

قصور إمكانية الطعن بعدم مشروعية أنظمة مجلس النقد والقرض

محمودي سميرة (1)

(1) أستاذة مساعدة قسم "ب"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة
البشير الإبراهيمي، برج بوعريش، الجزائر.
البريد الإلكتروني: sammadi89@hotmail.fr

الملخص:

تتعلق هذه الورقة البحثية بموضوع قصور الطعن في الأنظمة المصرفية الصادرة عن مجلس النقد والقرض بوصفه السلطة النقدية للدولة، حيث تُبيّن من خلالها خضوع هذه الأنظمة إلى نظام قانوني من نوع خاص، يتميز على وجه الخصوص بحصر الجهة المختصة بطلب الطعن في يد جهة واحدة، كما نلاحظ تميزاً آخر على مستوى الأحكام القضائية التي تصدر في شأنها من طرف مجلس الدولة بمناسبة عرضها عليه، والتي تتميز بالقصور كذلك، ما يضيفي خصوصية مميزة على الرقابة القضائية التي تخضع لها هذه الأنظمة البنكية.

الكلمات المفتاحية:

مجلس الدولة، مجلس النقد والقرض، الرقابة القضائية، القضاء الإداري، قانون النقد والقرض، الوزير المكلف بالمالية، الاختصاص التنظيمي.

تاريخ إرسال المقال: 2018/05/31، تاريخ قبول المقال: 2018/11/11، تاريخ نشر المقال: 2018/12/27.

لتهميش المقال: محمودي سميرة، "قصور إمكانية الطعن بعدم مشروعية أنظمة مجلس النقد والقرض"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 02، 2018، ص ص. 224-240.

<https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72>

المقال متوفر على الرابط التالي:

المؤلف المراسل: محمودي سميرة، sammadi89@hotmail.fr

The Deficiency of Recourse of Rules Banking of Council of Currency and Credit

Summary:

This study research on the subject of deficiency in possibility of recourse against the rules banking of Council of the currency and credit as the monetary authority of the state, as can be seen from which the subordination of these rules to the legal system of a particular kind is characterized, in particular, to limit the competent authority can be sought to appeal in the hands of a single point also note another characteristic on the level of court rulings issued in the matter by the Council of State on the occasion of the presentation, which is characterized by deficient so, what imparts a distinctive specificity of the judicial oversight governing these banking rules.

Keywords:

Jurisdictional control, the regular power, the finance minister, administrative justice, the council of currency and credit, the council of state, the law of currency and credit.

La déficience du recours juridictionnel contre les règlements du Conseil de la monnaie et du crédit

Résumé :

L'objet de cette étude consiste à relever la déficience du recours juridictionnel à l'encontre des règlements bancaires édictés par le conseil de la monnaie et du crédit en sa qualité d'autorité monétaire du pays au sens où de tels actes sont soumis à un régime contentieux spécial dont la caractéristique essentielle réside dans l'attribution exclusive du pouvoir d'intenter un recours contre de tels règlements entre les mains d'une seule autorité. On peut noter par ailleurs, une seconde caractéristique qui mérite l'attention au plan des décisions juridictionnelles rendues en la matière par le Conseil d'Etat à l'occasion de la mise en mouvement de ses pouvoirs de contrôle sur ces règlements : de telles décisions sont également source d'une certaine déficience, ce qui confère une spécificité distinctive au contrôle juridictionnel auquel sont soumis les règlements bancaires en cause.

Mots clés :

Conseil d'Etat, Conseil de la monnaie et du crédit, contrôle juridictionnel, juridiction administrative, loi relative à la monnaie et au crédit, ministre des finances, pouvoir réglementaire

مقدمة

يترتب عن منح الاختصاص التنظيمي لمجلس النقد والقرض والإقرار بممارسته في جو من الاستقلالية، اختصاص القاضي الإداري بمهمة السهر على أن ممارسته تتم دائما في إطار تحقيق الصالح العام. وأكثر من ذلك، فإنَّ الضرورة الأخرى التي تقترن بهذا المنح تتعلق بضرورة احترام الأنظمة الأعلى منها، والتي يعود للقاضي المختص دائما رقابة وجود هذا الاحترام. وأمام الأخطار التي يمكن أن تحملها ممارسة مجلس النقد والقرض للاختصاص التنظيمي، ورغبة في حماية حقوق الأشخاص المعنيين بهذه الأنظمة، قام المشرع بإخضاع هذه الممارسة لرقابة مجلس الدولة. إلا أنه بخلاف الرقابة القضائية التي تخضع لها السلطات الإدارية التقليدية عموما والسلطات الإدارية المستقلة خصوصا، نجد الرقابة القضائية على أنظمة مجلس النقد والقرض تتميز بخصوصيات معيّنة.

ونحن من خلال هذه الورقة العلمية سنحاول البحث في هذه المسألة من خلال الإجابة على الإشكال التالي: ما هي المسائل التي تركز قصور إمكانية الطعن في الأنظمة الصادرة عن مجلس النقد والقرض؟ في محاولة للإجابة عن هذا الإشكال، نجد أن هذه المسائل تنقسم إلى اثنتين تتعلقان أساسا بالقصور في إمكانية الطعن بعدم مشروعية هذه الأنظمة على مستوى أحكام قانون النقد والقرض (الفرع الأول)، وحتى على مستوى الاجتهادات القضائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: قصور إمكانية الطعن من حيث أحكام قانون النقد و القرض

لقد أكد المشرع الجزائري من خلال النص المنشئ لمجلس النقد والقرض على خضوع الأنظمة الصادرة عنه لرقابة القضاء، باعتبار أن الوظيفة الضبطية المخولة له لا يمكن أن تكون شرعية إلا إذا كانت متطابقة مع النظام القانوني الذي يحكمها، والآلية الوحيدة التي تضمن شرعية قراراته هي خضوعه إلى رقابة القضاء على أعماله (أولا).

إلا أنه ولتكريس فعالية هذه الرقابة القضائية يجب تبيان إجراءاتها وتنظيمها قانونا، وهو ما كرّسه نصوص قانون النقد والقرض، حيث نجد من بين أبرز هذه الإجراءات ما ينص على حصر الجهة المعنية بالطعن في أنظمة مجلس النقد والقرض (ثانيا).

أولا: إرساء الرقابة القضائية على الأنظمة الصادرة عن مجلس النقد والقرض

يمكن التأكيد على مبدأ رقابة القضاء على أنظمة مجلس النقد والقرض من خلال نصوص قانون النقد والقرض (1)، وحتى من خلال القانون الأساسي المنظم لمجلس الدولة وذلك بموجب القانون العضوي رقم 98-01 المعدل و المتمم (2).

