

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة غرداية



مخبر البحث في السياحة

الإقليم والمؤسسات

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

دور سلطات الضبط الاقتصادي في مجال وضع القواعد القانونية

أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص: قانون عام اقتصادي

تحت إشراف الأستاذ:

أ.د شول بن شهرة

إعداد الطالب:

بوحادة محمد سعد

أمام لجنة المناقشة المتكونة من:

رقم	اللقب والاسم	الرتبة	الجامعة	الصفة
01	كيجول بوزيد	أستاذ التعليم العالي	جامعة غرداية	رئيساً
02	شول بن شهرة	أستاذ التعليم العالي	جامعة غرداية	مشرفاً ومقرراً
03	جعيران عيسى	أستاذ محاضر "أ"	المركز الجامعي آفلو	ممتحناً
04	بن الأخضر محمد	أستاذ محاضر "أ"	جامعة زيان عاشور الجلفة	ممتحناً
05	سالم حوه	أستاذ محاضر "أ"	جامعة غرداية	ممتحناً
06	الراعي العيد	أستاذ محاضر "ب"	جامعة غرداية	مدعواً

نوقشت يوم: 22 جوان 2020

السنة الجامعية: 2020/2019

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة غرداية



مخبر البحث في السياحة،
الإقليم والمؤسسات

كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

دور سلطات الضبط الاقتصادي في مجال وضع القواعد القانونية

أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص: قانون عام اقتصادي

تحت إشراف الأستاذ:

أ.د شول بن شهرة

إعداد الطالب:

بوحادة محمد سعد

أمام لجنة المناقشة المتكونة من:

رقم	اللقب والاسم	الرتبة	الجامعة	الصفة
01	كيجول بوزيد	أستاذ التعليم العالي	جامعة غرداية	رئيساً
02	شول بن شهرة	أستاذ التعليم العالي	جامعة غرداية	مشرفاً ومقرراً
03	جعيران عيسى	أستاذ محاضر "أ"	المركز الجامعي آفلو	ممتحناً
04	بن الأخضر محمد	أستاذ محاضر "أ"	جامعة زيان عاشور الجلفة	ممتحناً
05	سالم حوه	أستاذ محاضر "أ"	جامعة غرداية	ممتحناً
06	الراعي العيد	أستاذ محاضر "ب"	جامعة غرداية	مدعواً

السنة الجامعية: 2020/2019

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الاهداء

أهدي ثمرة جهدي وعملي إلى:

الوالد والوالدة الكريمة

أطال الله في عمرهما

إلى زوجتي الغالية و إلى أبنائي الاعزاء

إلى إخوتي وأخواتي كل بإسمه

إلى كل أفراد العائلة صغيراً وكبيراً

إلى رفقاء دربي في العمل والدراسة

إلى جميع الأساتذة كل بإسمه

شكر وتقدير

أشكر الله عز وجل بداية ونهاية
أتقدم بالشكر والعرفان إلى الدكتور

شول بن شهرة

على كل ما قدمه من نصائح وتوجيهات قيمة،
راجيا من الله أن يديمها ذخرا لخدمة العلم والوطن
ويجعلها في صالح أعماله.

إلى الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة تقديرا وعرفانا لهم.

إلى كل من علمني حرفا؛

كما أشكر كل من ساهم من قريب أو بعيد في إتمام هذه الرسالة.

قائمة المختصرات:

ج ر ج: الجريدة الرسمية الجزائرية.

د م ج: ديوان المطبوعات الجامعية.

ص: صفحة .

ع: العدد.

ق إ م إ: قانون الاجراءات المدنية والإدارية.

ل ت ع ب م: لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

ر.ق.ع: رأي قانون عضوي

م. د: مجلس دستوري

ك ح ع س: كلية الحقوق والعلوم السياسية.

- COSOB:** Commission d'Organisation et de Surveillance des Opération de Bourse.
- CMC:** Conseil de la monnaie et du crédit.
- ART:** Autorité de Régulation des Télécommunications.
- ARCEP:** Autorité de Régulation de Communication Électronique et des Postes.
- CPT:** Code des Postes et Télécommunication
- COB:** Commission des Opérations de Bourse.
- CMF:** Conseil des Marchés Financiers.
- CSA:** Conseil Supérieur de l'Audiovisuel.
- CNCL:** La Commission Nationale de la Communication et des Libertés.
- CREG:** La Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz.
- CRE:** Conseil de Régulation de l'Énergie.
- CEC:** Le Comité des Établissements de Crédit.
- DC.C .Const:** Décision du Conseil Constitutionnel.
- CRB:** La Commission de Réglementation Bancaire.
- c. mon. et fin:** code monétaire et financier
- CE:** Conseil d'Etat.
- p:** page.
- N°:** Numéro
- OP .CIT:** Opère Citato (référence précédemment citée).
- PUF:** Presses Universitaires de France.
- RFDA:** Revue Française de Droit Administratif.
- RDP:** Revue du Droit Public.
- OPU:** Office des Publications Universitaires

ملخص:

عرفت الجزائر مطلع تسعينات القرن الماضي ميلاد سلطات ضبط في المجال الاقتصادي والمالي أسند إليها الإشراف على القطاعات الاقتصادية في إطار المنافسة الحرة، نتيجة لتراجع الدولة على ممارسة النشاط الاقتصادي، وأقر لها المشرع جملة من الاختصاصات لضبط السوق منها سلطة إنشاء القواعد القانونية - تمتاز بالعمومية والتجريد - المنظمة لأنشطتها الاقتصادية في شكل تنظيمات، الذي يعد في الأصل اختصاصاً أصيلاً للسلطة التنفيذية سيما رئيس الجمهورية والوزير الأول، لكن نتيجة لقرب تلك السلطات المستقلة للقطاع المختص بها منح لها اختصاص التنظيم استجابة للمستجدات الاقتصادية التي تتطلب السرعة والمرونة من جهة، ومن جهة ثانية لمظهر السلطة العامة الذي تتمتع به تلك السلطات، ومع ذلك يبقى إسناد هذا الاختصاص لها حيس العراقيل التي تقف حاجزا أمام تكريسه الفعلي.

الكلمات المفتاحية: سلطة الضبط الاقتصادي؛ قاعدة قانونية؛ اختصاص تنظيمي.

Abstract:

Algeria knew at the beginning of the last century, the birth of control authorities in the economic and financial field, which was assigned to supervise economic sectors within the framework of free competition due to the state's decline in the practice of economic activity. The legislator approved a set of specializations to control the market, including the authority to establish legal rules - characterized by generalization and abstraction - The organization for its economic activities in the form of organizations, which was originally an inherent jurisdiction of the authority of In particular, the President and Prime Minister. However, as a result of the proximity of those independent authorities to the concerned sector, it was granted the responsibility of the organization in response to economic developments that require speed and flexibility on the one hand, and due to the authority appearance that these authorities hold. However, the attribution of this competence to them remains trapped in obstacles that stands in front of their actual dedication.

Key words: economic control authority; legal rule; regulatory jurisdiction.

مقدمة

مدخل إلى الموضوع:

بعد استقلال الجزائر قامت الدولة بتنظيم النشاط الاقتصادي وأصدرت العديد من النصوص القانونية والتنظيمية التي كانت تحمل أغلب قواعدها مبادئ الاشتراكية القائم على إحتكار الدولة للسوق وسيطرتها على كل جوانبه بمنحها إمتيازات تفضيلية للقطاع العام على القطاع الخاص، هذا الأسلوب التداخلي كانت نتائجه وخيمة على الاقتصاد سيما بعد الازمة المالية لسنة 1986 وما عرفته من احداث بعدها.

اضطرت الدولة إلى إعادة النظر في منظومتها القانونية الاقتصادية لتتأقلم مع التوجه الليبرالي التي جاء بها دستور 1989، القائم على مبدأ المنافسة الحرة كمبدأ أساسي لتنظيم الحياة الاقتصادية، وتخلت عن فكرة التنظيم المباشر والتسيير الإداري المركزي للسوق بتحرير النشاط الاقتصادي للقطاع الخاص، الذي تشرف على ضبطه كيانات مستقلة جديدة تعرف بسلطات الضبط الاقتصادي كحل بديل لانسحاب الدولة.

تعد سلطات الضبط الاقتصادي فئة جديدة من مؤسسات الدولة في الجزائر تختلف عن الأجهزة الاستشارية تتمتع بنوع من الاستقلالية العضوية والوظيفية، ولا تخضع للرقابة الرئاسية وللرقابة الوصائية، إذ أنيط لها مهمة الضبط في جميع النشاطات الاقتصادية مهما كان طابعها، حيث ان المشرع بادر في البداية إلى التركيز على القطاع المالي بإنشاء مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية سنة 1990، ثم أنشئت لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها في 1993، مجلس المنافسة سنة 1995، لينسحب إلى غيره من القطاعات الاقتصادية الأخرى.

وعلاوة على ذلك منح المشرع هذه الهيئات مجموعة من الاختصاصات سواء منها الإدارية متمثلة في الرقابة على دخول السوق أو الاختصاصات الرديعية في حال إنتهاك القواعد المعمول بها، إلا أنه منحها أيضا اختصاصا تنظيميا، حيث أقر لها بتنظيم بعض القطاعات من خلال وضع قواعد قانونية تؤطر هذا المجال.

وإن القواعد القانونية التي تضعها سلطات الضبط الاقتصادي باعتباره موضوع دراستنا كان نتيجة فكرة تراجع دور الدولة عن التدخل في تنظيم النشاط الاقتصادي إلا ما يتعلق بوصف وتحديد

الحد الأدنى من المعايير التي تشكل "قواعد اللعبة" باسم النظام الاقتصادي الجديد¹، وتراجعها لا يعني تخليها الكلي وتنازل نهائي عن تنظيم النشاط وتخليها عن القطاعات الاقتصادية في يد سلطة مستقلة، وإنما الامر يتطلب ضبط السوق وفق ضوابط ومعايير أساسية تتعلق بالشفافية والحيادية والفعالية تتولاها هذه الأخيرة، ولا يتحقق ذلك إلا بتوفير ضمانات تقدمها الدولة.

الحقيقية أن سلطات الضبط الاقتصادي تمارس سلطة وضع القواعد القانونية ذات الطابع تنظيمي في القطاع الذي تشرف عليه بمقتضى القوانين التي أنشأتها، والأصل أن الاختصاص التنظيمي محصور النطاق دستوريا في يد رئيس الجمهورية والمجال التطبيقي للوزير الأول فهو المكلف بتنفيذ القوانين وحسن سير الإدارات العمومية في البلاد، وبالتالي إستبعاد فكرة دسترة السلطة التنظيمية لسلطات الضبط الاقتصادي، وإن كانت هذه الوضعية محل جدل فقهي لدى الفقهاء والباحثين إلا أننا نقف أمام حقيقة مفادها أن منح السلطة التنظيمية للسلطات الضبط الاقتصادي ضرورة واقعية أكثر منها مطلبا دستوريا سيما وأن المشرع حصر الاختصاص التنظيمي في سلطتين المختصتين " القطاع المالي مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة "ومراقبتها دون باقي السلطات.

أهمية الدراسة:

تتجلى أهمية دراسة هذا البحث في أنه يعالج مجالا من أهم مجالات القانون يتمثل في السلطة التنظيمية التي تم الاعتراف بها لبعض سلطات الضبط الاقتصادي بسن قواعد تنظيمية حول القطاعات التي تشرف عليها سيما بعد قيام الدولة بفتح ورشة إصلاحات اقتصادية ومحاوله تعميم المنافسة على كل القطاعات الاقتصادية والمالية في ظل التعديلات الدستورية التي تقر بحرية الاستثمار ومنع الاحتكار والمنافسة غير النزيهة.

¹ - "L'Etat n'intervient plus pour régenter l'activité économique, l'orienter, l'encadrer, la contrôler au moyen de réglementations tatillonnes et détaillées. Il n'intervient plus que pour édicter des normes minimales qui constituent les « règles du jeu » et ce, au nom du nouvel ordre public économique."

- ZOUAÏMIA Rachid, **Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance**, Editions Belkeise, Alger, 2013, p. 14.

كما تتبع قيمة البحث من كون السلطة التنظيمية التي تختص بها سلطات الضبط الاقتصادي جاءت نتيجة انسحاب الدولة - السلطة التنفيذية - من الإشراف على المشهد الاقتصادي، تاركاً المجال للسلطات المستقلة ضبط السوق وفق آليات مقرر لها قانوناً لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم.

ومن جهة أخرى تكمن أهمية البحث في كونه يسلط الضوء على فئة جديدة من تحمل الهيئات الإدارية المستقلة غير مألوفة تختلف عن تلك التقليدية التي لا تخضع لأحدى السلطات الثلاث رئاسياً أو وصائياً، في ما منحها المشرع جملة من الصلاحيات والوظائف تحقيقاً لفعالية مهمة الضبط الذي أنشئت من أجله.

أهداف الدراسة:

إن البحث في سلطة الضبط الاقتصادي في وضع القواعد القانونية يقودنا إلى التعمق في مسألة تنظيم مجال الضبط الاقتصادي في ظل تخلي الدولة عن تنظيم السوق لسلطات ضبط مستقلة في المجال الاقتصادي، بعد أن كانت الدولة متدخلة في مرحلة النظام الاشتراكي و تعتبر المتعامل الوحيد القادر على القيادة بتوجيهه وتسيير الاقتصاد تحقيقاً للتنمية، وتتولى بنفسها إعداد قواعد تنظيمية لضبط السوق الى دولة ضابطة في مرحلة النظام الليبرالي بالتنازل هذا الاختصاص لسلطات مجال الضبط الاقتصادي لممارسة هذه الوظيفة.

ومن جانب آخر تحديد المفاهيم والتفسيرات والمواقف التي استقر عليها الفقه والقضاء ومختلف النظم القانونية حول مسألة تكريس الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي، وتحديد الإطار القانوني والدستوري لإسناد هذه الوظيفة لتلك السلطات، ومدى ارتباط الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي باستقلالية هذه الأخيرة عضويًا ووظيفيًا.

ومن الأهداف العامة للدراسة التطرق إلى آليات وضوابط ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي في وضع القواعد القانونية المنظمة للسوق، من خلال تبيان نطاق ممارسته وتحديد الجهات المخولة بوضعه، سواء من الناحية الموضوعية والاجرائية والقيود الشكلية التي فرضتها النصوص المنظمة لسلطات الضبط الاقتصادي، إلى جانب تبيان المسائل الرقابية التي فرضها القانون على الأنظمة التي تضعها تلك الهيئات.

أسباب اختيار الموضوع:

لعل من الأسباب الرئيسية لاختيارنا هذا الموضوع هو حداثة موضوع الضبط الاقتصادي واختلافه عن الهيئات الإدارية التقليدية، باعتباره يتمتع بنوع من الإستقلالية عن السلطة التنفيذية، ومنح لها اختصاصات عدة كلاً حسب قطاعه، ومن بينهم اختصاص وضع القواعد التنظيمية عامة ومجردة وملزمة على المخاطبين بها، سنحاول في هذا الصدد التطرق إلى جميع الجزئيات المرتبطة بهذا الاختصاص غير المؤلف في القواعد العامة والتعمق في مختلف جوانبه.

كما كانت لنا رغبة للتعرف على طبيعة سلطات الضبط في مجالي الاقتصادي والمالي والقواعد التي تضعها ومدى إلزاميتها سيما القرارات المتداولة في الساحة الاقتصادية أمام هذا التنوع الكمي والنوعي للسلطات الاقتصادية و التي تتزايد يوماً بعد يوم مع تحرر القطاعات الاقتصادية من القيود المفروضة عليها.

إشكالية البحث:

من أجل توضيح دور سلطات الضبط الاقتصادي في مجال وضع القواعد القانونية ونظراً لأهمية الدراسة والدوافع المحيطة بها ومن أجل تحقيق الأهداف المرجوة يأخذنا البحث لطرح الإشكالية التالية:

إلى أي مدى يمكن القول أن المشرع الجزائري وفق في منح سلطات الضبط الاقتصادي اختصاص وضع القواعد القانونية التنظيمية إستجابة للدور الاقتصادي الجديد للدولة؟

إن هذه الإشكالية التي نؤسس عليها دراستنا تدرج تحتها مجموعة من التساؤلات الفرعية المتمثلة أساساً في:

- ما هي طبيعة القواعد التنظيمية الذي تضعها سلطات الضبط الاقتصادي؟
- ما مدى دستورية إسناد الاختصاص التنظيمي لهيئات الضبط الاقتصادي. وما ضمانات استقلالية ممارستها؟
- إلى أي حد تتمتع سلطات الضبط الاقتصادي في وضع القواعد القانونية؟ وبأي شكل تمارس وتساهم في سن القواعد القانونية؟
- ما هي حدود آليات الرقابة المفروضة على القواعد التنظيمية التي تضعها سلطات الضبط الاقتصادي؟

الدراسات السابقة:

سنحاول عرض أهم الدراسات السابقة التي تطرقت لهذا المجال:

- أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق الباحثة إلهام خرشي الموسومة بعنوان: السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة سطيف 2، تاريخ المناقشة 8 جوان 2015. وقد تناولت هذه الدراسة الموضوع من خلال بابين: الأول يتعلق بمشروعية السلطات الإدارية المستقلة في مواجهة النظام القانوني والمؤسسي في الدولة، بينما الثاني جاء تحت عنوان تدخل السلطات الإدارية المستقلة في ظل تعدد وتنوع الصلاحيات "بين المشروعية والفعالية". وفي هذا الصدد أشارت لمجموع الصلاحيات التي مكنت منها هذه الهيئات والمتمثلة في الصلاحيات التقريرية بما فيها التنظيمية والفردية والصلاحيات المرنة المتعلقة بسلطة إصدار التوصيات والآراء، إلا أنها تطرقت إلى صلاحيات أخرى كصلاحيات التنازعية دون التفصيل في الجوانب الأخرى للاختصاص التنظيمي، فدراستها إرتكزت على إبراز الخصوصيات المحورية التي تميز هذه السلطات من جانبي المشروعية والفعالية، كما لم تتناول بالدراسة ما استجد من سلطات إدارية مستقلة وبعض النصوص التنظيمية بعد سنة 2015 وكذلك ما جاء به التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016.

- أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق الباحث عبد الكريم بن رمضان، كلية الحقوق جامعة غرداية، تاريخ المناقشة ديسمبر 2017 الموسومة بعنوان: "ضوابط توزيع الاختصاص في تنظيم مجال الضبط الاقتصادي". وقد تناولت هذه الدراسة الموضوع من خلال بابين: الأول بمساهمات سلطات الضبط الاقتصادي سلطات الدولة الكلاسيكية تنظيم مجال الضبط الاقتصادي، بينما الثاني جاء تحت عنوان الاختصاص التنظيمي للسلطات المستحدثة في ضبط النشاط الاقتصادي وفي هذا الصدد أشار لكيفية مباشرة سلطات الضبط الاقتصادي للاختصاص التنظيمي، دون التفصيل في آليات الرقابة، مدى دستورية واستقلالية سلطات الضبط الاقتصادي، فدراسته ارتكزت على إبراز ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطة التنفيذية والتشريعية مع سلطات الضبط الاقتصادي.

- أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق الباحثة نشادي عائشة، الموسومة بعنوان: السلطة التنظيمية في النظام الاقتصادي الجزائري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر (1)، تاريخ المناقشة

2017. وقد تناولت هذه الدراسة الموضوع من خلال بابين: الأول بعنوان الاشخاص القانونية المكلفة بممارسة السلطة التنظيمية في النظام الاقتصادي الجزائري، بينما الثاني جاء تحت عنوان السلطة التنظيمية لسلطات الضبط الاقتصادي بين خصوصية المنح وضابط التقييد. وفي هذا الصدد أشارت لمجموع الصلاحيات التي مكنت منها هذه الهيئات والمتمثلة في الصلاحيات التنظيمية والهيئات المخولة بوضعها، دون التفصيل في استقلالية تلك الهيئات، فدراستها ارتكزت على إبراز طبيعة السلطة التنظيمية الممنوحة لسلطات الاقتصادية في إطار دولة ليبرالية.

- أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق الباحثة حمليل نورة، الموسومة بعنوان: النظام القانوني للسوق المالية الجزائرية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو. وقد تناولت هذه الدراسة الموضوع من خلال بابين: الأول بعنوان التنظيم القانوني لأجهزة السوق المالية، بينما الثاني جاء تحت عنوان تنظيم نشاط سوق المالية الجزائري. وفي هذا الصدد أشارت لمجموع الصلاحيات التي تختص بها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بصفتها جهة مخولة قانونا بوضع القواعد القانونية المنظمة للقطاع الذي تشرف عليه وأشارت إلى الطبيعة القانونية للجنة، إلا أن دراستها جاءت قاصرة على لجنة البورصة دون سلطات الضبط الاقتصادية والمالية الأخرى المختصة أيضا بالتنظيم سواء بالممارسة أو المساهمة.

المنهج المعتمد في الأطروحة:

لدارسة الموضوع دراسة قانونية تتماشى وطبيعة الموضوع يقتضي بنا توظيف بعض المناهج تساعد على تقصي الحقائق والإحاطة بالموضوع و الغوص فيه، حيث اعتمد الباحث على منهج أساسي هو المنهج الوصفي التحليلي، الذي نسعى من خلاله إلى تشخيص ووصف مختلف جوانب الموضوع بإبراز اختصاص سلطات الضبط الاقتصادي في وضع القواعد التنظيمية وهي أكثر المواضيع إثارة للجدل بين الفقهاء والباحثين في مجال القانون عموما والقانون العام الاقتصادي على وجه الخصوص، سيما أن الدستور لم يقر به لهذه الفئة غير المألوفة ولا حتى اجتهادات المجلس الدستوري امام هذه الوظيفة المستحدثة في الدولة التي تتطلب وصفها بنوع من الدقة مع تحليل مختلف الجوانب التي تثار حولها.

ومع ذلك نشير إلى أنه تم الاعتماد بشكل عرضي على بعض المناهج، منها المنهج التاريخي والمنهج المقارن حيث اعتمدت الدراسة أحيانا على المقارنة بين سلطات الضبط الاقتصادي في نفس المنظومة القانونية في القانون الجزائري أو بين منظومتين مختلفتين كما هو الحال في المقارنة بين التشريع الجزائري وغيرها من التشريعات هذه المقارنة تساعدنا في معرفة جوانب السلبية والإيجابية، كما تم الإستعانة بدرجة أقل أيضا على المنهج النقدي.

حدود الدراسة:

ان نطاق الدراسة مكانيا سوف يكون بالأساس حول المنظومة القانونية الجزائرية، وإن كان هناك بعض الإشارة إلى القانون الفرنسي كون أن المشرع الجزائري يميل إلى تقليده سيما القانون العام الاقتصادي، أما زمانيا فالبحث يكون من تاريخ إنتهاج المؤسس الدستوري الجزائري النهج الليبرالي أي بعد صدور دستور 1989 إلى اليوم، أما الحدود الموضوعية يرتكز على القواعد القانونية التنظيمية الصادرة عن سلطات الضبط الاقتصادي بمختلف جوانبها.

صعوبات الدراسة:

من جملة الصعوبات التي واجهت الباحث أثناء إعدادة للبحث: إختلاف الرؤى حول بعض المفاهيم سيما النظام القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي، حيث نلمس إختلاف كل هيئة عن الأخرى بدءاً بالتسمية فالمشرع يشير إليها سلطة وثارة وكالة أو لجنة، أو هيئة، أيضا في التكييف القانوني للسلطات فتارة يشير إلى طبيعتها الإدارية وتارة لا يتعرض لها كما الحال بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، كما نلمس تردد المشرع في الإقرار بالاختصاص التنظيمي رغم الإشارة إليها كما هو الحال بالنسبة لمجلس المنافسة.

ومن الصعوبات التي اعترضت الباحث عدم استقرار بعض النصوص القانونية في ظل تأخر صدور النصوص القانونية لبعض السلطات كما هو الامر بالنسبة لسلطة ضبط الصفقات العمومية والمرفق العام، وإلغاء بعضها كما هو الأمر بالنسبة لسلطة ضبط النقل وسلطة ضبط المياه، إضافة إلى نقص المراجع المتخصصة في مجال القانون العام الاقتصادي عموما والتنظيم الاقتصادي خصوصا.

خطة البحث:

من أجل معالجة الإشكالية والوصول إلى تحقيق أهداف الدراسة آثرنا تقسيم الموضوع إلى بابين: نتناول في **الباب الأول** الإطار المفاهيمي لاختصاص الإطار المفاهيمي لاختصاص سلطات الضبط الاقتصادي في وضع القواعد التنظيمية ، حيث نباشر الباب بفصل أول نعالج فيه مفهوم اختصاص وضع القواعد التنظيمية لسلطات الضبط الاقتصادي، ثم نخلص إلى الفصل الثاني الذي نخصه لمشروعية (دستورية) فكرة إسناد وضع القواعد التنظيمية لسلطات الضبط الاقتصادي ومدى استقلاليتها.

أما **الباب الثاني**: فسيخصص للجانب الإجرائي أو بمعنى آخر آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية وهو ما سيتجسد من خلال فصلين أيضا نخصص أولهما نشير إلى حدود أو نطاق اختصاص سلطات الضبط الاقتصادي في وضع القواعد التنظيمية. أما الفصل الثاني فيتناول آليات الرقابة المفروضة على اختصاص سلطات الضبط الاقتصادي في وضع القواعد التنظيمية.

الباب الأول: الإطار المفاهيمي

لاختصاص سلطات الضبط

الاقتصادي في وضع القواعد التنظيمية

تمهيد:

مع بداية الثمانينات من القرن الماضي شهد العالم تحولات على المستوى القانوني بعدما أصبح بإمكان بعض الهيئات الإدارية المستقلة دوراً فعالاً في صناعة القواعد القانونية، نتيجة لتوجه الدول الليبرالية اتجاه الاقتصاد المفتوح وتحرير المنافسة، بهدف إعطاء ضمانات بين المتعاملين الاقتصاديين وضبط السوق، هذه الميزة لم تكن تتحقق لولا ظهور مؤسسات قطاعية مستقلة شرعية تدعى بهيئات الضبط الاقتصادي والمالي، منحت لها اختصاصات عديدة لضبط القطاع الموكل لها كالإختصاص التحكيمي، الرقابي، الردعي، التنظيمي، هذه الإختصاصات كانت حكراً على أجهزة الدولة التقليدية.

