلك عن طريق المراسيم أو القرارات بصفة مستقلة في مسائل معينة، أو في صورة تفويض من السلطة الأصلية، أو في شكل تنفيذ للقوانين الصادرة من السلطة المختصة"⁴، وبأنه: "القرار الذي يتضمن قاعدة عامة ومجردة تتضمن مسائل متجددة تحدّد بأوصافها وشروطها، وتتضمن قواعد عامة ملزمة تطبق على عدد غير محدد من الأفراد ولا يهم في ذلك عدد الذين تنطبق عليهم"⁵، وبأنه: "تلك القرارات التنظيمية العامة التي تتضمن قواعد عامة وموضوعية ومجردة تتعلق بجملة من المراكز القانونية والأفراد غير المحددين بذواتهم، والتي تتمثل وظيفتها في إنشاء أو تعديل أو إلغاء من المراكز القانونية العامة"⁶.

أما الأنظمة الموكله للمجلس النقدي والمصرفي فيمكن تعريفها بأنها مجموع القواعد العامة والمجردة التي يضعها المجلس النقدي والمصرفي لتحقيق الضبط القبلي للقطاع النقدي والمصرفي الذي يشرف عليه تنفيذاً لنصوص تشريعية

¹ CHEVALLIER Jacques, «Vers un droit post-moderne?: les transformations de la régulation juridique», RDP, N°3, 1998, pp. 668-669.

² المادة 19 من القانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 أبريل 1990، يتعلق بالنقد والقرض، ج.ج.ج. عدد 16، صادر في 18 أبريل 1990، معدل ومتمم بالأمر رقم 01-01 المؤرخ في 27 فيفري 2001، ج.ج.ج. عدد 14، صادر في 28 فيفري 2001، (ملغى).

³ المادة 62 من الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، ج.ج.ج. عدد 52، صادر في 27 أوت 2003، (ملغى).

⁴ فتوس خديجة، الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2010، ص. 12.

⁵ هادي محمد فريد حسين، القرار الإداري: مفاهيم ومراحل اتخاذه والمشكلات التي تثيرها نزاعاته، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2018، ص. 107.

⁶ عمارة منيرة، "الرقابة على القرارات التنظيمية في القانون الجزائري"، مجلة المستقبل للدراسات القانونية والسياسية، العدد 04، 2018، ص. 154.

أو تنظيمية سابقة وتأخذ شكل أنظمة¹، وبعبارة أخرى هي مجموع الأنظمة التي تتضمن قواعد عامة ومجردة غير موجهة إلى أشخاص محددين بذواتهم الصادرة عن المجلس النقدي والمصرفي بغرض تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية الصادرة.

ثانيا- خصائص أنظمة المجلس النقدي والمصرفي: تتمتع الأنظمة المجلس النقدي والمصرفي بجملة من الخصائص التي تجعلها تتميز عن غيرها من النصوص التنظيمية الأخرى -رأسيّة كانت أم تنفيذية- أهمّها: الطابع التقني (1)، والصفة الاستثنائية والمحدودة (2).

1- الطابع التقني: ترجع الطبيعة التقنية لأنظمة المجلس النقدي والمصرفي إلى طبيعة القطاع النقدي والمصرفي ذاته، الذي يغلب عليه الصبغة الفنية والتقنية المعقد، الأمر الذي دفع إلى ضرورة التخلي عن التنظيم بصورته التقليدية الذي أصبح عاجزا عن مواكبتها، والسّير نحو تطوير أساليب وضع النصوص التنظيمية المتعلقة به، وذلك بإشراك الجهات الفاعلة والمعنية بها في عملية سنّها للاستفادة ممّا تملكه من خبرات عملية²، والذي تمّ من خلال تبني أسلوب الضبط الاقتصادي الذي يعدّ وظيفة تقنية واقتصادية³ تقوم أساسا على تقليص تدخّل السلطة التنفيذية في القطاع النقدي والمصرفي بإحالة مهامها -بما فيها المتعلقة بالتنظيم- إلى المجلس النقدي والمصرفي، الذي يعرف بتخصّصه التقني سواء من الناحية الوظيفية باعتباره صاحب السلطة النقدية في القطاع⁴، أو من الناحية العضوية باعتبار تشكيلته البشرية التي يشترط فيها ضرورة الإلمام بالشؤون المصرفية والمالية والنقدية⁵.

2- الصفة الاستثنائية والمحدودة: كأصل يعتبر التنظيم من الصلاحيات الدستورية لرئيس الجمهورية ورئيس الحكومة أو الوزير الأول -حسب الحالة⁶، غير أنّه وبالرجوع إلى القانون رقم 09-23 نجد أنّه قد أجاز للمجلس النقدي والمصرفي ممارسة هذه الصلاحيات، لكنه قيدها بمجالات محدّدة على سبيل الحصر ضمن المادة 64 منه⁷، بحيث لا يجوز له تجاوز هذه المجالات بأيّ حال من الأحوال، وهنا تبرز الصفة الحصرية والاستثنائية للأنظمة التي يصدرها المجلس النقدي والمصرفي التي تختلف تمام الاختلاف عن السلطة التنظيمية التي يمارسها رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة أو الوزير الأول التي أضفى عليها المؤسّس الدستوري الطبيعة العامة⁸.

الفرع الثاني- القيمة المعيارية لأنظمة المجلس النقدي والمصرفي

من التعريفات الفقهية التي سبق ذكرها نتوصّل إلى أنّ التنظيم عموما بما فيها أنظمة التي يصدرها المجلس النقدي والمصرفي عبارة عن قرارات إدارية من الناحية الشكلية (أولا)، ونصوص قانونية من الناحية الموضوعية (ثانيا).

¹ بشير شريف شمس الدين ولعقابي سميحة، الوسيط في القانون العام الاقتصادي، دار الهدى، عين مليلة، 2021، ص. 138.

² BOY Laurence, «Normes techniques et normes juridiques», CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL, N° 21, Janvier 2007, p.1.

³ HUBERT Jean-Michel, «Le cas de régulation des télécommunications», RFAP, N°109, 2004, p.100.

⁴ المادة 1/64 من القانون رقم 09-23، مرجع سابق.

⁵ المواد: 61، 22، 13 من القانون رقم 09-23، مرجع نفسه.

⁶ المادة 1/141 والمادة 112 مطّعة 3 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 (تعديل سنة 2020)، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 442-20 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج.ج.ج.، عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.

⁷ راجع: المادة 64 من القانون رقم 09-23، مرجع سابق.