1: مبدأ الرقابة القضائية بموجب نصوص قانون النقد والقرض

إنّ السلطة التنظيمية لمجلس النقد والقرض لا تخضع مبدئياً لأية رقابة رئاسية أو وصائية من أية جهة كانت، إلا أنّها تخضع إلى شبه رقابة سياسية¹، في حين أنّ مسألة خضوع المجلس إلى رقابة قضائية لم تعد محل نقاش، باعتبارها محل نص في القانون المنشئ له بنص المادة 65 من قانون النقد والقرض الأمر 03-11 معدل ومتمم، وذلك طبقاً للقاعدة المقررة بأنّ كل جهة تملك سلطة وتمارس وظائف إدارية وتستخدم أموالاً عامة، تخضع من حيث المبدأ لدرجات متفاوتة من الرقابة السياسية والقضائية، وهذا ما كرّسه نصوص قانون النقد والقرض بصفة واضحة.

كما أنّ رقابة القضاء لا تمس بمبادئ الاستقلالية والحرية التي تطبع هذه السلطة الإدارية سواء على المستوى الوظيفي أو المستوى العضوي²، ذلك أنّ القاضي يراقب استخدام الإدارة لوسائل الضبط، ليوافق بين أهمية الوسائل والإمكانات التي تتمتع بها هذه الهيئة فيحفظ النظام العام وخطورتها في المساس بالحقوق الفردية، فيقيم بذلك نوعاً من التوازن بين السلطة والاستقلالية.

بصفة عامة، فإنّه لا تتعارض استقلالية السلطات الإدارية المستقلة مع إجازة المشرع للحكومة أن تحيل على القضاء أعمال هذه الهيئات من أجل ممارسة رقابة المشروعية، ذلك أنّ استقلالية مجلس النقد والقرض ليست مطلقة لكنها مقيدة بضرورة احترام أحد أهم المتطلبات ذات القيمة الدستورية، وهي ضرورة خضوعه في مباشرة مهام الضبط الاقتصادي للقطاع المصرفي إلى رقابة القضاء.

بالتالي فالحديث عن حصانة قضائية بناء على عامل الاستقلالية قد يكون مقبولاً وملائماً في ظل الاقتصاد الموجه، كما هو الأمر بالنسبة للجنة الوطنية للطعون في عمليات الثورة الزراعية (**commission nationale des recours des opérations de la révolution agraire**)⁽³⁾، ولكن الأمر يختلف حتماً عندما نكون في ظل اقتصاد السوق حيث المتطلبات الجديدة لدولة القانون، ولذلك فيمكن القول أنّ الاستقلالية لا تعني غياب كل رقابة ممكنة لاسيما منها الرقابة القضائية.

¹ حسب نص المادة 63 من أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق النقد والقرض، ج.ر.ج. عدد 52، الصادر في 27 أوت 2003، معدل ومتمم بأمر رقم 09-01 مؤرخ في 22 جويلية 2009، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج.ر.ج. عدد 44، صادر في 26 جويلية 2009، وبأمر رقم 10-04 مؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر.ج. عدد 50، الصادر في 01 سبتمبر 2010، ويقانون رقم 13-08 مؤرخ في 30 ديسمبر 2013، يتضمن قانون المالية لسنة 2014، ج.ر.ج. عدد 68، الصادر في 31 ديسمبر 2013، ويقانون رقم 16-14 مؤرخ في 28 ديسمبر 2016، يتضمن قانون المالية لسنة 2017، ج.ر.ج. عدد 77، الصادر في 29 ديسمبر 2016.

² **DIB Saïd**, « La nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie », *Revue du conseil d'Etat* n°03, 2003, p.114.

³ أمر رقم 71-73 مؤرخ في 08 نوفمبر 1971، يتضمن قانون الثورة الزراعية، ج.ر.ج. عدد 97، الصادر سنة 1971، (ملغى).

إذ يعمل مجلس النقد والقرض على ضبط القطاع المصرفي من خلال وضع القواعد التشريعية والتنظيمية حيز التنفيذ، بفضل ما يصدر عنه من أنظمة تطبيقية وقرارات فردية، وهو الاختصاص الذي يُمارَس في إطار امتيازات السلطة العامة المعترف بها للإدارات التقليدية. حيث أنّ كلما يصدر عن هذه السلطة بموجب هذا الاختصاص يعدّ بمثابة قرارات إدارية، فردية كانت أو تنظيمية، تقبل الطعن فيها أمام القضاء كباقي السلطات الإدارية العادية¹، ذلك أنّ إرساء الرقابة القضائية يُبيِّن رغبة القاضي في الإخضاع للقانون مهمة الضبط الاقتصادي التي قد تؤدي إلى المساس بالحريات الفردية²، وهو ما لا يتعارض مع مهمتها في ضمان هذه الحريات، وأنّ التأطير القانوني لهذه الهيئات يمكن أن يتم من طرف المشرع أو المجلس الدستوري، أو حتى من طرف القاضي.

2: من خلال القانون العضوي رقم 98-01 المعدل و المتمم³

قامت قواعد الاختصاص القضائي منذ ظهورها على المبدأ القائل بأنّ "الاختصاص يتبع موضوع القوانين". إلا أنّ الأمور لم تسر على هذا النهج، حيث نجد أنّ القاضي العادي اضطر إلى تطبيق قواعد صادرة عن سلطات إدارية مستقلة، (لاسيما المتمتعة منها باختصاص تنظيمي) على الرغم من اختصاص القاضي الإداري بمنازعاتها، كما نجد القاضي الإداري الذي اقتنع بعدم إمكانية ترك الاحتكار للقاضي العادي في تطبيق قواعد قانون المنافسة⁴.

بالعودة لمجلس النقد والقرض، نجد أنّ المشرع لم ينص على اعتباره وباقي السلطات الإدارية المستقلة من بين الهيئات المنصوص عليها بنص المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل و المتمم، والتي تخضع منازعاتها لاختصاص القاضي الإداري، في حين يعاب عليه ترده في وصف هذه الهيئات بالسلطات الإدارية المستقلة صراحة، كما أنّ بعضها لا يكفيها أصلا كما هو حال مجلس النقد والقرض. وبفعل ذلك فإننا نتساءل عن مدى تمتع المجلس بالطابع الإداري الذي يؤهله للخضوع للقضاء الإداري؟

¹ ZOUAIMIA Rachid, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, Edition HOUMA, Alger, 2005, p.96.

² DECOOPMAN Nicole, « Le contrôle juridictionnel des autorités administratives indépendantes », *Revue pouvoir* n°46, 1988, p.224.

³ قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، ج.ر.ج. عدد 37، الصادر في 01 جوان 1998، معدل متمم بالقانون العضوي رقم 11-13 مؤرخ 26 جويلية 2011، ج.ر.ج. عدد 43، الصادر في 03 أوت 2011، وبقانون رقم 18-02 مؤرخ في 04 مارس 2018، ج.ر.ج. عدد 15، الصادر في 07 مارس 2018.