فوضع القواعد القانونية على المستوى الوظيفي يعد من اختصاصات السلطة التشريعية كأصل عام والسلطة التنفيذية استثناءً، ومع التحولات التي شهدتها فكرة تدخل الدولة من خلال إزالة التنظيم لانسحابها من الحقل الاقتصادي ظهرت هيئات أخرى للضبط واتجه المشرع إلى منحها الإختصاص التنظيمي لسد الفراغ في مجال وضع قواعد قانونية تنظيمية¹.

إن الإختصاص التنظيمي يعتبر من أساليب ممارسة العمل الإداري في الدولة، وتطور وتنوع من حيث الأنظمة الصادرة عنها وطبيعتها القانونية والجهات التي تختص بإصدارها، وليس غريباً بمنح هذه السلطة لهيئات جديدة في الضبط الاقتصادي، سيما أن الأساليب التقليدية أظهرت ضعفها في بعض القطاعات الحساسة، من هنا تدخل المشرع ووضع استثناء على تفرد السلطة التنفيذية في هذا المجال، بإسناد جزء منها إلى سلطات الضبط الاقتصادي والمالي وبالتالي تختص بوضع القواعد التنظيمية لدرابيتها بالقطاعات التي تشرف على تسييرها وتنظيمها.

ستتطرق في هذا الباب إلى تكريس اختصاص وضع القواعد التنظيمية لسلطات الضبط الاقتصادي المنظمة لأنشطتها القطاعية (فصل أول)، بينما نركز بعد ذلك على مشروعية فكرة إسناد وضع القواعد التنظيمية لسلطات الضبط الاقتصادي ومدى استقلاليتها (فصل ثان).

¹ - ZOUAIMIA R, *Dérèglementation et ineffectivité des normes en droit économique* Algérien, Revue Idara, n°01, 2001, p. p. 127 - 128.

الفصل الأول: تكريس اختصاص وضع
القواعد التنظيمية لسلطات الضبط
الاقتصادي

تمهيد:

إن التحول في تفسير مبدأ الفصل بين السلطات أنتج مجموعة من التحولات من بينها عدم إنفراد السلطة التشريعية بالتشريع حيث شاركتها السلطة التنفيذية عن طريق التنظيم، غير أن التحولات التي شهدتها العالم أنتجت وضعاً أكثر تشابكاً حيث لم تعد السلطة التشريعية والتنفيذية لوحدهما صاحبت الاختصاص في إنتاج القواعد العامة والمجردة التي تنظم المجالات في قطاع التجارة والصناعة، بل أصبح الاختصاص ممنوحاً أيضاً لبعض الهيئات الإدارية المستقلة، وهذا بالموازاة مع التغيرات الجذرية التي عرفتها التقنية القانونية، والواقع يثبت أن فكرة وضع القواعد التنظيمية المستقلة مرت بعدة مراحل وتطورات سايرت التعديلات التي شهدتها معظم الدساتير الغربية¹، التي كان لها تأثير جذري عندما منحت للسلطة التنفيذية اختصاصاً تنظيمياً مستقلاً عن القانون، إذ لم يعد دوره مقتصرًا ضمن حدود تنفيذ القواعد القانونية²، ليتطور إلى إنتاج قواعد قانونية.

وهو نفس الطرح الذي تبناه المشرع الجزائري وأقره عبر مختلف الدساتير، أين شهدت تطوراً لسلطة التنظيم³، كما تعددت السلطات الممارسة لهذا الاختصاص لتتعدى إلى منحه هيئات إدارية مستقلة بذاتها بمقتضى القوانين، وللتفصيل أكثر حول الموضوع نستعرض ماهية فكرة إسناد اختصاص وضع القواعد التنظيمية لسلطات الضبط الاقتصادي (مبحث أول)، كما نتعرض لدراسة تحول فكرة إنشاء القواعد القانونية القطاعية من السلطة التنفيذية والتشريعية إلى سلطة الضبط الاقتصادي (مبحث ثان)

¹ - يري بعض الفقهاء ان تحول وضع القواعد القانونية التي هي اختصاص برلماني تم منحها للسلطة التنفيذية سيما بعد الثورة التي أحدثتها الدستور الفرنسي لسنة 1958. / رضواني نسيم، السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، السنة الجامعية 2010/2009، ص ص 18-19.

² - بن دحو نور الدين، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2016/2015، ص 14.

³ - هذا التطور قلب الموازين حيث أصبحت القاعدة أن مجال التنظيم هو الأصل ومجال التشريع هو الإستثناء، بعدما أصبحت الموضوعات التي يختص بها البرلمان معدودة على سبيل الحصر في فحوى الدستور الجزائري. انظر المادة 151 من دستور الجزائر 1976: «شَرَع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي حولها له الدستور.

تدخل كذلك في مجال القانون:

1- الحقوق والواجبات الأساسية للأفراد، وبخاصة نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين في إطار متطلبات الدفاع الوطني .

2- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية وقانون الأسرة، وبخاصة الزواج... / أمر رقم 76-79 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976 المتضمن اصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر.ج، ع94، الصادر في 24 نوفمبر 1976، ص 1319.

المبحث الأول: مفهوم إسناد اختصاص وضع القواعد التنظيمية لسلطات الضبط الاقتصادي

تختلف النظم القانونية الحالية إختلافاً كبيراً عن تلك المعمول بها منذ أربعين عاماً، والواقع ينطبق بشكل خاص على المجالات الاقتصادية التي تقع تحت ما يعرف باسم التنظيم¹. فالتحولات الخارجية العميقة الجارية عبر العالم نتيجة لعدة عوامل أبرزها العولمة المبنية على الاقتصاد الحر والمنافسة، وكذا تحولات الدولة الداخلية من حارسه الى متدخلة، هذه العوامل أدت الى تعاضد دور السلطة التنفيذية والكيانات المستقلة في الأنظمة الدستورية الحالية.

فالسلطة التنفيذية بحكم احتكاكها اليومي بالأفراد وبحكم كفاءتها وقدرتها السريعة على معالجة الأزمات الاجتماعية والاقتصادية فرض الواقع منحها سلطة وضع قواعد تنظيمية مستقلة²، لذا زاد الإهتمام بدراسة هذه السلطة لأهميتها و مكانتها، وكذا البحث عن مضمونها (مطلب أول)، بالتالي وصلت إلى ما وصلت إليه الآن من تطور نتيجة عوامل وأسباب عديدة أدت إلى تبني فكرة عدم اقتصرها فقط على الهيئات التقليدية المتمثلة في كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول بل إسناد جزء منها إلى سلطات الضبط الاقتصادي فصار لها دور في وضع القواعد التنظيمية، و هذا أدى إلى تنوع وتعدد السلطات المخولة لسن القواعد القانونية التنظيمية، (مطلب ثان).

المطلب الأول: مضمون اختصاص وضع القواعد القانونية التنظيمية

من المسلم به أن وضع القواعد التنظيمية يعتبر من أساليب العمل الإداري التي هي حق دستوري تنفرد به السلطة التنفيذية، والتي طرأت عليها الكثير من التطورات وتعددت أنواعها، كما أشرنا إلى أن المشرع منح بعض من هذه الأنظمة التي تمتاز بالعموم والتجريد لهيئات وكيانات أخرى في الدولة، كما هو الحال بالنسبة لاختصاص وضع القواعد القانونية الممنوحة لسلطات الضبط الاقتصادي والمالي.

ومن أجل إبراز مضمونها تقتضي الدراسة البحث في إعطاء مدلول اختصاص القواعد القانونية التنظيمية في القواعد العامة (فرع أول)، ثم إيضاح مضمون فكرة إسناد إنشاء القواعد القانونية التنظيمية لسلطات الضبط الاقتصادي، وتبيان خصائصها التي تمتاز بها (فرع ثان).

¹ - Lusitania VILLABLANCA, **Nouvelles formes de régulation et marchés financiers. Étude de droit Comparé**, Thèse de doctorat en droit privé soutenue, Université Panthéon-Assas école doctorale de droit privé, 17 décembre 2013, p.4.

² - من اهم الانتقادات التي وجهت لعمل السلطة التشريعية نحو القواعد القانونية طول وبطء إجراءاتها سواء أثناء الإنشاء أو التعديل أو الإلغاء. / الطروانة مهند صالح، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، ط.1، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، الأردن، 2009، ص 139.

الفرع الأول: تعريف القاعدة القانونية التنظيمية

يمكن القول أن السلطة التنفيذية يعد جزءاً من مهام التنظيم الإداري ، في إطار مبدأ التدرج الرئاسي الذي يعتبر أحد ثلاثة أركان للمركزية الإدارية¹ ، وهو يهدف إلى تمكين هذه الوحدات الصغيرة من تطبيق النصوص التنظيمية في إطار اختصاصاتها، وتشكل النصوص القانونية سواءً التشريعية أو التنظيمية من بعض المعطيات التي تشكل المادة الأولية للقاعدة القانونية، وعليه يجب أن تصاغ هذه المادة الأولية في شكل قواعد قانونية قابلة للتطبيق العملي².

فالإدارة العامة وبهدف تحقيق المصلحة العامة تعتمد في بعض الأحيان إلى إحداث تدابير إدارية في شكل لوائح إدارية، التي تنقسم بدورها إلى قسمين من حيث عموميتها إلى لوائح إدارية فردية ولوائح إدارية تنظيمية. هذه الأخيرة التي تعد موضوع دراستنا، لاعتبارها الوسيلة الرئيسية لقيام الإدارة بمباشرة نشاطها الإداري الواسع، لذا تعددت الإصطلاحات فالبعض يصطلح عليها بالقرارات الإدارية أو الأوامر الإدارية التنظيمية والبعض الآخر يطلق عليها التشريعات الحكومية أو التشريعات الفرعية، ولإثراء أكثر نعرض على مدلول القاعدة القانونية، ثم تعريف النظام، إلى أن نخلص إلى خصائص القواعد التنظيمية العامة.

أولاً: مدلول القاعدة القانونية

من المعلوم أن القاعدة القانونية تمتاز بشكل معين وبمضمون محدد يميزها عن غيرها، ويمكن أن نتطرق لهما على النحو الآتي:

أ- القاعدة القانونية من الزاوية الشكلية: تجمع أغلب الدراسات القانونية أن القانون هو مجموع القواعد القانونية الملزمة التي تنظم علاقة معينة في المجتمع، فالقاعدة القانونية عموماً تختلف أنواعها وتعدد مصادر إنشائها، فقد تضعها السلطة التشريعية التي تعتبر صاحبة الاختصاص الأصيل في إنشائها، أو أي سلطة يعتبرها الدستور في منزلتها، وقد تأتي من ضمير الجماعة وقد تأتي من جهات فرضها القانون³ في شكل سلطة الضبط الاقتصادي، التي تعد استثناء عن الأصل، ونحن في دراستنا نقصد القواعد القانونية بالمفهوم الواسع متمثلة في كل من التنظيمات بأنواعها وهو ما نتناوله تباعاً:

¹ - من أهم الأركان التي تقوم عليها المركزية الإدارية : تركيز سلطة إصدار القرار الإداري للإدارة المركزية، وخضوع هذه الجهات الدنيا لسلطة الرئاسية وفق التدرج الهرمي.

² - سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية، منشأة المعارف، الجمهورية مصر العربية، 1986، ص14.

³ - أحمد محمد الرفاعي، المدخل للعلوم القانونية: نظرية القانون، سلسلة الدراسات القانونية، كلية الحقوق جامعة نينها، 2007-2008،

01- القاعدة القانونية في المنظور الضيق: يراد بها مجموعة القواعد الملزمة التي تصدرها السلطة التشريعية لتنظيم علاقات الأفراد ببعضهم أو علاقاتهم بالدولة في أحد مجالات الحياة الاجتماعية¹، فهذا التعريف يقتصر على القواعد التي تسنها وتصدرها المجالس البرلمانية ضمن وظيفتها التشريعية المقررة دستورياً، وبالتالي تكون ملزمة للأفراد في سلوكهم مع بعضهم أو سلوكهم تجاه الدولة، فهذا التعريف يخرج من نطاقه القواعد التي يكون مصدرها غير التشريع، حيث أن هناك قواعد قانونية تصدر من جهة أخرى غير السلطة التشريعية، وغالبا ما تكون السلطة التشريعية مشكلة من مجلس أو مجلسين يضم مجموعة من المنتخبين المحليين.

02 - القاعدة القانونية من المنظور الواسع: يراد بها تلك القواعد التي تحكم سلوك الأفراد و تنظم علاقتهم في المجتمع، ويلزمون بإحترامها سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة²، وهذا التعريف يشمل القانون بالمعنى الضيق وهو التشريع، كما يشمل معه أيضا القواعد المعمول بها في المجتمع حتى لو كانت من قبيل العرف أو الدين أو الفقه أو القضاء.

مما سبق نلاحظ farkاً واضحاً بين التعريفين فالتعريف الأول (الضيق) يقصد به القواعد التي تصدرها السلطة التشريعية بدون غيرها من السلطات مستندة على أسس دستورية وبحكم اختصاصها الأصيل، بخلاف التعريف الثاني (الواسع) فاصطلاح القاعدة القانونية تضم إضافة إلى القواعد المتأتية من السلطة التشريعية، وكذا القواعد التي تحدثها السلطة التنفيذية، والقواعد التي تحدثها الهيئات المحولة لها بحكم القانون مثل هيئة الضبط الاقتصادي بحكم طابعها القطاعي.

ب- مدلول القاعدة القانونية من الزاوية الموضوعية: إن مدلول القاعدة القانونية يحدد أيضا من جانبها الموضوعي، بمعنى أن نبحث في ما يراد بها عند ذكرها و منه سنحاول إعطاء معنى لغوي واصطلاحي للقاعدة القانونية من منظورها المادي على النحو التالي:

01- المعنى اللغوي للقاعدة القانونية: فكلمة القاعدة القانونية مكونة من مصطلحين اثنين:

مصطلح " قاعدة " فمفردة قاعدة وردت في معجم لغة الفقهاء مشتقة من فعل **قعد** جمعها **قواعد** هي من الشيء ما يرتكز عليه³، كما وردت في معجم الوسيط بمعنى **البناء** أساسه **والضابط** أو **الأمر الكلي** ينطبق على جزئيات مثل (كل أذن ولود وكل صموخ بيوض)⁴. فهي تفيد الأساس الذي يبنى عليه الشيء.

¹ - إسحاق إبراهيم منصور، نظريتنا القانون والحق: وتطبيقاتهما في القوانين الجزائرية، د.م.ج، ط.2، الجزائر، 2007، ص 30.

² - جعفر محمد سعيد. مدخل للعلوم القانونية، دار هومه، الطبعة 13، الجزائر، 2005، ص 29.

³ - قلعه جي محمد رواس، حامد صادق قنبي، معجم لغة الفقهاء: عربي انكليزي، ط 2، دار النفائس، لبنان، 1988، ص 265

⁴ - المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، ط 4، مكتبة الشروق الدولية، مصر، 2004، ص 748.

بينما مصطلح " قانون "، لغة تعني الطريق والمقياس فقانون كل شيء «طريقه ومقياسه» والقوانين «الأصول» ومفردتها «قانون» وأصلها ليس عربياً¹. وانتقلت إلى اللغة العربية من اللغة الفارسية، وتستعمل لوصف الشيء بالاستقامة وعدم الاعوجاج. فيما يري آخرون أنها انتقلت إلى اللغة العربية من الكلمة اليونانية KANUN وتعني العصا المستقيمة².

02- المعنى الاصطلاحي للقاعدة القانونية: من الناحية الاصطلاحية تعتبر القاعدة القانونية الوحدة الأساسية التي يتألف منها أي نظام قانوني³ مثل النظام القانوني الجزائري، وعلى اعتبار القاعدة القانونية هي نواة القانون⁴، فإن تعريف القانون يعتبر تعريفاً للقاعدة أو لمجموع قواعده فلو عدنا لرأي فقهاء القانون نجد تعريف دكتور سمير عبد السيد تناغو بأنه: " مجموعة القواعد العامة الجزئية، التي تصدر عن إرادة الدولة، وتنظم سلوك الأشخاص الخاضعين لهذه الدولة أو الداخلين في تكوينها"⁵.

وتصاغ القاعدة القانونية عموماً نحو الشكل التالي: "إذا حدث هذا، يكون الحكم هكذا" أو "إذا حدث كذا، يحصل كذا" مثل ما تضمنته المادة 61 من نظام رقم 16-04 المتعلق بالقواعد المطبقة على المعاملات الجارية مع الخارج والحسابات بالعملة الصعبة. «يمكن أن يبرم عقد التصدير خارج المحروقات نقداً أولاً... يجب على المصدر أن يرحل الإيرادات الناجمة عن التصدير في أجل محدد بثلاثمائة وستين (360) يوماً، اعتباراً من تاريخ الإرسال بالنسبة للسلع أو تاريخ الإنجاز بالنسبة للخدمات»⁶.

فالقاعدة القانونية عموماً تتشكل من عنصرين أساسيين، هما الفرض أو شروط التطبيق من جهة ومن جهة ثانية الحكم أو الحل أو المنطوق⁷، ونجد العنصرين أعلاه في أغلبية القواعد القانونية مهما كان مصدرها¹، والجهة التي قامت بإصدارها، سواءاً السلطة التشريعية أم التنفيذية بمختلف مستوياتها.

¹ - ابي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور، لسان العرب، المجلد الثالث عشر، دار صادر، لبنان، د.ت، ص 349

² - فيصل محمد بحيري، أثر النهضة العلمية الحديثة على الفكر القانوني: دراسة في فلسفة القانون، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2015، ص 71.

³ - تومي أكلي، مناهج البحث العلمي فلسفة القانون، برقي للنشر، الجزائر، 2016، ص 26.

⁴ - وائل حسن عبد الشافي، القانون بين القاعدة والمعيار: دراسة في المنهج القانوني (سلطة القاضي التقديرية)، المكتب الجامعي الحديث، جامعة الاسكندرية، مصر، 2013، ص 13.

⁵ - سمير عبد السيد تناغو، النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف، مصر، 1986، ص 7.

⁶ - نظام رقم 16-04 مؤرخ في 17 صفر عام 1438 الموافق 17 نوفمبر سنة 2016، يعدل ويتمم النظام رقم 07-01 المؤرخ في 15 محرم عام 1428 الموافق 3 فبراير سنة 2007 والمتعلق بالقواعد المطبقة على المعاملات الجارية مع الخارج والحسابات بالعملة الصعبة، ج ر ج، ع 72، 13 ديسمبر 2016.

⁷ - والمقصود بالفرض هو السلوك أو الواقعة الذي ينجم عنه تطبيق الحل أو الحكم الذي تتضمنه القاعدة القانونية، في حين يقصد بالحل أو الحكم الأثر أو النتيجة التي تترتب على تحقيق الفرض. / آث ملويا لحسين بن شيخ، مدخل الى دراسة القانون: النظرية العامة للقانون، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص 23.

ثانياً: تعريف النظام (اللائحة):

يمكن القول أن المشرع تطرق إلى المفهوم الإصطلاحي للتنظيم في بعض النصوص القانونية، كما اهتم بدراسته بعض فقهاء القانون كما سنرى، فالإدارة تقوم أثناء ممارستها بإصدار قرارات تنظيمية بهدف تسيير المرفق العمومي، بصدد ذلك نقوم بتحديد معناه، ثم مدلول التنظيم في النصوص القانونية، وبعدها موقف الفقهاء الذين أبدوا آراءهم حوله، إضافة إلى مساهمة بعض الجهات القضائية في إبداء إجتهادها أين عرفته أثناء الفصل في بعض القضايا المعروضة أمامها.

أ- تعريف التنظيم لغة: يوجد اختلاف متباين في بعض المصطلحات القانونية عند العرب على خلاف مانشاهده بالنسبة للغرب، فهناك نوع من التقارب بشكل موحد²، فمصطلح التنظيم عند المغاربة والذي يقابله إصطلاح اللائحة عند المشاركة يحققان نفس المغزى³، ويعود أصل الاختلاف في الترجمة إلى عدم توافق الترجمة الفعلية بين اللغة العربية والفرنسية سيما المصطلحات القانونية، التي تحتاج إلى أكثر دقة، فالتنظيم يعني الترتيب أو التسوية يقابله مصطلح (Organiser) أما اللائحة فيقصد بها التنظيم (Règlement)⁴.

وبالرجوع إلى معجم لسان العرب لابن منظور وجدنا أنه أعطى مصطلح التنظيم إلى "نظمه ينظمه نظم ونظاماً ونظمه فانتظم وتنظم ونظمت اللؤلؤ أي جمعته في السلك، والتنظيم مثله، ومنه نظمت الشعر ونظمته، ونظم الأمر على المثل، وكل شيء قرنته بأخر أو ضممت بعضه إلى بعض"⁵، بينما يرجع اصطلاح اللائحة: "لائحة لاح يلوح لوحه ولؤوحاً، ولاح لي أمره وتلوح أي بان ووضح، ولاح الرجل يلوح لؤوحاً أي برز وظهر"⁶.

¹ - تتعدد مصادر القاعدة القانونية فقد يكون مصدرها تشريعاً، لائحة، عرف.... الخ.

² - لحول دراجي، مكانة اللائحة في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه تخصص القانون الوضعي، جامعة مولود معمري- تيزي وزو، الجزائر، 2018/2017، ص.14.

³ - بعض فقهاء العرب يطلق عليها الأوامر الإدارية التنظيمية أو القرارات الإدارية التنظيمية، ويطلق عليها البعض التشريعات الفرعية أو التشريعات الحكومية، / سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 2003، ص15؛ انظر ايضاً تناغو سمير عبد السيد، مرجع سابق، ص331

⁴ - جعفرور محمد سعيد، مرجع سابق، ص 162

Voir. *Larousse, Librairie Larousse, Paris, 1980, p.785*

⁵ - ابن منظور، لسان العرب، مرجع سابق، ص.578.

⁶ - المرجع نفسه ، ص. 586.

مما سبق يمكن القول إن المراد من اللائحة معناه التبيان والتوضيح، وهو ما ينطوي على لوائح السلطة التنفيذية، التي تهدف من وضعها إلى تبين وتوضيح كل ما هو غامض في النصوص التشريعية ولم تذكره، بينما التنظيم في الأصل هو تسوية الأشياء وترتيبها فالتنظيمات التي تضعها الجهات المعنية منها (السلطة التنفيذية كأصل، والسلطات الإدارية المستقلة كاستثناء)، فإن الغرض من وضعها جاءت لتسوية وترتيب بعض المسائل وفق نص قانوني واضح المعالم وجعلها تبدو أكثر تناسقاً وتوافقاً¹.

ب- تعريف التنظيم في التشريع: المتبع لأغلب النصوص القانونية يلاحظ أن جل التشريعات ومنها المشرع الجزائري لم يعطي تعريفاً دقيقاً للتنظيم، بخلاف ذلك نجد المشرع الكندي² الذي عرفه من خلال القانون لسنة 1950 المعدل والمتمم في 1972 المتعلق بتعدد أنواع النصوص التنظيمية وإحصاءها سيما في المادة 02 منه، والتي عرفت كلمة التنظيم بما يلي: « يتضمن النظام الداخلي أمراً أو نظاماً أو نظاماً داخلياً أو أمراً داخلياً أو قاعدة أو قاعدة محكمة أو صيغة أو معدل التكاليف أو الرسوم أو خطابات براءة الاختراع أو العمولة أو أمر قضائي، إعلان أو وضع إداري أو قرار أو صك تم إطلاقه أو صنعه أو إنشاؤه: (أ) في ممارسة السلطة الممنوحة بموجب أو تحت سلطة القانون، أو (ب) من قبل الحكومة في المجلس أو تحت سلطتها. »³.

الملاحظ من التعريف القانوني المذكور أعلاه، ان المشرع الكندي عمد الى جمع كل اللوائح من أوامر، مراسيم، تعليمات، وغيرها تحت راية مصطلح التنظيم، وأقر على أن تكون لتنفيذ القانون وقرارات مجلس الحكومة⁴.

أما المشرع الجزائري لم يعرف التنظيم صراحة، لكن يمكن القول أن التنظيم عبارة عن قرار إداري⁵، هذا الأخير نجد أن المشرع أشار إليه بمناسبة تحديد محل الطعن في المنازعة الإدارية في أول الأمر، إلا أن المشرع أصبح

¹ - لحول دراجي، مرجع سابق، ص 15.

² - مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية، ط. 5، دار هومه، الجزائر، 2014، ص. 15.

³ - « le règlement comprend une ordonnance, un règlement, un décret du conseil, un ordre prescrivant des règlements, une règle, une règle de cour, une formule, un tarif de dépens ou de droit, des lettres patentes, une commission, un mandat, une proclamation, un statut administratif, une résolution ou un instrument lancé, fait ou établi : a) dans l'exécution d'un pouvoir conféré par une loi ou sous son régime, ou, b) par le gouvernement en conseil ou sous son autorité »

- Michel Sparer, Wallace Shwab, **Rédaction des lois : rendez-vous du droit et de la culture**, Conseil de la langue française, 1980 . cite web: <http://www.cslf.gouv.qc.ca/bibliotheque-virtuelle/publication-html> date voir 20/06/2019 00h45

⁴ - لحول دراجي، مرجع سابق، ص. 17.

⁵ - صحراوي ماهر، مجالي القانون والتنظيم في دساتير الجزائر، رسالة دكتوراه تخصص قانون عام، جامعة الجزائر (1) يوسف بن خدة، الجزائر، 2017-2018، ص. 22.

ينص صراحة على وجود الأنظمة بعد التحول الاقتصادي مع بداية تسعينيات القرن الماضي ومن أمثلة ذلك ما ورد في المادة 03 من قانون النقد والقرض: «...يحدد عن طريق أنظمة تتخذ طبقاً لأحكام هذا الأمر ما يأتي: - إصدار الأوراق النقدية والقطع النقدية المعدنية - إشارات تعريف الأوراق النقدية والقطع النقدية المعدنية، لاسيما قيمتها الوجهية ومقاساتها وأنماطها ومواصفاتها الأخرى...»¹

وفي المادة 274 من قانون الإجراءات المدنية الجزائية القديم والتي نصت على أنه: «تنظر الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا ابتدائياً ونهائياً: الطعون في القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطة التنفيذية...»². ما يفهم من نص المادة المذكورة آنفاً بأن المشرع عرف القرارات الإدارية في كونها قرارات تنظيمية وقرارات فردية صادرة عن السلطة التنفيذية³، ما يلاحظ من هذا التعريف أنه ارتكز على المعيار العضوي، وأهمل المعيار المادي⁴، ومع ذلك أشار المشرع إلى المعيار المادي بمناسبة إصداره قانون عضوي 01/98 من مادته 09 منه، والتي نصت على أنه: «يفصل مجلس الدولة ابتدائياً ونهائياً في:

- طعون بإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية والفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية...»⁵

وكذلك المادة 801 قانون 09/08 المؤرخ في 25-02-2008 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، والتي نصت على أنه: «تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

- دعوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:
- الولاية والمصالح غير المركزة للدولة على مستوى الولاية.
- البلدية والمصالح الأخرى للبلدية.
- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية»⁶.

