

الرقابة القضائية على قرارات اللجنة المصرفية

Judicial Control of the Decisions of the Banking Commission



طالبة الدكتوراه/ ليلى حمال^{1,2,3}، الدكتورة/ نعيمة عمارة¹

¹ جامعة أم البواقي، (الجزائر)

² مخبر الدراسات القانونية والسياسية، جامعة أم البواقي

³ المؤلف المراسل: leilahemal@yahoo. fr

تاريخ الاستلام: 2020/12/28 تاريخ القبول للنشر: 2021/09/20 تاريخ النشر: 2021/09/28



مراجعة المقال: اللغة العربية: د. / زينب لوت (جامعة مستغانم) اللغة الإنجليزية: د. / محمد أكرم عربات (جامعة سطيف 2)

ملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى النظر في قرارات اللجنة المصرفية القابلة للطعن أمام مجلس الدولة، حيث تعد أهم هيئة للرقابة مصرفية، وقد منحها المشرع سلطة اتخاذ القرارات وإصدارها ما يجسد قابلية الطعن في قراراتها من أهم المواضيع الجديرة بالدراسة.

نتيجة لهذا نجد أنه لا بد من إعادة النظر في تشكيلة هذه اللجنة ودعمها بذوي الكفاءات من أساتذة التعليم العالي المتخصصين في المجال البنكي، لوضع التكامل بينهم وبين القضاة وذوي الكفاءات في المجالين المالي والاقتصادي والذين يمثلون الجانب العملي، ومراجعة المنظومة المصرفية بإضافة مواد تتعلق بتنظيم المعاملات المصرفية الإلكترونية، ووضع هيئات للرقابة عليها بشكل من التفصيل أخذا بنموذج الدول الرائدة في هذا المجال.

الكلمات المفتاحية: اللجنة؛ المصرفية؛ مجلس الدولة؛ الرقابة؛ القضائية.

Abstract:

The objective of this study is to consider the decisions of the Banking Commission, which can be appealed to the Council of State as the most important banking control body which has been given by the legislature the authority to make decisions and issue decisions, making the appeal of its decisions one of the most important subjects to be considered.

As a result, the composition of this commission should be reviewed and supported by qualified specialists of higher education in the banking field to integrate them with the judges, financial and economic professionals who represent the practical side, the review of the banking system by the addition of materials on the regulation of electronic banking transactions and the development of oversight bodies in detail is taking the lead-country model.

Key words: commission; banking; council of state; control; judicial.

مقدمة:

نتيجة لأهمية النشاط المصرفي عمد المشرع إلى إحداث جهاز فعال، يتمثل في اللجنة المصرفية ولغرض أداء مهمة ضبط هذا القطاع زودها بصلاحيات وسلطة واسعة لاتخاذ القرار. وبالرجوع إلى النظام القانوني للجنة نجد أن المشرع لم يمنح لها تكييف قانوني رغم إدماجها في البنية المؤسساتية للدولة، علما أن هذه العملية كانت نتيجة التقليد من طرف المشرع الجزائري الذي استوحاها من النموذج الغربي للسلطات الإدارية المستقلة، وبالخصوص من نظيره الفرنسي مع الإشارة أن هذا الأخير قد قام بتكييف اللجنة المصرفية، إذ اعتبرها جهة قضائية إدارية لما تفصل في المجال التأديبي وسلطة إدارية فيما عدا ذلك، من هنا يظهر الطابع المزدوج للتكييف القانوني للجنة. إلا أنه لا يمكن لوظيفة الضبط أن تكون شرعية ومطابقة مع النظام القانوني الذي يحكمها إلا إذا كانت قرارات اللجنة المصرفية-باعتبارها سلطة إدارية مستقلة-خاضعة لمبدأ المشروعية والرقابة القضائية، هذا ما تجلّى من خلال تكريس حق الطعن ضد قراراتها. حيث يمارس مجلس الدولة رقابته على مشروعية قرارات اللجنة المصرفية، عن طريق الدعاوى المرفوعة أمامه من طرف أصحاب الصفة والمصلحة، تتمثل هذه الدعاوى أساسا في كل من دعوى الإلغاء، ودعوى وقف التنفيذ.

تبرز أهمية الدراسة من خلال أهمية الطعن القضائي أو الرقابة القضائية ضد القرارات الصادرة عن اللجنة المصرفية، هذه الأخيرة التي تحتل مكانة بارزة في النشاط الاقتصادي، نتيجة دورها الفعال الذي أوكله إليها المشرع الجزائري والمتمثل أساسا في ممارسة الرقابة على البنوك والمؤسسات المالية، إذ ترمي إلى ضمان حسن سير المهنة المصرفية كما تمارس اللجنة صلاحيات عقابية أو قمعية لها غرض ردعي تلجأ إليها الهيئة عندما تخل إحدى مؤسسات القرض بقواعد المهنة.

تهدف الدراسة إلى التطرق لنوعية القرارات الصادرة عن اللجنة المصرفية والتي نص المشرع على إمكانية جعلها محلا للطعن القضائي في حالة مخالفتها للقانون بمفهومه الواسع، حيث وبالنظر إلى طبيعة قرارات اللجنة المصرفية التي يمكن أن تمس حقوق المتعاملين الاقتصاديين، ارتأينا التطرق لدعوى الإلغاء باعتبارها من أبرز الدعاوى المثارة في المجال المصرفي، والتي ينجم عنها أثر مباشر يجسد فعالية الرقابة التي يمارسها مجلس الدولة، ذلك بإعدام القرار الإداري المشوب بعيب من عيوب المشروعية وكذا دعوى وقف التنفيذ ذات الطابع الاستعجالي. دون أن ننسى التطرق لدعوى القضاء الكامل.

مما سبق يمكن طرح الإشكالية التالية:

ما هي قرارات اللجنة المصرفية التي يمكن أن تكون محلا للطعن القضائي، وما الجهة القضائية التي حولها المشرع سلطة الرقابة عليها؟

للإجابة على هذه الإشكالية اعتمدنا في هذه الدراسة المنهج الوصفي، حيث تم التطرق لمختلف القرارات الصادرة عن اللجنة المصرفية، وأيضا مختلف الدعاوى التي يمكن رفعها ضد هذه القرارات، إضافة إلى بعض التعريفات المتعلقة بالموضوع.

ولقد قسّمنا موضوع هذه الدراسة كما يلي:

المبحث الأول: قرارات اللجنة المصرفية محل الطعن القضائي وسلطة القاضي الإداري في الرقابة عليها.

المبحث الثاني: مسألة الأثر غير الموقوف للطعن ودعوى وقف التنفيذ

المبحث الأول:

قرارات اللجنة المصرفية محل الطعن القضائي وسلطة القاضي الإداري في الرقابة عليها

تصدر اللجنة المصرفية العديد من القرارات في إطار مهمتها، منها ما هو قابل للطعن فيه قضائياً، ومنها ما لا يقبل الطعن فيه. ومن بين القرارات غير قابلة للطعن التي تصدرها اللجنة المصرفية تلك المتعلقة بوضع بنك أو مؤسسة مالية أو فرع بنك أو مؤسسة مالية سواء وطنية أو أجنبية تحت الرقابة بعين المكان، فهنا لا يمكن لهذه الجهات الطعن في هذا النوع من القرارات أو الاعتراض عليها، كما لا يمكن الطعن في القرارات المتعلقة باتخاذ تدابير إعادة أو تدعيم التوازن المالي وكذا القرارات المتعلقة بتصحيح أساليب التسيير، في حين أن القرارات القابلة للطعن هي قرارات ذات طابع إداري. (ختير، 2018، صفحة 185). وسنتناول ضمن هذا المبحث أنواع القرارات التي تصدرها اللجنة المصرفية الخاضعة للطعن القضائي في المطلب الأول، ثم في المطلب الثاني اختصاص القاضي الإداري بالنظر في الطعون ضد قرارات اللجنة المصرفية.