⁴ MASSOT Jean, « La répartition du contentieux entre les deux ordres », *RFDA* n°05, 2010, p.90.

ففي فرنسا، تدخل المجلس الدستوري بقرار صادر في 23 جانفي 1987 والذي صدر بمناسبة النظام التنازعي لقرارات مجلس المنافسة، حيث اعتبر أنه من المبادئ الأساسية المعترف بها في قوانين الجمهورية ذلك القائل بأنه: **يعود الاختصاص نهائيا ولآخر درجة من جهات القضاء الإداري إلغاء وتعديل القرارات المتخذة في إطار ممارسة امتيازات السلطة العامة من طرف السلطات الإدارية**.¹ أما بقراره الصادر في 23 جويلية 1996 نص على أنه: **"في ظل سكوت القانون، فمنازعات سلطة ضبط الاتصالات تخضع عموما للقاضي الإداري"...** الخ.

بالنسبة لمجلس النقد والقرض، فمن الواضح أنّ المشرع قد نص بصريح العبارة على اختصاص مجلس الدولة بالطعون ضد الأنظمة الصادرة عنه، وهو ما تنص عليه المادة 65 من قانون النقد والقرض. ولكننا نتساءل عن الأساس الذي اعتمده المشرع في منح الاختصاص للقضاء الإداري برقابة مشروعية أنظمة المجلس؟ بداية، نجد أنّ المشرع يعتمد على المعيار العضوي في تكييف المنازعات الإدارية، حيث يمكن أن نقول أنه معيار مكرس دستوريا¹. وينطوي هذا المعيار على اعتبار منازعة إدارية، كل منازعة يكون أحد أطرافها شخص من أشخاص القانون العام بغض النظر عن طبيعة النشاط.

غير أنه ورغم ترجيح استعمال المعيار العضوي في تكييف الهيئات الخاضعة لرقابة القاضي الإداري، إلا أنه وفي حالة مجلس النقد والقرض يبدو هذا المعيار قاصرا عن ذلك نظرا لغياب تكييف وتوضيح لطبيعته القانونية. ومن ثم يجب الاستعانة بمعايير أخرى لتوضيح ذلك. إذ يمكن الاعتماد في تكييف سلطة ما بالطابع الإداري على معايير معينة تعدّ كاشفة عن هذه الصفة، ومن بينها نجد نظرية المرفق العام وكذا نظرية امتيازات السلطة العامة .

-نظرية المرفق العام: بتطبيق هذه النظرية فإنّ مجلس النقد والقرض يضطلع بمهام ذات منفعة عامة من خلال القيام بالضبط الإداري للقطاع البنكي، كما أنه يعدّ جهازا عاما ينتمي إلى الجهاز التنفيذي للدولة، حيث تقوم الدولة من خلاله بتسيير السياسة النقدية وتنظيمها، فالمهام التي يقوم بها تعدّ ذات طبيعة إدارية وتشكل الاختصاص المادي للسلطات الإدارية، ذلك أنه يهدف إلى السهر على تطبيق القاعدة القانونية وضمان المصلحة العامة.

¹ وذلك بنص المادة 143 من دستور 28 نوفمبر 1996، الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج.ر.ج. عدد 76، الصادر في 8 ديسمبر 1996، معدل و متمم بموجب قانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج. عدد 25، الصادر في 14 أبريل 2002، و بموجب قانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج. عدد 63، الصادر في 16 نوفمبر 2008، وبموجب قانون رقم 16-01 مؤرخ 06 مارس 2016، ج.ر.ج. عدد 14، الصادر في 07 مارس 2016.

-نظرية امتيازات السلطة العامة: فمجلس النقد والقرض يتمتع بشكل أو بآخر على الأقل بامتياز من امتيازات السلطة العامة، حيث أنّ المشرع قد أهله صراحة لإصدار قرارات ذات طابع تنفيذي، ويتأكد اختصاص القاضي الإداري إذا علمنا أنّ ممارسة اختصاص تنظيمي من طرف مجلس النقد والقرض، يعدّ من قبيل ممارسة امتيازات السلطة العامة وهو ما من شأنه ترجيح كفة القضاء الإداري.
إنّ الطابع الإداري لمجلس النقد والقرض أمر لا شك فيه، لعدة أسباب أهمها:

أولاً : أنّ مجلس النقد والقرض يمارس مهمة التنظيم التي كانت ملقاة أصلاً على عاتق الدولة وذلك بإصدار قرارات تنظيمية إدارية، ذلك أنّ المجلس كسلطة نقدية يندرج ضمن من يحوزون السلطة اللائحية.
ثانياً: نجد هي تمثل في الإسهاد القضائي بالطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة، وذلك بموجب القرار الصادر عن مجلس الدولة في قضية اللجنة المصرفية¹.

ثانياً: حصر الجهة المخولة بالطعن في الأنظمة الصادرة عن مجلس النقد و القرض

تطرح مسألة تدخل السلطات الحكومية في إطار الضبط الاقتصادي للقطاع المصرفي عدة تساؤلات، وبصفة عامة فالأمر يتعلق بتحديد الصلاحيات التي يتمتع بها الوزير المكلف بالمالية وكيفية ممارسته لهذه الصلاحيات بشكل يسمح له بتحقيق الأهداف التي يسعى إليها، مع الأخذ بعين الاعتبار تدخل مجلس النقد والقرض كسلطة إدارية مستقلة في نفس المجال. ومن ثمة نجد خصوصية أخرى في هذا الموضوع تتعلق أساساً بكون هذا الوزير يمثل الجهة الحصرية التي يمكنها الطعن في أنظمة المجلس، وما يترتب عن ذلك من آثار على حقوق المتدخلين والمتعاملين في القطاع البنكي.

1: دور الوزير المكلف بالمالية في إعداد الأنظمة المصرفية

تساهم وزارة المالية عن طريق ممثلها الوزير المكلف بالمالية بشكل فعّال في إعداد القرارات التنظيمية الصادرة عن المجلس، وذلك من خلال اقتراح المواضيع والتشاور المتبادل بين السلطتين قبل اتخاذ أية تدابير، قصد تفادي الاختلاف والتعارض بين ما تصدره الوزارة من تعليمات وبين أنظمة مجلس النقد والقرض.
بالعودة إلى أحكام قانون النقد والقرض، نجدها قد حددت بوضوح علاقة المجلس بالحكومة، حيث منح هذا القانون الاستقلالية اللازمة لمجلس النقد والقرض والتي تمكّنه من رسم السياسة النقدية المناسبة وتنفيذها ، كما منح في المقابل سلطة مضادة للحكومة تمكّنها من تعديل ما يخلص إليه المجلس فيما يتعلق بالسياسة النقدية.