⁸ راجع: زقموط فريد، الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2016، ص. 52-53.

أولاً- من الناحية الشكلية: تأخذ أنظمة المجلس النقدي والمصرفي من الناحية الشكلية شكل القرارات الإدارية، التي تعرّف بأنها عمل قانوني انفرادي يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة، ويحدث أثراً قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد، أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم¹، وهي تدخل بالتحديد في زمرة القرارات التي تتسم بالصفة التنظيمية التي تظفي عليها جملة من الخصائص الذاتية التي تجعلها تتميز عن غيرها من القرارات الفردية الأخرى، إلا أنّهما يشتركان في نفس الأركان التي تقوم عليها عامة القرارات الإدارية، والمتمثلة في: ركن الاختصاص، وركن السبب، وركن الشكل والإجراءات، وركن المحل².

ثانياً- من الناحية الموضوعية: تأخذ أنظمة التي يصدرها المجلس النقدي والمصرفي من الناحية الموضوعية صفة القانون، وهذا ما يضيف على أنظمة المجلس النقدي والمصرفي خاصية العمومية والتجريد التي تجعل من المراكز القانونية التي تنشأ لا تسري على فرد أو أفراد معينين بذواتهم، بل تسري على كلّ فرد وكلّ حالة أو واقعة تتوافر فيها شروط التطبيق المحددة في النص التنظيمي³، وخاصية الثبات والجمود النسبي، بحيث لا تستنفذ مضمونها وأثارها بمجرد تطبيقها على حالة واحدة أو لأول مرة، وإنما تظلّ قائمة وباقية وقابلة للتطبيق على ما يستجدّ من الحالات كلّما توفّرت شروط وظروف تطبيقها⁴، إضافة إلى صفة الحجية، إذ يحتجّ بها على جميع الأفراد المخاطبين بها مثلها مثل النصوص التشريعية⁵.

المطلب الثاني: مفهوم المجلس النقدي والمصرفي

يعتبر المجلس النقدي والمصرفي إمتداداً للمجلس النقد والقرض الذي جاء به القانون رقم 90-10 (ملغى)، كمجلس إدارة للبنك المركزي وفي الوقت نفسه كسلطة نقدية⁶، ثمّ الأمر رقم 03-11 (ملغى) كسلطة نقدية فقط⁷، وقد سجّل على القانونين أخيرين أنّهما لم يصرّحاً بالطبيعة القانونية لمجلس النقد والقرض، وهو الأمر نفسه بالنسبة للمجلس النقدي والمصرفي، لكن باستقراء المواد التي تحكمه الواردة ضمن القانون رقم 23-09 نخلص إلى أنّه يندرج ضمن فئة السلطات الإدارية المستقلة، وهو ما سنؤكّده من خلال التّطرق إلى الطّابع السلطوي والإداري له (الفرع الأول)، وكذا طابعه الاستقلالي (الفرع الثاني).

الفرع الأول- المجلس النقدي والمصرفي سلطة إدارية

بالرجوع إلى القانون رقم 23-09 نجده أنّه كُرس الطّابع السلطوي بالنّص الصّريح على المجلس النقدي والمصرفي (أولاً)، بخلاف الطّابع الإداري الذي نرى فراغاً قانونياً بشأنه، الأمر الذي يفرض عليها الرجوع إلى المعايير الفقهيّة لتحديدته (ثانياً).

¹ لباد ناصر، الأساس في القانون الإداري، دار المجدّد للنشر والتّوزيع، سطيف، د.س.ن.، ص. 177.

² راجع: محمد رفعت عبد الوهاب، النّظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012، ص. 534-542.

³ عمارة منير، مرجع سابق، ص. 155.

⁴ محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص. 544.

⁵ راجع: عوايدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 2003، ص. 111-112.

⁶ المادة 19 من القانون رقم 90-10، المعدّل والمتّم، مرجع سابق، (ملغى).

⁷ المادة 62 من الأمر رقم 03-11، المعدّل والمتّم، مرجع سابق، (ملغى).

أولاً-الطابع السلطوي للمجلس النقدي والمصرفي: لا يمكن الحديث على الطابع السلطوي للمجلس النقدي والمصرفي إلا إذا كان يتمتع بامتيازات السلطة العامة، التي تمكنه من مباشرة مهامه بكل فعالية ومصداقية، والتي تترجم في امتلاكه للمكنة والقدرة على إصدار قرارات ذات طابع إلزامي وتنفيذي¹.

وبناءً على هذا فإن مظاهر الطابع السلطوي للمجلس النقدي والمصرفي تظهر في صورتين هما:

1-وصفه صراحة بـ"السلطة النقدية" بموجب المادة 1/64 من القانون رقم 09-23 التي ورد فيها أنه: "يخول المجلس صلاحيات بصفته سلطة نقدية في الميادين المتعلقة بما يأتي:..."

2-منحه صلاحية إصدار قرارات فردية وتنظيمية كانت تعود لمجلس النقد والقرض في ظل الأمر رقم 11-03 المعدل والمتمم (ملغى)، والتي بدورها كانت تندرج ضمن اختصاص السلطة التنفيذية الممثلة بالوزير المكلف بالمالية في ظل القانون رقم 86-12 المتضمن نظام البنوك والقرض (ملغى)².

ثانياً-الطابع الإداري للمجلس النقدي والمصرفي: لم ينص القانون رقم 09-23 صراحة على الطبيعة الإدارية للمجلس النقدي والمصرفي، إلا أنه يمكن إثباتها من خلال المعايير الآتية:

1-معيار طبيعة النشاط؛ ويعتمد هذا المعيار على طبيعة النشاط الذي يمارسه المجلس النقدي والمصرفي إن كان ذو طبيعة إدارية ويحكمها القانون الإداري أم لا³، فبالرجوع إلى القانون رقم 09-23 نجد أن وصفه للمجلس بالسلطة النقدية جعله يتمتع بالعديد من الصلاحيات التي تدخل في نطاق القانون الإداري، وذلك لاستخدامه فيها لامتيازات السلطة العامة⁴ المتجلية في القرارات الإدارية التي يصدرها المتسمة بالإلزامية والنفاذ، ولغاية هذه الصلاحيات التي تتجه نحو تحقيق المصلحة الاقتصادية العامة.