المطلب الأول: أنواع قرارات اللجنة المصرفية الخاضعة للطعن القضائي

سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين حيث نعالج في الفرع الأول سلطة تعيين قائم مؤقت أو مصف. أما الفرع الثاني فنستعرض فيه سلطة توقيع العقوبات.

الفرع الأول: سلطة التعيين

تنص المادة 2/107 من الأمر رقم 11-03 على أنه: "تكون قرارات اللجنة المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتاً أو المصفي، والعقوبات التأديبية وحدها قابلة للطعن القضائي".

وبالرجوع لنص المادة 114 من أمر 11-03 تتمثل العقوبات التأديبية فيما يلي:

إذا أخلّ بنك أو مؤسسة مالية بأحد الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بنشاطه أو لم يدعن لأمر أو لم يأخذ في الحسبان التحذير يمكن للجنة أن تقضي بإحدى العقوبات الآتية:

1- الإنذار.

2- التوبيخ.

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

4- التوقيف المؤقت لمسير أو أكثر مع تعيين قائم بالإدارة مؤقتاً لدعم تحديته.

5- إنهاء مهام شخص أو أكثر من هؤلاء الأشخاص أنفسهم مع تعيين قائم الإدارة مؤقتاً أو عدم تعيينه.

6- سحب الاعتماد."

زيادة على ذلك يمكن للجنة أن تقضي إما بدلا عن هذه العقوبات المذكورة أعلاه، وإما إضافة إليها بعقوبة مالية تكون مساوية على الأكثر للرأسمال الأدنى الذي يلزم البنك أو المؤسسة المالية بتوفيره. وتقوم الخزينة بتحصيل المبالغ الموافقة.

وسنتطرق لكل هذه القرارات بشيء من التفصيل كما يلي:

أولا: سلطة تعيين مدير مؤقت: تتخذ اللجنة المصرفية هذا الإجراء طبقا لنص المادة 113 من الأمر 03-11، إما بشكل ذاتي أي بمبادرة منها، ذلك عندما ترى أنه لم يعد بالإمكان إدارة مؤسسة القرض حسب الأصول. أو عندما تقرّر إحدى العقوبات المنصوص عليها في الفقرات من 4 و 5 من المادة 114 من الأمر أعلاه. بمعنى أنه في الحالة الأخيرة يكون إجراء لاحقا. وإما بناء على طلب مسيري المؤسسة المعنية، إذا قرروا أنه لم يعد بإمكانهم ممارسة مهامهم بشكل عادي. كما منح المشرع الفرنسي إمكانية طلب ذلك من الجهاز المركزي فيما يخص أحد فروعها.

ونلاحظ من لفظ الجواز "يمكن" الوارد في نص المادة، أنّ اللجنة المصرفية لها كامل السلطة التقديرية في ذلك وبالتالي فهي غير ملزمة باتخاذ هذا التدبير قبل أي تدبير آخر قد يكون أخطر منه كتعيين مصرفي للبنك مثلا. كما أنّ مصطلح "السلطات اللازمة"، يدل على توسيع الصلاحيات والسلطات الممنوحة للمدير المؤقت عكس ما ورد في التشريع الفرنسي الذي حصرها فقط في صلاحيات الإدارة وتمثيل الشخص المعنوي. إلى جانب إغفال إخضاع المدير إلى أي وصاية عكس المدير الأصلي الذي يخضع لرقابة الأجهزة النظامية. تقوم اللجنة المصرفية حسب ما جاء في المادة 116 من الأمر 03-11، بتحديد كفاءات الإدارة المؤقتة. وهذا ما يدل على مدى اتساع سلطات اللجنة في هذا الإطار. (عجروود، 2009، الصفحات 81-82).

وبعد تعيين المدير المؤقت تنتهي صلاحيات أعضاء مجلس إدارة البنك ورئيسه ومديره العام ووكالة المفوضين وكل من له الحق في التوقيع باسمه. (دموش، 2017، صفحة 349)

ثانيا: تعيين مصرفي: التصفية هي عملية تالية لانحلال شركة وتتمثل في تسديد ديونها، إرجاع الحصص للشركاء أو ما يقوم مقامها، ثم اقتسام ما زاد على ذلك.

تقوم اللجنة المصرفية بتعيين مصرفي لمؤسسة القرض في الحالات التالية:

- إذا تم سحب الاعتماد منها.

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

- إذا انتحلت صفة مؤسسة القرض، حيث جاءت المادة 81 من الأمر 03-11، لتمنع على كل مؤسسة من غير البنوك والمؤسسات المالية أن تستعمل اسما أو تسمية تجارية أو وسيلة إعلان وبشكل عام أية عبارات يمكن أن تحمل إلى الاعتقاد أنه رخص لها بالعمل كبنك أو كمؤسسة مالية.

يترتب على تعيين مصرفي لمؤسسة القرض، شطب هذه الأخيرة من قائمة البنوك والمؤسسات المالية. كما يمكن للجنة المصرفية أن تعين مصرفي بالنسبة لتعاونيات الادّخار في حالة حلّها وإن تعدّد ذلك فمن المحكمة المختصة إقليميا. كمبدأ إجراءات التصفية تتمّ وفقا لقواعد التصفية الخاصة بالشركات فالقواعد العامة. (عجروود، 2009، صفحة 83)

الفرع الثاني: سلطة توقيع الجزاءات التأديبية

توقع اللجنة المصرفية جزاءات تأديبية عند وجود مخالفات من قبل أعوان المهنة المصرفية. بالتالي فهي تتدخل حسب أحكام المادة 114 من الأمر 11-03 فيما:

- إذا أخل بنك أو مؤسسة مالية بأحد الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بنشاطه.

- أو لم يذعن لأمر أو لم يأخذ في الحسبان التحذير الذي وجه إليه.

بالإضافة إلى حالة عدم احترام مقاييس التسيير الموجهة لضمان سيولة مؤسسات القرض وقدرتها على الوفاء اتجاه المودعين والغير وكذا توازن بنيتها المالية هذا حسب نص المادة 97 من الأمر 11-03 كذلك في حالة ثبوت وجود خطأ جسيم في التسيير من قبل المسير. (الأمر 11-03)

أولاً: التوقيف المؤقت للمسير (أو إنهاء مهامه): حسب المادة 4/114 فقد يترتب على توقيف المسير أثر يتمثل في تعيين قائم بالإدارة مؤقت من عدمه. وبما أنّ البنك مؤسسة تستقبل أموال من المدّخرين فإنّ توقيف كلّ المسيرين يعني شلّ حركته ونشاطه، لهذا جاء كأثر لهذه العقوبة إمكانية تعيين قائم بالإدارة مؤقت من عدمه. غير أنّنا نرى أنّه إذا كانت العقوبة تتعلق بتوقيف مسير واحد فقط فلن يكون هناك داع لتعيين مدير مؤقت، بذلك يواصل البنك نشاطه بشكل عادي، إلاّ أنّه في حالة توقيف كلّ المسيرين فالأمر مختلف وعليه كان بالإمكان صياغة الفقرة الرابعة من المادة 114 من الأمر 11-03 على النحو التالي: "التوقيف المؤقت لمسير أو أكثر مع إمكانية تعيين قائم بالإدارة مؤقتاً في الحالة الأولى، ووجوب ذلك في الحالة الثانية. (عجروود، 2009، صفحة 86)