¹ ويتعلق الأمر بقرار مجلس الدولة رقم 2129 الصادر في 08 ماي 2000.

إذ تنص أحكام المادة 63 من قانون النقد والقرض المعدل والمتمم، على منح وزير المالية حق طلب تعديل هذه الأنظمة مع ضرورة تبليغ المحافظ بهذه التعديلات في غضون 10 أيام من تاريخ عرضها على الوزير. نلاحظ إذن أنّ أنظمة مجلس النقد والقرض لا تنشر في الجريدة الرسمية مباشرة، وإنما يستوجب القانون ضرورة مرورها برأي الوزير، وذلك من أجل تقديم ملاحظاته بشأن مشروع النظام. وهنا يمكن أن نتساءل عن مدى إلزامية رأي الوزير المكلف بالمالية لمجلس النقد والقرض؟

في الحقيقة، نجد أنّ رأي الوزير وكذا طلبه التعديل أو التغيير في مشروع النظام المعروض عليه لا يلزم المجلس بشيء، حيث يبقى دوره في هذه المسألة استشارياً وغير إلزامي، كون أنّ رفض المجلس لاقتراحاته يفتح له باب اللجوء إلى القضاء، كما أنّه وفي حالة ما إذا لم يطلب الوزير إجراء أي تعديل لمضمون النظام المعروض عليه خلال الأجل المقرر قانوناً، فإنّ هذا الأخير يكتسب مشروعية وإلزامية مباشرة ويصبح قابلاً للتنفيذ.

غير أنّه يمكن للوزير- في حالة أخرى- أن يطلب تعديل النظام المذكور، وفي حين أنّ الاقتراح المقدم من طرفه لا يلزم المجلس، والذي يمكنه إصدار النظام في الأخير مهما كان مضمونه- أي حتى دون الأخذ بالتعديل المقترح-، في حين لا يبقى أمام الوزير المكلف بالمالية في هذه الحالة سوى الطعن في النظام المذكور أمام مجلس الدولة حسب أحكام المادة 65 من قانون النقد والقرض، والذي يمثل حقا حصرياً لهذا الأخير.

كما نشير إلى أنّ النظام الذي تتم معارضته من طرف الوزير وتقديم طلب التعديل بشأنه، يكون وحده محل طعن قضائي في حالة عدم أخذ المجلس بهذه المقترحات المقدمة، ما يمنحه القوة التنفيذية لاسيما بالنظر إلى أنّ الطعن لا يوقف تنفيذ النظام المطعون فيه، لذلك نجد أنّ طلب التعديل بمناسبة المداولة الثانية ما هو إلا إجراء من شأنه أن يؤدي إلى تعليق نشر ونفاذ النظام إلى حين، ومرد ذلك أنّ الذي يمنح الصفة القانونية والتنفيذية للنظام هو مصادقة المجلس عليه وحده.

إنّ هذا الاعتراض والطعن يمثل حقا حصرياً للوزير، وهو غير مؤسس على أسس معينة تقيده أو تحدد له أوجه الطعن الممكنة، ما يجعل منه أداة ذات حدّين في مواجهة السلطة التنظيمية لمجلس النقد و القرض: فمن جهة نجده أداة لتتويج التعاون بين مجلس النقد و القرض وبين الحكومة في وضع السياسة الاقتصادية العامة للدولة، ومن جهة أخرى نجده تقييداً لسلطات المجلس حسب ما يتناسب مع التوجهات التي تريدها الحكومة، وليس حسب ما تخرج به مداولات مجلس النقد والقرض بموجب الدراسات التي يقيمها في المجال البنكي. ومما لاشك فيه أنّه ولحدّ الآن فإنّ المجلس لم يعارض اقتراحات الوزير المكلف بالمالية.

2: آثار حصر جهة الطعن في أنظمة مجلس النقد والقرض على حقوق الأعوان الاقتصاديين المتدخلين

الأصل في رافع أية دعوى قضائية أن تتوفر فيه المصلحة والصفة طبقا للقاعدة المستقرة في فقه القانون والقائلة بآته: "حيث لا مصلحة فلا دعوى"، وهذا ما أقره المشرع الجزائري في المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية. ومفهوم المصلحة في الدعوى الإدارية من في تحديده، ويتسع أحيانا لدرجة يكفي فيها لتحقيقه أن يمس القرار بحالة نظامية ولو مساسا محتملا، كما هو الشأن بالنسبة لدعوى الإلغاء. غير أنّ ما يمكن ملاحظته من خلال إمكانية الطعن في أنظمة المجلس حسب نص المادة 65 من قانون النقد والقرض، أنّ المشرع قد أخذ بشرط المصلحة بمعناه الواسع وذلك بحصر إمكانية الطعن ضد هذه الأنظمة من طرف الوزير فقط دون غيره، خلافا لما تقرره القواعد العامة التي يمكن فيها لكل ذي مصلحة أن يرفع دعوى للمطالبة بحقوقه.

على الرغم من إقرار الرقابة القضائية على الأنظمة البنكية، إلا أنّها تتمتع بنوع من الحصانة. فالطعن في أنظمة مجلس النقد والقرض يقتصر على أشخاص الضبط **les personnes objet de la régulation**، أي أنّ هذا الطعن ليس حقا لكل شخص وإنّما تثار هنا مسألة الشخص المرخص أو المسموح له بالطعن في هذه الأنظمة، وحيث نجده يتمثل في الوزير المكلف بالمالية بصفة حصرية قانونا.

كما أنّ أنظمة مجلس النقد والقرض تحمل تدابير عامة إلا أنّها قابلة للتأثير مباشرة في مصالح البنوك، المؤسسات المالية، المتعاملين الاقتصاديين وكذا الخواص المتدخلين في هذا القطاع في حال تطبيقه، وأنّ عدم طعن الوزير في هذا النظام بعد صدوره وفي أجل سنتين (60) يوما، من شأنه الإضرار بمصالحهم.

من خلال ما سبق، يبدو لنا جلياً أنّ المشرع قد أجحف في حق المخاطبين بهذه الأنظمة عندما حصر حق الطعن في يد الوزير فقط، ذلك أنّ موضوع هذه الأنظمة قد لا يخدم مصلحة المتعاملين المهنيين في النشاط المصرفي خصوصا لما قد تحدثه هذه الأنظمة من آثار على مصير هؤلاء، إضافة إلى عدم إشراكهم كمعنيين في صياغة هذه السياسة النقدية - كما هو مفترض -، بالنظر إلى أنّ معظم أعضاء المجلس أشخاص تابعون لوزارات مختلفة من السلطة التنفيذية لاسيما وزارة المالية¹.