2-معيار طرق الطعن في القرارات؛ والذي يقوم على منح الطبيعة الإدارية للمجلس النقدي والمصرفي متى خضع لرقابة القاضي الإداري⁵، وهو ما كان، إذ بالرجوع إلى القانون رقم 09-23 نجد أنه أخضع الأنظمة والقرارات الفردية التي يصدرها المجلس لرقابة القضاء القاضي وبالتحديد لرقابة المحكمة الإدارية للاستئناف لمدينة الجزائر⁶، وهو دليل قاطع على الطبيعة الإدارية للمجلس النقدي والمصرفي.

الفرع الثاني- المجلس النقدي والمصرفي مستقل

يقصد باستقلالية هنا عدم خضوع المجلس النقدي والمصرفي لأي نوع من الرقابة الإدارية سلمية كانت أم وصائية، بمعنى آخر أن لا يكون لأعضاء السلطة السياسية أو التنفيذية أي تأثير في توجيه خيارات وقرارات المجلس⁷، سواء من

¹Conseil D'état Français, Rapport public sur Les autorités administratives indépendantes, Jurisprudence et avis de 2000, E.D.C.E., Paris, N°52, 2001, p. 289.

²قانون رقم 86-12 مؤرخ في 19 أوت 1989، يتضمن نظام البنوك والقرض، ج.ر.ج.ج.، عدد 34، صادر في 20 أوت 1986، (ملغى).

³مزيان هشام، ضبط نشاط الإعلام في القانون الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص حقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2021، ص. 108.

⁴CHEVALLIER Jacques, «Les fondements idéologiques du droit administratif français», in Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général, Vol. 2, P.U.F., Paris, 1979, p. 17.

⁵CHEVALLIER Jacques, «Le statut des autorités administratives indépendantes: harmonisation ou diversification?», R.F.D.A., N°05, 2010, p. 896.

⁶المادة 67 من القانون رقم 09-23، مرجع سابق.

⁷ZOUAIMIA Rachid, Les autorités de régulation indépendantes: face aux exigences de la gouvernance, éd. Belkeise, Alger, 2013, p. 40; CARANTA Roberto, Les régulations économiques: légitimité et efficacité, presses

التّاحية العضوية (أولاً)، أو من التّاحية الوظيفية (ثانياً).

أولاً-مظاهر الاستقلالية العضوية لمجلس النقدي والمصرفي: تظهر الاستقلالية العضوية للمجلس في الطّابع الجماعي والتّعددي لتشكيلته البشرية، والذي من شأنه أن يؤدّي إلى تعدّد وتنوّع الاتجاهات والاقتراحات وتلاقي الآراء المختلفة والبحث عن الحلول المتوازنة¹، بحيث يتشكّل المجلس من إحدى عشرة (11) عضو موزعون كالآتي: أعضاء مجلس إدارة بنك الجزائر [محافظ بنك الجزائر رئيساً، ونوابه الثلاثة (03)، وأربعة (04) موظفين من أعلى درجة يعينون بحكم كفاءتهم في المجالين الاقتصادي والمالي]، شخصية تختار بحكم كفاءتها في المسائل الاقتصادية والنقدية، شخصية تختار من كفاءات مجال الصّيرفة الإسلامية، وإطار من بنك الجزائر برتبة مدير عام على الأقل².

كما تظهر استقلالية المجلس كذلك في تطبيق نظام العهدة على بعض أعضائه بموجب المادة 13 من القانون رقم 09-23، التي حدّدت مدّة عضوية محافظ بنك الجزائر، ونوابه الثلاثة (03) بخمس (05) سنوات قابلة للتّجديد مرّة واحدة (01)، وهذا ما يحول دون إمكانية توقيفهم أو عزلهم خارج الحالات المحدّدة قانوناً³، ويحصّتهم من أيّ تأثير أو ضغط من طرف الجهة التي تملك سلطة تعيينهم أو فصلهم في حالة عدم الاستجابة لرغباتها⁴، وتظهر أيضاً في إعمال نظام التّنافي عليهم بموجب المادة 15 من القانون رقم 09-23، التي نصّت على تنافي وظيفة المحافظ ونوابه الثلاثة (03) مع كلّ عهدة انتخابية أو وظيفة حكومية أو وظيفة عمومية، وعدم جواز ممارستهم لأيّ نشاط أو مهنة أو وظيفة أثناء عهدهم باستثناء ما تعلق منها بتمثيل الدولة لدى المؤسسات العمومية الدولية ذات الطّابع النقدي أو المالي أو الاقتصادي، كما نصّت على منعهم من الاقتراض من أيّ مؤسسة جزائرية أو أجنبية، وعلى عدم قبول أيّ تعهّد موقع من أحدهم في محفظة بنك الجزائر أو محفظة أية مؤسسة ناشطة في الجزائر، وأكثر من هذا فقد مدّدت المادة 16 من الأمر رقم 09-23 نظام تنافي بالنسبة للمحافظ ونوابه الثلاثة (03) إلى ما بعد نهاية عهدهم ولمدّة سنتين (02)، فيمنع عليهم خلال هذه الفترة من التّسيير أو العمل في أيّ مؤسسة خاضعة لسلطة بنك الجزائر أو مراقبته أو في شركة تسيطر عليها هذه المؤسسة، كما يمنع عليهم أيضاً أن يكونوا وكلاء أو مستشارين لهذه المؤسسات أو الشركات⁵.

ثانياً-مظاهر الاستقلالية الوظيفية للمجلس النقدي والمصرفي: تتجلى مظاهر الاستقلالية الوظيفية للمجلس النقدي والمصرفي استناداً إلى القانون رقم 09-23 في مؤشّرين اثنين (02)، المؤشّر الأول هو إعداد النّظام الداخلي؛ والذي يعدّ دليلاً للاستقلالية متى تمتّع المجلس النقدي والمصرفي بالحرية التامة والسلطة المنفردة في سنّ القواعد التي تحدّد تنظيمه وتسييره الداخلي، وحقوق وواجبات أعضائه بعيداً عن أيّ مشاركة من أيّ جهة أخرى، وبالاخصّ

de sciences Po. Dalloz, Paris, 2004, p. 74.

¹ Voir: GUEDON Marie-José, Les autorités administratives indépendantes, L.G.D.J, Paris, 1991, p. 69.

² المواد: 61، 22، 13 من القانون رقم 09-23، مرجع سابق.

³ KOVAR Jean-Philippe, «L'indépendance des autorités de régulation financière à l'égard du pouvoir politique» R.F.A.P., N°143, 2012, 661;

⁴ أنظر المادة 4/13 من القانون رقم 09-23، مرجع سابق.