ثانياً: نزع صفة ممثل البنك: تنصّ المادة 11 من النظام 05-92 المذكور سابقاً على أنّه: "لا يمكن لأي شخص يرتكب خطأ مهنيًا جسيماً، خلال ممارسته العامة لوظائفه، وحسب مفهوم المادة 10 أعلاه، أن يكون من المستخدمين المسيرين لمؤسسة، طوال فترة لا تقل عن ثلاث 03 سنوات دون المساس بتطبيق العقوبات التي ينص عليها القانون". وبالتالي يتمّ نزع صفة ممثل البنك لمدة لا تقل عن ثلاث سنوات، بسبب ارتكابه خطأً جسيماً أو في حالة توفّر أحد الموانع المنصوص عليها في المادة 80 من الأمر 11-03 المتعلق بالنقد والقرض) أو في حالة انقطاع استيفائه لشروط معينة. ومن آثار هذا الإجراء تعيين قائم بالإدارة مؤقتاً أو عدم تعيينه.

ثالثاً: الإنذار والتوبيخ: هذان الجزاءان يكتسبان الطابع التقويمي، فهما يهدفان إلى بعث نوع من الحذر لدى مؤسسة القرض ومسيرها، التي هي بصدد الإخلال بواجبات المهنة. لقد استعمل المشرع مصطلح الإنذار والتوبيخ، ولم يحدّد الحالات التي تستوجب الإنذار من تلك التي تتطلب التوبيخ إلاّ أنّ احتلال الإجراء الأول، الدرجة الأولى في سلم العقوبات التأديبية، يعطي الانطباع عن نوع الأخطاء التي تقرّر بصدها، فكلما كان الخطأ يسيراً، كان تقرير الإنذار هو الأنسب وكلما زادت شدّته، يتعين حين ذاك الانتقال إلى التوبيخ. (دموش، 2017، صفحة 353)

رابعاً: المنع من ممارسة بعض الأنشطة: يتم اللجوء إلى هذا الإجراء عند مخالفة بنك أو مؤسسة مالية لقواعد قانونية أو تنظيمية في مجال نشاط من أنشطتها. لكن من باب المنطق القانوني فلا يمكن أن يكون هذا الإجراء عقوبة لمؤسسة قرض بالنسبة لعملية ليس لها الحق في ممارستها. فالإجراء يجب أن يكون عقوبة حقيقية، بمعنى سحب حق أو حرية كان القانون يسمح بهما، فمن غير المجدي مثلاً أن تقرّر اللجنة

المصرفية عقوبة المنع من تلقّي الأموال من الجمهور، كعقوبة مقرّرة على أساس المادة 156 من قانون النقد والقرض، في مواجهة مؤسسة مالية خالفت القانون من هذه الناحية. (دموش، 2017، صفحة 354)

خامساً: سحب الاعتماد: سحب الاعتماد معناه، إلغاء السّماح بممارسة النّشاط ومن الآثار النّاجمة عن هذا الإجراء وضع مؤسسة القرض قيد التّصفية. وعليه تظهر خطورة مثل هذا الجزاء حيث تفقد المؤسسة نشاطها وتسير في طريق الحلّ والموت الاقتصادي، ممّا يؤثر سلباً على الاقتصاد الوطني.

لهذا السّبب جعلها المشرّع تحتلّ الدرجة الأخيرة في سلم الجزاءات، بمعنى أنّه لا بد من استيفاء جميع الحلول لمعالجة وضعية مؤسسة القرض حتى يتسنى التّفكير في توقيع مثل هذه العقوبة.

نستنتج مما سبق أنّ المشرّع حصر قرارات اللّجنة المصرفية القابلة للطّعن، في العقوبات التّأديبية المنصوص عليها بموجب المادة 114 إلى جانب قرار تعيين مدير مؤقت أو مصفي. لكن ماذا عن بقية القرارات؟ هل هذا يعلن الطابع الاستثنائي للطّعن؟ في القانون الفرنسي تمّ التفرقة بين، القرارات ذات الطّابع الإداري التي يكون الطّعن فيها أمام مجلس الدّولة، من أجل التعسف في استعمال السّلطة المفتوح أمام الغير بصفة عامّة، ويفصل فيها ابتدائياً ونهائياً ولكن سلطته تتوقف عند إلغاء القرار. أمّا إذا تعلّق الأمر بقرارات تأديبية فإنّ اللّجنة المصرفية تعتبر محكمة إدارية، ويكون الطّعن فيها بالنقض أمام مجلس الدّولة ويكون حق للأطراف فقط، فإذا نقضه يمكن إرجاع القضية إليها ولكن يمكنه تقويمه. (عجروود، 2009، صفحة 112)

المطلب الثاني: اختصاص القاضي الإداري بالنظر في الطعن ضد قرارات اللجنة المصرفية

يعود الاختصاص بنظر الطّعون المقدّمة ضدّ قرارات اللجنة المصرفية لمجلس الدّولة بناء على نصّ المادة 09 من القانون العضوي رقم 11-13 المتعلّق بمجلس الدّولة، وبالرجوع إلى نصّ المادة 800 من القانون رقم 08-09، وباعتبار اللجنة جهة إدارية فالأصل أنّ مراجعة قراراتها من اختصاص القضاء الإداري وليس القضاء العادي تطبيقاً للمعيار العضوي.

وبالرجوع إلى نصّ المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، التي جاء فيها أنّ مجلس الدّولة يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة وهذا ما أكّده المادة 5/107 من الأمر 11-03 المتعلّق بالنقد والقرض.

كما أنه وبالعودة إلى أحكام الدستور ومقارنتها مع مختلف النصوص التشريعية الأخرى، وبالنظر في مدى تطابقها. وأيضاً بالرجوع إلى المادة 168 من دستور 2020، نجد أنها تنص على أنه: "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية". وعلى اعتبار اللجنة المصرفية سلطة إدارية مستقلة فقراراتها تخضع للرقابة القضائية، إلا أن هذه المادة لم تحدد الجهة المختصة بالرقابة وتركت الأمر للنصوص الخاصة ولقانون الإجراءات المدنية والإدارية". (رحموني، 2013، صفحة 54)

وبخصوص القرارات الممنوحة للجنة المصرفية محل الطعن القضائي فهي أعمال إدارية شأنها في ذلك شأن أي قرار إداري، فالطّعن الموجه ضد قراراتها ليس طعناً بالنقض، وإنما طعن بدعوى تجاوز السلطة يؤسس على أحد أوجه الإلغاء المعروفة. (بن لطرش، 2002، صفحة 80).

وستنطبق في هذا المطلب لنوعين من الدعاوى التي ترفع أمام القاضي الإداري ليفصل في موضوع القضية، وهي دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل وذلك ضمن فرعين اثنين:

الفرع الأول: دعوى تجاوز السلطة (دعوى الإلغاء)

لقد كان رأي المشرع الجزائري صريحا في هذا الشأن، حيث نص في الفقرة الأخيرة من المادة 107 من الأمر 11-03 المتعلق بالنقد والقرض على أن الطعون تكون من اختصاص مجلس الدولة وعليه ينظر هذا الأخير بصفته قاضي درجة أولى وأخيرة في فيما يخص القرارات المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقت أو مصفي وكذا العقوبات التأديبية. (الأمر 11-03)

كما تنص المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية في فقرتها الأخيرة على: "...كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة". والنص الخاص المقصود هنا هو نص المادة 107 من الأمر 11-03 المتعلق بالنقد والقرض. لذا سنتطرق من خلال هذا المطلب لتعريف دعوى الإلغاء وشروط قبولها.