¹ - أمر 11-03 مؤرخ في 27 جمادى الثانية 1424 الموافق لـ 26 غشت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، ج. ر. ج، ع 52، الصادر في 27 غشت 2003، ص 3.

² - أمر رقم 66-154 المؤرخ في 8 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية المعدل، ج. ر. ج، ع. ع 48، الصادر في 10 جوان 1966، ص. 1149.

³ - Fawzia Benbadis, **La saisine de juge administrative**, O.P.U, Alger, 1985, p.5.

⁴ - صحراوي ماهر، مرجع سابق، ص. 23.

⁵ - القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998؛ المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، ج. ر. ج، ع 37، الصادر في 01 جوان 1998، ص 04.

⁶ - قانون 09/08 المؤرخ في 25 فبراير 2008، المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج. ر. ج، ع 21، الصادر في 23 أبريل 2008، ص. ص 76-75.

وعموما فالمشروع الجزائري ومن خلال مختلف النصوص القانونية التي تطرقت إلى التنظيم والقرارات الإدارية لم يحدد تعريفاً جامعاً مانعاً لها، مكتفياً بالإشارة إليها فقط¹، تاركاً مجال تعريفها لاجتهادات القضاء والفقهاء.

ج- التنظيم عند فقهاء القانون: أكدت بعض الدراسات على سعي الفقهاء الغربيين إلى إعطاء مدلول التنظيم منذ القرن (17) السابع عشر حينما كانوا يبحثون في المسائل القانونية، لذا من الواجب معرفة موقف الفقه الإداري الغربي ثم آراء الفقهاء العرب.

01- التنظيم عند الفقه الغربي: إن الدارس للقانون العام سيما القانون الإداري لدى الغرب يجد العديد من الفقهاء الذين أشاروا لمفهوم التنظيم ونذكر:

- فقيه القانون "موريس هوريو" (Maurice Hauriou) عرف التنظيم بأنه أحكام مكتوبة من طرف السلطات الإدارية التي لها حق ممارسة السلطة التنظيمية².

- أما الفقيه "بيار باكتات" (Pierre Pactet) الذي عرف التنظيم بأنه قرار إداري صادر بإرادة منفردة عن السلطة التنفيذية، أو أي سلطة مرتبطة بها، وفقا للمعيار العضوي، كما أن التنظيم يأتي بشكل إلزامي وبأحكام عامة ومجردة³.

- بينما الفقيه الفرنسي دوجي (Duguit) يرى بأن التنظيم يعد بمثابة قوانين وفق النظرة المادية واستبعد خلالها المعيار الشكلي، فالتنظيم مجرد تصرف أو عمل منظم ومنضبط⁴.

- بينما الفقيه "لافروف" (Lavrov) يرى التنظيم بأنه تشريع حكومي محض، فمن جهته يعد عملا إداريا طبقا للمعيار الهيكلي (العضوي)، ومن جهة ثانية يعد عملا تشريعيا طبقا للمعيار المادي (الموضوعي)، كونها تحتوي على قواعد عامة ومجردة مثلها مثل القوانين العادية التي تحدثها السلطة التشريعية، وبالتالي فهي تعد أحد مصادر البناء القانوني في الدولة⁵.

02- التنظيم عند فقهاء العرب: تعددت التعريفات الفقهية العربية للتنظيم:

- عرفها ماجد راغب الحلو بأن: "اللائحة الإدارية قرار يصدر عن سلطة التنفيذية ويتضمن قاعدة عامة ومجردة، وعن طريقها تشارك الحكومة في ممارسة الوظيفة التشريعية"⁶.

¹ - صحراوي ماهر، مرجع سابق، ص. 24.

² - Hauriou Maurice, **Précis de droit administratif et droit public général**, 4^{ème} édition, librairie de la société du recueil général des lois et des arrête, Paris, 1900, p.42. Voir: www.gallica.bnf.fr, 12/mars/2018, H 23:20.

³ - بن سريّة سعاد، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص. 142.

⁴ - Duguit Léon, **Traité de droit constitutionnel**, Tome 2, La théorie générale de l'état, 3^{ème} édition, ancien fontemoing &C, Paris, 1928, P.209. Voir : www.gallica.bnf.fr, 13/mars/2018 H 00 :35

⁵ - بن سريّة سعاد، مرجع سابق، ص. 143.

⁶ - ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، المطبوعات الجامعية الإسكندرية، مصر، 1997، ص. 243.

- وعرفه آخر بقوله: النظام أو اللائحة له صفة القانون بالنظر إلى موضوعه، وأنه يعالج المسألة بطريقة عامة ومجردة، وكذا من ناحية الآثار التي يولدها في مواجهة المخاطبين به، ويمكن القول بأنه قرار عام وغير شخصي ينطبق على فئة غير محدودة من الأشخاص سواءً عند النشوء أو التطبيق، خلافاً للقرار الإداري الفردي الذي يتوجه لشخص معين بالذات أو أشخاص معينين، فالمعيار هنا نوعي وليس كمياً¹.

- وبينما يرى آخر أيضاً: بأن التنظيم هو تشريعات فرعية أو ثانوية والتي تصدر عن السلطات التنفيذية أوجهات تابعة لها عن طريق المراسيم أو القرارات بصفة مستقلة في مسائل معينة، أو في شكل تفويض من سلطة صاحبة الاختصاص أو في صورة تنفيذ للقوانين الصادرة عن سلطة تشريعية².

- كما حاول الأستاذ الدكتور عمار عوابدي أن يعطي تعريفاً شاملاً، إذ يرى بأن التنظيم عبارة عن قرارات تمتاز بقواعد عامة وموضوعية ومجردة تعمل على تحديد جملة من الحالات والمراكز القانونية والأفراد غير المخاطبين بذواتهم، ووظيفتها إما بإنشاء أو تعديل أو إلغاء الحالات والمراكز القانونية، كما أن من خصائصها الثبات والجمود النسبي، ولا يتم استنفاد مضمونها وأثرها بمجرد تطبيقها في البداية بل تبقى قابلة للتطبيق متى تزامنت ظروف وشروط تطبيقها³.

كما يرى ذات الأستاذ بأن هناك خلافاً حول الأخذ بمدلول الرأي الضيق للتنظيم الذي يقتصر على التوصيف والترتيب والتسيير دون الإنشاء والتعديل والإلغاء، أو الذين يأخذون بمدلول الرأي الواسع للتنظيم الذي يضم إضافة إلى التوصيف، الترتيب، التنسيق، التصنيف وتسيير المرفق العام إذ يشمل أيضاً الإنشاء والتعديل والإلغاء. هذا الأخير يعد الرأي الراجح، فكلمة التنظيم بمفهومه الواسع يعد من الناحية العلمية والقانونية متفقاً مع كلمة التنظيم.

مما سبق نلاحظ أن جل التعريفات عمدت لإعطاء تعريف واضح لمعنى تنظيم، مع ذلك اختلفت في إعطاء تعريفاتها بين مضيق وموسع فالتوسيع في مدلول التنظيم يتفق عليه أغلب الفقهاء، وهو الذي نراه من جانبنا، ويمكننا أن نوجز تعريفاً لمفهوم التنظيم بأنه مجموعة القرارات الإدارية التنظيمية أقل درجة من التشريع، الصادرة عن سلطة عامة في الدولة أو جهة تابعة لها، في شكل قواعد عامة ومجردة من أجل إحداث أثر على حالة ومراكز قانونية، إما بإنشاء أو تعديل أو إلغاء، ويستثنى منها القرارات الفردية التي تخاطب الفرد بحد ذاته، ويمكن لتلك القرارات أن تكون خاضعة لرقابة القاضي الإداري لفحص مشروعيتها.

¹ - جورج سعد، دولة القانون: مفاهيم أولية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2006، ص. 41.

² - نعيمة عمير، الحدود الدستورية بين مجال القانون التنظيمي، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية السياسية، جامعة الجزائر 1، ع. 1، 2008، الجزائر، ص. 04.

³ - عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، ط. 5، دار هوم، الجزائر، 2009، ص. 111.

د- التنظيم في الاجتهادات القضائية: نظراً لقصور دور المشرع في تحديد تعريفاً دقيقاً للتنظيم، فقد كان علينا الاستعانة بجهود واجتهادات القضاء الإداري من أجل معرفة موقفه من التنظيم، فبالنسبة للقضاء الإداري الجزائري لم نطلع على أي إجتهداد، بخلاف القضاء المصري فقد حاول مجلس الدولة المصري إعطاء تعريف للقرار الإداري في القضية رقم 934 بتاريخ 06 فبراير 1954 بقولها بأنه "هو إفصاح الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين، متى كان ممكناً وجائزاً قانونياً، وكان الباعث عليه إبتغاء مصلحة عامة"¹.

لكن هذا التعريف القضائي الذي أخذ به مجلس الدولة المصري واستقر عليه منذ نشأتها سنة 1955². لم يسلم من النقد على الأوجه التالية بيانها:

- هذا التعريف أورد فيه عبارة إفصاح الإدارة، وهذا الإفصاح عند أغلب فقهاء القانون الإداري لا يكون إلا في القرارات الصريحة، حيث إن القرار قد يكون ضمناً حال سكوت الإدارة وامتناعها عن إبداء رأيها في بعض الحالات بشكل صريح، فهذا السكوت لا يمكن اعتباره بأنه إفصاح الإدارة عن إرادتها³.

- من مميزات هذا التعريف اقتصره في أثر القرار الإداري على إحداث مركز قانوني، في حين أن أثره ومحله يمكن أن يشمل إلى تعديل أو إلغاء المراكز القانونية⁴.

- اشترط تعريف المحكمة الإدارية على مطابقة القرار الإداري الذي تصدره السلطة العامة مع القوانين واللوائح، مع ضرورة استهداف محله للمصلحة العامة، وهذه الشروط متصلة بصحة القرار الإداري، فهي مسألة عند بعض فقهاء القانون الإداري تخرج عن مجال تعريفه وطبيعته⁵.

- ما يؤخذ عن هذا التعريف أيضاً عدم اقتصره على تحديد المقصود بالقرار الإداري، بل تعداه إلى تعرض شرط إمكانية التنفيذ، مع أن القرار يُعد موجوداً من الناحية القانونية حتى وإن شابه عيب يجعله معرضاً للإلغاء، وإن كان تنفيذه غير ممكن⁶.

¹ - قرار مجلس الدولة المصري، قضية رقم 934، السنة القضائية 6، بتاريخ 06 يناير 1954.

² - صحراوي ماهر، مرجع سابق، ص. 24.

³ - بوضيف عمار، القرار الإداري: دراسة تشريعية قضائية فقهية، ط. 1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص. 16.

⁴ - راجحي أحسن، الأعمال القانونية الإدارية، ط. 1، دار الكتاب الحديث، مصر، 2013، ص. 14؛ بوضيف عمار، مرجع سابق، ص. 16.

⁵ - راجحي أحسن، مرجع سابق، ص. 14.

⁶ - صحراوي ماهر، مرجع سابق، ص. 25.

ثالثاً: خصائص القواعد التنظيمية العامة:

مما سبق ذكره من التعريفات التي تعرضت لمدلول التنظيم واللوائح بمختلف توجهاتها (التشريعية، القضائية، الفقهية)، والتي اتفقت في كونها قرارات إدارية تصدر عن سلطة تنفيذية، تمتاز قواعدها بالعمومية والتجريد تؤثر على حالات ومراكز قانونية. ما نستخلصه أن القواعد التنظيمية عموماً تمتاز بالخصائص الآتي ذكرها:

أ- **التنظيم قواعده عامة ومجردة:** بجانب القرارات الإدارية الفردية التي تصدرها السلطة التنفيذية بشأن أشخاص معينين بالذات، فإنها تصدر أحياناً قرارات تتضمن قواعد عامة مجردة. وهذه هي التي يطلق عليها اسم اللوائح. وهذه القرارات تصدرها السلطة التنفيذية بما لها من اختصاص أصيل في هذا الشأن تستمد من الدستور مباشرة¹. وتعتبر القواعد التنظيمية أو اللوائح قواعد قانونية باعتبارها خطاباً موجهاً إلى الأشخاص في المجتمع السياسي²، تمتاز بالعموم والتجريد، فالعمومية في وصف القاعدة التنظيمية لها معنى عضوي لكونه خطاب موجه لكافة الأشخاص المقيمين في تراب الدولة التي أصدرته دون تمييز بينهم، ومعنى وظيفي يتحدد العمل بهذه القواعد على كل واقعة توفرت على الشروط اللازمة لانطباقها³.

وقد تطبق نصوص القواعد التنظيمية على جميع الافراد دون إستثناء، كما أنها لا تفقد طابعها العمومي لو كان تطبيقها محدوداً على فئة معينة⁴، كفئة المتعاملين الاقتصاديين، أو المستثمرين، تجار..... إلخ، ولا ينتهي العمل به مجرد تطبيقها على واقعة معينة أو شخص معين بل يتكرر ويستمر تطبيق القاعدة التنظيمية على كل الحالات التي تتحقق فيها شروط المحددة سواءً كان في الحاضر أو في المستقبل⁵.

ويراد بميزة تجريد القواعد التنظيمية أن تكون هذه الأخيرة وضعت مجردة من تحديد شخص بحد ذاته⁶، كما في حال القرارات الفردية، أي دون التنبؤ مسبقاً بمن تطبق عليه تلك القواعد، وبهذه الميزة تكون القواعد التنظيمية تخاطب جميع الافراد دون تمييز ومتى تحققت فيهم شروط تطبيقها.

¹ - تناغو سمير عبد السيد، مرجع سابق، ص 331

² - إسحاق إبراهيم منصور، مرجع سابق، ص 32.

³ - George Burbeau, *La démocratie édition seuil*, Paris, 2005, P.53.

انظر أيضاً: عجة الجليلي، مدخل العلوم القانونية: نظرية القانون بين التقليد والحداثة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، د.ت، الجزائر، ص 91.

⁴ - فيلاي علي، مقدمة في القانون، موفم للنشر، الجزائر، 2010، ص 66.

⁵ - منصور محمد حسين، نظرية القانون، دار الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة، 2002، ص 85.

⁶ - إسحاق إبراهيم منصور، مرجع سابق، ص 33.

ب- التنظيم عمل قانوني يصدر انفراديا عن سلطة عامة: بخلاف القانون الذي يضعه البرلمان بواسطة ممثلين عن الشعب فإن القواعد التنظيمية تصدر عن جهة تمتاز بمظهر السلطة العامة¹ مختصة في اتخاذ القرارات اللازمة² وبشكل إرادي وانفرادي، هذه القواعد ينتج عنها حقوق ويترتب عنها واجبات لصالح المخاطبين بها أو عليهم وبدون رضاهم، كما تقوم السلطة العامة بتنفيذ قراراتها بنفسها³، أو بواسطة أجهزة تابعة لها.

تعد السلطة التنفيذية الإدارية بشكل عام الجهة المختصة باستصدار قواعد التنظيمية ففي الجزائر، يتقاسمها كلا من رئيس الجمهورية والوزير الأول بموجب المادة 143 من الدستور المعدل سنة 2016⁴، فالسلطة التنفيذية تقوم بوضع قواعد التنظيمية بإرادتها المنفردة، أي الصادرة من جانبها فقط، هذا القول ليس معناه أن تتفرد السلطة العامة بإتخاذ قرارها، بل قد يفرض القانون في حالات محددة أن تشارك السلطة العامة معها جهة أخرى⁵، كما هو الحال في إستشارة جهة إدارية مستقلة.

¹ - يعد الفيلسوف الفرنسي مونتسكيو من أوائل الذين نادوا بالمبدأ القاضي بضرورة الفصل بين السلطات الثلاثة التشريعية التنفيذية القضائية في مؤلفه (روح القوانين 1748م)، هذا المبدأ أحدث ثورة كبيرة بين فلاسفة وساسة وعلماء القانون. وهمت الكثير من الدول بتجسيده في نصوصها الدستورية، بين مطبقا لمبدأ الفصل المطلق الذي تبناه كلا من دستور الفرنسي لعام 1791م، ودستور الولايات المتحدة الأمريكية القائمة على أفكار إلى يومنا الحالي مع استثناءات محدودة تحكمها نظريتا التوازن والرقابة بين السلطات، وبين متبينا لمبدأ الفصل بين السلطات المرن تعد بريطانيا متزعمة هذا الطرح، رغم ذلك فبعض فقهاء ينكرون وجود مبدأ فصل بين السلطات ويعتبرون أن هذا المبدأ استمد وجوده من اعتبارات تاريخية بهدف محاربة السلطات المطلقة للملوك الذي كان متجذرا في القرون الوسطى حتى إلى بداية العصر الحديث منتصف القرن 19، وان مسألة تطبيق الفعلي لهذه النظرية - فصل بين السلطات - مسألة معقدة يصعب تجسيدها واقعا سيما بعد صدور دستور الفرنسي لسنة 1958 وبعض دساتير الغربية والعربية التي منحت سلطة التنفيذية سلطة اقتراح القوانين وعرضها على سلطة التشريعية تتعدها إلى انشاء بعض الحالات أو استحداثها في شكل قواعد تنظيمية.

الأصل ان مهمة السلطة التنفيذية تتمثل في تنفيذ القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية، إعمالا لمبدأ الفصل بين السلطات، إذ تعمل كل سلطة بتوقف سلطة أخرى، غير أن الفصل ليس بفصل جامد بل وفق مقتضيات الدولة المعاصرة التي تميل إلى المرونة والاندماج مما يمكن لسلطة التنفيذية بالقيام بالاعمال ذات طابع تشريعي.

- PHLIPE Jean, *La séparation des pouvoirs et la constitutionnalisme*, Mythes et réalités d'une doctrine et de ses critiques, R.F.D.C.n:83, Paris,2010, p92.

أنظر أيضاً: عجة الجليلي، مرجع سابق، ص.396.؛ ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، 2006، ص. ص 77-79؛ بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، ط.2، دار الهدى، الجزائر، 1993، ص.35.36؛ عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية: التطور الدستوري في فرنسا، دار النهضة العربية، مصر، 2006، ص.231.

² - عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص.23.

³ - مبروك حسين، مرجع سابق، ص. 19.

⁴ - جاء في المادة 143 من تعديل الدستور الحالي بأن: «يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير مخصصة للقانون، يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول». قانون رقم 16-01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى 1437 هـ الموافق لـ 06 مارس 2016، يتضمن تعديل دستوري، ج ر عدد 14، 07/03/2006، ص.28.

⁵ - بوضياف عمار، مرجع سابق، ص.45.

ج- التنظيم قواعد تمتاز بالثبات النسبي: إن من أهم الخصائص التي تمتاز بها القواعد التنظيمية في كونها تتمتع بالثبات والجمود النسبي لها نفس شأن قواعد القانون¹، حيث إن هذه الخاصية تحوز قواعدنا على ضوابط اجتماعية وثقافية تقيده وتصبغ عليه ميزة الجمود، أضف إلى أن قواعدنا تتحكم فيه بعض الإجراءات القانونية أين يتطلب الأمر واجب اتباع مراحل معينة قبل تعديله أو إلغائه²، ناهيك على أن قواعدنا لا تستنفذ مضمونها وآثارها فور تطبيقها في المرة الأولى، بل تبقى قابلة للتطبيق كلما توفرت ظروف وشروط تطبيقها كما هو الحال في التنظيمات الفردية³.

د- القواعد التنظيمية (اللائحية) تهدف إلى حماية النظام العام: تضطلع الإدارة العامة في أداء مهامها بحماية النظام العام، سواءً بمظاهره التقليدية: الامن العام والصحة العمومية، السكنية، والآداب العامة، أو بمظاهره الحديثة المتعددة، كحماية البيئة، والرونق والجمالية العمرانية..... إلخ.

ويتوقف مبدأ فعالية الإدارة العامة في الحفاظ على النظام العام بدرء كافة المخاطر بشكل مستمر وانتظام، ومقدرتها على تحمل المسؤولية بضرورة تمتعها بسلطة اصدار قرارات لائحية بوليسية من أجل تنظيم وحماية النظام العام في الدولة⁴، وبهدف تنظيم المجتمع وفق حدود قانونية مما قد يجرم أو يقيد من بعض الحريات والحقوق المعترف له بها.

هـ- إجراءات إنشاء التنظيم بسيطة: من المسلم به أن قواعد القانون دستوريا من اختصاص السلطة التشريعية في أغلب الدساتير المقارنة، فإجراءات إعدادها طويلة ومعقدة وبطيئة، لكن مع الضغوط والتشعبات التي تتزايد على السلطة التشريعية وبحكم تعدد مجالات تدخل السلطة التنفيذية وتعدد أنشطتها ناهيك عن الضرورة الملحة التي اقتضتها التطورات الحاصلة في الساحة السياسية والشؤون الاجتماعية والاقتصادية⁵، كما استوجب حل بعض المسائل الاستعجالية، أوجب المشرع الدستوري إلى تفويض جزء من اختصاص السلطة التشريعية إلى سلطة التنفيذية بحكم بساطة ومرونة إجراءات اعداد التنظيم، من أجل مواجهة التحديات بأكثر دقة وسرعة فكانت التنظيمات الأداة المناسبة لتحقيق هذا المسعى.

¹ - عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص. 112.

² - دراجي لحو، مرجع سابق، ص. 114.

³ - ثروت بدوي، تدرج القرارات الادارية ومبدأ الشرعية، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، (د-ت)، ص.ص. 76-77؛ عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري مرجع سابق، ص. 112.

⁴ - مرسى حسام، أصول القانون الإداري: التنظيم الإداري الضبط الإداري العقود الإدارية، القرارات الإدارية، دار الفكر الجامعي، مصر، 2012، ص. 125.

⁵ - بوحيدة عطالله، النصوص القانونية من الاعداد إلى التنفيذ، ط. 2، د.م.ج، 2017، ص. 22؛ رابحي أحسن، مرجع سابق، ص. 110؛ فيلاي علي، مرجع سابق، ص. 221.

الفرع الثاني: مدلول القواعد التنظيمية الصادرة عن سلطات الضبط الاقتصادي:

أشرنا سابقاً أن للقاعدة القانونية مفهومين، مفهوم ضيق قواعد تختص بها السلطة التشريعية فقط لكونها صاحبة الاختصاص الأصيل، ومفهوم واسع القواعد القانونية إذ تشمل إضافة للقواعد التي تضعها السلطة التشريعية القواعد التي تقررها السلطة التنفيذية، هذه الأخيرة التي اعترف لها القانون بما فيها بعض الهيئات الإدارية المستقلة، حيث منح لها المشرع سلطة استصدار قواعد قانونية في شكل نظام قانوني تقني تمتاز بالعمومية والتجريد، في هذا الصدد نقوم بإعطاء مفهوم لسلطات الضبط الاقتصادي (أولاً)، وإبراز القواعد القانونية التقنية التي تضعها (ثانياً)، مع تحديد الخصائص التي تمتاز بها تلك القواعد ذات الطابع التقني (ثالثاً).

أولاً - مفهوم سلطات الضبط الاقتصادي:

شكل تراجع الدولة الجزائرية من الحقل الاقتصادي أواخر القرن الماضي صفحة جديدة نحو التوجه للاقتصاد الحر تاركاً المجال لهيئات إدارية مستقلة تدعى بسلطات الضبط الاقتصادي، التي منح لبعض منها اختصاص وضع قواعد تنظيمية من أجل تنظيم السوق بهدف حماية مصالح المرتفقين والزبائن ومراعاة مقتضيات المرفق العام، لذا ينبغي تحديد مفهوم سلطة الضبط الاقتصادي، والملاحظ أن هذا المصطلح مركب من كلمتين **سلطة** و**ضبط** اقتصادي نحاول تحديدهما قبل إعطاء آراء الفقهاء في مفهومه.

أ- **تعريف السلطة:** للسلطة معان متعددة، تختلف معانيها ودلالاتها باختلاف موضع استخدامها¹، فهي قد تشير إلى سلطة شخصية (فردية) تحمل معنى ما يمتلكه الفرد من صلاحيات وهي مطلقة بالضرورة. كأن يكون زعيماً لدولة أو حركة اجتماعية أو تنظيم سياسي²، كما قد يتم استخدامها للتعبير عن وظائف معينة في الدولة خصوصاً عند الحديث عن السلطات الثلاثة التقليدية (التشريعية، التنفيذية، القضائية)، وربما تستخدم عند التحدث عن اختصاصات هيئات محددة.

إن جل فقهاء القانون الدستوري إتفقوا على أن للدولة سلطات ثلاثة التقليدية لا وجود لسلطة رابعة بينهم، فبعضهم رفض إضفاء المشرع وصف السلطة على هيئة أو منظمة. ويكون تبرير ذلك تبيان الطبيعة الخاصة لها، وهذا ما يؤكد رغبة المشرع في إضفاء الطابع الإداري على هاته السلطات، والحقيقة أن المشرع الجزائري لم يقدم أي تعريف لكلمة السلطة أثناء عرضه للنصوص القانونية المنشأة لهيئات الضبط الاقتصادي،

¹ - يراد بها في اللغة التسلط والتحكم والسيطرة/ الفيروز أبادي، القاموس المحيط، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، 1995، ص.556.

² - رعد عبد الجليل، مفهوم السلطة السياسية: مساهمة في دراسة النظرية السياسية، مجلة دراسات دولية، ع.37، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، جامعة بغداد، 2008، ص.121.

كما أن مجلس الدولة لم يتعرض لبيان المراد بعباراة السلطة، رغم أنه اعترف بالسلطات الإدارية المستقلة في قضية بنك يونين¹، تاركين تحديده للفقهاء.