⁵ KHELOUFI Rachid, «Les institutions de régulation en droit algérien», Idara, N° 28, 2004, pp. 98-100.

⁶ ما يلاحظ على الأمر رقم 09-23 أنّه لم يعمّم النّظام التنافي على باقي أعضاء المجلس، إلّا أنّه وبالرجوع إلى الأمر رقم 01-07 المتعلّق بحالات التّنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف⁵، نجد أنّه تجاوز مسألة عدم التعميم ونظام التّنافي الجزئي، حيث طبق بموجبه نظام التّنافي الكلي على جميع أعضاء السّلطات الإدارية المستقلة بما فيها المجلس النقدي والمصرفي؛ راجع المواد: 1، 2، 3، 6 من الأمر رقم 01-07 المؤرخ في 1 مارس 2007، المتعلّق بحالات التّنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج.ج.ج.، عدد 16، صادر في 7 مارس 2007.

السلطة التنفيذية، ودون خضوعه لأية مصادقة أو موافقة من قبل هذه الأخيرة¹، وهو ما نصت عليه المادة 62 من القانون رقم 09-23 التي جاء فيها ما يلي: "...يحدد المجلس نظامه الداخلي..."، أما المؤشر الثاني فيمكن في اتخاذ المجلس النقدي والمصرفي لقراراته بكل استقلالية بحيث لا يمكن تعديلها أو إلغاؤها من طرف الجهاز التنفيذي، وهو ما يظهر من المواد 65 و66 و67 من الأمر رقم 09-23، التي يفهم منها أن القرارات الفردية والتنظيمية مفروضة على وزير المالية الذي ليس باستطاعته تعديلها أو معارضتها، إذ لم يُسمح له إلا بتقديم طلب تعديل الأنظمة التي وافق عليها المجلس قبل صدورها، ورفع طعن قضائي أمام المحكمة الإدارية للاستئناف بمدينة الجزائر بخصوص الأنظمة وبقية القرارات الفردية، علماً أن ذلك لا يوقف تنفيذ هذه القرارات².

المبحث الثاني - مشروعية أنظمة المجلس النقدي والمصرفي

تثير سلطة إصدار الأنظمة الممنوحة للمجلس النقدي والمصرفي عدّة الإشكالات القانونية، خاصة ما يتعلق منها بمشروعيتها، وذلك لأنّ هذه السلطة منسوبة إلى جهاز يندرج ضمن فئة السلطات الإدارية المستقلة، وبالتالي لا ينتمي إلى التسلسل الهرمي لإدارة التنفيذية، كما أنّها لا تتوافق مع التقليد الدستوري الذي ينسب السلطة التنظيمية إلى الحكومة وليس إلى سلطات وأجهزة مستقلة عنها³، بمعنى أنّ السلطة الممنوحة للمجلس النقدي والمصرفي تشكل تجريداً للحكومة وتعدّ عليها في جانب مهمّ من صلاحياتها، إضافة إلى ممارستها لها بموجب تفويض تشريعي لا يرقى إلى النصّ الدستوري⁴، وهو ما يعدّ مظهراً من مظاهر تجاوز السلطة من طرف البرلمان وإخلالاً بمبدأ تدرج القوانين، أمام هذه الإشكالات سنحاول تبرير مشروعية سلطة إصدار الأنظمة الممنوحة للمجلس النقدي والمصرفي من الناحية الدستورية (المطلب الأول)، ثمّ مشروعيتها من الناحية القضائية والفقهية (المطلب الثاني).

المطلب الأول- مشروعية أنظمة المجلس النقدي والمصرفي من الناحية الدستورية

بالرغم من خلو الدستور الجزائري من أيّ نصّ يسمح بإمكانية استيعاب سلطة التنظيمية الممنوحة لبعض السلطات الإدارية المستقلة على غرار مجلس النقدي والمصرفي، أو يجيز للسلطة التشريعية إمكانية تعديل الاختصاصات التنظيمية الممنوحة للسلطة التنفيذية ومنحها لسلطات أخرى مستقلة (الفرع الأول)، إلا أنّ الفقه الدستوري كان له رأياً آخر حول هذا الموضوع وذهب للاعتراف بمشروعيتها (الفرع الثاني).

الفرع الأول- غياب التأسيس الدستوري لمشروعيتها

بالرجوع إلى النصّ الدستوري الذي يحكم السلطة التنظيمية نجد أنّه منح هذه أخيرة وبصفة حصريّة إلى السلطة التنفيذية الممثلة بكلّ من رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة⁵؛ فبخصوص رئيس الجمهورية نصّ عليها دستور سنة 1996 (تعديل 2020) ضمن المادة 6/91 التي تنصّ على أنّه: "يضطلع رئيس

¹ ميزان هشام، ضبط نشاط الإعلام في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص. 154.

² عراب أحمد، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2007، ص ص. 37-38.

³ FRISON-ROCHE Marie-Anne, «Le droit de la régulation», LE DALLOZ, N° 7, 2001, p. 614.

⁴ BERGEL Jean Louis, «Pouvoir réglementaire et délégation de compétences normatives», RRJ, N° 5, 2001, p.2375.

⁵ فريد زقموط، مرجع سابق، ص ص. 60-61.

الجمهورية.... يتولى السلطة التنظيمية"، وضمن المادة 1/141 التي ورد فيها أنه: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"، أما بالنسبة للوزير الأول أو رئيس الحكومة فقد نصّت عليها المادة 112 مطّة 3 منه التي جاء فيها أنه: "يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، ... الصلاحيات الآتية: ... (3) يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات"، والمادة 2/141 التي ورد فيها أنه: "يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة حسب الحالة".

وتتم ممارسة هذه الصلاحيات التنظيمية من قبل رئيس الجمهورية في جميع المجالات باستثناء المجالات المخصصة للبرلمان والمتمثلة في مجالات القانون العضوي والقانون العادي، وذلك عن طريق إصدار مراسيم رئاسية تبعا لنص المادة 91 مطّة 6 من دستور سنة 1996 (تعديل 2020)، أما الوزير الأول أو رئيس الحكومة فتكون طبقا للمادة 112 مطّة 5 من الدستور نفسه بإصدار مراسيم تنفيذية تتعلق بتنفيذ القوانين العضوية والقوانين العادية الصادرة عن البرلمان، وتنفيذ الأوامر الرئاسية التي يصدرها رئيس الجمهورية بصفة استثنائية في الحالات المحددة ضمن الدستور¹، وتنفيذ المراسيم الرئاسية التنظيمية لرئيس الجمهورية².