إن إمكانية اتخاذ التدابير والعقاب المتاحة للجنة المصرفية، يقابلها إتاحة إمكانية الطعن في قراراتها من قبل الأشخاص المعنيون وفعلا أكد قانون النقد والقرض هذا الحق، الذي يمثل طعنا بالإلغاء يؤسس على أحد أوجه الإلغاء المعروفة من عيب عدم الاختصاص وعدم احترام الإجراءات والانحراف بالسلطة ومخالفة القانون. (بن لطرش، 2002، صفحة 80)

أولا: المقصود من دعوى تجاوز السلطة (دعوى الإلغاء)

يقصد بدعوى الإلغاء: "تلك الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد أو الهيئات إلى القضاء الإداري يطلب إلغاء أو إعدام قرار إداري مخالف للقانون". (شيحا، 2006، صفحة 286)

وقد ذهب إليه مجلس الدولة الجزائري، وهو بذلك رأي منطقي باعتبار أن الجهات القضائية في الجزائر لا تنشأ إلا بموجب قوانين صادرة عن السلطة التشريعية، وفقا لنص المادة 6/140 من دستور 2016 والتي تنص على ما يلي: "يشعر البرلمان في الميادين التي يخصصها لها الدستور، وكذا في المجالات الآتية: ... 6- القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية...". كما أن الأعمال الصادرة عن اللجنة المصرفية كسلطة إدارية مستقلة عبارة عن قرارات إدارية تصدر عن الأعضاء بصفاتهم وأسمائهم، وهذا على عكس الجهات القضائية التي تصدر أحكامها باسم الشعب وفقا لأحكام الدستور. (بلماحي، 2016، صفحة 120) ولقد رفض مجلس الدولة الجزائري اعتبار اللجنة المصرفية بمثابة جهة قضائية إدارية متخصصة، بل كيفها على أنها سلطة إدارية مستقلة معتبرا أن الطعن الموجه ضد أعمالها هو طعن بالإبطال لتجاوز السلطة وليس طعنا بالنقض، كون أن القرارات العقابية الصادرة عنها ذات طبيعة إدارية وليست أعمالا قضائية وذلك بمناسبة فصله في قضية Union Bank ضد محافظ بنك الجزائر، إذ جاء جانب من تسببيه كما يلي: "...حيث أنه من الثابت أن القرار المطعون فيه يذكر أن رئيسها صرح قبل مناقشة الموضوع أنها تشكل جهة قضائية مختصة.

حيث أن الجهات القضائية تفصل بين الأطراف في حين أن اللجنة المصرفية تشكل هيئة رقابية وهيئة عقابية مهنية.

حيث أنه من جهة أخرى فإن الإجراءات المطبقة أمام الجهات القضائية تحدد عن طريق القانون في حين أن أغلبية الإجراءات المطبقة أمام اللجنة المصرفية قد تم تحديدها عن طريق نظام داخلي. حيث أنه في الأخير، يشكل الطعن ضد قرارها طعنا بالبطلان يجعل تصنيف قرارها ضمن القرارات الإدارية. ومن ثم يتعين القول كما استقر عليه الفقه، أن اللجنة المصرفية تشكل سلطة إدارية مستقلة". (غناي، 2003، صفحة 36)

ثانيا: شروط قبول دعوى إلغاء قرارات اللجنة المصرفية:

يشترط لقبول دعوى إلغاء قرارات اللجنة المصرفية، ضرورة تأسيس الدعوى على عيب من عيوب المشروعية، وتعرف بالشروط الموضوعية، إضافة إلى الشروط الواجب توافرها في كل دعوى كالصفة والأهلية والمصلحة. كما يشترط أيضا لقبول دعوى إلغاء قرارات اللجنة المصرفية شرط التظلم المسبق بالإضافة إلى شرط الآجال وتعرف بالشروط الشكلية. وهو ما سنتعرض إليه بشكل موجز كالتالي:

1- الشروط الموضوعية: أسباب قيام دعوى الإلغاء تكمن فيما يلي:

أ- عيب مخالفة القانون: كما هو معلوم إن القرار الإداري هو عمل قانوني بالتالي فلا بد أن يكون محل هذا القرار منسجما مع قواعد القانون. ومتناغما للقانون كونه يشكل مصدر لنا فإن القرار الإداري يكون معيبا من الناحية الموضوعية إذا جاء مخالفا للأوضاع القانونية التي يخاطبها ومن شأنها الإضرار بمصالح الأفراد.

ب- عيب الشكل: يتحقق هذا العيب عندما يصدر القرار عن الإدارة غير مستوف للشكليات والإجراءات المنصوص عليها ضمن القواعد القانونية. والشكل هو المظهر الخارجي للقرار الإداري لذا فإن عدم احترام القواعد الإجرائية والشكلية تجعل القرار الإداري معيبا في شكله ويكون عندئذ معرضا للإلغاء. (شاكر، 2012، الصفحات 153-154)

ج- عيب السبب: لا يكفي أن يصدر القرار الإداري مستوفياً للإجراءات والشكليات القانونية بل لابد أن يكون مبنياً على أسباب مشروعة وإلا كان حرياً للإلغاء. فالسبب هو الباعث الدافع والمبرر على اتخاذ القرار وهو بذلك يعتبر عنصر البدء في وجود القرار.

د- عيب عدم الاختصاص: ويقصد به القدرة القانونية التي يتمتع بها القرار سواء كان عضواً أو هيئة أخرى في إصدار قرار إداري. فإذا ما باشرت إحدى الإدارات إصدار قرار يعود لإدارة أخرى كان قرارها معيباً بعيب عدم الاختصاص وأصبح عندئذ القرار مدعاة للإلغاء باعتبار إن قواعد الاختصاص تعتبر جزء من النظام العام، وتم الأمر بمباشرة صلاحيات اختصاص سلطة أخرى.

هـ- الانحراف في استعمال السلطة: إنّ الإدارة وهي تسير نحو تحقيق الصالح العام قد تلجأ إلى المغالاة استخدام سلطتها الممنوحة قانوناً بغية تحقيق أهداف وغايات بعيدة عن تلك التي حددها لها القانون، غير مبالية بالشكل والإجراءات التي فرضها القانون. (شاكر، 2012، صفحة 156)

2- الشروط الشكلية:

أ- شرط التظلم الإداري المسبق: لم يشر قانون النقد والقرض إلى إجراء التظلم الإداري المسبق فيما يتعلق باللجنة المصرفية، وهذا ما يجعلنا نعود إلى القواعد العامة المقررة في قانون الإجراءات المدنية

والإدارية والتي تقضي بجوازيتها، حيث أنه لا استثناء إلا بنص، إلا إن اتجاه مجلس الدولة الجزائري، جاء مخالفا، حيث قضى هذا الأخير في قضية "البنك الجزائري الدولي ضد محافظ لدى البنك الجزائري بشأن الطعن المقدم ضد قرار اللجنة المصرفية، بتعيين متصرف إداري مؤقت لدى البنك المركزي بما يلي: ".... هذا الطعن يدخل في إطار المادة 146 من القانون 90-10 المتعلق بالنقد والقرض وأن هذه المادة تخرج عما هو مقرر في قانون الإجراءات المدنية فيما يخص الإجراءات والأجال وإنما تشترط فقط أن يرفع في أجل 60 يوما". (عجروود، 2009، صفحة 113).