و في الحقيقة، فإنّ منح الوزير وحده حق الطعن في أنظمة المجلس يبيّن بوضوح أنّ هذا الطعن لا يكون حقيقة إلا إذا تعارضت هذه الأنظمة في مضمونها مع سياسة الحكومة الاقتصادية، وأنّ الأمر ليس له علاقة بحالة إضرارها بالمتعاملين الاقتصاديين في القطاع المصرفي، ذلك أنّه في هذه الحالة الأخيرة لا نرى وجودا لأية إمكانية للطعن من طرف هؤلاء ما عدا حالة وجود دعوى أصلا في النظام المراد الطعن فيه، في حين أنّ

¹ ZOUAIMIA Rachid, *Droit de la régulation économique*, Edition BERTI, Alger, 2006, p.25.

عدم استعمال الوزير لحقه في الطعن في هذه الأنظمة إذا لم يَر حاجة لذلك، يجعل الأضرار التي يمكن أن تلحق بالمتعاملين والمهنيين المصرفيين لا يمكن درؤها.

باعتبار الوزير هو الشخص الوحيد المؤهل قانونا للطعن في هذه الأنظمة، فإنّ الأمر يزداد تعقيدا إذا علمنا أنّ المشرع لم يضع أية أسس يُعتمد عليها في تقديم الوزير للطعن ضدها، وهو الأمر الذي يؤدي إلى التشكيك في شرعية الطعون المرفوعة من طرفه، وحيث أنّ ذلك قد يؤدي إلى إفلات العديد من القرارات من الرقابة على المشروعية، حيث يمكن للوزير أن يمثّل إرادة السلطة التنفيذية في طعونه بالإلغاء بدلا من مصلحة البنوك والمؤسسات المالية التي قد تتضرر من هذه الأنظمة المصرفية.

إنّ هذا الأمر ينقص من الضمانات القضائية للأعوان الاقتصاديين في مواجهة السلطة التنظيمية للمجلس بجعل الأنظمة الصادرة عنه تكاد تعتبر خارجة عن أية رقابة، وذلك باعتبار الطعن فيها حقا حصريا للوزير دون غيره من الأشخاص الطبيعيين والمعنويين، و حتى و لو مس هذا القرار بمراكزهم القانونية في حال تطبيقه. هذا هو الأمر الذي ارتكز عليه دفاع بنك الجزائر في قضيته ضد يونيون بنك أمام مجلس الدولة، حينما ردّ بشأن الدفع بعدم مشروعية المادة 15 من النظام رقم 95-07 المتعلق بمراقبة الصرف¹، باعتباره حق حصري للوزير دون أي شخص آخر بنص المادة 46 من القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض (ملغى)²، وبأنّه ليس للمدعية الصفة في إثارة هذا الدفع ما دام الأمر يتعلق بقرار تنظيمي.

وفي الحقيقة، فإنّ الدفاع قد خلط بين حالتي الطعن بالإلغاء وكذا الدفع بتقدير المشروعية، حيث أنّه و في غياب أي نص خاص في قانون النقد والقرض حول إمكانية الطعن بعدم شرعية قرارات المجلس، فإنّ القواعد العامة للإجراءات القضائية أمام مجلس الدولة تجد سبيلها للتطبيق بصورة طبيعة، استنادا إلى أحكام المادة 2/9 من القانون العضوي رقم 98-01 معدل ومتمم. في حين نجد أنّ أحكام قانون النقد والقرض تصرّح بكون الأمر يتعلق بدعوى إبطال للنظام الصادر عن المجلس، باعتباره يندرج ضمن الهيئات العمومية الوطنية المشار إليها في اختصاصات مجلس الدولة، وأنّها تحصر حق المطالبة بهذا الإبطال في شخص الوزير المكلف بالمالية.

الفرع الثاني: قصور إمكانية الطعن على مستوى الاجتهادات القضائية

يتمتع المجلس كسلطة نقدية بأحد أهم الامتيازات وأكثرها مساسا بحقوق وحرّيات الأفراد ألا وهي صلاحية إصدار القرارات التنظيمية في المجال البنكي، وهو ما دفع المشرع إلى مقابلة هذه الصلاحية بضرورة خضوع

¹ نظام رقم 95-07 مؤرخ في 23 ديسمبر 1995، يعدل و يعوض النظام رقم 92-04 مؤرخ في 22 مارس 1992، يتعلق بمراقبة الصرف، ج.ر.ج. عدد 11، الصادر سنة 1995.

² قانون رقم 90-10 مؤرخ في 14 أبريل 1990، يتعلق بالنقد و القرض، ج.ر.ج. عدد 16، الصادر في 18 أبريل 1990، معدل و متمم بأمر رقم 01-01 مؤرخ في 27 فيفري 2001، ج.ر.ج. عدد 14، الصادر في 28 فيفري 2001، (ملغى).

المجلس في ممارستها إلى رقابة السلطة القضائية الإدارية العليا في الدولة، ألا وهي مجلس الدولة (أولاً). وبالنظر إلى خصوصية النظام القانوني الذي يتمتع به المجلس كسلطة ضبط، فإن الرقابة القضائية التي يخضع لها تُظهر بعض الاستثناءات عن القواعد العامة، وذلك ما يتبين من مسألة تقييد صلاحية مجلس الدولة تجاه الأنظمة الصادرة عنه (ثانياً).

أولاً: اختصاص مجلس الدولة بالنظر في الطعون ضد أنظمة مجلس النقد والقرض

من بين خصوصيات مهمة الضبط الاقتصادي نجد اختصاص مجلس الدولة عموماً بمنازعاتها، وذلك بوصفه صاحب أول وآخر درجة بالنسبة لتدخلات سلطات الضبط، وهو ما أخذ به المشرع الجزائري حيث عهد بمهمة الرقابة على القرارات الصادرة عن مجلس النقد والقرض إلى مجلس الدولة، وذلك بدليل نص المادة 65 من قانون النقد والقرض. فالرقابة التي يمارسها مجلس الدولة تعد ذات أهمية للحكومة، حيث يسهر هذا الأخير فعلياً على شفافية وصحة القرارات التي تخضع لرقابته، وبالتالي فهو يمارس رقابة على شكل ومضمون القرار، ويراقب كذا مدى الملاءمة بين القرار والقواعد القانونية والأهداف المراد تحقيقها من وراء تطبيقها.