من هنا يتّضح لنا جليا انعدام الشرعية الدستورية للسلطة اصدار الأنظمة الممنوحة للمجلس التّقدي والمصرفي، نظرا لعدم وجود نص دستوري يمكنه احتواؤها، وبالتالي فإنّ النص التشريعي المنشئ للمجلس هو المصدر الوحيد للاختصاص التنظيمي الممنوح له، وهو ما يعدّ مظهرا من مظاهر تجاوز السلطة من طرف البرلمان بمنظور الدستور وتعيّ واضح على صلاحيات السلطة التنفيذية الممثلة بكلّ من رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة، إذ ليس للنص التشريعي أن يعدّل أو يناقض أحكام الدستور ويمنح السلطة التنظيمية لهيئات أخرى³.

الفرع الثاني-إقرار الفقه الدستوري بمشروعيتها

لعب الفقه الدستوري دورا مهما في إقرار مشروعية الاختصاص التنظيمي الممارس من قبل السلطات الإدارية المستقلة عموما، والتي يعدّ المجلس التّقدي والمصرفي أحد صورها، خاصة أمام عدم وجود نص دستوري يؤسّس لمشروعيتها، فنجد مثلا المجلس الدستوري الفرنسي قد تدخّل عن طريق جملة من القرارات على غرار القرار رقم 86-217 الصادر في 18 سبتمبر 1986 حول القانون المتعلّق بأمن وشفافية السوق المالي⁴، والقرار رقم 88-248 الصادر في 17 يناير 1989 حول القانون المعدّل للقانون رقم 86-1067 لسنة 1986 المؤرّخ في 30 سبتمبر 1986 المتعلّق بحرية الاتصالات⁵، والقرار رقم 2004-497 الصادر في 01 جويلية 2004 حول القانون المتعلّق بالاتصالات الإلكترونية وخدمات الاتصال السّمي البصري⁶، التي برّز فيها مشروعية هذا النوع من الاختصاص وعدم تعارضه مع السلطة التنظيمية

¹ الحالات التي يمكن لرئيس الجمهورية أن يتدخّل فيها بموجب الأوامر الرئاسية هي: المسائل العاجلة المقترنة بشغور المجلس الشّعبي الوطني أو بالعطلة البرلمانية، والحالة الاستثنائية، وعدم المصادقة على قانون المالية من قبل البرلمان في الاجال المحددة في الدستور: المواد: 142، 146/2 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 (تعديل 2020)، مرجع سابق.

² المادة 112 مطّة 5 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 (تعديل 2020)، مرجع نفسه.

³ GENTOT Michel, Les autorités administratives indépendantes, 2^{ème} éd., Montchrestien, Paris, 1994, pp. 75-76.

⁴ Conseil Constitutionnel Français, Décision N° 89-260 DC du 28 juillet 1989, Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier, in <http://www.conseil-constitutionnel.fr>

⁵ Conseil Constitutionnel Français, Décision N° 88-248 DC du 17 janvier 1989, in <http://www.conseil-constitutionnel.fr>

⁶ Conseil Constitutionnel Français, Décision N° 2004-497 DC du 1 juillet 2004, Loi relative aux

العامة الممنوحة لرئيس الجمهورية والوزير الأول الممنوحة لهما بموجب المادة 21 من الدستور الفرنسي لعام 1958، وأكد بأن هذه الأخيرة لا تشكل في أي حال من الأحوال عائقا للاعتراف -بالسلطة التنظيمية- لهيئات أخرى على غرار السلطات الإدارية المستقلة ما دامت مرتبطة بمجالات محددة من حيث نطاق التطبيق ومن حيث المحتوى¹.

أما في الجزائر فيمكن تبرير دستورية الاختصاص التنظيمي للمجلس النقدي والمصرفي قياسا على الاختصاص التنظيمي الذي كان ممنوحا لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة باعتبارها أحد السلطات الإدارية المستقلة²، والتي أصدر المجلس الدستوري بخصوص القانون العضوي المنشئ لها رأيها رقم: 02/رم د/12 المؤرخ في 8 جانفي 2012 المتعلق برقابة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالإعلام للدستور³، الذي اعتبر فيه أن المادة 5 من المادة 23 التي تشترط في المدير مسؤول أي نشرية دورية أن يكون مقيما في الجزائر غير مطابقة للدستور بالنظر إلى المادة 44 منه، كما سجل فيه تحفظا بخصوص المادة 45 المتضمنة تحديد سير وتنظيم سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بموجب أحكام داخلية، أما بقية أحكام القانون العضوي المتعلق بالإعلام بما فيها المواد والأحكام المتعلقة بالاختصاص التنظيمي الممنوح لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة فقد أقر بأنها مطابقة للدستور حيث تضمن صراحة العبارة الآتية: "ثالثا: تعدد باقي أحكام القانون العضوي موضوع الإخطار مطابقة للدستور"، وتبع لهذا فإننا نفهم من رأي المجلس الدستوري رقم: 02/رم د/12 المتعلق برقابة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالإعلام للدستور إقراره الضمني بدستورية الاختصاص التنظيمي لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة، وقياسا على هذا يمكن القول بدستورية الأنظمة التي يصدرها المجلس النقدي والمصرفي، خاصة وأن مجالاته وموضوعاته محدودة ومقيدة قانونيا بموجب القانون رقم 23-09.

المطلب الثاني-مشروعية أنظمة المجلس النقدي والمصرفي من الناحية القضائية والفقهية

أمام عدم وجود أي تحرك من القضاء الإداري الجزائري للفصل في مدى مشروعية السلطة التنظيمية الممارسة من بعض السلطات الإدارية المستقلة كالمجلس النقدي والمصرفي، فإنه يتعين علينا الرجوع إلى القضاء الإداري الفرنسي على اعتبار أن فكرة الضبط الاقتصادي التي جاءت بالمجلس النقدي والمصرفي وصلاحياته التنظيمية مستوحاة من المنظومة القانونية الفرنسية (الفرع الأول)، ثم ننتقل بعدها إلى رأي الفقه القانوني حول هذه المسألة (الفرع الثاني).