ب- شرط المواعيد والأجال: بالنسبة للمواعيد المقررة للطعن في قرارات اللجنة المصرفية: حدّد المشرع الجزائري آجال الطعن في قرارات اللجنة المصرفية المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقت، أو المصفي، والعقوبات التأديبية في أجل 60 يوما من تاريخ التبليغ. (عجروود، 2009، صفحة 113)

الفرع الثاني. دعوى القضاء الكامل

سمّيت هذه الرقابة برقابة القضاء الكامل أو المنازعة الكاملة، لكون القاضي المختص بممارستها، يتمتع بسلطات واسعة في معرض فصله في المنازعة المعروضة عليه حيث يفعل أكثر مما يمكنه فعله بالنسبة للطعن لتجاوز السلطة، ذلك أنه يستطيع أن يتجاوز رقابة مشروعية القرار الإداري المطعون فيه أين تكون سلطته مقيدة، ليمارس رقابة المسؤولية عن طريق التعويض للمضروور من قرار إداري غير مشروع أكثر من ذلك بوسع القاضي المختص أن يمارس رقابة التعديل، بمعنى أن يعدل من مضمون القرار، ويرجح بدلا عن موقف السلطة المصدرة للقرار، موقفه بما يسمح بإحاطة كاملة للمنازعة و على نحو يضعف من استقلاليتها الوظيفية إزاءه. غير أن رغم أهمية رقابة القضاء الكامل في مادة الضبط الاقتصادي، لاسيما بخصوص العقوبات المالية، حيث يقتضي أن تكون رقابة القضاء عليها كاملة أي قصوى، لم ينص عليها المشرع في قوانين الضبط، هذا فضلا عن عدم وضوح القواعد العامة الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية بخصوص المسألة، وكذا إجحام القاضي الإداري عن ممارسة هذا النوع من الرقابة بصيغتها الكاملة، ويكتفي في معظم الحالات بممارسة رقابة المسؤولية. (أعراب، 2021، صفحة 336)

وبالإطلاع على مضمون المادة 801 من قانون الاجراءات المدنية والادارية: "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في: 1- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن: الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية. البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية. المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية. 2- دعاوى القضاء الكامل. 3- القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة".

ما يلفت الانتباه، من خلال استقراء هذه المادة، هي العبارة الأخيرة "القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة"، حيث أنه طالما أنّ القوانين المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة، يمكن اعتبارها بقوانين خاصة كما هو الحال بالنسبة للجنة المصرفية التي يحكمها قانون النقد والقرض، فإنّ تسوية مسألة الاختصاص هذه، يتوقف على مدى التنصيص في هذه القوانين على منح اختصاص الفصل في منازعات المسؤولية التي تثور بسبب أعمال السلطات الإدارية المستقلة للمحاكم الإدارية، لكن هذه النصوص

الخاصة قد أخضعت أعمال هذه السلطات بما فيها اللجنة المصرفية لرقابة قاضي تجاوز السلطة المتمثل في مجلس الدولة الذي ينظر في الطعون بالإبطال الموجهة ضد هذه الأعمال، كقاعدة، واستثناء بالنسبة لرقابة قرارات مجلس المنافسة القمعية، لمجلس قضاء العاصمة الذي يفصل في المواد التجارية، دون أي تحويل آخر. مما يؤدي بالنتيجة إلى القول أن: المنازعات الناشئة عن الأضرار التي تسببها هذه الأجهزة بفعل نشاطها، تفلت أيضا من مقتضيات المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية. مما قد يؤدي إلى حرمان المضرورين من أعمال هذه السلطات المستقلة -بما فيها قرارات اللجنة المصرفية محل الطعن- من حق المطالبة بالتعويض، جبرا للضرر الذي لحق بها، عن طريق الدعوى القضائية كآلية يتجسد من خلالها حق اللجوء إلى القضاء، كمبدأ دستوري، وهو ما يمكن أن يمثل تبعا لذلك مساس بمصالح وحقوق الأعوان الاقتصاديين المضمونة والمحمية دستوريا. (أعراب، 2021، صفحة 349)

وتجدر الإشارة من جانب آخر إلى أن صلاحيات المحاكم الإدارية منظمة بقانون 30 ماي 1998 والذي نصت المادة 01 منه على أن المحاكم الإدارية هي جهات الولايات العامة في المادة الإدارية دون تحديد آخر. إن مثل هذه الأحكام والتي ترجع من الناحية المادية على أحكام تقنين الإجراءات المدنية والإدارية، من شأنه أن يحل مسألة اختصاص المحاكم الإدارية للنظر في طعون القضاء الكامل الموجهة ضد السلطات، الإدارية المستقلة، بالنظر للطابع الإداري الذي يرتبط بها وكذا بحكم القانون، أما بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، كحالة مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية، فرغم طابع الاستقلالية الذي يميزها فيمكن القول مبدئيا أنه من المفروض أن الدولة هي التي تتحمل المسؤولية عن الأضرار التي تنشأ عن أعمالها لذلك فان دعوى المسؤولية في هذه الحالة، ترفع ضد الدولة أمام المحكمة الإدارية، طبقا للمادة 800 من تقنين الإجراءات المدنية والإدارية، التي أدرجت الدولة ضمن، الأشخاص العموميين الذين تخضع منازعاتهم لهذه الجهة القضائية الإدارية. لكن تجدر الإشارة أنه بالنسبة لمجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية، يمثلها محافظ بنك الجزائر هو مؤسسة مالية تابعة للدولة ويتمتع بالاستقلال المالي.

وعليه لما لا تتمتع سلطة عمومية ما، بالشخصية القانونية، فإن الدولة هي التي يمكن أن تدان بسبب الأخطاء المرتكبة وكذا التقاعس أو السلبية المعينة أي الضرر الذي تحدثه الهيئة بفعلها أو امتناعها. ومن هذا المنطلق فانه في حالة غياب الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة فان مسؤولية الدولة هي الوحيدة التي تقوم في حالة ضرر ناشئ عن عدم القانونية في ممارسة وظائفها. على أساس أن هذه السلطات تتصرف باسم الدولة، وليس لها ذمة مالية خاصة. (أعراب، 2021، الصفحات 358-359)

المبحث الثاني:

مسألة الأثر غير الموقوف للطعن ودعوى وقف التنفيذ

بالرجوع إلى النصوص المنشئة لسلطات الضبط المستقلة، يظهر الاختلاف بين هيئة لأخرى من حيث تكريسها لمبدأ وقف التنفيذ، مع اتجاه معظمها إلى استبعاده أو إغفاله، رغم خطورة القرارات التي تتخذها استناداً إلى الاختصاصات المخولة لها. إذ نجد أن بعض النصوص تستبعد صراحة هذا المبدأ، في حين أنه نص على تطبيقه بنص خاص مبيناً شروط إعماله، في حين أن البعض الأخرى سكتت عن ذلك، مما يفتح المجال إلى مكانية اللجوء إلى تطبيق القواعد العامة. وعندما يقضي بوقف التنفيذ، يفصل في طلب إلغاء القرار في أقرب الأجال، وينتهي أثر وقف التنفيذ عند الفصل في موضوع الطلب. (عبدش، 2010، صفحة 114)

وستتناول ضمن هذا المبحث الأثر غير الموقوف للطعن أمام مجلس الدولة في المطلب الأول، ثم في المطلب الثاني نتطرق للطعن في قرارات اللجنة المصرفية أمام القضاء الاستعجالي.