ووفقا للقواعد العامة فقد ذهب بعض الكتاب في تعريف للسلطة: "أنه يمكن وصفها كعملية تميل إلى أحداث تأثير مقصود"². يبدو أن هذا التعريف حصر هدف العملية على جانبها الشكلي دون الاهتمام بالغاية أو الهدف³.

فيما يري بعض الفقهاء السلطة بأنها "عملية التأثير على سلوك الآخرين بفرض التهديد، الضغط والحرمان والجزاءات بغية تحقيق سياسة محددة التنفيذ". ما يفهم من أنصار هذا الطرح أن فرض الجزاءات المعلنة أو المبطنة تعد شرطاً لاستجابة الآخرين لها باعتبارها أساس السلطة لكن ما يعاب على أنصارها تجاهل جوانب أخرى كعنصر الرضا، والتي تعد أهم إنتاجات شرعية السلطة⁴، رغم ذلك أيد أغلب فقهاء القانون فكرة ارتباط السلطة بالإكراه والتهديد من أجل الإستمرار، على اعتبار أن للسلطة سيطرة تستعين بالتنظيم الإداري من أجل بسط إرادتها إما بالإجبار المادي الشرعي أو بوسيلة التهديد به، وحجتهم أن ارتباط السلطة بالإكراه لكونه شرعي فقد تكون وفقا لتقاليد وأعراف مجتمع ما، أو ارتباطها بقواعد دستورية أو قانونية. وعمليا يمكن القول إن التسلط هو الحق في إعطاء الأوامر والتوجيهات للمخاطبين يهدف للإستماع إليك وطاعتك، ولو بالإكراه والقوة لكون السلطة تستلزم القوة، غير أن القوة بلا سلطة ظلم واستبداد⁵.

الواقع أن الفقهاء حاولوا جاهدين في تحديد مدلول السلطة، واقتسم طرحهم بين مضيق وموسع في مفهومه، حيث ارتكز أنصار المضيقين⁶ حول مسألة جوهرية مبنية على سلطة إتخاذ القرار أو إصداره، إذ أن أي هيئة أو مؤسسة تعتبر سلطة يجب أن تتمتع بسلطة إصدار قرارات تنفيذية منشورة مصادق عليها، أي يؤثر في مركز القانونية، وتستثنى القرارات التي لا تؤثر على المراكز القانونية⁷.

¹ - قرار مجلس الدولة رقم: 002129 بتاريخ 08 ماي 2000 بين يونين بنك والسيد محافظ بنك الجزائر.

² - " in its widest sense, is the desire to be able to produce intended effects "

Russell bertrand, **Power a new social Analyses**, by gerge allen, London, 2004, p 215.

³ - رعد عبد الجليل، مرجع سابق، ص.122.

⁴ - المرجع نفسه، ص.123.

⁵ - حدري سمي، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة ماجستير قانون أعمال، جامعة محمد بوقرة بومرداس، الجزائر، 2006، ص.33.

⁶ - بزعامة كلا من موريس هوريو (Maurice Hauriou) جلاس دارسي (Jillas Darcy)، لفرير ادوارد (lafriere Edoward)،

⁷ - خرشي إلهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف 2، الجزائر، 2015، ص.92.

في حين يرى أنصار الموسعين¹ أن مفهوم السلطة مرده إلى تغليب فكرة وظيفية، بحيث يجب على الهيئات أو المؤسسات أن تتمتع بأهلية التأثير والإقناع، إضافة إلى حصولها على الثقة والدعم من المعنيين في القطاع، وذلك أثناء تدخلها بواسطة وسائل وأدوات في شكل توصيات أو آراء عامة، أو استشارات تقنية أو تقرير سنوي حول نشاطها الذي توجهه للإدارة العامة والرأي العام²، إن هذه الأدوات والوسائل التي تم إسنادها لسلطات الضبط الاقتصادي بحكم أنها سلطة ضبط مستقلة، تعد مظهرا من مظاهر تطور التقنية القانونية سواء من الناحية الإجرائية أو الموضوعية في صناعة القانون، الذي تحول من قانون جامد إلى قانون مرن³، وبالرغم من افتقارها لخاصية الإلزام، إلا أنها تتمتع بقوة الإقناع والمصادقية أمام المتعاملين الاقتصاديين معها.

وفي هذا الصدد ترى الأستاذة الهام خرشي أن تنوع أدوات ووسائل التدخل السالفة الذكر والممنوحة لسلطات الإدارية المستقلة قرينة على وجود هذه الهيئات، بناءً على الوظيفة الموكلة إليهم والتي لا تقتصر على وضع القواعد القانونية في شكل قرارات تنظيمية بشكل ملزم، فسلطتها ترتبط بالمكانة المميزة في جهاز الدولة.⁴

ما يمكن استخلاصه أن الفقه متفق على أن المشرع لم يقم بوضع سلطة رابعة إلى جانب السلطات التقليدية، إذ لم يشر إلى وجودها بنص دستوري، إنما إطلاق تسمية سلطة عليها كان بغرض تبيان الطبيعة الخاصة والمميزة وإخراجها من إطار السلطات الإدارية التقليدية⁵، فهي سلطة ضبط اقتصادي، إن وظيفة الضبط تستلزم التدخل المستمر والدائم لمواجهة معطيات تتطور في العديد من القطاعات الاقتصادية في الدولة، فوضع القواعد القانونية بالطريقة التقليدية (السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية) لم يعد يتلاءم مع طبيعة المشاكل المطروحة، الأمر الذي استلزم ظهور سلطات غير تقليدية لها القدرة على اتخاذ قرارات تمكنها من مباشرة الاختصاصات التي استحدثت من أجلها، على أن تكون قراراتها التي تحدثها مبنية على أساس الإقناع بدل الإكراه.⁶

¹ - بزعامة كلا من: ماري جوزي قودين (Marie-josé Guedon)، جاك شوفيلي (Jacques chevallier)

² - خرشي إلهام، مرجع سابق، ص. 97.

³ - بلماحي زين الدين، النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة: دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة بلقايد تلمسان، الجزائر، 2016/2015، ص. 58؛ خرشي إلهام، دور التوصيات والآراء في تفعيل تدخلات السلطات الإدارية المستقلة، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة سطيف، ع18، جوان 2014، ص. 227-228.

⁴ - خرشي إلهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، مرجع سابق، ص. 97.

⁵ - زعاتري كريمة، المركز القانوني لسلطة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مذكرة ماجستير تخصص إدارة ومالية، جامعة بومرداس، الجزائر 2012، ص. 50؛ عشاش حفيظة، سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر والحكومة، مذكرة ماجستير، تخصص الهيئات العمومية والحكومة، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، الجزائر، نوقشت بتاريخ 30-11-2014، ص. 25.

⁶ - Guédon Marie-josé., **les autorités administratives indépendantes**, L.G.D.J, paris, 1998, p.20.

- المرجع إشارة إليه: خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، مرجع سابق، ص. 97.

ب- تعريف الضبط من منظور القانون الاقتصادي: نتيجة لحداثة إصطلاح الضبط¹ وتعدد تعريفاته واختلاف الفقهاء في تحديده، فالضبط الاقتصادي مفهوم حديث العهد²، استحدث بعد الحرب العالمية الثانية وما ترتب عنها من مخلفات، التي أُلقت بظلالها على المحيط الاقتصادي تسبب في هشاشة البنية الاقتصادية للعديد من الدول، فجيء به بهدف إحداث توازن في السوق وما ترتب عنه انسحاب الدولة من التنظيم وأوكلتها لهيئات قطاعية، الأمر الذي رافقه اصطلاح الضبط³، ففي العلوم القانونية يوحى إلى التطورات الحديثة التي تحدد كفاءات تدخل الدولة في شتى القطاعات⁴.

يعود أصل كلمة ضبط إلى اللغة الإنجليزية Régulation يراد بها القاعدة الرسمية التي تحكم ما يفعله الناس، يقابلها باللغة الفرنسية⁵ Réglementation الذي يراد به التنظيم⁶، و يعود أساس اصطلاح الضبط

¹ - في القواعد العامة إرتبط اصطلاح الضبط في القانون الإداري بالضبط الإداري، للضبط في اللغة عدة مفاهيم تحمل معنيين دقة تحديد فيقال ضبط الأمر أي حدده على وجه الدقة، وهي تعني وقوع العينين ثم إلقاء اليدين على شخص كان خافيا ويجري البحث عنه فيقال ضبط الشيء حفظه بالحزم وبأبه ضبط ورجل ضبط، وهي تعني في قاموس لسان العرب لإبن منظور، لزوم الشيء وحبسه لا يفارقه في كل شيء، ولها معنى آخر فهي تعني التدوين الكتابي المشتمل على معالم يخشى لو ترك أمرها دون تسجيل لها أن تبعد معالمها ويذول أثرها من ذاكرة من عاينها وشهداها، لذا يقال قانونا ان ضبط الواقعة يعني تحرير محضر لها، اما اصطلاحا نجد تعريف للفقهاء الفرنسي هوريو "Hauriou" الذي عرف الضبط بأنه: "كل ما يستهدف به المحافظة على النظام العام في الدولة" / - لسان عرب، لابن منظور، مرجع سابق، ص214.

- Maurice Hauriou, op. cit, p.208

² - في هذا الصدد يقول الأستاذ CLAUDE CHAMPAUD بأن "الضبط الاقتصادي مفهوم حديث نسبياً، سيما في الدول التي تعتمد على القانون الروماني، يعبر عن كفاءات جديدة يتم اتخاذها بهدف وضع والمحافظة على التوازن الاقتصادي"؛

" du droit de la régulation. En effet, la " régulation économique > est une notion relativement récente, au moins dans les pays de droit romain. Elle exprime une nouvelle manière de mener une action publique pour créer et maintenir des équilibres économiques."

- voir : Marie-Anne Frison-roche, **Arbitrage et droit de la Régulation**, Presses de sciences PO (P.F.N.S.P) Hors collection, 2005, p.225.

³ - مروان فوزية، وظائف الضبط: دراسة حالة الديوان الوطني المهني للحليب ومشتقاته، مذكرة ماجستير تخصص دولة ومؤسسات العمومية، جامعة الجزائر1، 2013-2014، ص.10.

⁴ - بري نور الدين، محاضرات في قانون الضبط الاقتصادي، السنة الثانية ماستر تخصص قانون الاعمال كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، الجزائر، 2015-2016، ص 04.

⁵ - بوجملين وليد، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2015، ص.16.

⁶ - يرجع سبب الخلط بين اصطلاح "الضبط" و " التنظيم " إلى التطور التي عرفته السنوات العشر الماضية والاستخدام الخاطئ للمصطلح كونه خليط من الظواهر التي عرفتها بعض الدول الأنجلوسكسونية مثل: إلغاء الاحتكار، الخصوصية، بحيث كان الاقتصاد لا "يضبط" بل "ينظم" ويوجه ويدار،

"La confusion entre régulation et réglementation s'est développée depuis une dizaine d'années. Elle a été portée par l'usage du mot dérégulation pour désigner un ensemble de phénomènes disparates telles les privatisations, la suppression de monopoles dits « publics », l'ouverture des frontières aux échanges internationaux, etc. concernant, le plus souvent, des secteurs où l'économie n'était pas « régulée » mais réglementée, dirigée et/ou administrée." Voir : Claude Champaud, **Régulation et droit économique**, revue Française de sciences politique, 49^e année, n:2,1999, p.31.

في مجال الاقتصاد إلى الدول الانجلوسكسونية، يراد به تدخل الإدارة العامة سيما الفدرالية لمراقبة الحياة الاقتصادية بهدف تصحيح وإقامة توازن في السوق من أي اختلالات بداية بالحد من الإحتكارات في الولايات المتحدة الأمريكية، لتمتد فكرة الضبط إلى بريطانيا في ظل مشروعات الخوصصة والمنافسة، أين تم إسناد مهمة ضبط السوق إلى السلطات الضابطة المستقلة التي أعطى لها امتيازات هامة تساعدها في أداء وظيفة الضبط على أتم وجه¹.

حاولت بعض التشريعات إعطاء تعريف لمفهوم الضبط، إرتكزت أغلبها في كونها وظيفة أو نشاطاً، فعلى سبيل المثال عرفه التشريع الفرنسي بأنه وظيفة في قانون البريد والاتصالات الإلكترونية: «وظيفة الضبط مستقلة لإستغلال شبكات الخدمات والاتصالات الإلكترونية وهي ممارسة بإسم الدولة من طرف الوزير المكلف بالاتصالات الإلكترونية وسلطة ضبط الاتصالات (ART)»².

بينما عرفه التشريع الألماني على أنه نشاط في المادة الثانية (02) من قانون الاتصالات الصادر في 22 جوان 2004 التي عرفته كما يلي: «الضبط مهمة السلطة العمومية الفدرالية يهدف إلى تحقيق أهداف محددة بالقانون ويتعلق الأمر بالتوفيق بين فرص منافسة فعالة ومشروعة وتحقيق بعض اهداف المصلحة العامة»، بخلاف ذلك اعتبره المشرع الجزائري بأنه إجراء مناسبة تعريفه للضبط في المادة 03 من قانون رقم 08-12³ بأنه: «كل إجراء أيا كانت طبيعته صادر عن أية هيئة عمومية يهدف بالخصوص إلى تدعيم وضمان توازن قوى المنافسة، وحرية المنافسة، ورفع القيود التي بإمكانها عرقلة الدخول إليها وسيرها المرن، وكذا السماح بالتوزيع الاقتصادي الأمثل لموارد السوق بين مختلف أعوانها وذلك طبقاً لأحكام هذا الأمر»⁴ وكما فعل المشرع حين أورد هذا التعريف ليزيل اللبس الذي كان قائماً حول تعريف الضبط، ومع أن هذا التعريف يتعلق أكثر بالمنافسة إلا أنه على الأقل أقر مجموعة من العناصر المتعلقة بمهمة الضبط.

¹ - خرشي إهام، تمكين الحقوق في ظل السلطات الإدارية المستقلة" النموذج الفرنسي"، دراسات قانونية، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، الجزائر، ع.09، نوفمبر 2010، ص.120.121.

² - loi n :2005-516 du 20-05-2005 relatif a la régulation des activité postales.

<https://beta.legifrance.gouv.fr>

³ - للإشارة ان المشرع لم يتعرض لتعريف الضبط في نص الامر 03-03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق بالمنافسة، مع ذلك تداركه في القانون المعدل والمتتم له تحت 08-12 المؤرخ في 25 يونيو 2008 / انظر: سويلم محمد، سلطة الإدارة في حماية النظام العام الاقتصادي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة غرداية، الموسم الجامعي 2017-2018، ص.130.

⁴ - المادة 03 من قانون رقم 08-12 مؤرخ في 21 جمادى الثانية عام 1429 الموافق 25 يونيو سنة 2008، يعدل ويتمم الأمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو عام 2003 يتعلق بالمنافسة، ج ر ج، ع 36، الصادر في 2 يوليو 2008،

مما سبق الإشارة إليه في تحديد كل من اصطلاح "سلطة" و "ضبط" الاقتصادي، يمكن القول إن سلطة الضبط الاقتصادي تعد مؤسسة جديدة من مؤسسات الدولة، تختلف تماما عن السلطات الإدارية التقليدية وليست بلجنة استشارية ولا مرفق عام¹، تمتاز بنوع من الإستقلالية، كونها لا تخضع للرقابة الإدارية ولا المبدأ التدرج الهرمي، أوكلت إليها مهمة وظيفة ضبط الاقتصاد للسوق في إطار تحقيق منافسة حرة، بين المتعاملين الاقتصاديين، وفق آليات أو صلاحيات محددة قانونا لمختلف هيئات ضبط القطاعية² كصلاحيات الفصل في النزاعات والتحكيم وفرض الجزاءات الردعية واستصدار القرارات الفردية و التنظيمية.

ثانياً- الأنظمة التقنية:

من بين المهام التي أوكلت إلى سلطات ضبط الاقتصادي الاختصاص التنظيمي وإن كان هذا الاختصاص مقتصر على بعض السلطات دون غيرها، تمتاز تلك الأنظمة التي تضعها بالعموم والتجريد، فيرى جانب من الفقهاء أن فكرة صناعة القاعدة القانونية لم تعد حكرا على التشريع والتنظيم الذي تتولاه السلطة العامة بل تعداه إلى بعض السلطات القطاعية التي أصبحت مركزا لصناعة القانون داخل الدولة³. وفي هذا الصدد يرى الأستاذ Jean-Charles Jobart أن الضبط هو الشكل الجديد للقانون فبوسائله المرنة يهدف إلى حث ملاءمة السلوك الاجتماعي وتوجيهه و يجب التوفيق بين مصالح متعارضة لضمان نوع من الإستقرار⁴. والواقع الفقهي يرى أن القواعد القانونية في العصر الحديث لم تعد مجرد أدوات لتنظيم السلوك الاجتماعي فحسب، بل تعداه وأصبحت أدوات لتنظيم المعارف التقنية المعاصرة، إذ وراء كل قاعدة قانونية متطلبات تقنية، وهو ما دفع بالبعض للقول بأن النزعة نحو القانون ينمو بنمو التقنيات وأن القواعد القانونية لم تعد في واقع الأمر سوى أداة للتكيف مع القواعد التقنية⁵.

إن تبني أغلب الدول للنظام اللبرالي وما تمخض عنه من انفتاح نحو العولمة الاقتصادية والتجارية ساهم وبشكل بارز في تحول الدولة من حارسة إلى متدخلة إلى ضابطة، الذي أدى إلى ظهور مفهوم جديد لتنظيم العلاقة بين الدولة والسوق يتمثل في الضبط الاقتصادي، ونتيجة لتشعب القطاعات المالية والاقتصادية ذات

¹ - لباد ناصر، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة الإدارة، ع.1، سنة 2001، ص.7-8.

2 - Zouaimia rachid, **les instruments juridiques de la régulation économique**, Algérie, maison d'édition belkeis, Alger, 2012, p 09

³ - خرشي إلهام، تمكين الحقوق في ظل السلطات الإدارية المركزية، مرجع سابق، ص.123؛ سويلم محمد، مرجع سابق، ص.127.

⁴ - « La régulation est une nouvelle forme du droit visant, entre par des procédés souples de négociation incitation et adaptation, à orienter les comportements sociaux dans un domaine où il faut concilier des intérêts contradictoires afin d'assurer une certaine stabilité »

Voir : JOBART. Jean-Charles, **Essai de définition du concept de régulation : de l'histoire des sciences aux usages du droit**, Revue de la recherche juridique, N° :1, 2004, p.33.

⁵ - عجة الجليلي، مرجع سابق، ص.105.

الطابع التقني وجدت السلطة العامة نفسها ملزمة بتقليص دورها في التدخل وأحالت مهامها التقليدية إلى هيئات تتعلق بالتحكيم بين مختلف المصالح في السوق¹، انطلاقاً من فكرة أن الضبط يعد وظيفة تقنية قائماً على تحرير السوق وافتتاحه على المنافسة².

لقد شكل منح سلطات الضبط الاقتصادي اختصاص سن قواعد تنظيمية أو المشاركة في سنه والذي يعود بالأساس إلى خاصيتين، التخصص التقني للسلطة في القطاع، وكذا الخبرة التقنية العالية، إضافة إلى التركيبة البشرية الذين يتم اختيارهم وفق معايير تتطلب معارف علمية وقانونية اقتصادية واجتماعية متطورة³.

تأسيساً على ما سبق في تحديد كل من اصطلاحي "سلطة الضبط الاقتصادي" و"التنظيم التقني" يمكن القول بأن المراد بفكرة اسناد سلطة الضبط الاقتصادي في وضع القواعد القانونية بأنه ذلك العمل القانوني الصادر بإرادة إحدى سلطات الضبط الاقتصادية والمالية غير المألوفة تمتاز قواعدها بالعمومية والتجريد والمرونة ولها طابع تنفيذي، بحيث تحدث حالة أو أثر قانوني أما بإنشائه أو تعديله أو إلغائه، بهدف حماية النظام العام الاقتصادي وتحقيق مبدأ المنافسة بين المتعاملين الاقتصاديين.

ثالثاً- خصائص التنظيمات الصادرة عن سلطات الضبط الاقتصادي: تمتاز قواعد سلطات الضبط الاقتصادي ببعض المميزات غير المألوفة في القواعد العامة نوجزها في الآتي:

أ- قواعدها إدارية مستقلة قابلة للطعن: تعد سلطات الضبط المستقلة إدارة من نوع جديد ضمن المؤسسات المكونة لجهاز الدولة⁴، تحوز على جملة من الميزات يجعلها إدارة شأنها شأن الإدارة التقليدية للدولة تمتاز بنوع من الاستقلالية النسبية، وتتبع السلطة التنفيذية تبعية خاصة ليست بتبعية رئاسية أو وصائية⁵ والمعتمدة في نظام المركزية الإدارية، فقرارها التنظيمية التي تصدرها تعد ذات طبيعة إدارية محضة قابلة للطعن فيها

¹ - Zouaimia Rachid, **Droit de la régulation économique**, Berti édition, Alger, 2006, p.13.

² - " La régulation est une fonction technique, économique, voire sociale, d'adaptation permanente d'un secteur d'activité économique, dans cette phase critique et mouvementée où deux notions indissociables interviennent : la libéralisation d'un marché et son ouverture à la concurrence " HUBERT Jean-Michel, **le cas de régulation des télécommunications**, RFAP, n:109,2004, p.100.

³ - خرشي إلهام، دور التوصيات والآراء في تفعيل تدخلات السلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص.05.

⁴ - نايل نبيل محمد، اختصاص القاضي الإداري بمنازعات سلطات الضبط المستقلة: دراسة نظرية، مذكرة ماجستير قانون المنازعات الإدارية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2013، ص.09.

⁵ - مزردى عبد الحق، سلطات الضبط المستقلة في الجزائر والمغرب: دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه الطور الثالث في الحقوق، تخصص النشاط الإداري والمسؤولية الإدارية، جامعة العربي تبسة، الجزائر، 2017-2018، ص.13.

أمام القضاء الإداري، الذي بدوره يشكل حداً تحصن هذه السلطات الإدارية المستقلة من جهة وتحمي المتعاملين ذوي المصلحة من أي تماردٍ قد يصدر في غير صالحها¹.

ب- قواعدها ذات طابع تقني: لعل أهم ميزة تمتاز بها القواعد القانونية التنظيمية المستحدثة من قبل سلطات الضبط الاقتصادي عن باقي أنواع القواعد القانونية في كونها أكثر تخصص، وذات طابع تقني واقتصادي محض، لكن يمكن القول أنها مقيدة² بطبيعة القطاع الذي تنظمه، فالمرشع الجزائري وإن كان متأثراً بنظيره الفرنسي في ذلك إلا أنه حاول تفعيل مبدأ تخصص هيئات الضبط الاقتصادي لتكون سلطاتها التنظيمية أكثر دقة وأفضل صياغة.

فعندما يقوم مجلس النقد والقرض بإصدار قواعد تنظيمية فإنها تكون محصورة، وفق ما أقرته إحدى فقرات المادة 62 من قانون 03-11 المتعلقة بالنقد والقرض³، والملاحظ أن كل الصلاحيات الممنوحة تعد ذات طبيعة تقنية تدخل ضمن أعمالها البنكية والمالية، مما يسمح للمجلس بممارسة وأداء وظيفته الضبطية التي أوجدت من أجلها بغرض تحقيق التوازن بين مصالح الأطراف المتداخلة⁴.

ج- قواعدها تمتاز بالمرونة: تعتبر الأنظمة التي تضعها سلطات الضبط الاقتصادي قواعد تمتاز بالمرونة، وتكيف مع الواقع الاقتصادي، فالمرشع ترك لهاته الأجهزة المستقلة هامشاً من الحرية للمتدخلين في القطاع والتنسيق بين مختلف تدخلاتهم وفق ما تقتضيه قواعد المنافسة⁵. ونحن نرى أن مرونة هذه القواعد ما هي إلا انعكاس لتجانس أعضاء هذه الهيئات بوجود العنصر المتخصص فيها.

إن إسناد وظيفة الضبط للأجهزة الإدارية المستقلة كان بهدف إعطائها مهمة التدخل والإشراف على القطاعات الاقتصادية والمالية، ومنح لبعضها إمكانية استحداث بعض القواعد وتنفيذها بكيفيات مختلفة تمتاز بالمرونة والسرعة والفعالية، في هذا الصدد يرى جانب من فقهاء⁶ أنه بالموازاة مع القانون التقليدي الصارم برز قانون آخر ينبذ الأوامر القائمة على الدعوة للإقناع ويلجأ إلى تقنيات أكثر مرونة ينطوي تحت إطار التنظيم

¹ - سمير اللحام رنا، السلطات الإدارية المستقلة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ط1، 2015، ص.37

² - صحراوي هجير، سلطة ضبط المحروقات في الجزائر، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة دكتوراه، جامعة عمار ثلجي، الاغواط، الجزائر، 2013، ص.46.

³ - قانون رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، السابق ذكره، ص.10-11.

⁴ - زوايمية رشيد، أدوات الضبط الاقتصادي: السلطات الإدارية المستقلة، مداخلة أقيمت في الملتقى الوطني السابع حول ضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر بين التشريع والممارسة، 09-10-2013، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، الجزائر، ص.06.

⁵ - خرشي إلهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، مرجع سابق، ص.60.

⁶ - من بينهم الأستاذ جيرارد تيمسيت "Gérard Timsit" الذي يرى أن الضبط الاقتصادي لا ينحصر في مهمة الموكلة لها، بل تتعداه من خلال التأثير على القاعدة القانونية في حد ذاتها، التي انتقلت من القواعد العامة والمجردة الجامدة إلى قواعد مرنة متطورة، تمتاز بترك المجال للمخاطبين به في إعدادها. / المرجع نفسه.

غير التسلطي للسلوكيات والتصرفات، ومن مميزاته التأقلم والتكيف مع واقع القطاعات ويكون قابل للتغيير والتطور¹.

د- قواعدها تلقى قبول لدى المتعاملين الاقتصاديين: إنطلاقاً من أن وظيفة الضبط تستلزم التدخل الدائم والمستمر لمواجهة المعطيات والحالات أكثر تطوراً وتحركاً في القطاعات التي استندت إليها سلطات الضبط الاقتصادي، فالقواعد القانونية التي تضعها هذه الأخيرة وتواجه الفاعلين الاقتصاديين قائمة على مبدأ الاقتناع بالامتثال بدل الإلزام بهدف حماية حقوقهم ومواجهة المسائل التي تعترضها بصفة وقائية، نتيجة لهاته الخاصية استطاعت هذه القواعد التقنية أن تضع موضع قدم لها أمام المتعاملين الاقتصاديين والمتدخلين نظراً لمصادقتها والثقة التي تتمتع بها نحو هذه السلطات أمام الرأي العام ولحيادتها وشفافيتها أثناء اتخاذها القرار².