الفرع الأول-إقرار قاضي الإداري بمشروعيتها

يعود الفضل في إضفاء المشروعية على السلطة التنظيمية الممنوحة لغير رئيس الجمهورية والوزير الأول إلى مجلس الدولة الفرنسي، وذلك بمقتضى قرار **JAMART** الصادر في 07 فيفري 1936 قبل ظهور بالسلطات الإدارية المستقلة بفرنسا، حيث قضى هذا القرار بأنه حتى في الحالة التي لا يوجد نص قانوني يستمد منه الوزراء السلطة التنظيمية، فإنه يُسَمَح لهم باتخاذ التدابير الضرورية التي تضمن حسن سير العمل في الإدارة الموضوعة تحت سلطتهم⁴، إضافة إلى

communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, in <http://www.conseil-constitutionnel.fr>

¹VANNESSTE Christian et DOSIÈRE René, Députés, Rapport d'information sur les autorités administratives indépendantes, Tome 1, Assemblée nationale, N° 2925, 2010, www.assemblee-nationale.fr/m, p. 52.

²المادة 40 مطلة 8 من القانون العضوي رقم 05-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالإعلام، ج.ر.ج.، عدد 02، صادر في 15 جانفي 2012، (ملغى).

³المجلس الدستوري، رأي رقم 02/رم د/12، مؤرخ في 8 جانفي 2012، يتعلق برقابة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالإعلام للدستور، ج.ر.ج.، عدد 02، صادر في 15 جانفي 2012.

⁴"Considérant que si, même dans le cas où les ministres ne tiennent d'aucune disposition législative un pouvoir réglementaire, il leur appartient, comme à tout chef de service, de prendre les mesures nécessaires au

اعترافه التدريجي للجماعات المحلية بالسلطة التنظيمية الذي جاء بالموازاة مع الإصلاحات التي عرفتها اللامركزية بداية من سنة 1983، والتي أظهرت الحاجة إلى تعزيز السلطة التنظيمية للسلطات المحلية وإعادة النظر في الإطار القانوني لسلطة اتخاذ القرار المحلي¹.

وبعد ظهور السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا تأكدت مشروعية الصلاحيات التنظيمية التي تمارسها بعض هذه السلطات، حيث أقرّ مجلس الدولة الفرنسي في تقريره الصادر سنة 2001 المتعلق بالسلطات الإدارية المستقلة صراحة بمشروعية الصلاحيات التنظيمية الممارسة من قبل السلطات الإدارية المستقلة، وأكد عدم تعارضها مع أحكام المادة 21 من الدستور الفرنسي التي تمنح هذا الاختصاص بصورة حصرية إلى رئيس الجمهورية والوزير الأول، وبين أنّ هذه المادة لا تتنافى مع أيّ قانون يمنح مثل هذا الاختصاص للسلطات الإدارية المستقلة، ما دام أنّ المنح يتم في مجالات محدّدة النطاق والمحتوى².

الفرع الثاني-تبرير الفقه القانوني لمشروعيتها

اختلف فقهاء القانون حول كيفية تبرير شرعية الصلاحيات التنظيمية التي تتمتع بها عديد سلطات الإدارة المستقلة كالمجلس النقدي والمصرفي، وتأكيد عدم تعارضها مع القواعد الدستورية التي تنصّ على إفراد كلّ من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة أو الوزير الأول بهذه الصلاحية.

فمن الفقهاء من قال بمشروعيتها استنادا إلى نظرية التفويض المعياري بمعنى أنّ تقوم السلطة التنفيذية باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصيل بتفويض بعض صلاحياتها التنظيمية إلى جهة أخرى³، لكن هذا الاتجاه انتقد من جهة أنّ التفويض يخضع لجملة من الشروط أهمّها؛ أنّ يصدر بموجب نصّ قانوني من نفس درجة النصّ المانح للاختصاص أو من درجة أعلى، وبالتالي فإنّ الاختصاص المقرّر بالدستور لا يصحّ تفويضه إلّا بنصّ وارد في الدستور وهو ما لا نجده⁴، إضافة إلى أنّ القواعد العامة للتفويض تستلزم وجود علاقة رئيس ومرؤوس بين الهيئة المفوضة والجهة المفوض إليها⁵، وهذا لا ينطبق على المجلس النقدي والمصرفي باعتبار أنّ السلطات الإدارية المستقلة ليست جزءا من التسلسل الهرمي للإدارة التنفيذية⁶.

ومن الفقهاء من يرجع مشروعيتها إلى نظرية التنازل عن الاختصاص أي قيام السلطة التنفيذية بالنقل التّاهي لجزء من صلاحياتها التنظيمية لفائدة سلطة أخرى كالمجلس النقدي والمصرفي⁷، وهذا الرأي كذلك انتقد لعدم وجود نصّ دستوري يسمح لسلطة التنفيذية بإمكانية تقسيم الصلاحيات التنظيمية الممنوحة لها، ولعدم وجود علاقة تبعية

bon fonctionnement de l'administration placée sous leur autorité... "; Conseil d'État Français, Décision N° 4332 DC du 7 février 1936, Arrêt Jamart, in <https://www.conseil-etat.fr>

¹ MICHEL Monica et LEMOINE Patricia, Rapport :Mission «flash» sur le pouvoir réglementaire local, Dalloz actualité, 2021, p.10.

² Conseil d'État Français, Rapport public sur Les autorités administratives indépendantes, Jurisprudence et avis de 2000, E.D.C.E., Paris, N°52, 2001. pp.294-295.

³ Voir: BERGEL Jean Louis, Op. Cit., pp. 2374-2375.

⁴ غربي أحسن، "قواعد تفويض الاختصاص الإداري في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 08، 2014، ص. 61.

⁵ فتوس خديجة، الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصّص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2010، ص. 75.

⁶ FRISON-ROCHE Marie-Anne, Op. Cit., p. 614.

⁷ زقموط فريد، مرجع سابق، ص. 67.

بين السلطة أو الهيئة التي تنازلت عن صلاحياتها التنظيمية والسلطة المتنازل لها، خاصة وأتينا أمام سلطة إدارية المستقلة¹.

ومنهم من لجأ إلى نظرية الضبط الاقتصادي التي تقوم أساسا على تجميع العديد الصلاحيات التي تعود في الأصل إلى الأجهزة التقليدية للدولة بين يدي السلطات الضبط المستقلة قصد القضاء على ظاهرة تشتت الهياكل المعنية بالنشاط الاقتصادي²، ومن هذه الصلاحيات نجد الصلاحيات التي كانت مخولة للسلطة التنفيذية، كالاختصاص التنظيمي الذي يترجم في إمكانية المجلس النقدي والمصرفي في اتخاذ قرارات إدارية تنظيمية، ويرجع أصحاب هذه الفكرة لتبرير مشروعية تراكم كل هذه الصلاحيات بيد سلطة واحدة - خلافا للتقليد السياسي القائم على الفصل بين السلطات - إلى فكرة الضبط، حيث يرون أن هدف وغاية هذا الأخير هي التي تحدد الصلاحيات، فإذا كانت كل هذه الصلاحيات ضرورية لتحقيقها، فإن هذا يكفي لتأسيس مشروعية امتلاك سلطة الضبط الاقتصادي لها³.