المطلب الأول: الأثر غير الموقوف للطعن القضائي

سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين حيث نعالج في الفرع الأول، حالة الاستبعاد الصريح لإجراء وقف التنفيذ. أما الفرع الثاني فنستعرض فيه الأشكال الذي يثيره إجراء وقف التنفيذ.

الفرع الأول: حالة الاستبعاد الصريح لإجراء وقف التنفيذ

بالنسبة للقرارات التي تصدرها اللجنة المصرفية، والتي تتخذها في شكل قرارات إدارية تكون قابلة للطعن أمام مجلس الدولة، إلا أنه رغم خطورتها وصعوبة معالجتها آثارها السلبية فإنها غير موقفة للتنفيذ، وهو ما تؤكد صراحة المادة 117 من نفس الأمر بنصها: "تكون قرارات اللجنة المتعلقة بتعيين قائم مؤقت بالإدارة مؤقتاً، أو المصفي والعقوبات التأديبية وحدها قابلة للطعن القضائي، ...تكون الطعون من اختصاص مجلس الدولة وهي غير موقفة للتنفيذ". (الأمر 03-11)

لا شك أن الاعتراف الصريح القاضي باستبعاد وقف التنفيذ خطير جداً، ذلك أن قرار اللجنة يمكن أن يكون محلّ إلغاء، وبما أن دعوى الإلغاء يمكن أن تستغرق مدة طويلة، فإن آثار القرار يمكن أن تحقق كليا وبشكل لا يمكن تداركه، كحالة صدور قرار سحب الاعتماد والتصفية، لذا لا بد من تمكين المعاقب من مباشرة الإجراءات القضائية من أجل تجميد تنفيذ هذا القرار.

وعن موقف مجلس الدولة حول مسألة وقف تنفيذ قرارات اللجنة المصرفية، باستقراء أحكام القرار المتعلق بوقف تنفيذ مقرر اللجنة المصرفية الرامي إلى تعيين مدير مؤقت يتولى تسيير البنك الجزائري الدولي (AIB) والذي قضى فيه المجلس برفض الطلب لأنه بدون محلّ، طالما أن المجلس رفض الدعوى الأصلية في الموضوع، وأن وقف التنفيذ يشكل إجراء تبعية لطعن أصلي.

ما يهّمنا في هذه القضية، هو أن المجلس لم يرفض الطلب تطبيقاً للمادة 117 من قانون النقد والقرض، وإنما كان تطبيقاً للمادة 283 فقرة 02 من تقنين الإجراءات المدنية المؤكدة لإمكانية وقف التنفيذ.

أي طبق القاضي الإداري قاعدة عامة واستبعد تطبيق النص الخاص، وبذلك خرق المبدأ القائل بأن "الخاص يقيد العام". (عبدش، 2010، الصفحات 115-116)

الفرع الثاني: الاشكال الذي يثيره إجراء وقف التنفيذ

لقد كرس المؤسس الدستوري مبدأ دولة القانون، وعهد صلاحية السهر على تحقيقه للقضاء، كما كرس حق الدفاع، للسماح للأشخاص بالسعي إلى حماية حقوقهم أو المطالبة بها وذلك عن طريق وسيلة الدعوى القضائية. فطبقاً لهذا المبدأ لا يجب أن يجرى أي شخص من حق من حقوقه أو أن ينتقص منه إلا بعد أن تبت جهة قضائية بصفة نهائية في قضيته بما يؤكد على الأثر الموقوف للطعون. لهذه الاعتبارات الدستورية تم تكريس في المادة الإدارية إجراء وقف التنفيذ بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وذلك رغم تمتع القرار الإداري المستهدف بالطابع التنفيذي، باعتباره مزود بامتياز الأسبقية، وقرينة المشروعية فيه مفترضة، وهو ما يمثل قيد على هذا الامتياز بإحدى ضمانات حق الدفاع، بما يعمل على تأطير السلطات الإدارية، بواسطة القاضي الإداري الذي ينظر في طلب وقف تنفيذ القرارات بما يقلص من استقلاليتها لحساب فكرة الرقابة من ناحية، التي تصدرها هذه السلطات ويحقق نوع من التوازن بين المصلحة العامة التي يحققها هذا الامتياز والمصلحة الخاصة للمتعاملين الاقتصاديين التي يحققها وقف التنفيذ. وترتيباً على ذلك، كان لابد من التخفيف من صرامة أعمال الطابع التنفيذي الذي يتميز به القرار الإداري، في ميدان الضبط، كونه ينتمي إلى المادة الإدارية، وذلك من خلال إحالة المشرع الضبطي لمسألة تطبيق هذا الإجراء، إلى القواعد العامة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، أو على الأقل أن يكرسه بموجب القواعد الخاصة المتمثلة في النصوص. وبشأن القرارات الإدارية القمعية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة، ولو بصفة استثنائية نظراً لخطورتها على الحريات الأساسية للأشخاص الاقتصاديين. وذلك بتمكين هؤلاء خاصة أن إجراء وقف التنفيذ، الأشخاص من حق تقديم طلب بهذا الخصوص أمام القاضي. وأنه إجراء من شأنه أن يحد من الاستقلالية يرتبط أيضاً بمبدأ الأثر الموقوف للطعون الوظيفية لهذه الهيئات الضبطية في مواجهة القضاء، بما يخدم مبدأ دولة القانون. غير أنه حاد عن ذلك، بأن حرم المتقاضين (المؤسسات) من هذا الحق وبشكل صريح في معظم الحالات، كما قلص من سلطات القاضي التي منحها إياه قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بما يجعل استقلالية أجهزة الضبط تتسع قليلاً إزاءه. وعليه فإن التنصيص في قوانين الضبط على أن الطعون المرفوعة ضد قرارات السلطات الإدارية المستقلة هي غير موقفة التنفيذ، يمثل في رأينا انتهاك صارخ لحقوق المتعاملين الاقتصاديين التي يضمنها الدستور، مما يقبل بإثارة إجراء الدفع بعدم الدستورية ضد هذه النصوص، على أساس المادة 195 من دستور 2020، والنصوص التي صدرت تطبيقاً لها، وذلك لكونها مشوبة بعدم الدستورية. (أعراب، 2021، صفحة 336)

غير أنه من جانب آخر طالما أن المشرع قد كرس ضمانات وقف التنفيذ في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، كإجراء استثنائي، في المواد 910 ومن 833 إلى 837 منه، دون إفراغ الطابع التنفيذي للقرارات الإدارية من محتواه، بحيث أخضع ممارسته لبعض الضوابط، لاسيما أن يكون متزامناً مع دعوى مرفوعة في الموضوع، وأن تقدم الطلبات الأرمية إلى وقف التنفيذ بدعوى مستقلة، فإن القاضي الإداري لما ترفع