هـ - قواعدها قابلة للنشر والتنفيذ: تتمتع القواعد التنظيمية التي تنشؤها بعض سلطات الضبط الاقتصادي بالصيغة التنفيذية في مواجهة المخاطبين بها، فنجد القانون الفرنسي قد كرس إجراء النشر في الجريدة الرسمية لكل الأنظمة وجعلها حجة في مواجهة كل شخص معني بها³.

فالمشرع الجزائري عندما أعطى اختصاص وضع قواعد لسلطات الضبط الاقتصادي، لم يكن بشكل مطلق، بل فرض قيوداً قبل نشرها وتنفيذها، أين أخضعها لإجراء موافقة ومصادقة الوزير المختص في القطاع من أجل إضفاء الطابع التنظيمي على قواعدها، فالمصادقة عليها تعد شرطاً لدخول الأنظمة حيز التنفيذ عن طريق النشر في الجريدة الرسمية⁴. وهو ما نصت عليه المادة 32 من المرسوم التشريعي 93-10: «يوافق على اللوائح التي تسنها اللجنة عن طريق التنظيم، وتُنشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية مشفوعة بنص الموافقة»، نتيجة لذلك يعد عدم القيام بإجراء الموافقة مجرد مشروع لا يرقى إلى درجة نظام⁵.

¹ - Paul Amssek, *l'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales*, RDP, 1982, pp.291-292.

² - منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة دكتوراه قانون الاعمال، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، الموسم الجامعي 2015/2016، ص 122

³ - خرشي إهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، مرجع سابق، ص.215.

⁴ - غربي أحسن، نسبة استقلالية الوظيفة لسلطات الإدارية المستقلة، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، ع11، جامعة 20 اوت 1955 سكيكدة، الجزائر، 2015، ص.252.

Voir- Zouamia Rachid, *les autorités administratives indépendante et le régulation économique*, édition Houma, 2005, pp.24-25.

⁵ - " l'approbation est simplement considérée comme une condition de leur entrée en vigueur dans la mesure où elle se traduit par leur publication au journal officiel. A ce titre, l'approbation peut être considérée comme un acte perfectif. Toutefois, dans la mesure où le texte non approuvé reste

المطلب الثاني: سلطات الضبط الاقتصادي ودورها الحديث في وضع القواعد التنظيمية

تعتبر الأنظمة أعمالا إدارية من حيث صدورها عن السلطة التنفيذية، من ناحية أخرى هي تعتبر من صميم الأعمال التشريعية كونها تتضمن قواعد قانونية عامة ومجردة، تعتبر كذلك ملزمة وغير شخصية هذا لأنها تنطبق على عدد غير محدد من الحالات أو الأفراد.¹ ويمكن القول أن السلطة التنظيمية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي - كما يرى بعض الفقه - دستورية، بحكم أن سلطة إصدار أنظمة في حقيقة الأمر ما زالت من احتكار السلطة التنفيذية في أغلبها.²

فإذا كان ظهور السلطات الإدارية المستقلة جاء على أساس إعادة توزيع الاختصاصات والمهام التي كانت حكرًا على الإدارة التقليدية، وأوكل إلى هذه الهيئات ممارسة أعمال إدارية جد مهمة في مجالات محددة ودقيقة³ فوجب هنا تمكينها من الاختصاص التنظيمي كغيرها من الهيئات الإدارية المركزية الأخرى، في حدود ما يمكنها من القيام بمهامها.

وكما رأينا سابقا اتجه المشرع الجزائري إلى قبول هذا النمط الجديد من السلطة التنظيمية واعترف به لبعضها دون البعض الآخر، فإذا ما توجهنا إلى النصوص المنشئة لسلطات الضبط الاقتصادي نقف على أن هذا الاعتراف ورد في صور متباينة، فيما يمنح المشرع لبعض هذه الهيئات سلطة تنظيمية باعتراف صريح يشير إلى مساهمة البعض عن طريق الاستشارة، في حين نجد أنه يتأرجح في البعض الآخر ونكون بذلك أمام سلطة تنظيمية يشوبها الشك والغموض.⁴

سنتطرق من خلال هذا المطلب إلى مبررات تطور التقنية القانونية لهيئات الضبط الاقتصادي (فرع أول)، ثم نعرض على عوامل ظهور التنظيم لدى هيئات الضبط الاقتصادي (فرع ثان).

à l'état de projet, on saisit l'importance réelle de l'acte d'approbation qui conditionne en définitive l'existence même de tels règlements." / Zouaimia rachid, **les instruments juridiques de la régulation économique**, op. cit. , p.57.

¹ - الدبس عصام علي، أثر تحديد الطبيعة القانونية للأنظمة المستقلة على الرقابة القضائية على مشروعيتها، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة العدد الخامس والعشرون 2010، ص 299

² - حدري سمير، مرجع سابق، ص 86.

³ - جبري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الموسم الجامعي 2013-2014، ص 09

⁴ - عشاش حفيظة، مرجع سابق، ص 113

الفرع الأول: مبررات تطور التقنية القانونية الموكلة لهيئات الضبط الاقتصادي

إن منح السلطة التنظيمية لهيئات الضبط الاقتصادي كان بهدف تمكينها من القيام بما أوكل لها من مهمة ضبط السوق، و التنظيم يأتي بالدرجة الثانية بعد التشريع فهو تشريع فرعي كما سبق و رأينا، فالفراغ الذي نجم عن عدم وجود القانون في ميدان اللوائح المستقلة لا يُعني مطلقاً أنه قد عمل على ترقية هذه اللوائح إلى مستوى القانون لتستأثر بمكانه وقيمه القانونية، لقد تدخل المشرع في توزيع الاختصاص بين كل من القانون واللائحة، و هذا يعني أنه قد حدد لكل منهما مجاله و اختصاصه فليسا متساويين سيما و أن اللوائح تعتبر شكلاً للقرارات الإدارية بينما القوانين هي نصوص تشريعية و إن كانا من حيث الموضوع يتشابهان¹.

أولاً: الاتجاه نحو إدخال آليات جديدة في عملية صنع القواعد القانونية

إن مصطلح القانون المرن يستمد أصوله من النظام الأنجلوسكسوني، وقد برزت التوصيات كأسلوب جديد في التدخل من خلال عدة مجالات قانونية كالقانون الدولي العام بحكم أن الدولة تكون طرفاً فيها وكذا في علاقات القانون الخاص.² رأينا في ما سبق أن الوظيفة التشريعية توزعت بين سلطتين التشريعية والتنفيذية عن طريق القانون واللائحة، و كان لا بد أن ينشأ عن هذا التوزيع عدة نتائج نجد من أهمها؛ أن اللوائح المستقلة موضوعياً تندرج في إطار التشريع وهي تماثل القوانين، ليس في تمتع كل منهما بخصائص القاعدة القانونية من عمومية وتجريد، بل تتعداه إلى حرية تحديد أهدافهما والقواعد المنظمة لموضوعاتهما والمبادئ التي ترغب كل منهما في تحقيقها³.

إن عملية صنع القواعد القانونية أصبح يركز على مبادئ أخرى من أهمها إشراك ذوي الاختصاص لإطلاعهم بآليات الموضوع في الواقع وإفرازاته وبهذا سوف تكون القاعدة القانونية والتنظيمية ترجمة واقعية لما هو عليه الحال في الميدان⁴، وهذا التوجه إنما كان نتيجة فشل الإدارة الكلاسيكية في الاستجابة لمتطلبات السوق

¹ - "إن الدستور قد ارتأى بأنه لا حاجة البتة لوجود قوانين في ميدان إصدار هذه اللوائح، وهو أمر لا يعمل على تغيير طبيعتها القانونية ولا يُرتب لها أي مرتبة تعلق على المرتبة السابقة التي كانت اللوائح عامة في ظل الوضع التقليدي تمتع بها قبل صدور الدستور الجديد، ولما كانت اللوائح المستقلة تعتبر مجرد قرارات إدارية، فإنها ما زالت في مرتبة أدنى من القانون من ناحية قوتها القانونية وإن تحرر نطاقها عن هذا الأخير، ومن ثم لسنا بحاجة إلى منح المبادئ القانونية العامة التي تخضع لها هذه اللوائح قوة قانونية تعلق عن مرتبة القانون ورفعها بالتالي إلى مرتبة القواعد الدستورية". عصام علي الدبس، مرجع سابق، ص 320

² - خرشي إلهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، مرجع سابق، ص 241.

³ - فتوس حدوجة، الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة ماجستير تخصص قانون عام للأعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، الجزائر، 28 جوان 2010، ص 16.

⁴ - جبري محمد، مرجع سابق، ص 297

ووضع القواعد اللازمة لذلك فهي لم تستطع مواكبة المستجدات الاقتصادية ولا تتلاءم مع المرونة التي يتطلبها القطاع بجانب تحقيق التوازن بين مصالح الأطراف المتدخلة¹.

وعلى سبيل المثال أصبح التحكم في القواعد وأدوات العمل البنكية وأدوات التدخل في الأسواق المالية ضرورة أكيدة لتجنب المخاطر التي قد تنجم عن عمل هذه الأسواق ذاتها فلا تستطيع النصوص القانونية التي مصدرها المجلس التشريعي أن تستجيب لحركية السوق لذا كان الحل إشراك الفاعلين في صنع القواعد المنظمة للسوق وذلك باستخدام وسائل التدخل المناسبة من أجل ضبط التقنيات والطرق الأكثر فعالية من أجل التحكم والضبط في السياسة النقدية التي تخدم النظام الاقتصادي².

إن الاتجاه نحو إدخال آليات جديدة في عملية صنع القواعد القانونية عن طريق هذه السلطة التنظيمية برز بصورة أكثر من خلال إدخال فكرة التفاوض في صنع القاعدة القانونية من جهة ثم من خلال ترسيخ فكرة التعاقد في صنع القانون كما يلي:

أ- التحول من قانون وحيد الطرف إلى قانون تفاوضي: يمكن القول أن تمتع سلطات الضبط بالاختصاص التنظيمي كان له تأثير كبير على القطاعات الاقتصادية المعنية حيث ساهم في إرساء سياسة تنظيمية أكثر مرونة تتماشى مع التحول الذي يسود الجانب الاقتصادي، فمجلس النقد والقرض ساهم في إرساء القواعد القانونية المتعلقة بالنظام المصرفي، من خلال تفعيل الآليات التفاوضية في صناعة القاعدة القانونية وهي من الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها المجلس في مجال النقد والقرض³ وإن كانت لا تعمم على جميع سلطات الضبط الأخرى. من الملاحظ وجود هيئات تتمتع بصلاحيات إصدار القواعد الصارمة والمرنة في آن واحد كما هو الحال بالنسبة لمجلس المنافسة، وهو ما دفع البعض إلى القول أن القواعد المرنة هي مكملة للقواعد الصارمة⁴.

ب- التحول نحو أسلوب التعاقد في صنع القانون: إن طريقة ضبط السوق أصبحت لا تتلاءم مع الواقع الجديد من حيث كونها لا تمتاز بالسرعة في التدخل خاصة أمام وجود السلطة الرئاسية والوصائية، وهذا ماسوف يؤثر على حركية الجانب الاقتصادي سيما وأن الإدارة الكلاسيكية تتأثر بالعوامل البيروقراطية وفكرة التسلسل الهرمي فذلك يعيق صدور القرارات السليمة في وقتها، من أجل هذا كان لابد من البحث عن آلية

¹- ZOUAÏMIA Rachid, **les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie**, op, cit, p 62.

² - جبري محمد، مرجع سابق، ص 293

³ - عشاش حفيظة، مرجع سابق، ص 113.

⁴ - Collet Martin, préface de Truchet Didier, **le contrôle juridictionnel des actes des autorités administratives indépendantes**, L.G.D.J, Paris, 2003, pp.209-211

نقلا عن: خرشي إهام، السلطات الادارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، مرجع سابق، ص 244

قانونية جديدة لضبط السوق ومنحها هذه السلطة¹. و يجب أن تحوز الآلية الجديدة على مجمل الاختصاصات التي تساهم في المهمة الأساسية المتمثلة في ضبط السوق.

لقد رأينا أن السلطة التنظيمية ضرورية في بعض القطاعات لما تساهم به من إنتاج قواعد قانونية متوافقة مع الواقع وتنبع من تفاعل المختصين في القطاع، أما في شق آخر نرى أن الأسلوب الجديد في إنتاج القاعدة القانونية أتجه إلى فكرة التعاقد بعد أن كان المعمول به هو إرادة منفردة للسلطة التشريعية وإن كان هناك بعض الاستشارات قبل ظهور النص.

لقد تميز هذا الأسلوب الجديد من إشراك الفاعلين في القطاع في إنتاج القاعدة القانونية مباشرة فنرى تجانس أعضاء هيئات الضبط الاقتصادي إنما هو تشكيل مجلس تشريعي مصغر يضم إلى جانب ممثلي الإدارة ممثلين للفاعلين الاقتصاديين في القطاع وربما يضم أيضا بعض الممثلين لسلطات أخرى كالسلطة التشريعية أوالقضائية ودون أن ننسى الخبراء سواء القانونيين أو القطاعيين²، وهذا كله سوف يفضي إلى إثراء النقاش عند إعداد القواعد المنظمة للقطاع بما يمثل نوعا من التعاقد بين الأطراف، بهدف حماية حقوق كل طرف.

ثانيا: التحول في مضمون القواعد القانونية

إن القاعدة القانونية الكلاسيكية كانت تقوم على ثلاث أركان: العمومية والتجريد والإلزام وربما كان لعنصر الإلزام ذلك الواقع إذ هو أهم ما يضمن تطبيق القاعدة عند جانب كبير من الفقهاء، في مرحلة التحولات الجديدة كان هناك تحول حتى في مضمون القاعدة القانونية وهذا كما سبق الذكر إنما يأتي في سبيل التكيف مع الأوضاع الجديدة ومواكبة التحولات في المجالات الأخرى. إن الوصول إلى أهداف الضبط الاقتصادي في الموازنة بين الأهداف الاقتصادية وغير الاقتصادية ربما سوف يفرض المزيد من المرونة وهو ماسينطبق على مضمون القاعدة القانونية، كما أن سرعة تطور الحياة الاقتصادية يفرض تكيف هذه القواعد مع الواقع كما سيأتي تفصيله.

أ- التحول من قواعد قانونية صارمة إلى قواعد مرنة: إن مهام الضبط الاقتصادي تفرض تشارك هيئات الضبط الاقتصادي الاختصاص التنظيمي مع السلطة التنفيذية، حيث إن معظم النصوص التأسيسية لها تؤكد على التشاور بينها وبين السلطة التنفيذية على مشروعات القوانين واللوائح التنظيمية التي لها الصلة بالقطاع المعني بها³

¹ - رضواني نسيم، مرجع سابق، ص 21.

² - خرشي إلهام، السلطات الادارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، مرجع سابق، ص 41.

³ - عشاش حفيظة، مرجع سابق، ص 113؛ انظر ايضا: فتوس خلدوجة، مرجع سابق، ص.ص 52/38.

وهذا التشارك سيكون من شأنه أن يمكن من وضع القاعدة القانونية مباشرة من هيئات الضبط أو باستشارتها في ذلك من جهة أخرى. والقاعدة القانونية التي يكون منشأها هيئات الضبط الاقتصادي تتميز ببعض المرونة بل إن هناك من يصفها بالقواعد المرنة، واتجه الفقه إلى إبراز مميزاتا وخصوصياتها ويرجع هذا إلى أصول مصطلح القانون المرن الانجلوسكسوني "*Soft Law*"، والذي يقوم على استبعاد عنصر الإلزام وقيامه على عنصرى الدعوة والإقناع¹. إن سلطات الضبط المستقلة تقوم بإصدار مجموعة من التوجيهات و التوصيات، وهي تأخذ شكل "قواعد لينة" *Normes molles*، عوضاً من إصدار تنظيمات وقواعد أخرى أمره مقتزنة بالجزءات. وهذا يعود إلى الحوار الذي يسود هذه الهيئات بوجود المتخصصين ثم بإشراك المخاطبين بهذه القواعد في بلورتها².

إن من أهم خصائص سلطات الضبط المستقلة هي اجتماع عدة اختصاصات، منها الاختصاص الرقابي والقمعي والاستشاري وإلى جانب ذلك لها سلطة تنظيمية، كما أنها تتمتع بصلاحيات يصفها البعض بأنها أكثر مرونة مقارنة بسلطتها التنظيمية لكنها مجردة من الإلزام، وهي تخص جانب إصدارها للتوصيات والآراء³. وهو ما يميز هذه الهيئات الحديثة عن الإدارة التقليدية حيث لا يغيب عنصر الإلزام عن تدخلها في إنشاء القواعد القانونية إستناداً إلى المبادئ العامة التي يقوم عليها إنشاء القاعدة القانونية، فلا وجود لقاعدة قانونية دون عنصر الإلزام الذي يضمن تطبيقها وتفعيلها⁴.

ب- التحول إلى قواعد قانونية متكيفة مع الواقع: إن تكيف القواعد القانونية مع الواقع أمر متعارف عليه فإذا كان في مرحلة تولي السلطة التنفيذية ضبط القطاع الاقتصادي غير بارز بحكم تراكم التعديلات على النصوص فهو في مرحلة سلطات الضبط المستقلة أكثر وضوحاً، سيما وأن هذه السلطات تتمتع باختصاص تنظيمي يمكنها من وضع تنظيمات تؤطر و تراقب الحياة الاقتصادية، كما أوكل المشرع لهذه السلطة أن تضع شروط تنفيذ هذه النصوص و ربما تشكيل هيئات معينة مختصة بذلك و هو من هذا المنطلق سيوفر دعائم

¹ - خرشي إهام، السلطات الادارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، مرجع سابق، ص 240.

² - لكحل صالح، مدى انسحاب الدولة من الحقل الإقتصادي في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه في العلوم، تخصص، القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولد معمري، تيزي وزو، الجزائر، موسم الجامعي 2017-2018، ص 198

³ - بن رمضان عبد الكريم، ضوابط توزيع الاختصاص في تنظيم مجال الضبط الاقتصادي، أطروحة دكتوراه تخصص قانون عام اقتصادي، جامعة غرداية، الجزائر، 2017-2018، ص 233.

⁴ - "إن تتمتع سلطات الضبط الاقتصادي بسلطة استشارية واسعة كسلطة تنظيمية غير مباشرة، لكنها ذات طابع غير رسمي وخالية من قوتها الإلزامية رغم تأكيد تأثيرها على سلوك المخاطبين بها، بل إن البعض يرى في الآراء والفتوى مثلاً في هذا المجال أنها سوى بيان لذوي القرارات، ليس لها قوة الإلزام، حتى أن البعض قارنها بالفتاوى التي تصدرها بعض الوزارات بناء على طلب أعضاء البرلمان في تفسيرها لنص معين من القانون.../" حدري سمير، مرجع سابق، ص 104.

التنفيذ وأدواته¹. وهذا ما لم تكن تحوزه النصوص التشريعية حيث هناك فصل بين سلطة تشريع وسلطة تنفيذ التشريع و على رأي الفقه لو اجتمعت سلطة التشريع وسلطة التنفيذ في هيئة واحدة، لأدى ذلك إلى أن يكون منفذ القانون هو نفسه الذي قام بسنه². إن التحول في مضمون القاعدة القانونية بعد منح سلطات الضبط القطاعي للاختصاص التنظيمي من خلال وضع قواعد عامة وبمجردة حقيقية سمح بتكليف القاعدة القانونية في عدة قطاعات مالية واقتصادية مع معطيات السوق³، وهو ما جاء من خلال إشراك الفاعلين الاقتصاديين والمتخصصين⁴ ولعل المشرع كان يرنو إلى الاستجابة أكثر إلى حركية السوق عن طريق إستغلال هذه الخبرات. وسائل التدخل التي تحوزها السلطات الإدارية المستقلة تتميز عن تلك الخاصة بالإدارة الكلاسيكية في كونها تحوز نوعاً آخر غير الجانب الردعي يتمثل في التوصيات والخطوط التوجيهية والآراء، وهي تفتقد لعنصر الإلزام وتعتمد على اقناع المعنيين في القطاع وتحفيزهم ودعوتهم لاتباعها⁵، وهي محاولة للتكيف مع الواقع من خلال عملية إشراك المتعاملين الاقتصاديين وهذا من أجل بلورة القواعد القانونية المرتبطة بالقطاعات التي يتبعونها، ويمكن أن نلمس هذا التكيف في التركيبة الجماعية للهيئات الإدارية المستقلة التي تضم إلى جانب ممثلي الإدارة والسلطات الأخرى ممثلين عن القطاعات المعنية⁶.

الفرع الثاني: عوامل ظهور التنظيم لدى هيئات الضبط الاقتصادي

إن فكرة التنظيم ظهرت مع ظهور سلطات الضبط الاقتصادي وقد تصدى لها جانب من الفقه في البداية ويرون بعدم دستورتيتها فوجود سلطة تنظيمية مستقلة، يشكل تعارضاً مع مبدأ الفصل بين السلطات والتي هي إحدى المبادئ الدستورية⁷ بيد أن هناك جانباً آخر أقر بضرورتها لممارسة المهام الموكلة لها. سنتطرق إلى ظهور فكرة السلطة التنظيمية لدى هيئات ضبط اقتصادي في الدول الغربية ثم العربية.

¹ - رضواني نسيم، مرجع سابق، ص 21.

² - فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص 16.

³ - بوجملين وليد، مرجع سابق، ص 47.

⁴ - "إن المشرع يظهر وكأنه يحتاج إلى جهات أكثر تخصصاً وأكثر معرفة بمثل هذه المجالات لهذا أقرن المشاركة والاقتراحات والآراء لنوعين من الأعمال التشريعية والتنظيمية أي المجال التشريعي الذي يتضمن القواعد والأحكام العامة والمجال التنظيمي الذي يتضمن الطرق والكيفيات والإجراءات التي يتم بواسطتها تطبيق القانون أو النص التشريعي العام." / جبري محمد، مرجع سابق، ص 296

⁵ - حوشي إلهام، السلطات الادارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، مرجع سابق، ص 240.

⁶ - لكحل صالح، مرجع سابق، ص 198

⁷ - فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص 16.

أولاً: فكرة التنظيم لدى هيئات الضبط الاقتصادي في الدول الغربية

سبق وأن أشرنا إلى أن فكرة هيئات الضبط الاقتصادي في الجزائر عموماً كانت استيراداً عن نماذج للدول الغربية وتم استيرادها بهدف حماية النظام العام الاقتصادي، وإن كان هناك بعض الاختلاف مراعاة لخصوصية الدولة الجزائرية. يمكن القول أن السلطة التنظيمية كانت من أهم الاختصاصات التي تم منحها أيضاً لهذه السلطات اقتداءً بالنموذج الأوروبي وعليه سوف نتطرق تباعاً إلى فكرة التنظيم لدى هيئات الضبط الاقتصادي في الدول الانجلوسكسونية ثم في فرنسا.

أ- في الدول الانجلوسكسونية: إن النواة الأولى لفكرة السلطات الإدارية المستقلة كانت في الولايات المتحدة الأمريكية ثم انتقل هذا النظام إلى بريطانيا ولعل هذين النظامين هما من أبرز النظم الانجلوسكسونية، وقد برز النموذج البريطاني بعد التحسينات التي أدخلت عليه بزمناً برئاسة الوزراء مارغريت تاتشر (Mme Thatcher) على أثر قيامها بالخصوصية سنة 1979 بعد وصولها إلى سدة السلطة كان عليها التفكير في انسحاب الدولة من المجال الاقتصادي وإعادة تموقعها لمواجهة الركود الاقتصادي الذي كان سائداً في تلك الفترة، والتي قابلها نظام مشابه اتخذته الرئيس الأمريكي السابق رونالد ريغان في الولايات المتحدة الأمريكية في الثمانينات¹، ومن ثم انتشرت حركة الخصوصية في مجمل البلدان الليبرالية وقبل نهاية 1990 إنتقلت إلى البلدان التي عرفت مرحلة إنتقالية وتلك التي في طريق النمو، وفي خضم هذا التطور، تظهر بوضوح معالم انسحاب يكاد أن يكون كلياً للدولة من حقل النشاطات الإنتاجية² وتاركين المجال للسلطات الإدارية المستقلة لتولى الإشراف عليها.

ب- في فرنسا: في البداية وجب القول أن فكرة توزيع الاختصاص بين القانون واللائحة (التنظيم) كان من أهم ما جاء به الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة قد حدد بمقتضى المادة 34 منه اختصاص البرلمان في التشريع على سبيل الحصر وتكرس أيضاً اختصاص السلطة التنفيذية بالتشريع في المادة 37 منه ويكون ذلك فيما يخرج عن مجال القانون. ومع ظهور سلطات الضبط المستقلة ومنحها العديد من الاختصاصات ومنها الاختصاص التنظيمي كان لا بد من تدخل المجلس الدستوري الفرنسي للنظر في دستورية هذا الاختصاص كما سبق وأن أشرنا، وكما يرى جانب من الفقه فإن المفاهيم الفرنسية للضبط كان لها تأثير بارز بتلك الحلول المكرسة في مجال القانون الدولي، حيث يميل الكثير من فقهاءهم إلى مفهوم القانون المرن في تعريفهم لنشاط الضبط³.

¹ - Hubert DELZANGLES, *l'indépendance des autorités de régulation sectorielles*, Thèse pour le Doctorat en Droit, Université MONTESQUIEU - BORDEAUX IV, FRANCE, 2008, p 95

² - CHEVALLIER Jacques, *L'Etat régulateur*, RFAP, n° 111, 2004/3, p. 478

³ - خرشي إهام، السلطات الادارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، مرجع سابق، ص 241.

و يقوم نظام الضبط الاقتصادي في فرنسا على مجالين سلطة ضبط عامة واحدة متمثلة في مجلس المنافسة، يمتد اختصاصه إلى كافة قطاعات النشاط الاقتصادي، فهو وصي النظام العام الاقتصادي¹ ثم سلطات ضبط قطاعية حسب المجالات الاقتصادية و المالية و تظهر السلطة التنظيمية في بعض الهيئات مثل لجنة الطاقة الفرنسية (CRE)²، و من المعلوم أن المشرع الفرنسي عند تنظيم مجال القرض و النقد (CMF) ثم مجال البورصة (COB) أقر لسلطتي الضبط الاقتصادي في هذا المجال ممارسة سلطة تنظيمية فعلية وبصفة مباشرة و سلك المشرع الجزائري نفس المنهج بمنحهما الاختصاص التنظيمي³.