ومنهم من ذهب إلى رأي آخر، وهو إرجاع عدم تعارض الصلاحيات التنظيمية الممنوحة لمثل لمجلس النقدي والمصرفي مع أحكام الدستور، إلى وجود نوعين من "للتنظيم"، تنظيم عام منصوص عليه ضمن الدستور يتمتع بها كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة بصورة حصريّة، وتنظيم خاص ومحدود غير مذكورة في الدستور تتمتع به جهات أخرى على غرار الوزراء، والمنظمات المهنية، والولاة، ورؤساء المجالس الشعبية البلدية، وبناءً على هذا فإن أنظمة المجلس النقدي والمصرفي تندرج ضمن التنظيم الخاص والمحدود، وذلك لاقتصرها على مجالات خاصة ومواضيع محدّدة⁴.

الخاتمة:

على ضوء دراستنا لموضوع "أنظمة المجلس النقدي والمصرفي: البحث عن المشروعية"، اتضح لنا أن الأنظمة التي يصدرها المجلس النقدي والمصرفي - باعتباره أحد السلطات الإدارية المستقلة المصنفة خارج التسلسل الهرمي لإدارة التنفيذية - لا تخرج من المفهوم العام للتنظيم أو اللوائح أو التشريع الفرعي وبالتالي فهي تأخذ شكل القرارات الإدارية من الناحية الشكلية وصفة القانون من الناحية الموضوعية، غير أنها تنفرد ببعض الخصائص تتمثل في طبيعتها التقنية المستمدة من طبيعة القطاع النقدي والمصرفي ذاته من جهة، وتبني أسلوب الضبط الاقتصادي في هذا القطاع من جهة ثانية؛ وفي طبيعتها الاستثنائية المحدودة التي المستنبطة من مجالات تدخلها المحددة على سبيل الحصر، والتي لا يجوز للمجلس الخروج عنها بأي حال من الأحوال.

كما تبين لنا أن التنظيم من الناحية النص الدستوري يعود بصفة حصريّة لرئيس الجمهورية ورئيس الحكومة أو الوزير الأول - حسب الحالة - ، وبالتالي عدم وجود أي نص صريح ضمن الدستور الجزائري يسمح بمنح مثل هذا

¹تواتي نصيرة، "الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة في ضوء مبدأ الفصل بين السلطات"، مجلة الدراسات حول فعالية القاعدة القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 06، العدد 02، 2022، ص. 20.

²زوايمية رشيد، "أدوات الضبط الاقتصادي: السلطات الإدارية المستقلة"، أعمال الملتقى الوطني حول ضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر بين التشريع وممارسة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة، يومي 9 و10 ديسمبر 2013.

³FRISON-ROCHE Marie-Anne, Op. Cit., p. 614.

⁴ZOUAÏMIA Rachid, «Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes en Algérie», Actes du colloque national sur les autorités administratives indépendantes en Algérie, université 8 Mai 1945, 13-14 Novembre 2012, Guelma, pp. 9-12.

الصلاحيّة للمجلس النقدي والمصرفي بموجب نص تشريعي (القانون رقم 09-23)، إلّا أنّنا سعيّا إلى تبرير مشروعية هذا التكريس التشريعي قياساً على الاختصاص التنظيمي الذي كان ممنوحاً لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة، إذ سبق للمجلس الدستوري وأنّ أقرّ ضمنياً دستورية المواد والأحكام المتعلقة بالاختصاص التنظيمي الممنوح لها بموجب رأيه رقم: 02/رم د/12 المؤرخ في 8 جانفي 2012 المتعلّق برقابة مطابقة القانون العضوي المتعلّق بالإعلام للدستور، لكن ما يسجل على هذا الرأي أنّ إقراره لمشروعية هذه الصلاحيّة جاء في سياق عام، وبالتالي لم يتطرّق إلى الشّروط والضوابط الواجب توافرها في هذه الأنظمة حتّى تكتسي صفة المشروعية. وهذا في ضلّ غياب أيّ تدخّل أو موقف من طرف قضاء مجلس الدّولة الجزائري، وقد جاء هذا بخلاف ما هو معمول به بفرنسا بإعتبار أنّ مثل المجلس النقدي والمصرفي والأنظمة الممنوحة له مستوحاة من المنظومة القانونية الفرنسية، بحيث سبق للمجلس الدستوري الفرنسي وأن قيّد مشروعيتها وجوب ارتباطها بمجالات محدّدة من حيث نطاق التطبيق ومن حيث المحتوى، وهو الموقف نفسه الذي قال به مجلس الدّولة الفرنسي؛ أمّا من الناحية الفقه القانوني فأرى أنّه قد حُسم الجدل الفقهي الذي أثير حول كيفية تبرير شرعية مثل هذه الأنظمة، والذي تراوح بين نظرية التفويض المعياري ونظرية التنازل عن الاختصاص، ونظرية الضبط الاقتصادي، بالموقف الفقهي الذي يقول بتقسيم التنظيم إلى: تنظيم عام المنصوص عليه ضمن الدّستور يتمتّع بها كلّ من رئيس الجمهورية والوزير الأوّل أو رئيس الحكومة، وتنظيم خاص ومحدود تتمتّع به جهات أخرى على غرار المجلس النقدي والمصرفي.

قائمة المراجع:

أ-كتب:

1. بشير شريف شمس الدين ولعقابي سميحة، الوسيط في القانون العام الاقتصادي، دار الهدى، عين مليلة، 2021.
2. عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 2003.
3. لبّاد ناصر، الأساس في القانون الإداري، دار المجدّد للنشر والتوزيع، سطيف، د.س.ن.
4. محمد رفعت عبد الوهاب، النّظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2012.
5. هادي محمد فريد حسين، القرار الإداري: مفاهيم ومراحل اتخاذه والمشكلات التي تثيرها نزاعاته، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2018.