في إطار البحث عن مدى اختصاص مجلس الدولة بالفصل في الطعون المقدمة ضد القرارات التنظيمية والفردية للمجلس، فمن خلال استقراء نص المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والمدنية، نجد مضمونها يسمح بترك الباب مفتوحاً أمام إمكانية إدخال قرارات صادرة عن جهات أخرى غير الإدارة المركزية في اختصاص مجلس الدولة بوصفه أول وآخر درجة، لاسيما من خلال تضمين الفقرة الثانية منها « كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة. »

بذلك نجد نص المادة 65 من قانون النقد والقرض بوصفه نصاً خاصاً، تقضي باختصاص مجلس الدولة بالطعون بالإبطال ضد أنظمة المجلس. إلا أنّ استقراء نص المادة 09 من القانون العضوي 98-01، يؤدي إلى نقض حجية المادة الأولى، وذلك لسببين اثنين:

من جهة، أنّ نص المادة 09 من القانون العضوي 98-01 المتضمن اختصاصات مجلس الدولة، لا يمكن تعديلها سواء بالزيادة أو النقصان إلا بموجب قانون عضوي آخر (1). ومن جهة أخرى، أنّ نص المادة 09 من القانون العضوي 98-01، تضمنت مجموع السلطات الإدارية الخاضعة لقراراته الرقابية لمجلس الدولة على سبيل الحصر، وبالنظر إلى عدم وجود مفهوم السلطات الإدارية المستقلة بينها، فإنّ الأمر يلزمنا بضرورة البحث عن الفئة التي يدخل فيها مجلس النقد والقرض (2).

1: فيما يتعلق باختصاصات مجلس الدولة المنصوص عليها في نص المادة 09 من القانون العضوي 98-01

يتعلق الأمر هنا بأن نص المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية قد أضافت اختصاصات جديدة لمجلس الدولة بناء على نصوص خاصة، وهذا على الرغم من أن اختصاصات مجلس الدولة تحدد بموجب قانون عضوي، وبذلك فإنّ المشرع ليس له القيام بتحديدتها بموجب قوانين عادية، كما هو الحال في نص المادة أعلاه وكذا النصوص التأسيسية للسلطات الإدارية المستقلة التي أنشئت بموجب قوانين عادية، حيث تمنح الاختصاص بالنظر ورقابة قراراتها إلى مجلس الدولة¹.

بالتالي، فإنّ تخويل مجلس الدولة اختصاصات جديدة بموجب نصوص خاصة عادية يعدّ أمراً غير دستوري، وهذا ما ذهب إليه المجلس الدستوري الجزائري في تدخله حول مدى مطابقة القانون العضوي رقم 11-13 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01². حيث جاء في إحدى حيثياته "...وباعتبار النتيجة، فإنّ اعتماد اختصاصات أخرى لمجلس الدولة بالإحالة إلى نصوص خاصة بدون تحديد طابع ومضمون هذه النصوص، يكون المشرع قد أغفل مجال اختصاصه، لذلك يشترط الأخذ بهذه المادة بتحفظ".

لقد قدم المجلس الدستوري شرطين لقبول اختصاص مجلس الدولة بنصوص خاصة وهما: أن تكون عبارة "نصوص خاصة" المستعملة من طرف المشرع تكتسي نفس طابع القانون موضوع الإخطار من جهة، وأن يكون موضوعه ذو علاقة بالقانون العضوي، بأن تكون النصوص الخاصة لا تخرج عن المعيار العضوي المكرس بنص المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 من جهة أخرى.

بموجب هذين الشرطين، يتأكد لدينا الإشكال المتعلق بنص المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وكذا النص المنشئ للمجلس، إذ نلاحظ إخلالهما بالشرط الأول الذي وضعه المجلس الدستوري، من حيث أنّ كلا المصدرين عبارة عن قوانين عادية وليست من طبيعة القانون العضوي، ومنه فلا يمكن التمسك بها

¹ أمثال ذلك نجد نص المادة 07 من مرسوم تشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر.ج. عدد 34، الصادر في 1993، معدل و متمم بالقانون رقم 03-04 مؤرخ في 17 فيفري 2003، ج.ر.ج. عدد 11، الصادر في 19 فيفري 2003، وكذا نص المادة 17 من قانون رقم 2000-03 مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر.ج. عدد 48، الصادر في 06 أوت 2000،...إلخ، وبالمثل نجد كل السلطات القطاعية عدى مجلس المنافسة الذي نجد اختصاص الطعن في القرارات الصادرة عنه تتوزع على جهات القضاء العادي والإداري معاً، وذلك حسب نصوص المواد 19 و 63 من أمر رقم 03-03، مؤرخ في 19 جوان 2003، يتعلق بالمنافسة، ج.ر.ج. عدد 43، لسنة 2003، معدل و متمم.

² رأي رقم 02/ر.م.د. 11 مؤرخ في 06 جويلية 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، ج.ر.ج. عدد 43، الصادر 03 أوت 2011.

كأساس لاختصاص مجلس الدولة برقابة أنظمة المجلس. غير أنما حصل فعلا أظهر حرصا للمشرع على تقديس القانون رقم 08-09 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية بقيامه بتعديل أحكام القانون العضوي 98-01 في الوقت الذي ينبغي فيه القيام بالعكس.

2: فيما يتعلق بالهيئات الخاضعة لرقابة مجلس الدولة بموجب نص المادة 09 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم

يتعلق الإشكال بنص المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 معدل ومتمم، التي تضم مجموع الهيئات الخاضعة لرقابة مجلس الدولة، إلا أننا لا نجد فيها إشارة لمفهوم السلطات الإدارية المستقلة، ولذلك يجب توضيح أساس اختصاص مجلس الدولة بالطعون المقدمة ضد الأنظمة الصادرة عن المجلس؟ فالإشكال يتعلق أساسا بأن نص المادة 09 من القانون العضوي تضم هذه الهيئات على سبيل الحصر، وهي كل من السلطات الإدارية المركزية، المنظمات المهنية الوطنية، وكذا الهيئات العمومية الوطنية.

كما سبقت الإشارة إليه، فالمشرع قد اعتمد المعيار العضوي في تحديد اختصاصات مجلس الدولة. ذلك أن العمل القانوني يُحدّد حسب المعيار العضوي وأنّ الطابع الإداري لعمل صادر عن هيئة ما لا يكون إداريا إلا إذا صدر عن الهيئات الإدارية المذكورة أعلاه، وهو المعيار المعتمد في تحديد طبيعة الدعوى والمنازعة الإدارية. إذن، فأهمية القرار تكمن في تحديد أساس الطابع العضوي الذي يقوم عليه اختصاص مجلس الدولة. وفيما يتعلق بالقرارات التنظيمية التي تتخذها الأجهزة العامة في إطار ممارسة مهام المرفق العام بموجب امتيازات السلطة العامة، فإنّ الشك لا يثور حول اختصاص القضاء الإداري بالنظر في الطعون المقدمة ضدها، كما يمكن الجزم بكون مجلس الدولة المختص الوحيد باعتبارها هيئات جماعية ذات اختصاص وطني¹.