إليه مثل هكذا دعوى بخصوص قرارات السلطات الإدارية المستقلة، ويتجاوز من ثم القواعد، يتعين عليه أن يطبق القواعد العامة المتعلقة بوقف التنفيذ الواردة أعلاه الخاصة الواردة في قوانين الضبط، كونها لا تلي حاجة حماية الحقوق والحريات، ولا تستجيب باعتبارها متطلبات دستورية. لذلك فتطبيقه، لمقتضيات الحق في الدفاع ولا لمبدأ دولة القانون للقواعد العامة في هذه الحالة هو الذي يقربه أكثر إلى دوره الوجودي والطبيعي كحامي الحقوق والحريات والمراقب الطبيعي لأعمال الإدارة، وأن هذا الميل التاريخي يتجسد بتطبيق القانون الأقرب إلى الدستور، لأن دور القاضي هو أيضا تطبيق القاعدة الأكثر انسجاما مع الدستور نصا وروحا، حيث الحريات الأساسية للأشخاص فوق كل اعتبار، وذلك بإخضاع الإدارة للقانون خصوصا أنه يعدّ من بين المؤهلين الثلاث بتفسير الدستور؛ بعد كل من المجلس الدستوري والمشرع. وهو المنطق الذي انحاز إليه مجلس الدولة، لما قبل الفصل في طلب وقف تنفيذ قرار مطعون فيه، صادر عن اللجنة المصرفية، ضد مساهمي البنك التجاري والصناعي الجزائري والقاضي بتعيين مصف. وبذا يكون مجلس الدولة قد استبعد من التطبيق أحكام قانون النقد والقرض التي تحضر العمل بإجراء وقف التنفيذ، ليطبق بدلا عنها أحكام قانون الإجراءات المدنية. وقد أحسن صنعا. (أعراب، 2021، صفحة 338)

المطلب الثاني: الطعن في قرارات اللجنة المصرفية أمام القضاء الاستعجالي

لقد عالج القسم الثالث من تقنين الإجراءات المدنية والإدارية موضوع وقف تنفيذ وتنص المادة 910 ق. إ. م. إ. كما يلي: "تطبق الأحكام المتعلقة بوقف التنفيذ المنصوص عليها في المواد من 833 إلى 837 أعلاه أمام مجلس الدولة" وتنص المادة 911 ق. إ. م. إ. كما يلي: "يجوز لمجلس الدولة، إذا أخطر بعريضة رفع وقف التنفيذ المأمور به من طرف المحكمة الإدارية، أن يقرر رفعه حالا، إذا كان من شأنه الإضرار بمصلحة عامة أو بحقوق المستأنف، وذلك إلى غاية الفصل في موضوع الاستئناف".

الفرع الأول: مبررات وقف تنفيذ القرار الصادر عن اللجنة المصرفية

تكون الغالبية العظمى من القرارات الإدارية ملزمة للأفراد المخاطبين بها مادامت هذه القرارات تدخل في نطاق المشروعية. وقد أكد الأمر رقم 11-03 على ذلك بالنسبة للجنة المصرفية دائما في أحكام المادة 107 فقرة أخيرة. إلا أنّ افتراض شمول قرارات اللجنة على أحد أسباب البطلان يبين مدى خطورة هذا الوضع، خاصة بالنسبة للبنوك وعلاقتها بالادّخار أو علاقتها بالقرض، ثم أنّ دعوى الإلغاء قد تستغرق مدة طويلة، بالتالي فإن آثار القرار-حتى وإن تمّ إلغاؤه-قد تكون تحققت بشكل لا يمكن تداركه كحال قرار التصفية أو قرار تعيين مدير مؤقت، قرار إعلان التوقف عن الدّفع، أو قرار سحب الاعتماد. لا بد إذن من تمكين المعاقب من توقيف تنفيذ القرار وبإجراءات سريعة. فتكريس نظام وقف التنفيذ يحقق حماية مؤكدة لمصالح الأفراد المعنيين مما قد يصيبها من أضرار يستحيل تداركها. (بسيوني، 2001، صفحة 254)

فرضا أن اللجنة المصرفية تسحب الاعتماد من بنك ما، ويدخل هذا القرار حيز التنفيذ مباشرة دون أن يكون للطعن المرفوع ضده أي أثر على فورية تنفيذه، فيعين مصفي يتولّى تصفية البنك في انتظار صدور قرار مجلس الدولة الذي قد يستغرق وقتا طويلا، فلا فائدة ترجى من النطق بإلغاء قرار اللجنة، بعد أن أصبح وجود ذلك البنك في تعداد الماضي.

إذن لوقف التنفيذ علاقة وطيدة بالجزاءات التي توقعها اللجنة وهو مكرس دستوريا في فرنسا ولا يمكن للمشرع التنصل عنه، كما كان أيضا محلّ اهتمام المشرع الجزائري، حيث نص على إمكانية وقف تنفيذ القرارات الإدارية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، إلا أن ذلك يفرضه مجموعة من المبررات فإذا كان للحكم بالإلغاء حجية مطلقة في مواجهة الكافة وأنه يؤدي إلى إلغاء القرار الإداري، وإعادة الحالة إلى ما كانت عليه قبل صدوره. فكيف يمكن للحكم أن ينتج مثل هذا الأثر إذا كانت الإدارة قد قامت بتنفيذ القرار وأنتج جميع آثاره، لأن مجرد الطعن فيه أمام القضاء الإداري لا يوقف التنفيذ. (عبدش، 2010، صفحة 119)

معنى ذلك أن تنفيذ القرار الإداري رغم الطعن فيه بالإلغاء، يعد بمثابة مصادرة على المطلوب، إذ يجعل الحكم الصادر بإلغائه لا قيمة له من الناحية العملية. كما هو الحال بالنسبة للقرار القاضي بسحب الاعتماد، الذي يؤدي إلى فقد ثقة المتعاملين بالمؤسسة المالية المعنية.

إنّ وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي كما هو الحال بالنسبة للجنة المصرفية ليس مجرد قاعدة إجرائية، بل جاء تعزيزا لحماية للمصالح المالية التي يمكن أن يلحقها ضرر جسيم، خاصة تلك المتعلقة بالقطاع المصرفي) المساس بالذمة المالية للبنك أو المؤسسة المالية. لهذا السبب، يعتبر وقف التنفيذ ضمان من ضمانات الدفاع، التي يتمتع بها الأعوان الاقتصاديون في مواجهة هذه القرارات، عندما تكون هذه الأخيرة بصدد تنفيذ قرارات مرتبطة بوظيفتها القمعية، وللقضاء السلطة التقديرية بالأمر بوقف التنفيذ من عدمه تبعا لظروف القضية.

كما أن وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن سلطات الضبط القطاعية، يكتسي أهمية كبيرة، ذلك أنه يسمح بجبر الضرر الذي لا يمكن لدعوى الإلغاء إصلاحه، خاصة إذا كانت قراراتها تمس بحقوق ومصالح المستثمرين الخاضعين لرقابتها، وعلى هذا فإن وقف تنفيذ هذه القرارات سيحقق حتما نتائج لا تحقّقها دعوى الإلغاء. فإذا كان الحكم بالإلغاء له حجية مطلقة في مواجهة الكافة ويؤدي إلى إعدام القرار الإداري بأثر فوري، فكيف له ان ينتج هذه الآثار إذا كان الشخص المخاطب به مقيدا بالتنفيذ؟ (عجروود، 2009، صفحة 120)

معنى ذلك أن الحكم الصادر بالإلغاء لا قيمة له من الناحية العملية إذ يصبح تنفيذه مستحيلا هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن التعويض الذي سيحكم به مهما كانت قيمته لا يعيد الحالة إلى ما كانت عليها قبل صدور القرار، ولا يمكن أن يصلح الضرر الواقع خاصة وأن المعاملات التجارية تعتمد على الائتمان والشهرة التجارية الحسنة.

أيضا كثيرا ما يطول أمد التقاضي، إما بسبب سوء نية الخصوم أو من اجل التروي في التحقيق في الدعوى، وفتح المجال الزمني للخصوم لإعداد وسائل الدفاع، وهو ما يجعل القضاء غير مجد في كثير من الحالات، خاصة أمام تلك الأضرار التي لا يمكن دفعها أو تفاديها عن طريقه، مما جعل المشرع الجزائري كغيره من المشرعين يبحث في الإجراءات الأجدى.