ب-مقالات ومداخلات:

1. تواتي نصيرة، "الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة في ضوء مبدأ الفصل بين السلطات"، مجلّة الدراسات حول فعالية القاعدة القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسيّة، المجلد 06، العدد 02، 2022، ص ص. 31-12.
2. زوايمية رشيد، "أدوات الضبط الاقتصادي: السلطات الإدارية المستقلّة"، أعمال الملتقى الوطني حول ضبط النّشاط الاقتصادي في الجزائر بين التّشريع وممارسة، كلية الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة، يومي 9 و10 ديسمبر 2013، ص ص. 1-23.
3. عمارة منيرة، "الرّقابة على القرارات التنظيميّة في القانون الجزائري"، مجلّة المستقبل للدراسات القانونيّة والسياسية، العدد 04، 2018، ص ص. 152-166.

4. غربي أحسن، "قواعد تفويض الاختصاص الإداري في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 08، 2014، ص ص. 57-76.

ج-رسائل ومذكرات جامعية:

1. زقموط فريد، الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2016.
2. مزيان هشام، ضبط نشاط الإعلام في القانون الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص حقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2021.
3. عراب أحمد، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2007.
4. فتوس خديجة، الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2010.

د-نصوص قانونية:

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 (تعديل سنة 2020)، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج.ر.ج.ج.، عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.
2. قانون عضوي رقم 05-12 مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالإعلام، ج.ر.ج.ج.، عدد 02، صادر في 15 جانفي 2012، (ملغى).
3. قانون رقم 86-12 مؤرخ في 19 أوت 1989، يتضمن نظام البنوك والقرض، ج.ر.ج.ج.، عدد 34، صادر في 20 أوت 1986، (ملغى).
4. قانون رقم 90-10 مؤرخ في 14 أفريل 1990، يتعلق بالنقد والقرض، ج.ر.ج.ج.، عدد 16، صادر في 18 أفريل 1990، معدل ومتمم بالأمر رقم 01-01 المؤرخ في 27 فيفري 2001، ج.ر.ج.ج.، عدد 14، صادر في 28 فيفري 2001، (ملغى).
5. أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، ج.ر.ج.ج.، عدد 52، صادر في 27 أوت 2003، (ملغى).
6. أمر رقم 07-01 المؤرخ في 1 مارس 2007، يتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج.ر.ج.ج.، عدد 16، صادر في 7 مارس 2007.
7. قانون رقم 23-09 المؤرخ في 21 جوان 2023، يتعلق بالقانون النقدي والمصرفي، ج.ر.ج.ج.، عدد 43، الصادر في 27 جوان 2023.

ه-فقته دستوري:

-المجلس الدستوري، رأي رقم 02/ر م د/12، مؤرخ في 8 جانفي 2012، يتعلق برقابة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالإعلام للدستور، ج.ر.ج.ج.، عدد 02، صادر في 15 جانفي 2012.

A-Ouvrages:

1. CARANTA Roberto, Les régulations économiques: légitimité et efficacité, presses de sciences Po. Dalloz, Paris, 2004.
2. GENTOT Michel, Les autorités administratives indépendantes, 2^{ème} éd., Montchrestien,

Paris, 1994.

3. **GUEDON Marie-José**, Les autorités administratives indépendantes, L.G.D.J, Paris, 1991.
4. **ZOUAIMIA Rachid**, Les autorités de régulation indépendantes: face aux exigences de la gouvernance, éd. Belkeise, Alger, 2013.

B-Articles et Communications:

1. **BERGEL Jean Louis**, «Pouvoir réglementaire et délégation de compétences normatives», RRJ, N° 5, 2001, pp. 2373-2380.
2. **BOY Laurence**, «Normes techniques et normes juridiques», CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL, N° 21, Janvier 2007.
3. **CHEVALLIER Jacques**, «Le statut des autorités administratives indépendantes: harmonisation ou diversification?», R.F.D.A., N°05, 2010, pp. 896-900.
4. **CHEVALLIER Jacques**, «Les fondements idéologiques du droit administratif français», in Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général, Vol.2, P.U.F., Paris, 1979, pp. 3-57.
5. **CHEVALLIER Jacques**, «Vers un droit post-moderne? :les transformations de la régulation juridique», RDP, N°3, 1998, pp. 659-714.
6. **FRISON-ROCHE Marie-Anne**, «Le droit de la régulation», LE DALLOZ, N° 7, 2001, pp. 610-616.
7. **HUBERT Jean-Michel**, «Le cas de régulation des télécommunications», RFAP, N°109, 2004, pp. 99-107.
8. **KHELOUFI Rachid**, «Les institutions de régulation en droit algérien», Idara, N°28, 2004, pp. 69-121.
9. **KOVAR Jean-Philippe**, «L'indépendance des autorités de régulation financière à l'égard du pouvoir politique» R.F.A.P., N°143, 2012, pp. 655-666.
10. **STOFFAËS Christian**, «La déréglementation», in Université de tous les savoirs (s/dir), L'Économie le Travail l'Entreprise, Odile Jacob, Vol. 03, 2002, pp. 179-197.
11. **ZOUAÏMIA Rachid**, «Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes en Algérie», Actes du colloque national sur les autorités administratives indépendantes en Algérie, université 8 Mai 1945, 13-14 Novembre 2012, Guelma, pp.1-19.
12. **ZOUAIMIA Rachid**, Déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique Algérien, Revue Idara, N° 21, 2001, pp. 125-138.

C-Jurisprudence Conseil constitutionnel:

1. **Conseil d'État Français**, Décision N° 43321 DC du 7 février 1936, Arrêt Jamart, in <https://www.conseil-etat.fr>
2. **Conseil Constitutionnel Français**, Décision N° 88-248 DC du 17 janvier 1989, in <http://www.conseil-constitutionnel.fr>
3. **Conseil Constitutionnel Français**, Décision N° 89-260 DC du 28 juillet 1989, Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier, in <http://www.conseil-constitutionnel.fr>

D-Jurisprudence Conseil d'Etat:

- Conseil Constitutionnel Français**, Décision N° 2004-497 DC du 1 juillet 2004, Loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, in <http://www.conseil-constitutionnel.fr>

E-Rapports:

1. **Conseil d'État Français**, Rapport public sur Les autorités administratives indépendantes,

Jurisprudence et avis de 2000, E.D.C.E., Paris, N°52, 2001.

2. **VANNESTE Christian** et **DOSIÈRE René**, Députés, Rapport d'information sur les autorités administratives indépendantes, Tome 1, Assemblée nationale, N° 2925, 2010.
3. **MICHEL Monica** et **LEMOINE Patricia**, Rapport :Mission «flash» sur le pouvoir réglementaire local, Dalloz actualité, 2021.