ثانيا- تطور فكرة التنظيم في التشريع الجزائري

إن إيعاز الاختصاص التنظيمي لأي من سلطات الضبط سيمنحها هامش وضع القواعد القانونية التي تنظم القطاع الاقتصادي المعني وهو ما من شأنه أن يساهم في تمكينها من ضبط القطاع خصوصا مع مشاركة الفاعلين في وضع هذه القواعد. لقد رأينا أن المشرع الجزائري جد متأثرا بنظيره الفرنسي عند استيراد النماذج من نصوص سلطات الضبط كما كان له نفس النظرة بالنسبة للمبررات السياسية والقانونية وكذا الاقتصادية لاعتماد سلطة تنظيمية ضمن اختصاصات سلطات الضبط الاقتصادي.

أ- المبررات السياسية والقانونية: إن وجود الدول كفاعل اقتصادي بارز في الساحة الاقتصادية عن طريق مجموعة المؤسسات العمومية سيثير إشكالا لانحيازها إلى هذه المؤسسات عند ما تكون تباشر عملية ضبط السوق و هو ما يؤثر على المستثمرين و المتعاملين سيما إذا تعلق الأمر بوضع القواعد القانونية التي تؤطر السوق، لذا فإن وجود هيئات الضبط المستقلة سوف يحول دون انحياز الدولة و سيساهم في تطبيق المبادئ العامة و منها مبدأ المساواة بين المؤسسات العامة و الخاصة و إن كان الحال في الجزائر يوحى بتركيز السلطة التنفيذية على منح هذا الاختصاص في صورة امتيازات ناقصة القيمة لا تسمح باستقلالية سلطة الضبط لتبقى هي المهيمنة والوصية على المجال الاقتصادي⁴.

¹ - راجع: خميلية سمير، عن سلطة مجلس المنافسة في ضبط السوق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2013، ص 18؛ وأنظر: بوخاري لطيفة، مقتضيات النظام العام الاقتصادي: بين دور الدولة ودور مجلس المنافسة، مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الوطني السابع حول ضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر بين التشريع والممارسة، يومي 09 و 10 ديسمبر 2013، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، ص. ص. 1-15.

² - حفيظة عشاش، مرجع سابق، ص 118.

-Voir: ZOUAÏMIA Rachid, **Réflexions sur le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes en Algérie**, op. cit., pp. 31-33.

³ - فتوس خلدوجة، مرجع سابق، ص 53.

⁴ - منصور داود، مرجع سابق، ص 178.

إن مهمة ضبط السوق من طرف السلطة التنفيذية أثبتت فشلها و انجر عنها وقوع الدولة في أزمة إقتصادية خانقة، مما أدى إلى التفكير في التحول إلى مرحلة جديدة تستند إلى التحرر السياسي الذي يهدف إلى إبعاد السلطة السياسية عن الإدارة المباشرة للنشاط الاقتصادي، كما يرمي إلى تمكين زيادة مشاركة الجهات الاقتصادية والاجتماعية المعنية في عملية وضع المعايير عن طريق المساهمة في التقييد، و هذا من أجل تعزيز شرعية السلطة العامة¹، و إبراز عدم انحيازها وتوقعها على نفس المسافة من المستثمرين الوطنيين والأجانب أو المؤسسات العامة و الخاصة.

ب- المبررات الاقتصادية: يمكن القول أن المبررات القانونية والسياسية لا تقل أهمية عن أخرى اقتصادية، حيث أن العامل الاقتصادي يعتبر حاسما في وجود سلطات الضبط من الأصل. إن فكرة سلطات الضبط الاقتصادي وجدت بهدف ضمان تحقيق الأهداف الاقتصادية التي وضعتها السلطة السياسية، وكانت تطمح إلى إرساء التوازن ما بين انسحاب تدريجي من الحقل الاقتصادي والاحتفاظ بدور الدولة في الرقابة على النشاط الاقتصادي. وبذلك سوف يكون لها دور كبير في ضمان الحقوق والتزامات لجميع الفعاليات في السوق².

وعلى سبيل المثال يمكن القول أن مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة هما من يمارسان السلطة التنظيمية الفعلية و هي تخدم القطاع المالي من حيث ضبط القواعد المنظمة للسوق، أما بالنسبة لسلطات الضبط الاقتصادي في المجالات الاقتصادية و المالية الأخرى فلها مساهمة محدودة عن طريق الاستشارة عند وضع القواعد القانونية وتبقى السلطة التنفيذية تحتكر سن القواعد القانونية المنظمة لمجالاتها³.

الفرع الثالث: الاختصاصات غير التنظيمية لسلطات الضبط الاقتصادي.

من الاحتياجات الأساسية التي تقوم السلطات الإدارية المستقلة على تحقيقها نجد؛ ضمان عدم تحيز الإدارة إلى أحد أطراف العلاقة الاقتصادية، وكذا مساهمة ذوي الاختصاصات المختلفة في القطاعات الاقتصادية في قرارات هذه الهيئات بهدف الاستفادة من خبرة هؤلاء، إضافة إلى ضمان التدخل السريع للدولة لمسايرة تطور الحاجيات والأسواق⁴. إن التدخل في ضبط السوق من خلال الدور الجديد للدولة بعد تحرير السوق وإدخال متعاملين جدد في الميدان الاقتصادي لا يمكن أن ينجح بالوسائل والطرق التقليدية في التسيير

¹ - يفترض أن تكون الدولة طرفا محايدا بين جميع الفعاليات الاقتصادية لكن بحكم تواجد بعض المؤسسات العمومية الاقتصادية في الحقل الاقتصادي سيثار شك حول هذا الحياد ومنه فإن وجود سلطات الضبط الاقتصادي سيعزز ثقة المتعاملين في عدم تدخل السلطة السياسية خصوصا إذا كانت هذه الهيئات تتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية بارزة.

² - سويلم محمد، مرجع سابق، ص 15

³ - فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص 10.

⁴ - عباسي سهام، المكانة الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة في النظام القانوني الجزائري، مداخلة في الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق، يومي 13 و14 نوفمبر 2012، هيليو بوليس، جامعة 08 ماي 1945 قالة، ص 05.

على ضوء السلطة السلمية، من هنا وجب التفكير في وسائل أكثر فاعلية من آليات جديدة يمكنها الاضطلاع بهذا الدور وتوفير المناخ المناسب بقواعد قانونية واضحة وملائمة لمقتضيات الحال¹.
إن سلطات الضبط الاقتصادي لا تقتصر على الاختصاص التنظيمي فقط وإنما هي تملك اختصاصات غير تنظيمية تتمثل أساساً في سلطي الرقابة على دخول السوق أو سلطة الإعتماد والترخيص وسلطة المراقبة التي تمكنها من التحقيق شبيه بتحقيقات الشرطة القضائية²، وكذا توجيه الأوامر أو فرض التدابير المؤقتة، هاتين السلطتين تعتبران مهمتين على غرار السلطة التنظيمية فهي تعتبران سداً لفراغ كبير تركته مؤسسات الدولة التقليدية³. إلى جانب ذلك هي تحوز السلطة القمعية في مواجهة كل إخلال بالنظام العام الاقتصادي.

أولاً: الاختصاص الرقابي لسلطات الضبط الاقتصادي

إن معظم سلطات الضبط الاقتصادي تتمتع بصلاحيات الرقابة السابقة على السوق في مجال اختصاصها، حيث تقوم على إخضاع بعض الأنشطة لنظام الرخصة أو الإعتماد، وتكون تطبيقاتها على شكل رقابة سابقة موجهة على جميع القطاعات المالية أو الاقتصادية⁴، فسلطة الرقابة المسبقة، تحتل مركزاً أساسياً بالنسبة للاختصاصات التي تحوزها سلطات الضبط المستقلة، وذلك لإتساعها وتأثيرها المباشر على المجال محل الضبط من جهة، وبسبب تنوع الوسائل الممنوحة لهذه الهيئات لممارسة هذه السلطة من جهة أخرى. ويمكن أن نوجز أهم هذه الوسائل في ما يلي:

1- سلطة الترخيص و الإعتماد: يعرف الدكتور محمد الطيب عبد اللطيف الترخيص الإداري بأنه "... وسيلة من وسائل تدخل الدولة في ممارسة النشاط الفردي للوقاية مما قد ينشأ عنه من ضرر، وذلك بتمكين الهيئات الإدارية بفرض ما تراه ملائماً من الاحتياطات التي من شأنها منع هذا الضرر، أو رفض الإذن بممارسة النشاط إذا كان لا يكفي للوقاية منه إتخاذ الاحتياطات المذكورة أو كان غير مستوف للشروط التي قررها المشرع"⁵.
فسلطة الضبط تقوم بمنح الترخيص لمزاولة النشاط في القطاع المعني سواءً بصفة مستقلة أو بمشاركة السلطة التنفيذية ممثلة في وزير القطاع، كما يمكن أن يكون لها مهمة إعداد الملف لتستحوذ هذه الأخيرة على سلطة

¹ - جبري محمد، مرجع سابق، ص 297

² - Farida ALLOUI. L'impact de l'ouverture du marché sur le droit de la concurrence, Mémoire en vue d'obtention du diplôme de Magistère en Droit Option : Droit des affaires, Faculté de Droit, Université Mouloud Mammeri Tizi- ouzou, 2010-2011, p 83 ; ZOUAÏMIA Rachid, Droit de la régulation économique, Op. Cit. p 70.

³ - منصور داود، مرجع سابق، ص 235

⁴ - بن رمضان عبد الكريم، مرجع سابق، ص 154.

⁵ - يامة ابراهيم، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة ابو بكر بلقايد تلمسان، 2014-2015، ص 132

البث في الطلب¹. ومن أمثلة التراخيص والاعتماد الممنوحة نسجل في مجال المنافسة التراخيص بالتجميع الاقتصادي من طرف مجلس المنافسة².

في مجال البنوك: التراخيص بإنشاء بنك وأي مؤسسة مالية من طرف مجلس النقد والقرض³.

في مجال البورصة: اعتماد الوسطاء من قبل لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها⁴.

في مجال الكهرباء والغاز: رخصة استغلال من طرف لجنة ضبط الكهرباء والغاز⁵.

2- سلطة التحقيق:

يقصد بالتحريات ذات الطابع القسري، أو ذلك التحقيق الذي تقوم به سلطات الضبط المستقلة في إطار بحثها عن المخالفات، والذي يتميز بإمكانية إجراء التفتيش والحجز⁶ وتشبه التحقيقات التي يقوم بها أعوان الشرطة القضائية⁷ التي لا تكتفي فقط بالمعاينة، وإنما بالبحث عن كل مخالفة

¹ - "المشروع الجزائري لم يوحد نظام التراخيص والاعتماد بالنسبة لجميع سلطات الضبط، ذلك انه إذا كان يمنح لبعض الهيئات سلطة مباشرة وحقيقية في التراخيص والاعتماد، هو في أخرى يمنحها اختصاص دراسة الملف وتقديمه الى السلطة التنفيذية ممثلة في الوزير الأول أو وزير القطاع" / سويلم محمد، مرجع سابق، ص 290

² - " يقدم طلب التراخيص لعملية التجميع المتعلقة باندماج مؤسستين أو أكثر أو بإنشاء مؤسسة مشتركة في مفهوم أحكام الفقرتين 1 و3 من المادة 15 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، بالاشتراك بين الأطراف المعنية بالتجميع. في حالة ما إذا كانت عملية التجميع ترمي إلى الحصول على المراقبة في مفهوم أحكام الفقرة 2 من المادة 15 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، يقدم طلب التراخيص الشخص أو الأشخاص الذين يقومون بعملية التجميع".

- انظر المادة 4 من مرسوم تنفيذي رقم 05-219 مؤرخ في 15 جمادى الأول عام 1426 الموافق 22 جوان 2005 يتعلق بالتراخيص لعمليات التجميع، ج ر ج، ع 43، الصادر في 22 يونيو 2005، ص5.

³ - المادة 82 من أمر رقم 03-11 يتعلق بالنقد والقرض، السابق ذكره، ص14.

⁴ - المادة 06 من مرسوم تشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 02 ذي الحجة عام 1413 الموافق 23 ماي 1993 يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر ج، ع 18، الصادر في 23 مايو 1993، ص5؛ انظر ايضا نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 15-01 المؤرخ في 15 أبريل سنة 2015 والمتعلق بشروط اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة وواجباتهم ومراقبتهم، ج.ر.ج، ع 55، الصادر في 21 أكتوبر 2015، ص 19.

⁵ - مرسوم تنفيذي رقم 06 - 428 مؤرخ في 5 ذي القعدة عام 1427 الموافق 26 نوفمبر 2006 يحدد إجراء منح رخص استغلال المنشآت لإنتاج الكهرباء، ج ر عدد 76، الصادر في 29 نوفمبر 2006، ص07.

⁶ « Les enquêtes à caractère coercitif, effectuées dans le cadre de la recherche d'infractions, se caractérisent par des possibilités de perquisition et de saisie... ». cf., Marie-José GUEDON, **Les autorités administratives indépendantes**, op.cit., p.110.

⁷ - عيساوي عز الدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، 24/23 ماي 2007، ص. ص 33-34؛ انظر ايضا منصور داود، مرجع سابق، ص 302-303؛ انظر ايضا: مجامعية زهرة، وظائف الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 1، 2013-2014، ص61

و أبرز مثال هنا هو مجلس المنافسة فبعد حصر جهات إخطاره بأحكام المادة 44 من امر 03-03 متعلق بالمنافسة، منح المشرع هذا الاختصاص إلى المقرر العام و المقررون بنص المادة 50، و يشترط المشرع أن يجوز المقرر العام والمقررون على الأقل شهادة الليسانس أو شهادة جامعية ماثلة، و خبرة مهنية مدة خمس (05) سنوات على الأقل تتلاءم مع المهام المخولة و هي مما يساهم في تسهيل مهام التحقيق المكلفون بها² حيث يمكن لهم التحقيق في القضايا التي يسندها إليهم رئيس مجلس المنافسة، كما لهم عدم قبولها طبقاً لأحكام المادة 44 من قانون المنافسة، شرط أن يعلموا رئيس المجلس برأي معلل.

3- سلطة توجيه الأوامر: منح المشرع هذا الاختصاص لعدة هيئات ضبط ومنها مجلس المنافسة، الذي بإمكانه وبعد المعاينة توجيه أوامر معللة إلى كل شخص ارتكب ممارسة مقيدة للمنافسة، بهدف الكف عن هذه التصرفات المخالفة للقواعد القانونية³، حيث يتخذ المجلس أوامر معللة ترمي إلى وضع حد للممارسات المعاينة المقيدة للمنافسة عندما تكون العرائض والملفات المرفوعة إليه أو التي يبادر هو بها من اختصاصه، حيث يمكن لمجلس المنافسة بطلب من المدعي أو من الوزير المكلف بالتجارة التدخل لتعديل بنود العقد، خلافاً للقاضي الذي لا يمكنه سوى إلغائه⁴. كما تتمتع لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها في قطاع سوق القيم المنقولة بسلطة توجيه الأوامر⁵ للشركات المقبولة تداول قيمها المنقولة بنشر استدراقات، عندما تلاحظ وجود سهو في الوثائق أو المنشورات المقدمة من طرف هذه الأخيرة⁶.

ALLOUI Farida. *L'impact de l'ouverture du marché sur le droit de la concurrence*, Mémoire en vue d'obtention du diplôme de Magistère en Droit Option : Droit des affaires, Faculté de Droit, Université Mouloud Mammeri Tizi- ouzou, 2010 -2011, p 83

¹ - ZOUAIMIA Rachid, *Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie*, édition Houma, Alger, 2005, p.128.

² - كتو محمد الشريف، الممارسات المنافية للمنافسة (دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي)، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2004، ص 263

³ - أنظر المادة 45 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم، السابق ذكره، ص. 30-31

⁴ - بوجمدين وليد، مرجع سابق، ص 200

⁵ - أنظر المادة 35 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، السابق ذكره، ص 7-8.

⁶ - بلماحي زين العابدين، مرجع سابق، ص 241.

4-التدابير الوقائية: هي قرارات فردية تتخذها سلطة الضبط بصفة مؤقتة، بهدف الوقاية من وضعية لا يمكن الرجوع عنها، في إطار قيامها بمهمة الضبط اللاحق¹. حيث يمكن لمجلس المنافسة بطلب من المدعي أو من الوزير المكلف بالتجارة، اتخاذ تدابير مؤقتة للحد من الممارسات المقيدة للمنافسة لموضوع التحقيق، إذا اقتضت لذلك الظروف المستعجلة، لتفادي وقوع ضرر محقق غير ممكن إصلاحه، لفائدة المؤسسات التي تأثرت مصالحها من جراء هذه الممارسات أو عند الإضرار بالمصلحة الاقتصادية العامة².

ثانيا: الاختصاص التحكيمي لسلطات الضبط الاقتصادي

أقر المشرع الجزائري لبعض سلطات الضبط المستقلة - كل في مجال اختصاصها - سلطة فض النزاعات بين المتعاملين عن طريق التحكيم، وذلك بهدف ضمان مصالح الأطراف الفاعلة في السوق، ومن ثم حفظ التوازنات الضرورية لعمل وحسن سير المنافسة³، إن التحكيم كوسيلة بديلة لتسوية النزاعات بعيدا عن الجهات القضائية الرسمية، يتميز باستقلالية إرادة الأطراف في تعيين جهة التحكيم، وإن كان التحكيم أمام الهيئات الإدارية المستقلة ذو طبيعة خاصة، وذلك من حيث غياب إرادة الأطراف لطرح النزاع أمام هذه الهيئات⁴. وترى الاستاذة أن قانون القطاعات الخاضعة للضبط يتوافق مع طريقة تحكيم القطاعات الاقتصادية وإن كان يتميز من قطاع إلى آخر وهذا ينطبق بشكل خاص على صناعات الشبكات مثل النقل والطاقة والاتصالات السلكية واللاسلكية البث⁵، وهو نوع من الإقرار بضرورة هذا الاختصاص في بعض القطاعات التي غالبا ما يثور فيها نزاع بين المتعاملين مثل قطاع الاتصالات أو الكهرباء.

على أنه ومن طائفة هذه الهيئات، تتمتع ثلاثة منها فقط بسلطة التحكيم التي تمكنها من فض النزاعات باتخاذ قرارات إدارية تتمتع بالقوة التنفيذية⁶ وهي:

¹ - بلغزلي صبرينة، التعريف بالتدابير الوقائية المتخذة من قبل السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مداخلة في الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، يومي 13 و14 نوفمبر 2012، هيليو بوليس، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، ص 05

² - المادة 46 من أمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جمادى الأولى 1424 الموافق 19 يوليو 2003 يتعلق بالمنافسة معدل ومتمم، ج ر ج، ع43، الصادر في 20 يوليو 2003، ص. ص 30-31

³ - بوجمليين وليد، مرجع سابق، ص. 127

⁴ - لكحل صالح، مرجع سابق، ص 319

⁵ - " Le droit des secteurs régulés correspond à une façon de gouverner des secteurs économiques en faisant une place, certes variable et de fait et de droit, au principe de concurrence. Cela est surtout exact pour les industries de réseaux, comme les transports, l'énergie, l'audiovisuel ou les télécommunications "

Voir : Marie-Anne Frison-Roche, **Arbitrage et droit de la régulation**, op cit, p.227

⁶ - ZOUAIMIA Rachid, **Les fonctions arbitrales des autorités administratives indépendantes**, op cit, p. 543.

- أ- لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها: تختص اللجنة بالنظر في كل نزاع تقني ينتج عن تأويل القوانين والأنظمة التي تحكم عمل سوق البورصة والذي يقع:
- بين الوسطاء في عمليات البورصة،
 - بين الوسطاء في عمليات البورصة وشركة تسيير بورصة القيم المنقولة،
 - بين الوسطاء في عمليات البورصة وزبائنهم،
 - بين الوسطاء في عمليات البورصة والشركات المصدرة.¹
- ب- سلطة ضبط البريد و الاتصالات الالكترونية: تختص بالفصل في النزاعات التي تنشأ بين المتعاملين عندما يتعلق الأمر بالتوصيل البيني والنفاذ وتقاسم المنشآت والتحوال الوطني؛ وكذا تسوية النزاعات التي تنشأ بين المتعاملين والمشاركين.²
- ج- ولجنة ضبط الكهرباء والغاز: أين تم تأسيس لدى اللجنة مصلحة تدعى غرفة التحكيم، تتولى الفصل في الخلافات التي يمكن أن تنشأ بين المتعاملين بناء على طلب أحد الأطراف، باستثناء الخلافات المتعلقة بالحقوق والواجبات التعاقدية.³

ثالثا: الاختصاص العقابي لسلطات الضبط الاقتصادي

إن القطاعات الاقتصادية والمالية تتميز بنوع من الخصوصية كما أن طبيعة المخالفات المرتكبة فيها لا تماثل ما يرتكب في الحياة العامة للأفراد، ونظرا لعدم ملاءمة نظام العقاب الجنائي التقليدي مع هذه القطاعات، ومن أجل التكيف مع هذه الخصوصية منح المشرع هيئات الضبط المستقلة سلطة قمعية مستقلة، ولكن نجاح مثل هذا الضبط في القطاعين الاقتصادي والمالي بواسطة السلطة العقابية لهذه الهيئات يتطلب أن تكون القواعد التي تحكمها مرنة من ناحية عناصر السلطة العقابية.⁴

¹ - المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، السابق ذكره

² - المادة 13 من قانون 18-04 المؤرخ في 24 شعبان 1439 الموافق لـ 10 مايو 2008، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية، ج.ر.ج، ع 27، الصادر في 13 مايو 2018، ص 10

³ - قانون 02-01 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1422 الموافق لـ فبراير سنة 2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر.ج، ع 08، الصادرة في 06 فبراير 2002.

⁴ - العطور رنا، السلطات العقابية للهيئات الإدارية المستقلة ودورها في اتساع دائرة التجريم، المنارة، مجلد 16، ع 02، 2010، ص

إن أهم ما تتميز به هذه الهيئات الحديثة هو استقلاليتها عن الإدارة من جهة، حيث لا تخضع للسلطة الرئاسية أو الوصاية كما هو الحال في الإدارة التقليدية¹، ثم فكرة التفويض بالعقاب²، وتتمتع سلطات الضبط الاقتصادي بالاختصاص القمعي سيسمح لها بتوقيع العقوبات والتي فرضتها مهمة الضبط لديها، فإن حصل ولم يمثل العون الاقتصادي للقواعد القانونية المطبقة في المجال الاقتصادي، فلها الحق في توقيع العقوبات التي تراها ضرورية، والتي تنازلت عنها الدولة لتمكينها من ممارسة نشاطها بشكل فعال³.

لا شك أن العقاب الإداري يوفر ضمانات أكثر لحسن سير النشاطات الاقتصادية المضبوطة، على خلاف العقاب الجزائي الذي ربما يصل إلى التأثير على مسيري المؤسسات العمومية الاقتصادية، حيث يضطربهم إلى عدم المبادرة الشخصية للإرتقاء بمؤسساتهم في الكثير من الأحيان و هذا من أجل تفادي ارتكاب أخطاء مهنية تعرضهم لتابعات جزائية تنال من حرياتهم الشخصية، و هو ما انعكس على القطاع العمومي الاقتصادي، الأمر الذي أدى إلى تدهوره⁴، و قد بادرت الحكومة إلى تقديم مشروع تعديل المادة 6 مكرر من قانون الإجراءات الجزائية⁵ من أجل ذلك و لكنه أدى إلى كوارث أخرى في تفشي الفساد.

يمكن القول أن المجلس الدستوري الفرنسي ومن خلال مجموعة من النصوص استقر على أن سلطات الضبط المستقلة تملك الاختصاص القضائي ولها حق توقيع العقاب (القمع الإداري)⁶ حيث ان تحويلها سلطة فرض عقوبات تسمح لها بتدخل في مواجهة انتهاك النظام العام ويتميز بسرعته كونه يصدر من سلطة الضبط مباشرة دون اللجوء للقضاء وكذا فاعليته بحكم اختصاص الهيئة المكلفة بالعقاب، إذن فهذا

¹ - عيساوي عز الدين، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة: مآل مبدأ الفصل بين السلطات، مجلة الاجتهاد القضائي، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة، ع04، مارس 2008، ص204

² - ان فكرة التفويض عموماً ذات منشأ إداري حيث تستلزم ضرورات العمل الإداري وحسن سير المرافق العامة أن يفوض بعض الموظفين المختصين بعض أعمالهم إلى موظفين آخرين غالباً ما يكونون مرؤوسين بالنسبة لهم. ويقصد بالتفويض أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جزء من اختصاصاته إلى أحد مرؤوسيه، بشرط أن يسمح القانون بإجراء هذا التفويض وأن تكون ممارسة الاختصاص المفوض تحت رقابة الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصلي. / انظر الطهراوي هاني علي، القانون الإداري، دار الثقافة، عمان، الأردن، 2009، ص136

³ - محمدي سميرة، منازعات سلطات الضبط الادارية في مجال الاقتصادي، مذكرة شهاد ماجستير في قانون المنازعات الادارية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2014، ص 47.