بالعودة إلى نص المادة 09 من القانون العضوي 98-01 معدل ومتمم، فإننا نجد أنّه من البديهي أن لا تدخل فئة السلطات الإدارية المستقلة ضمن السلطات الإدارية المركزية، ولا ضمن المنظمات المهنية الوطنية، ومنه فلا يبقى سوى فئة الهيئات العمومية الوطنية. وبالتالي فهل يمكن القول بكونها كذلك ومنه اختصاص مجلس الدولة بمنازعاتها؟

بداية، نجد أنّ نص المادة 09 من القانون العضوي السابق الذكر قد جاءت موسّعة وموضّحة لحدود اختصاص مجلس الدولة بتضمينها مفهوم الهيئات العمومية الوطنية، هذه الأخيرة التي يقصد بها الأجهزة والتنظيمات المكلفة بممارسة نشاط معين تلبية لاحتياجات المجموعة الوطنية في مختلف المجالات، إلى جانب السلطات الإدارية المركزية مثل المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، المجلس الأعلى للإعلام²،... الخ.

¹ HUBERECHT Hubert-Gerald, *Droit public économique*, sciences Po et Dalloz, Paris, 1997, p.312.

² بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2005، ص ص.142-143.

كما نجد أنّ السلطات الادارية المستقلة تحمل مميزات تجعلها تكيّف على أنّها عمومية ووطنية، وهذه الأخيرة تخضع للرقابة القضائية لمجلس الدولة. فمجلس النقد والقرض مثلا وبالاعتماد على طبيعة المهام التي يقوم بها، نجد أنّها تمثّل نفس الاختصاصات التي تمارسها الإدارات المركزية التقليدية، بالنظر إلى شموليتها ووطنيتها، ذلك أنّ كل ما تم هو مجرد تحويل لهذه المهام ونقلها إلى هيئات جديدة، تعدّ أكثر كفاءة على أدائها في إطار إعادة تكييف مهام الإدارة المركزية. إذن، فالنزاعات الناتجة عن نشاط المجلس يختص بها القاضي الإداري وهو أمر مفروغ منه وبصفة حصرية، كما أنّه وباعتباره يمثل هيئة جماعية ذات اختصاص وطني، فإنّ القاضي الإداري المختص هو مجلس الدولة باختصاص ابتدائي نهائي.

قد تكون البداية في إدخال المجلس ضمن فئة الهيئات العمومية الوطنية إجابة بالنفي، ذلك أنّ هذه الأخيرة تخضع لرقابة رئاسية من طرف الوزارة الوصية، وهو أمر يتنافى مع طبيعة السلطات الإدارية المستقلة، التي تعدّ الميزة الأولى فيها هي استقلاليتها وعدم خضوعها لأيّة رقابة رئاسية أو وصائية. إلا أنّه وأمام غياب أي تفسير تشريعي لمعنى الهيئات العمومية الوطنية وفي انتظار ما سيحدده مجلس الدولة، فإنّه يمكن إدراج المجلس ضمن هذه الطائفة والإبقاء على فرضية أنّ القاسم المشترك بينها دائما، يتعلق وفي كل مرة بطعون مقدمة ضد قرارات إدارية صادرة عن أجهزة إدارية ذات طابع وطني، حتى لو كان هذا الجهاز مستقلا. كما أنّ أهمية القرار موضوع الرقابة من طرف مجلس الدولة تقاس بالدرجة السياسية والإدارية للهيئة مصدرة القرار، وهذه الهيئات تعدّ على درجة من الأهمية والخصوصية ما يدفع المشرع إلى الرغبة في حمايتها أو إخضاعها لرقابة فعالة¹.

ثانيا: تقييد سلطات مجلس الدولة في مواجهة أنظمة مجلس النقد والقرض

تقوم رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة العامة في حقه في إلغاء القرارات المخالفة لمبدأ المشروعية، والهدف المنشود من هذه الرقابة لا يقتصر على التأكد من مطابقة النشاط الإداري للقواعد والتنظيمات السارية المفعول، بل يستمر امتدادها إلى التحقق من الطريقة المثلى التي يجب أن يُنجز بها العمل الإداري، ومن ثم فالغرض المتوخى يتعلق بتحسين وترشيد وترقية القرارات الإدارية في سبيل تحسين أداء الإدارة العامة.

وباستقراء أحكام المادة 65 من قانون النقد والقرض، نجدها تكرّس رقابة مجلس الدولة على أنظمة المجلس، وهو ما يؤكّد من خلاله خضوع جميع أعمال الإدارة لرقابة القضاء الذي يحرص على إعطاء مبدأ

¹ BOUABDELLAH Mokhtar, *L'expérience Algérienne du contentieux administratif*, Thèse pour le doctorat d'Etat en droit, faculté de droit, Université des frères Mentouri, Constantine, 2005, pp.269-270.

الفصل بين السلطات بُعدَه الحقيقي، بتكريس مبدأ خضوع جميع مؤسسات الدولة لسلطان القانون عن طريق رقابة القضاء.

غير أنّ ما يمكن ملاحظته في نص المادة 65 من قانون النقد والقرض، هو أنّ مجلس الدولة وهو بصدد رقابته لأنظمة المجلس، فإنّه لا يملك سوى القضاء بالإبطال دون التعديل أو إمكانية التبديل، ذلك أنّ المشرع لم يمنح لهذا الأخير اختصاصا تنظيميا يسمح له بتبني أنظمة بديلة عن تلك الصادرة عن مجلس النقد والقرض. يرى الفقه الفرنسي، أنّه ليس من السهل والبسيط دائما بالنسبة لمجلس الدولة وضع الحدود بين رقابة الملائمة ورقابة الشرعية¹. فخصوصية النشاط الاقتصادي للدولة قد أثر على تسوية النزاعات ذات الطابع الاقتصادي من طرف القاضي الإداري، وبوجه عام فالقاضي الإداري لا يرغب في عرقلة الوظيفة الإدارية ولا التدخل في الهيئات المختصة بممارستها، وهذا الاختصاص المرتبط أصلا بمجلس الدولة في المنازعات العادية قد ازداد تركيزه في المواد الاقتصادية.

لذلك نجد أنّ المحكمة الدستورية الفرنسية قد أكّدت أكثر من مرة على أنّ اختصاص مجلس الدولة يعدّ بمثابة اختصاص قضاء كامل، وبالتالي إمكانية قيام القاضي بتعديل القرار محل الطعن بنفس درجة الهيئة المختصة بإصداره و ليس فقط إلغائه. غير أنّ عدة قانونيين يؤكّدون على غرار المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، على أنّ سلطة الإلغاء تعدّ كافية في إطار متطلبات القضاء الكامل²، وأنّ الأخذ بهذا الرأي يعدّ أكثر احتراما لاستقلالية السلطات الإدارية المستقلة.