من الناحية العملية تكمن فائدة وقف تنفيذ القرار الإداري، في تفادي سلبيات التماطل في إجراءات الفصل في دعوى الإلغاء، وبذلك يعدم الفائدة المتوخاة من إعدام القرار غير المشروع، فيكون قبول طلب وقف التنفيذ هو العلاج الوحيد لهذه السلبيات. (عجروود، 2009، صفحة 120)

الفرع الثاني: شروط وقف تنفيذ قرارات اللجنة المصرفية

يشترط لإعمال هذا الإجراء توفر شرطين وهما الاستعجال حيث يكون من شأن تنفيذ القرار محل الطعن ترتيب نتائج تعدّر تدارك آثارها الضارة إذا ما قضى بإلغاء القرار، بالإضافة إلى شرط الجدية والذي يستشفّه القاضي من فحصه الظاهري للأوراق.

بالتالي فإنّ مجلس الدولة قد دعم الضمانات التي كرّسها قانون الإجراءات المدنية للأعوان الاقتصاديين وقوى موقفها. أمّا المادتين 908 و 909 من القانون 09-08 المتضمّن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فقد صرحتا بأنّ الطعون بالاستئناف والنقض أمام مجلس الدولة ليس لها أثر موقوف. (عجروود، 2009، صفحة 116)

كما نصت المادة 919 على أنه: "عندما يتعلق بقرار إداري ولو بالرفض، ويكون موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي، يجوز لقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار أو وقف آثار معينة منه متى كانت ظروف الاستعجال تبرر ذلك، ومتى ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار".

يمكن للقاضي الإداري -مجلس الدولة- أن يضع حداً للأثر الفوري للقرار الإداري الذي قد يمس المصالح المالية والاقتصادية للشخص المخاطب به، فإذا كنا أمام حالة سحب اعتماد مثلاً وبعد مدة تم إلغاء القرار المطعون فيه، ونظراً للسلبيات السالف ذكرها، فهذا يجعل القرار الذي اتّخذه القاضي بلا أهمية. فلاعتراف بالسلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة، يجب أن يقترن بضمانة وقف التنفيذ، والمشرع الفرنسي قد كرسها دستورياً عكس المشرع الجزائري، رغم اعتباره ضرورة دستورية.

يتمتع القاضي الإداري بسلطة تقديرية في الأمر بوقف التنفيذ، وذلك بتوفر الشروط التالية:

1- لا يقبل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، ما لم يكن متزامناً مع الدعوى المرفوعة في الموضوع، وفي حالة التظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار وفق المادة 830 من تقنين الإجراءات المدنية والإدارية، على المدعي أن يرفق عريضة دعواه بما يثبت أنه باشر دعوى الموضوع، ولم يشترط المشرع أن تكون هذه الأخيرة سابقة عن الدعوى المتضمنة وقف تنفيذ القرار الإداري، إنّما يكفي إثبات وجودها ولو تم قيد الدعويين في نفس الوقت.

2- أن تقدم الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ بدعوى مستقلة، معنى ذلك عدم إثارة الطلب بمناسبة النظر في دعوى الموضوع.

3- أن تكون دعوى الإلغاء مرفوعة ضمن الأجل المسموح بها قانوناً، أي أربعة أشهر من تبليغ القرار الإداري محلّ الطعن.

4- أن يقدم المدعي أسباب جدية تبعث على اعتقاد قوي بأن احتمال إلغاء القرار قوي، وأن الاستمرار في تنفيذ القرار محلّ الإلغاء سيخلق وضعية صعبة يستحيل تداركها، ولو في حالة الحكم بالإلغاء.

5-توفر إحدى حالات التعدي، الاستيلاء أو الغلق الإداري. (عبديش، 2010، صفحة 122).

الخاتمة:

إنّ مبدأ الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة بما فيها اللجنة المصرفية يجد أساسه القانوني في الدستور الذي يكرسه كمبدأ عام، إلا أن هذه الرقابة تبقى نسبية، والعيب في ذلك راجع إلى كيفية صياغة النصوص التأسيسية لها، إذ لم يفلح المشرع في إقحام هذه الرقابة في قالب قانوني منسجم مع جميع القوانين العامة. وعليه نوصي بـ:

1. النص على قواعد مسؤولية اللجنة المصرفية على غرار دعوى الإلغاء،
2. البحث عن رقابة قضائية فعالة عن طريق التخصيص القضائي، سواء بفتح المجال لتكوين القاضي الإداري،
3. تبسيط إجراءات الدعاوى الخاصة بمنازعات اللجنة المصرفية، وذلك بسن تقنين خاص عوض الإحالة في كل مرة إلى القواعد العامة التي لا تتلاءم مع هذا النوع من المنازعات،
4. وكون اللجنة المصرفية أهم هيئة رقابة مصرفية لذا لا بد من إعادة النظر في تشكيلتها ودعمها بذوي الكفاءات من أستاذة التعليم العالي المتخصصين في المجال البنكي لوضع التكامل بينهم وبين القضاة وذوي الكفاءات في المجالين المالي والاقتصادي والذين يمثلون الجانب العملي،
5. مراجعة المنظومة القانونية خصوصا ما تعلق منها بجانب دعوى وقف التنفيذ، حيث نجد تناقض بين النصوص القانونية، فالنص الخاص الذي يحكم اللجنة المصرفية في هذا المجال يتناقض مع قانون الاجراءات المدنية والإدارية. لذا يجدر بالمشرع استدراك الأمر.

الإحالات والمراجع:

1. إبراهيم عبد العزيز شيحا. (2006). القضاء الإداري، ولاية القضاء الإداري، دعوى الإلغاء.. الاسكندرية: منشأة المعارف.
2. أبوذر عبد الكريم شاكر. (2012). دعوى إلغاء القرار الإداري. مجلة الإدارة والاقتصاد (العدد 93)، صفحة 156..
3. الأمر 11-03 المتعلق بالنقد والقرض. (2003)..
4. دموش حكيم. (2017). مسؤولية البنوك بين السرية المصرفية وتبييض الأموال. الجزائر، جامعة مولود معمري تيزي وزو: أطروحة دكتوراه في القانون.
5. رمضان غنائي. (2003). عن موقف مجلس الدولة من الفرقابة على القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء حالة الغلط الصارخ في التقدير. مجلس الدولة ، صفحة 36.
6. زين العابدين بلماحي. (2016). النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة دراسة مقارنة. الحقوق والعلوم السياسية، القانون العام. جامعة تلمسان.
7. عبد الغني بسيوني. (2001). وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري (دراسة مقارنة) (المجلد ط2). بيروت، لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية.
8. عبديش. (2010). اختصاص منح الاعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة. جامعة تيزي وزو: رسالة ماجستير في القانون.
9. عجرود. (2009). دور اللجنة المصرفية في ضبط النشاط البنكي في الجزائر. رسالة ماجستير، جامعة قسنطينة، الحقوق.
10. فريدة ختير. (2018). الرقابة المصرفية في الجزائر. أطروحة دكتوراه، جامعة جيلالي اليابس، الحقوق، سيدي بلعباس.
11. محمد أعراب. (2021). في مدى دستورية السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر. جامعة تيزي وزو.
12. منى بن لطرش. (2002). السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: وجه جديد لدور الدولة. مجلة إدارة ، الصفحات 57-82.
13. موسى رحموني. (2013). الرقابة القضائية على السلطات الادارية المستقلة في التشريع الجزائري. الحاج لخضر، الحقوق، بانة.