⁴ - لكحل صالح، مرجع سابق، ص322

⁵ - المادة 06 مكرر من قانون الإجراءات الجزائية (تعديل الامر رقم 15 - 02 المؤرخ في 23 يوليو سنة 2015، ج.ر.ج، ع 40، صادرة بتاريخ 23 يوليو 2015

⁶ - بوجمليين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية: 2006/2007، ص 30

الاختصاص لا يتأتى ذلك إلا من خلال سياسة إزاحة التجريم، واستبدال العقوبات الجنائية بعقوبات إدارية.¹

من أمثلة العقوبات التي تقرها سلطات الضبط الاقتصادي نذكر: مجلس النقد والقرض يوقع سحب الاعتماد من البنوك والهيئات المالية الذي يجد اساسه بنص المادة 95 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض²

أ- لجنة ضبط الكهرباء والغاز: يمكن ان تسلط على كل متعامل يخل بالأحكام المقرر بإحدى العقوبات التالية:

- الإغلاق المؤقت أو النهائي لإحدى المؤسسات التي يملكها.
- المنع من ممارسة النشاط المهني أو الاجتماعي موضوع المخالفة.
- شهر القرار الصادر ونشره.³

ب- مجلس المنافسة: له أن يعاقب على الممارسات المقيدة للمنافسة كما هو منصوص عليها في المادة 14، بغرامة لا تفوق 12 % من مبلغ رقم الأعمال من غير الرسوم، المحقق في الجزائر خلال آخر سنة مالية مختتمة، أو بغرامة تساوي على الأقل ضعفي الربح المحقق بواسطة هذه الممارسات، على ألا تتجاوز هذه الغرامة أربعة أضعاف هذا الربح، وإذا كان مرتكب المخالفة لا يملك رقم أعمال محدد، فالغرامة لا تتجاوز ستة ملايين دينار. (6.000.000) دج، و لا تعتبر هذه الغرامات تعويضا للمتضررين⁴.

¹-منصور داود، مرجع سابق، ص366

²- الأمر 03-11، المتعلق بالنقد والقرض، السابق ذكره، ص 15.

³- المادة 153 من قانون 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، السابق ذكره، ص 22.

⁴- رحومى موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج

لخضر باتنة، السنة الجامعية 2012/2013، ص 82

المبحث الثاني: تحول فكرة إنشاء القواعد القانونية القطاعية من السلطة التنفيذية والتشريعية إلى سلطة الضبط الاقتصادي

من منطلق أينما وجد القانون وجد الحق وأنه لا يتصور الحق بدون القانون في علاقة متلازمة بينهما، كما أن كل حق يقابله واجب، وبذلك تتضح الصلة بين الحق والواجب من جهة وبينهما والقانون من جهة أخرى إذ يعد هذا الأخير ضرورة إجتماعية -تدرج فيه الحقوق والواجبات- وجد لضبط إيقاع حركة العلاقات في هذا المجتمع. غير أن هذا القانون جاف في حق المجتمع لدى دفع المشرع لتحسينه وتجويدته بأن أضفى عليه وصف السلعة الموجهة للجمهور واسعة الإستهلاك يجب أن تتميز هذه السلعة بجودة المنتج والتطور حتى يقبل عليها زبائنها المخاطبين بما لرضاهم عنها من أجل إشباع حاجاتهم¹، كما أن القانون وليد الحاجة متأثر بتطور المجتمع كأرضية تطبيقه وبتحولات الدولة القائمة على ترسيمه وفرضه، كما أصبح إنتاج النصوص القانونية يحمل في طياته الطابع الاقتصادي والتقني والتطور التكنولوجي، حيث انتقلت بمقتضاه بعض المفاهيم الاقتصادية والتقنية والتكنولوجية لتندرج في عملية انتاجه.

على هذا أصبح المشرع والمنظم ومن في حكمهما -سلطات الضبط الاقتصادي لوجود تنازل الاختصاص لها- معينين بجودة هذا المنتج القانوني التي يصدر عنهم، ولتتبع ذلك وتقصي العلاقة بين هذه الأطراف التي تسن القواعد القانونية خاصة منها المرتبطة بالمادة الاقتصادية والمالية لسرعة تطورها ومكانتها داخل الدولة.

سنتناول ابتداء العلاقة بين السلطة التشريعية وسلطات الضبط الاقتصادي (مطلب أول)، يليها العلاقة بين السلطة التنفيذية وسلطة الضبط الاقتصادي في الاختصاص التنظيمي، (مطلب ثان).

¹ - دويبي مختار، ضوابط جودة القاعدة القانونية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، ك ح ع س، جامعة جيلالي ليايس، سيدي بلعباس، السنة الجامعية 2014/2015، ص 10.

المطلب الاول: العلاقة بين السلطة التشريعية وسلطات الضبط الاقتصادي.

يعتبر البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل لسن القواعد القانونية بمعناه الضيق غير أن السلطة التنفيذية زاحمت وتفوقت في هذا الاختصاص من خلال إطلاق الاختصاص لها في التنظيم وتقييد المشرع في التشريع.

بيد أنه في المجالات الاقتصادية والمالية وتكريسا للدولة الضابطة في إطار تحولات الدولة وتنازل عن اختصاص سن القواعد القانونية لهذه المجالات الحساسة وتنظيمها لسلطات الضبط الاقتصادي التي لها مساهمات ومشاركة في وضع هذه القواعد القانونية سواء كان ذلك إنتاجا أو تحسينا وإضفاء جودة عليها في شكل مساهمة.

هذا الأمر يتضح من خلال العلاقة ومظاهرها بين السلطة التشريعية وسلطات الضبط الاقتصادي، (فرع أول) وأيضا حدود هذه العلاقة، (فرع ثان) ووجه المقارنة بين المنتج من القواعد القانونية لكليهما، (فرع ثالث).

الفرع الاول: مظاهر العلاقة بين السلطة التشريعية وسلطة الضبط الاقتصادي.

من مظاهر العلاقة بين السلطة التشريعية وسلطة الضبط الاقتصادي الرقابة البرلمانية على هذه السلطات لما تمتلكه من وسائل مالية وبشرية لقيامها بمهامها، فهي تستفيد من استقلالية واسعة النطاق في إدارة موازنتها وفقا لحاجات الهيئة، بحيث يكون الرئيس هو المنظم الأساسي لنفقاتها من منطلق أن طابع الاستقلالية العضوية والوظيفية الممنوح لها يجب أن يتضمن ضمانا استقلالية المالية، إذ تعد ضمانا أساسية لممارسة نشاطها وهي بذلك تقوم بإدارة موازنتها ذاتيا.

إن هذه العلاقة في الجزائر تتمحور حول مناقشة البرلمان للميزانية الخاصة بها والتزامها بتقديم تقرير سنوي إليه يتضمن ملخصا عن أعمالها تكريسا لرقابة برلمانية عليها.

أولا: مناقشة موازنات سلطات الضبط الاقتصادي في البرلمان.

نظرا للأهمية التي توليها الدولة لهذه السلطات فقد منحتها بعضا من سلطاتها لذا من الضروري أن تؤمن لها التمويل اللازم لتستطيع القيام بمهامها، وإن لم تفعل ذلك فسيكون تناقضا واضحا في مواقفها¹.

¹- GELARD P, *Rapport sur Les Autorités administratives indépendantes, Accueil documents parlementaires*, n° 3166/2006, p.92.

كما أنه من جهة أخرى تعد "الرقابة المالية حق دستوري يخول لأجهزة معينة في الدولة سلطة تحديد أهداف المشروعات العامة والتحقق من أن تلك المشروعات تعمل لتحقيق هذه الأهداف وإزالة أسباب أي انحراف يعيق ذلك"¹، حيث تعتبر الهيئة البرلمانية أحد أهم هذه الأجهزة لأنها تمارسه بإسم الشعب وعلى مستويات عليا في الدولة وعلى سلطات عمومية منافسة لها، وبما أن الاختصاص المالي للبرلمان يعتبر سابق في النشأة عن الاختصاص التشريعي². لدى أوكلت للهيئة التشريعية مناقشة الميزانية الخاصة بهذه السلطات كونها تندرج ضمن ميزانية بعض الوزارات التي يقرب نشاطها منها، حيث نجد تطبيقاتها في العراق والولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وغيرها، وبذلك يتم التصويت عليها في البرلمان، خاصة أنها لا بد أن تتوفر على موارد مالية من جهات مستقلة لقيامها بمهامها، حيث تستفيد هذه السلطات من استقلالية واسعة النطاق لناحية إدارة ميزانيتها بحيث يكون الرئيس هو الأمر بالصرف فيها فله أن يدير الأموال الموضوعة بين يديه ويقرر استعمالها وفقا لحاجة الهيئة التي يتولى تسييرها³.

غير أن هذه الاستقلالية في مواردها ليست مطلقة بل نسبية كونها تخضع لمفاوضات للحصول عليها، بحيث يعود للبرلمان أن يقرر منح هذه السلطات السلفيات المالية ضمن إطار مشروع قانون المالية السنوي⁴. ففي الجزائر مثلا يعتبر الاستقلال المالي ركيزة من ركائز السلطات الإدارية المستقلة المبني عليها الاستقلال الوظيفي وهي مكرسة في معظم سلطات مجال الضبط الاقتصادي⁵ باستثناء مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية كونهما لا يتمتعان بالشخصية المعنوية وبالتالي يقيان تابعين للسلطة التنفيذية من حيث تمويلهما، وتعتبر سلطة ضبط تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها الأكثر استقلالية مقارنة بالسلطات الأخرى⁶.

¹ - ذبيح ميلود، فاعلية الرقابة على أعمال الحكومة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم القانونية، نخصص قانون دستوري، جامعة الحاج لخضر باتنة، السنة الجامعية: 2012/2013، ص.ص 239 / 243.

² - سهاد عبد الجمال عبد الكريم، الرقابة المالية المستقلة في التشريع العراقي، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد 14، ع 51، السنة 16، جامعة الموصل، ص 245.

³ - بن رمضان عبد الكريم، ضوابط توزيع الاختصاص في تنظيم مجال الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص 52.

⁴ - اللحام رنا سمير، مرجع سابق، ص 50.

⁵ - أنظر على سبيل المثال المادة 20 إذ تنص على أنه: «تؤسس سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي» / المرسوم التشريعي رقم 93-10، معدل ومتمم بالقانون رقم 03-04، السابق ذكره، ص 23.

⁶ - قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي: لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات أنموذجين، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة ابوبكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2009-2010، ص 76.

أما عن كفاءتها فتتم بحضور رئيس الهيئة أمام البرلمان لمناقشة تفاصيل التقرير عند الحاجة، كما يمكن أن يشمل النقاش المحاور الكبرى لنشاط السنة المقبلة بناء على مخطط استراتيجي تضعه الهيئة في وثيقة العمل الخاص بالسنة اللاحقة، هذه المقترحات يمكن أن تفضي على رقابة (سابقة ولاحقة)، سابقة على نشاط سنة مقبلة ولاحقة على نشاط السنة الماضية¹.

غير أن ما يعاب على هذه الرقابة البرلمانية المالية إما الموجه للهيئات المستقلة أو على أجهزة أخرى في الدولة أنها غير كافية (ولاسيما إذا كانت لاحقة على التنفيذ) لمراقبة أعمال التنفيذ إذ لا تستطيع هذه السلطة أن تعرف تفاصيل تنفيذ الميزانية العامة والعمليات المختلطة المرتبطة بعملية التنفيذ من مجرد فحص الحساب الختامي².

مما سبق فإن مصادر موازنات سلطات الضبط الاقتصادي تتنوع بين ما تتلقاها من الإتاوة لقاء خدمات ونشاطاتها أو من تبرعات من ميزانية الدولة علما أن جل سلطات الضبط الاقتصادي لا تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وهذا يجعلها تابعة مباشرة في العملية التمويلية للسلطة التنفيذية.

أ- الإتاوة:

هي نسبة مالية يدفعها المتعامل الاقتصادي لسلطة ضبط معينة مقابل خدمة أو عمل تؤديها إليه وتعتبر مصدر أساسي من مصادر التمويل لها، الأمثلة كثيرة عن مثل هذه المورد كلجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة³، أما عن تحديد نسبتها وآجال وجهة تحصيلها فقد حدده قرار وزير المالية المؤرخ في 02 أوت 1998⁴، ونفس الأمر لسلطة ضبط البريد والمواصلات ما جاء في المرسوم التنفيذي رقم

Voir : ZOUAÏMIA Rachid, **Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance**, op. cit, p 41.

¹-Delzangles-Hubert, **L'Indépendance des autorités de régulations sectorielles, communications électroniques, énergie et postes**, thèse doctorat en droit, école doctorale de droit pour obtenir, (E.D.41), université Montesquieu-Bordeaux 4, soutenue le 30/06/2008, p 456/457.

² - سهاد عبد الجمال عبد الكريم، مرجع سابق، ص 246.

³ - أنظر المادة 27 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، معدل ومتمم بالقانون رقم 03-04، السابق ذكره، ص 06.

⁴ - قرار وزير المالية، المؤرخ في 02 أوت 1998، يتضمن تطبيق المادة 03 من المرسوم التنفيذي 98-170، المؤرخ في 20 مايو 1998، المتعلق بالإتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، ج ر 70، الصادرة في 20 سبتمبر 1998.

101/90¹، أما عن لجنة ضبط الكهرباء والغاز فقد حدد القانون 01/02، المتعلق بتوزيع الكهرباء والغاز بواسطة القنوات².

ب- الإعانات: قصد تمكن سلطات الضبط الاقتصادي من ممارسة مهامها والوظائف الموكلة لها والمخولة لها قانونا وهذا من أجل السير الحسن للقيام بمهمة الضبط والفاعلية في تحقيق أهدافه كل في اختصاصه حسب القطاعات، لهذا استوجب أن تكون لهذه السلطات ميزانية تستمد مصادر تمويلها منها ومن ذلك ما يأتي من الإتاوة عن الأعمال والخدمات التي تؤديها هذه السلطات في مجالاتها، كما أن الدولة تمنحها إعانات تسيير في شكل إعانات فيها تعبير عن مدى استقلاليتها النسبية خاصة في وجود إعانات الدولة. لم تتحد قيمة هذه الإعانات حيث تمول لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة من إعانات تسيير من ميزانية الدولة³، أما لجنة ضبط الكهرباء والغاز فقد أشارت إلى ذلك في المادة 127 من القانون 01/02، نفس الأمر بالنسبة لسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية⁴.

ثانيا- تقديم تقرير سنوي من سلطات الضبط الاقتصادي إلى البرلمان:

تعد التقارير التي تعدها سلطات الضبط الاقتصادي المستقلة والتي ترسلها إلى الحكومة أو البرلمان بمثابة مظهر تقييد في حريتها في القيام بنشاطاتها نتيجة الرقابة الممارسة على نشاطها السنوي خاصة من جهة الحكومة⁵.

¹ - أنظر المادة 01 من المرسوم التنفيذي 90-01، المؤرخ في 01-جانفي 1990، يتم المرسوم رقم 83-63، المؤرخ في 01/01/1983، معدل ومتمم بالمرسوم رقم 32/87، المؤرخ في 27-جانفي 1987، يحدد تعريفات خدمة المواصلات في النظام الداخلي، ج ر 02، الصادرة في 10-جانفي 1990.

² - أنظر المادة 69 و70 من القانون 01-02، المؤرخ في 05/02/2002، المتعلق بتوزيع الكهرباء والغاز بواسطة القنوات، السابق ذكره، ص 13.

³ - المادة 28، مرجع سابق، ص 07.

⁴ - أنظر المادة 28 من القانون رقم 18-04، المؤرخ في 10-مايو 2018، يحدد القواعد العامة بالبريد والاتصالات الالكترونية، ج ر 27، الصادرة في 13-مايو 2018، ص 12.

⁵ - أنظر على سبيل المثال المادة 27-01 من الأمر 03/03، معدل ومتمم، مرجع سابق، انظر أيضا المادة 1/14 من المرسوم التنفيذي رقم 11-241، مرجع سابق، والمادة 14 فقر الأخيرة من القانون 03-04، معدل ومتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10، المتعلق ببرصة القيم المنقولة، السابق ذكره.

نصت القوانين المؤسسة لهذه السلطات على تقديم تقرير سنوي إلى البرلمان وإلى رئيس الجمهورية يتضمن ملخصا عن أعمالها وما قامت به طيلة عام كامل إضافة إلى جدول بحسابتها، فضلا على المقترحات التي تجدها ضرورية لحسن القيام بنشاطها، تقدم هذا التقرير إلى كل من رئيس الجمهورية والبرلمان ويتم مناقشته في جلسة عامة¹، وبذلك تكون السلطات الإدارية المستقلة ومنها العاملة في مجال الضبط الاقتصادي تخضع لرقابة البرلمان من خلال التقرير السنوي².

تعد التقارير بما تتضمنه من تفاصيل حول واقع القطاع الخاضع للضبط وسيلة تبرر نشاط الهيئة الموجه إليها ووسيلة تبرير نشاط الهيئة من أجل الوصول إلى تدعيم مشروعيتها، أو بمعنى آخر من أجل التأسيس القانوني لتدخلاتها من خلال بناء علاقة مسؤولية سياسية بعدية أمام البرلمان³.

حيث يعتبر هذا التقرير السنوي من وجه آخر كإجراء يقيد السلطات الإدارية المستقلة وينقص من استقلالها الوظيفي⁴، باعتباره كرقابة لاحقة تمارسها الجهات الملزم بإيداعه لديها سواء كانت من السلطة التشريعية أو من جهة السلطة التنفيذية، كما أشارت النصوص على ضرورة نشرها في الجريدة الرسمية أو أي وسيلة إعلامية أخرى، علما أن عدم التحديد في جهة النشر يعد مساس بالضمانة الأساسية لتحقيق الشفافية، ومن أمثلة ذلك التساؤل المطروح حول تقارير مجلس المنافسة المغيبة بعد عرضها على السلطة المختصة⁵.

¹ -Gelard Patrice, rapport sur la autorités administrative indépendantes, n° 3166,TI Annexessenat, paris, 2006,P121. Site web: www.assemblée-nationale.fr, date :10/10/2018 ,12 :24

² - اللحام رنا سمير، مرجع سابق، ص 88.

³ - خرشي إهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، مرجع سابق، ص 187.

⁴ - مرجع سابق، ص 87.

⁵ - ديب نذيرة، استقلالية سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص تحولات الدولة، جامعة مولود معمري تيزي وزو، السنة الجامعية 2011-2012، ص 104.

الفرع الثاني: حدود العلاقة بين السلطة التشريعية وسلطة الضبط الاقتصادي

من منطلق أن سلطات الضبط الاقتصادي هي تكريس حقيقي لمرونة الفصل بين السلطات هذا يعني وجود روابط قائمة بينها وبين أجهزة الدولة الأخرى خاصة منها السلطة التشريعية، كما أن سلطات الضبط الاقتصادي ليست حرة في ممارسة أعمالها وإنما عليها تصنيف القواعد القانونية التي يضعها المشرع في ممارسة أعمالها اليومية وممارسة اختصاصاتها والقواعد القانونية التي تنطبق عليها وهذه مهمة السلطة التشريعية¹.

يظهر على سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر الأثر الواضح عند التمعن في تقاسم تنظيمها بين الهيئة التشريعية والسلطة التنفيذية بنصوص قانونية تأسيسية يعكس جهة الإنتماء أثناء قيامها باختصاصاتها كما قد يكون له انعكاس على حقوق وحريات المتعاملين الاقتصاديين، مما يضطر بالسلطة التشريعية إلى تعديل قوانينها أو إلغائها من أجل إعادة التوازن بين ممارسة السلطة المخولة ومتطلبات الحرية أو لمواكبة تطورات حاصلة، كما أن السلطة التشريعية نفسها ليست محصنة من إساءة إستعمالها لسلطة تنظيمها لهذا المجال ما لم تفعل الضمانات في ذلك²، ناهيك على أنها نفس الجهات مخولة بتعيين أعضائها وإقالتهم مما يؤثر بدوره على استقلاليتها العضوية وحتى الوظيفية، وبهذا ترسم حدود العلاقة بين هذه السلطات والسلطة التشريعية³.

أولاً: حدود العلاقة مع السلطة التشريعية من خلال النصوص المنظمة لها.

تنص الدساتير عادة على القواعد العامة التي تنظم عمل كل سلطة من سلطات الدولة من حيث تكوينها وبيان اختصاصاتها وبيان كيفية ممارسة تلك الاختصاصات، وتقوم السلطة التشريعية بوضع التشريعات لتكفل حسن أداء كل سلطة لوظيفتها في الحدود الواردة في الدستور.

ومن اللزوم أن يكون هناك تنظيم توجد في ظل سلطات الضبط الاقتصادي لأن العبرة بتكريس تحولات الدولة في المجال الاقتصادي دستوريا إذ يفترض وجود هذا التنظيم كوظيفة مستحدثة للدولة لأنه

¹ - أرحيم هشام جميل كمال، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق. أطروحة دكتوراه، كلية القانون جامعة تكريت، 2012، ص 154.

² - أنظر المادة 24، التعديل الدستوري 01-16، مرجع سابق، ص 09.

³ - بن رمضان عبد الكريم، مرجع سابق، ص 73.

حتى ولو اعترف النص الدستوري¹ بهذه الوظيفة فهو يبقى مجرد وعد غير قابل للتطبيق العملي ما لم تتدخل السلطة التشريعية عن طريق المشرع العادي أو رئيس الجمهورية ليضع هذا الوعد حيز التنفيذ.

من خلال النصوص المنشأة لسلطات الضبط الاقتصادي وتحديد اختصاصاتها بقواعد عامة مجردة لتنظيم المجالات الاقتصادية والمالية لها خصوصية موضوعية، غير أنه يجوز تعديلها بقوانين أخرى جديد أو إلغائها إذا شابها عيب الإنحراف في استعمال السلطة طالما فقد طابع التجريد وهذا أمر يتعارض مع إستقلال هذه السلطات ونرى من الضروري أن تكون المسائل الإجرائية والقواعد المنظمة للاختصاص قائمة على أساس العمومية والتجريد بعيدا عن التخصيص والعنصرية والمصالح الشخصية حماية للحريات².

إن مبدأ الفصل بين السلطات يوجب على كل سلطة إحترام الأخرى وعدم التدخل في شؤونها، غير أن هذا لا يمنع وجود تعاون بينها ضمانا لمبدأ المشروعية وحماية للحقوق والحريات لدى الأفراد وضمنان المصلحة العامة بهذا فإن هذا المبدأ يقوم على ركيزتين لتطبيقه:

- إن الحريات العامة المنصوص عليها دستوري لا يمكن أن توجد لا تحققت فكرة وجود مصلحة عامة في شكل نظام عام خاصة منه الاقتصادي تنطوي تحته كما أن هذه السلطة هي من تنظم اختصاصات المرافق العامة الموجودة في الدولة وبالأخص سلطات الضبط الاقتصادي.

- ان السلطة والاختصاصات الممنوحة لهذه السلطات رغم محدوديتها وتخصصها في قطاعات معينة ينبغي على الجميع احترامها وعدم التدخل في شؤونها كون حسن أداء الدولة لوظائفها ينسحب على شعور الأفراد بوجود هذه السلطات المستقلة وعلى الجميع وجوب احترامها³.

كما أنه إذا صدر قانون معدل لاختصاصات حداثها فيجب العمل به من تاريخ نفاذه تحقيقا للمصلحة الكامنة وراء هذا التعديل وهذا الأثر لا يمس بهذه السلطات وإنما قد يكون مراعيًا لمبدأ تفعيل الاختصاصات المطلوبة ومواجهة المشاكل المستجدة والناشئة عن حاجات المجتمع وكل هذه الأمور أساسها القانون.

¹ - أنظر المادة 43 والمادة 28/140، المادة 202 التعديل الدستوري الجزائري 16-01، مرجع سابق، ص 11-27-35، أنظر أيضا المادة 127 والمادة 130، الدستور التونسي لسنة 2014، ص 23.

² - أرحيم هشام جميل كمال، مرجع سابق، ص 156، بن ر مضان عبد الكريم، مرجع سابق، ص 76.

³ - أرحيم هشام جميل كمال، مرجع سابق، ص 154.

إذا كانت سلطات الضبط الاقتصادي هي مرافق عمومية يجب مراعاة الديمومة فيها دون أن يكون مؤقتة لأن التحديد الزمني والظرفي لا يراعى فيه مبدأ سيورة المرفق العمومي بديمومة وإطار وثبات بحيث يجب أن يراعى في تنظيمها أن يكون عملها دائم ومستمر عملاً بالمبدأ، وبذلك الابتعاد عن المظاهر السلبية الناتجة عن تأقيت عمل هيئات هذا المجال أو وجوده، ومما يدفع هذه الهيئات إلى العمل بصفة دائمة هو وجود اتفاقيات دولية منظمة لاختصاصات بعض من هذه السلطات كاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد¹ والتشريعات الرقابية بالحفاظ على المال العام، ناهيك عن الأخذ بدور الدولة خلال الإطار الفلسفي لها أثناء فترة الحكم والدواعي التي أنشأت بموجبها هذه الهيئات والغاية المرجوة منها أيا كانت سياسية واقتصادية واجتماعية أو غيرها².

ففي الجزائر الدولة هي من تملك اختصاص وضع اختصاصات الهيئات المستقلة في مجال الضبط الاقتصادي، على أنها تنشأ بقانون من المشرع وتنتهي به رغم أنه تم تكريسها في التعديل الدستوري الأخير رقم 01/06 ولو أنه كان حصراً على الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته كسلطة إدارية مستقلة³، رغم أنها أدرجت تحت الفصل الثالث للمؤسسات الاستشارية أي ليس كما هو بالنسبة للجارّة تونس التي على الأقل أدرجتها كهيئات دستورية مستقلة⁴.

ثانياً: حدود العلاقة مع السلطة التشريعية كونها جهة تعيين وإقالة أعضائها و رؤسائها.

أسند مشرعون كثير من الدول سلطة تعيين هيئات الضبط الاقتصادي إلى أعلى السلطات في الدولة ومن ذلك المشرع الجزائري والفرنسي وفي الولايات المتحدة الأمريكية يتم إنشاء الوكالات المستقلة كأجهزة تنظيمية عن طريق الكونجرس أما سلطة التعيين من طرف رئيس الدولة لكن الواقع الدستوري لاختيار أعضاء هذه الوكالات يتم من خلال الكونجرس لعدة أسباب من بينها: أولاً قيام الكونجرس بترشيح أعضاء المجالس التي تتكون منها الوكالات المستقلة والتصويت عليهم، ثانياً يستطيع الكونجرس تعديل القرارات التنظيمية التي تصدرها هذه الوكالات في حالة عدم مشروعيتها وعدم موافقتها للقانون، ثالثاً

¹ - في الجزائر أقرها المرسوم الرئاسي رقم 04-128، المؤرخ في 19 أبريل 2004، يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة بنيويورك في 31 أكتوبر 2003، ج ر ج، ع 26، الصادر في 25 أبريل 2004، ص ص 12-39.

² - أرحيم هشام جميل كمال، مرجع سابق، ص 155.

³ - أنظر المادة 202 و 203 من التعديل الدستوري الجزائري 16-01، مرجع سابق، ص 35.

⁴ - أنظر الباب السادس في المواد من 125 إلى 130 من الدستور التونسي لسنة 2014، السابق ذكره، ص ص 22-23.