في حين أنّه وبالنسبة للطعن في أنظمة المجلس، فإنّنا نجد أنّه بالإضافة إلى القصور في الجهة المخول لها حق الطعن في هذه الأنظمة بحصرها في شخص وزير المالية، وأنّ الطعن لا يمكن أن يكون في مواجهة هذه الأنظمة من طرف شخص آخر إلا بمناسبة نزاع قضائي، نجد قصورا آخر على مستوى الرقابة التي يقوم بها مجلس الدولة، حيث ينحصر تدخله على مجرد وقف تطبيق النظام دون الحكم بإبطاله أو بإلغائه.

فعلا، فقد قام مجلس الدولة بتطبيق هذا الحل على القضية التي جمعت بين محافظ بنك الجزائر ويونيون بنك بالنسبة للدفع بعدم مشروعية المادة 15 من النظام رقم 95-07 المتعلق بمراقبة الصرف³، حيث أقر مجلس الدولة بشأن الدفع بعدم مشروعية هذه المادة بالحكم: "حيث أنّه إذا كان من صلاحيات مجلس النقد والقرض إعداد الأنظمة المتخذة تطبيقا للقانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، فإنّه لا يستطيع أن يضيف إلى

¹ DUMONT Clémence, « le conseil supérieur de l'audiovisuel, une autorité de régulation indépendantes », *Revue hebdomadaire de CRISP* n° 2054-2055, 2010, p.75.

² Ibid, p.75.

³ حيث نلاحظ أنّ مجلس النقد و القرض بنص هذه المادة قد منح بنك الجزائر حقا غير شرعي للمعاقبة في حين أنّ قانون النقد والقرض قد منح صلاحية الجزاء للجنة المصرفية.

النص حكما جديدا....، إن مجلس الدولة يقضي: التصريح بعدم قابلية المادة 15 من النظام رقم 95-07 للتطبيق على هذه القضية...¹.

إن ما يمكن ملاحظته من خلال هذا الحل المتخذ من طرف مجلس الدولة، هو أنّ القاضي يعتبر مقيدا بالنصوص التي تخول سلطة تقديرية واسعة للإدارة. وهو ما أدى في الأخير وفي إطار ممارسة رقابته، بالقاضي إلى التسامح مع التدخل العمومي في المجال الاقتصادي والذي يفترض في تدخلاته دائما تحقيق المصلحة العامة.

في هذا الصدد، نجد أنّ المجلس يصدر قرارات تتميز بالأسلوب التقني المالي البحت، في حين أنّ مجلس الدولة يعدّ محكمة قانون وبذلك فإنّه لا يستطيع الفصل في مدى مناسبة تلك الأنظمة في صدورها مع الوضع السياسي والاقتصادي... الخ، ولذلك فتقنية وتعقيد القواعد الاقتصادية ساعد على ترك هامش من الحرية لصالح هذه السلطات أكثر من أي مجال آخر في الوظيفة الإدارية، وبالتالي فرقابة أسباب القرار الاقتصادي المتخذ دفع بالقاضي في أغلب الأحيان إلى الاكتفاء بمجرد رقابة مقيدة.

كما أنّ فعالية الرقابة القضائية لا تقاس بعدد الإلغاءات الصادرة عن مجلس الدولة، فتأثير قرارات الإلغاء مرتبط ليس فقط بعددها وإنما أيضا بالأسباب التي تأسست عليها، ذلك أنّ الإلغاء لأسباب متعلقة بمخالفة الإجراءات والشكل، يعدّ أكثر احتراما لاستقلالية هذه الهيئات الضبطية من الإلغاءات التي تقوم على أساس الرقابة الداخلية المتعلقة سواء بالاختصاص أو تطبيق القانون.

خاتمة

إنّ مفهوم الضبط الاقتصادي بالمعنى الذي تحمله مهمة مجلس النقد والقرض في ضبط وتنظيم السياسة النقدية للدولة، تقوم أساسا على عنصري الاستقلالية والحياد اللذان عمل قانون النقد والقرض على تأطيرهما القانوني من خلال أحكامه. إنّ العاملين المتمثلين في كل من الاستقلالية ومسؤولية السلطة النقدية عن قراراتها عامة والتنظيمية خاصة يبرران خصوصية الرقابة القضائية التي تخضع لها، وذلك سواء على مستوى الجهة المختصة بالطعن وحتى على مستوى الأحكام القضائية الصادرة بشأن هذه الطعون على الوجه الذي بيّناه سابقا.

نخلص في الختام إلى القول بأنّ حصر طريقة الطعن في الأنظمة الصادرة عن مجلس النقد والقرض في يد الوزير المكلف بالمالية، من بين الأحكام التي تمس بالمبادئ التي يقوم عليها التقاضي بحرمان الشخص المتضرر من هذه الأنظمة من إمكانية الطعن فيها إلا بمناسبة دعوى مرفوعة أصلا، لذلك نرى ضرورة تعديل

¹ قرار رقم 002138 مؤرخ في 08 ماي 2000، "يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر"، مجلة مجلس الدولة عدد 06، ص 76-77.

هذه الأحكام بشكل يقرر منح حق التقاضي لأشخاص القانون البنكي والطنع في أنظمة المجلس في حالة ما إذا كانت هذه الأنظمة من شأنها الإضرار بمصالحهم، مع وضع أحكام متناسبة مع هذا الحق من شأنها أن تحدّ وتمنع التعسف في استعمال هذا الحق بالطعن في كل نظام لا يتناسب مع مصلحة البنك أو المؤسسة المالية، وما من ذلك من مساس بالاستقرار التشريعي والتنظيمي للقطاع، وهو ما من شأنه أن يكفل في الوقت ذاته تقبلاً أكبر للأنظمة الصادرة وتطبيقها بطريقة طوعية وكذا احترام المبادئ الدستورية المتعلقة بحقوق التقاضي الخاصة بالمتدخلين والأعوان الاقتصاديين الخاضعين للضبط في القطاع المصرفي.

أما فيما يتعلق بخصوصية الأحكام الصادرة في شأن هذه الطعون، فإنه يمكن القول أنّ المبررات التي جاءت لتبرر خصوصية هذه الرقابة القضائية على السلطة التنظيمية للمجلس، قد اعتبرها العديد من النقاد الأسباب التي من أجلها تستفيد هذه السلطات مما أسماه الفقه الكندي "الاختلافات القضائية"¹، ويعدّ هذا التعبير الأمثل للإشارة إلى الطريقة المتسامحة والتفضيلية المقررة لصالح هيئات أرادت السلطة العامة حماية استقلاليتها وتقوية فعاليتها.

¹AUTIN Jean –Louis, « Le conseil supérieur de l’audiovisuel en France », Revista catalana de droit public n° 34, 2007, p.101.