حق الاعتراض التشريعي الممنوح للكوبنجرس الذي يسمح له بالرقابة على التفويض الممنوح لها، أما رابعاً استخدام اللجان التابعة للكوبنجرس للتأكد من صحة القرارات والأعمال التي تتخذها تلك الوكالات المستقلة أثناء قيامها بواجبها الموكل إليها، وخامساً وأخيراً اختصاص بتصديق الموازنات الخاصة بالوكالات والتصويت عليها¹.

أما في العراق بالنسبة لرئيس هيئة النزاهة كمسؤول أول يتم اختياره عن طريق ترشيحه من طرف مجلس الحكم ويتم تعيينه من قبل المدير الإداري لسلطة الإئتلاف المؤقتة أما رئيس النزاهة الذي من بعده تم تعيينه من قبل رئيس الوزراء من بين ثلاثة مرشحين يرشحهم مجلس القضاء الأعلى لكن بعد إقراره والموافقة عليه بواسطة أغلبية الأعضاء لمجلس النواب، أنظر المادة 04 و 05 من قانون النزاهة رقم 30-2011. غير أن الاختلاف يكمن في الجهة المخولة لوضع قواعد تنظيمها بالإضافة إلى الأحكام المتعلقة بالعهددة ومدة الانتداب وإمكانية تجديدها وقطعها وحتى شروط كفاءة تولي المنصب فيها²، رغم أن كل منها تعد ضابطة يتحدد من خلالها وتقاس مدى تكريس إستقلالية هذه الهيئات لأنها في نفس الوقت تعتبر وسائل رقابة على هذا المجال من خلال التأكد من توافر الشروط اللازمة في مسألة توليهم هذه المناصب وبيان الأسباب التي تؤدي إلى إنهاء الولاية وآلية إقالتهم من مناصبهم.

كما أن قاعدة تعدد جهات تعيين أعضاء هيئات الضبط المستقلة يشكل إحدى الدعامات الأساسية لتجسيد إستقلالية هذه الهيئات³، كون سلطة التعيين تشكل أداة رقابية فعالة لما يترتب على هذه التعيينات من آثار مهمة بالنسبة للسياسات والتوجيهات التنظيمية التي يمكن أن يتبناها رؤساء

¹ - Francik-MODERNE, **la modèle étrangers: études compares**, in: **Les autorités administratives indépendants**, P.U.F, 1988, p203.

² - بالإضافة إلى العديد من الشروط لتولي مناصب عضوية الهيئات المستقلة في مجال الضبط الاقتصادي والتي تختلف حسب الدول، نخص بالذكر شرط استقلالية العضو وعدم انتمائه لجهة حزبية ممثلة في كتلة نيابية في البرلمان، حيث يكاد يجمع على اشتراط شخصية تكنوقراطية لها استقلالية عن الأنشطة الحزبية والكيانات السياسية والسلطات العمومية الكلاسيكية، للسماح لهم بأداء اختصاصاتهم وفق المعايير الفنية والعلمية المحددة لعمل كل هيئة ضمن أهدافها المحددة لتتلافى أي ضغوط حزبية أو سياسية أووظيفية بغية الوصول للاستقلالية والحيادية ضمن نطاق الشفافية تحقيقاً لتطبيق القانون وفق معايير الشرعية والمشروعية.

³ - « Le principe de l'indépendance de l'autorité de la régulation signifie que les organes des pouvoirs politiques et le gouvernement n'impriment aucune direction dans le choix et les décisions des régulateurs. La mise en œuvre de ce principe suppose que le processus de nomination des régulateurs repose sur le mérite et la collégialité » .

CARANTA Roberto, **Les conditions et modalités juridiques de l'indépendance du régulateur**, in FRISON ROCHE Marie-Anne (s/dir.), **Les régulations économiques : légitimité et efficacité**, Volume 1, Presses de sciences po et Dalloz, Paris, 2004, p 74.

هيئات مجال الضبط الاقتصادي¹، عمليا رغم أهمية قاعدة تعدد التعيين أعلاه إلا أننا لا نجد معمول به في التشريع الجزائري باستثناء لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ولجنة الإشراف على التأمينات رغم اختلاف جهات اقتراح أعضائها تبقى سلطة تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية.

إن المرسوم الرئاسي رقم 89-44² الذي يتميز بأنه حدد الوظائف العليا في الدولة التي تخضع لرئيس الجمهورية بموجبه، كما حدد طرق التعيين في هذه المناصب وفي هذا السياق يمكن تصنيف هذه التعيينات ضمن طائفتين: الأولى تشمل التعيينات التي يختص بها رئيس الجمهورية دون استشارة رئيس الحكومة وقتها والذي يتمتع فيها بسلطة تقديرية مطلقة في تقدير القدرة على تحمل المسؤوليات، وتعلق بتعيين الأمين العام للحكومة ومحافظ البنك المركزي وكذا المديرين الوطنيين لمصالح الأمن خارج إطار مجلس الوزارة...، أما الطائفة الثانية تشمل التعيينات التي يستشير فيها رئيس الجمهورية رئيس الحكومة كالولاية والمدير العام للوظيفة العامة، مديري الجامعات والمدير العام للأملاك الوطنية...،

غير أنه على ضوء اعتماد أدوات أقرب منها للنظام الرئاسي وتتمثل في اعتماد أحادية السلطة التنفيذية تم إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 89-44 بالمرسوم الرئاسي 99-239³ واستبداله بالمرسوم الرئاسي رقم 99-240⁴ المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، حينها أصبح رئيس الجمهورية يحتكر سلطة التعيين وانفرد في تعيين أعضاء هيئات مجال الضبط الاقتصادي وبهذا فإن هذه الطريق لا تدعم استقلاليتها وهذا لغياب التمثيل الشعبي المتمثل في البرلمان في اختيار أعضاء هيئات هذا المجال⁵.

¹ - أرحيم هشام جميل كمال، مرجع سابق، ص 198.

² - المرسوم الرئاسي رقم 44/89، المؤرخ في 10/04/1989، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج ر ج، ع 15 الصادرة في 12 أبريل 1989. (ملغى)

³ - المرسوم الرئاسي رقم 99/239، المؤرخ في 27/10/1999، المتضمن إلغاء الرسوم الرئاسي رقم 44/89، ج ر ج، ع 76 الصادرة في 31 أكتوبر 1999.

⁴ - المرسوم الرئاسي رقم 99/240، المؤرخ في 27/10/1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج ر ج، ع 76 الصادرة في 31 أكتوبر 1999.

⁵ - ZOUAÏMIA Rachid, **Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie**, op.cit, p130.

نجد في الجزائر أنه نص في القوانين المنشأة لسلطات الضبط الاقتصادي على أنه يتم تعيين أعضائها بمرسوم رئاسي دون تدخل من جهات أخرى¹ وتارة باستشارة جهات أخرى في تعيين بعض الأعضاء وهو ما يدل على تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية²، باستثناء المجلس الأعلى للإعلام، خلافاً للمشرع الفرنسي الذي اعتمد عدة طرق لتعيين أعضاء هيئات الضبط المستقلة تتوزع بين احتكار جهة واحدة للتعيين وبين التزام جهة التعيين باحترام شكلية معينة وتوزيع سلطة التعيين بين عدة جهات.

كما نظام العهدة وقاعدة عدم قطعها وكذلك منع جهة التعيين أعضاء هيئات هذا المجال عزلم طيلة مدة عهدتهم ما لم يكن وجود مانع أو خطأ جسيم، إذ تعتبر ضوابط تقاس بها مدى استقلاليتها وتصنع حدود علاقتها مع السلطات العمومية الكلاسيكية، الذي اتسم فيها المشرع الجزائري عدم التحديد والتباين.

غير أن المفارقة في أنه تكاد تجمع التشريعات التنظيمية المقارنة على عدم جواز عزل أو إقالة أو إعفاء أعضاء الأجهزة التنظيمية المستقلة من قبل الحكومة، كما أنه ليس من شك في أن تجريد الحكومة من هذه السلطة يرسخ استقلال الهيئات المستقلة ونزاهتها، أما عن طريق الإقالة فتختلف في الجزائر عنها في العراق³ وفي الولايات المتحدة⁴ وفي بريطانيا ولبنان أين تتم عن طريق السلطة التشريعية في الغالب ووفق إجراءات معينة.

¹ - حول المشرع سلطة تعيين مباشرة من رئيس الجمهورية دون تدخل من جهة أخرى بالنسبة لكل من أعضاء مجلس النقد والقرض ومجلس المنافسة، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية واللجنة المصرفية، أما بالنسبة للذين يعينهم رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي مع تدخل جهات أخرى مقترحة للأعضاء فهذا ينطبق على كل من لجنة ضبط الكهرباء والغاز، سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية.

² - ديب نذيرة، مرجع سابق، ص 45/40.

³ - يجوز إقالة رئيس الهيئة المستقلة في العراق على سبيل المثل بموافقة 3/2 من أعضاء مجلس النواب، ويقال الرئيس من منصبه بسبب عدم الكفاءة، أو إساءة استعمال السلطة على نحو خطير، سواء كان ذلك بصفته الرسمية أو الشخصية وبسبب تقصيره في أدائه مهامه أو بسبب إساءته لاستخدام منصبه، أنظر: الفقرة 01 من القسم 05، من الأمر 2004/55.

⁴ - في الولايات المتحدة الأمريكية يتم إقالة وعزل رؤساء الوكالات المستقلة عن طريق الكونغرس لأن هذه السلطة يجب أن تمارس من قبل ممثلي الشعب ولا يجوز استخدام حق الإقالة أو العزل إلا لسبب معقول والغاية من ذلك أن هذه الوكالات تقوم بأعمال على درجة كبيرة من الأهمية ولهذا يجب أن يتمتع رؤساء الوكالات المستقلة بضمانات ضرورية تحول دون مباشرة السلطة التنفيذية لأي نفوذ عليها ولاسيما فيما يتعلق بأعضاء الوكالات المستقلة وعلى هذا رفضت المحكمة العليا الأمريكية قرار الرئيس "رذفلت" عزل أحد أعضاء لجنة التجارة الفيدرالية FTC واستند القرار أن القانون يحظر عليه عزل الأعضاء وانتهت المحكمة إلى أنه ضماناً لاستقلال هذه الهيئة

الفرع الثالث: أوجه المقارنة بين القاعدة القانونية التشريعية والقاعدة القانونية لسلطات الضبط الاقتصادي.

رغم أن كل من هذه النصوص القانونية وفق المعيار الموضوع هي قواعد قانونية عامة ومجردة غير أن الإختلاف واضح وفق عدة معايير سواءاً من جهة الإصدار أو القوة أو المخاطبين بالقاعدة أو جهة الرقابة على هذه النصوص أو نطاق مواضيعها أو حتى طبيعتها ومحلها.

أولاً: من حيث المفهوم.

إن القانون بمعناه الواسع يتضمن مجموعة القواعد التي تقرها الدولة لتحكم بها سلوك الأفراد وتلزمهم بها عند الاقتضاء، وبذلك الإختلاف مع التشريع في كون القانون الصادر عن السلطة التشريعية يطلق عليها إجمالاً مصطلح تشريعات أما القانون فهو تلك القواعد القانونية التي تنظم سلوك الأفراد في المجتمع بغض النظر عن مصدرها سواء كانت مكتوبة أو لا وبذلك كل تشريع يعتبر قانوناً وليس كل قانون يعد تشريعاً¹، وهنا يعتبر هذا الأخير أي التشريع الأداة الفعالة لتنظيم شؤون الدولة الحديثة القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات فبذلك تعد التشريعات الصادر عن السلطة التشريعية قانوناً أما ما يصدر عن السلطة التنفيذية يسمى تنظيمًا أو لائحة.

أما التنظيم هو قرار إداري يتمثل في إفصاح الإدارة عن الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الباعث عليه إنتقاء مصلحة عامة²، ونقصد هنا بالتنظيم سواء بالمعيار العضوي أوالمادي هو" التشريعات الفرعية أو الثانوية، التي تصدر عن السلطة التنفيذية بمراسيم أو التنظيمات المستقلة في مسائل معينة أو عن طريق التفويض من السلطة الأصلية-البرلمان- أو عن طريق تنفيذ القوانين العادية الصادرة من البرلمان³، أو الصادرة عن سلطات الضبط الاقتصادي المتنازل لها عن بعض من هذ الاختصاص.

في مواجهة أي ضغوط من جانب السلطة التنفيذية فإن الرئيس لا يجوز له عزل أعضائها إلا بموافقة الكونجرس بناء على أسباب معقولة./ حنفي عبد الله ، السطات الإدارية المستقلة(دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص56.

¹ - الوالي محمد إبراهيم ، أصول القانون الوضعي الجزائري، د م ج، 1984، ص 7 .

² - البسيوني عبد الغني عبد الله، القانون الاداري، دراسة مقارنة الأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقه في مصر، منشأة المعارف، الإسكندرية، د. ت، ص452 .

³ - عميمر نعيمة، مرجع سابق ، ص 10 .

نقصد هنا بالسلطة التنظيمية الصادر في مجال الضبط الاقتصادي كتنظيم تستقل به سلطات الضبط الاقتصادي المستقلة بإصدارها دون الإستناد إلى تشريع قائم ولذا سميت باللوائح المستقلة لأنها بمثابة تشريع ثانوي تتولاه هذه السلطات دون مشاركة الهيئات التشريعية¹.

ثانيا: جهة الإصدار والاجراءات.

ذهب جانب من الفقه إلى عدم جواز الإعتراف للهيئات المستقلة بحق إصدار لوائح الضبط إستقلالاً عن القانون مبرراً ذلك بضرورة الحفاظ على الحريات الفردية كأصل عام وفق القانون، ومن هذا المنطلق يتعين ضرورة تدخل السلطة التشريعية في إصدار القوانين المنظمة لتنظيم السلطة له في إصدار لوائح الضبط كي يبيح وجود هذه القوانين للهيئات المستقلة لإصدار لوائح تنفيذية².

أما عن القواعد الإجرائية التي تحكم آلية الإصدار تختلف من كونها تشريع عضوي أو عادي عن التنظيم الصادر عن سلطات الضبط الاقتصادي، حيث نجد بالقوانين العادية القواعد الإجرائية التي تحكمه كما هي معمول بها، أما بالنسبة للتشريع العضوي فإجراءاته تختلف عن التشريع العادي فالتصويت فيه يشترط فيه أغلبية نواب المجلس الشعبي الوطني وكذا مصادقة $\frac{3}{4}$ مجلس الأمة طبقاً للمادة 123 من دستور 1996.

كما استدرك المؤسس الدستوري في تعديل 2016 حيث نصت المادة 2/141 منه على أن المصادقة تكون بالأغلبية المطلقة للنواب وأعضاء مجلس الأمة، كما يخضع هذا النوع من القوانين للرقابة الدستورية البعدية وهي تختلف عن إجراءات إصدار التنظيمات في مجال الضبط الاقتصادي بكل تأكيد.

ثالثاً: من حيث القوة

إذا كانت القوانين هي تعبير عن الإرادة العامة أي إرادة الأمة وما تحمله صفة هذه الإرادة من سيادة وسمو وقوة وشمول، فهو الأمر النهائي في كل مجال، فالقانون كمظهر للإرادة العامة يعد أعلى درجات التعبير

¹ - حلمي محمود ، نظام الحكم الإسلامي مقارنة بالنظم المعاصرة، ب ن، د.ت، ص 275؛ انظر ايضا: أرجيم هشام جميل كمال، مرجع سابق، ص 152 .

² - محسن خليل، القانون الدستوري والديساتير المصرية، راد الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 1996، ص 41؛ انظر ايضا: أرجيم هشام جميل كمال، مرجع سابق، ص 152 .

عنها يسبقه في ذلك الدستور وهذه الأسبقية مؤكدة نظريا وعمليا في الدول التي تأخذ بالرقابة على دستورية القوانين¹.

إن مقارنة القوة القانونية بين التشريع والتنظيم بصفة عامة يجعل من التشريع أعلى مرتبة في التدرج القانوني من التنظيم قوة ودرجة، وهذا ينعكس أيضا على بديهية علوية وقوة القانون على التنظيم التنفيذي كون هذه الأخير تخضع تماما للقانون كلية، كون هذا الأخير يتمتع "بقوة الشيء المشرع" به كما يقال.

تشكل هذه التنظيمات الثانوية التطبيقية أهمية بالغة في مجال عمل وتخصص هذه السلطات لما تهدف له من تنظيم وحماية للنظام العام الاقتصادي في تحقيق المصلحة العامة وضمانا لمبدأ المشروعية كما أشرنا سابقا كوجه تعون بين السلطة التشريعية وهذه السلطة كبرلمانات مصغرة تعنى بسن قواعد قانونية في مجالها.

لا شك أن تدرج القواعد القانونية وترتيبها يضع النصوص التطبيقية لهذه السلطات في درجة أقل عن القواعد العامة في القوانين التشريعية² كونها نصوص ثانوية تطبيقية كما أشار إلى ذلك الخبير زوايمية رشيد بيد أن النصوص التشريعية هي قوانين عادية.

رابعا: من حيث المخاطبين بالقاعدة. : إذا كان التشريع يخاطب المجتمع بجميع أطرافه والضابط في ذلك هو المواطن والجنسية فإن التنظيم الثانوي التطبيقي الذي يصدر عن سلطات الضبط الاقتصادي فالمخاطبون به هم الفواعل داخل الدولة الممثلين في المتعاملين الاقتصاديين حسب طبيعة النشاط المالي والاقتصادي الممارس وقطاع سلطة الضبط الاقتصادي المختصة.

خامسا- من حيث الرقابة على هذه النصوص الصادرة عنها:

إن التنظيمات التي تصدرها السلطة التنظيمية في المسائل المخصصة لها³ ورغم أن الحكومة تتصرف وفقا للدستور في الإطار المحجوز لها ومع ذلك فإن عملها يبقى عملا تنفيذيا يخضع للرقابة القضائية

¹ - ليلة محمد كامل، أصول القانون مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 287.

² - راجي احسن، مرجع سابق، ص 197.

³ - على أساس المواد 152 و 116 و 125 و 143 حسب الدساتير المتعاقبة

ويمكن إلغاؤه لعدم مشروعيته¹، كون القانون عمل سيادي عكس التنظيم الذي لا يحمل هذا الوصف حتى في المجال المخصص له وهو لا يعد أن يكون نوعاً من القرارات الإدارية، بيد أن التشريع يخضعها للرقابة الدستورية.

سادساً: نطاق مواضيعها ومحلها وطبيعتها.

على خلاف النظرية التقليدية التي جعلت مجال القانون مفتوحاً وحجزته للبرلمان فقط إذ يشرع بقوانين دون قيد أو شرط لكن المؤسس الدستوري أوجد آليات للتشريع بقوانين حصر من خلالها مجال القانون وبذلك تراجع دور المشرع وكاد القانون أن يفقد قوته اتجاه التنظيم في ظل التحديد الذي جاء به دستور 1958 الفرنسي وعلى هذا سار المشرع الجزائري حيث حجز مجال تشريع البرلمان وجعله مجالاً حصراً وعلى سبيل التحديد² علماً أن المؤسس الدستوري الجزائري عمل على توسيع مجال التشريع أمام المشرع حرصاً منه على إيجاد الضمانات اللازمة لحقوق الأفراد والحريات العامة³.

تصدر سلطات الضبط الاقتصادي تنظيمات بغرض تنظيم مجالاتها القطاعية تأطيراً وترتيباً وتنسيق لأعمالها وتكريساً وتطبيقاً للاختصاصات الممنوحة لها دون اللجوء إلى تنظيم أو تشريع سابق بناء عليه فهو مستقل تقني تطبيقي متخصص وتستمد الهيئات المستقلة وفق القانون المنظم لها الذي تم تنظيمه من قبل الدستور الذي أنشأها وطبيعة اللوائح⁴، مثل ما هو في العراق وتونس وبعض الدول الانجلوسكسونية.

علماً أنه لا يجوز للهيئات المستقلة إستناداً إلى السلطة الممنوحة لها في إصدار التنظيمات فلا يجوز الخروج عن هذه الأمور ومن ثم يجب ألا تتضمن اللائحة تعطيلاً أو تعديلاً أو إلغاء لهذه الأحكام وفق هذا القانون⁵، إذ يقتصر أثر اللائحة الصادرة من السلطات الضبط الاقتصادي المستقلة على الأثر

¹ - صحراوي ماهر، مرجع سابق، ص 41 .

² - أنظر المادة 151 من دستور 1976، والفقرات 26 في المادة 115 من دستور 1989، و30 فقرة في المادة 122 من دستور 1996، 29 فقرة في المادة 140 من التعديل الدستوري 01/16، إضافة إلى المجال المخصص للقانون العضوي في المادة 123 من دستور 1996، المادة 141 من التعديل الدستوري.

³ - أنظر أكثر تفصيلاً للمذكرة الإيضاحية المتعلقة بدستور 1996 الصادرة عن مصالح رئاسة الجمهورية في عهد الرئيس أمين زروال، ص 15.

⁴ - أرحيم هشام جميل كمال، مرجع سابق، ص 152.

⁵ - ليلة محمد كامل، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، مصر، 1971، ص 422.

الكاشف لا المنشئ للقانون فلا تضيف لنص القانون قواعد جديدة وإلا اعتبر ذلك إعتداء على السلطة التشريعية¹.

وعليه فإن مجال التشريع غير محدود ويشمل جميع المواضيع المحجوزة، بينما مجال التنظيم لسلطات الضبط الاقتصادي محدود وضيق جدا ليس له أن يتناول إلا تلك المسائل التي تتعلق بالتفاصيل والجزئيات والقواعد التقنية التطبيقية حسب القطاعات تنفيذًا لقانون سابق.

المطلب الثاني: العلاقة بين السلطة التنفيذية وسلطات الضبط الاقتصادي في الاختصاص التنظيمي.

بالرغم من انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي، إستجابة لمتطلبات نظام اقتصاد السوق ومن تم خلق آليات اقتصادية جديدة، هدفها هو الحلول محل السلطة التنفيذية في ضبط المجالين الاقتصادي والمالي، وبالرغم من كثرة الحديث عن ضرورة تزويد سلطات الضبط الاقتصادي بكامل الصلاحيات والوسائل اللازمة لتحقيق ذلك بما في ذلك السلطة التنظيمية.

للبحث في العلاقة من التنازل عن الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في تنظيم هذه المجالات وفق علاقة التنازل سنبحث بداية على دور السلطة التنفيذية الجديد في ظل إزالة التنظيم ومنحها لسلطة ضبط قطاعية، (فرع أول) تم أوجه المقارنة بين طبيعة القواعد التنظيمية العامة والثانوية التطبيقية للمجالين الاقتصادي والمالي، (فرع ثان).

الفرع الأول: تراجع دور السلطة التنفيذية الجديد في التنظيم ومنحها لسلطة ضبط قطاعية

هيمنت السلطة التنفيذية ولعقود من الزمن على ضببية النشاط الاقتصادي، وإصدارها تنظيمات ذات طابع احتكاري، في فترة كان القطاع العام هو الذي يسيطر على النشاط الاقتصادي وتهميش القطاع الخاص²، إن هذه الحالة لم تصمد أمام التحولات الداخلية والخارجية الناتج عن العولمة فالدولة لم تفقد سيطرتها فقط على أدوات تدخلها الاقتصادي من تخطيط وتنفيذ، بل فقدت أيضا تدخلها بموجب التنظيم النشاط الاقتصادي³، نتيجة إلى جانب الضغوطات التي تبلورت، خصوصا من الجهات الأوروبية

¹ - السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، ط 04، المطبعة العالمية، مصر، 1949، ص 462

² - منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، مرجع سابق، ص 03.

³ - لكحل صالح، مرجع سابق، ص 231.

من أجل الحصول على رفع التنظيمات الوطنية التي تعد عائقاً أمام التبادل التجاري والتي من شأنها أن تعرقل قواعد المنافسة الحرة¹.

وكنتيجة لتخلي السلطة التنفيذية عن ضبط اقتصاد السوق تقلص دورها في تنظيم النشاط فهي وظيفة موكلة لجهات إدارية مستقلة (أولاً)، لكن تدخلها قاصر على حالات استثنائية محصورة في حالة عجز السوق أو حالة الاحتكار الطبيعي (ثانياً).

أولاً- تخلي السلطة التنفيذية عن ضبط النشاط لسلطات قطاعية مستقلة

ارتبطت الدولة الجزائرية بالاقتصاد ارتباطاً وثيقاً منذ الإستقلال إلى غاية مطلع تسعينيات نظراً لظروف تاريخية واقتصادية انتهجت النهج الاشتراكي القائم على الاحتكار وملكية الدولة -الدولة المقولة-، انطلاقاً في ما يعرف بالدولة المتدخلة والتي تضلع بوظيفة التسيير المباشر للنشاط الاقتصادي، فتدخلها كان كضرورة لضمان توازن العام للسوق عن طريق وضع بعض القواعد وبالتدخل بصفة دائمة وفض النزاعات² ومواجهة العولمة التي نادى بها النهج الرأسمالي، وبعد انهيار النظام الاشتراكي وظهور دستور 1989 الذي أقر تخليها عن التدخل المباشر³ والتنصيب على مبادئ حرية المنافسة وقد سبقها

¹ - " l'ouverture des frontières et l'interpénétration croissante des économies ont poussé au desserrement des contraintes pesant sur les activités économiques et des pressions se sont exercées, notamment au niveau européen, pour obtenir la levée de réglementations nationales faisant obstacle aux échanges et faussant le jeu de la concurrence. "

Voir : CHEVALLIER Jacques, **L'Etat régulateur**, op. cit., p. 478; Voir : COLSON Jean-Philippe et IDOUX Pascale, **Droit public économique**, 6ème édition, L.G.D.J, Paris, 2012, p. 17.

- انظر أيضاً: عجايبي عماد، التجربة الجزائرية لإحداث سلطات ضبط اقتصادي: في إطار الدور الجديد للدولة، مجلة القانون والمجتمع، جامعة أدرار، ع 4، ديسمبر 2014، ص 115.

²- CHEVALLIER Jacques, **La régulation juridique en question**, Droit et Société, n° 49, 2001, p841.

³ - الحقيقة دستور 1989 لم ينص صراحة على تبني مبدأ حرية التجارة والصناعة رغم ظهور إرادة السلطات العمومية في تبني أدوات الليبرالية بالتوجه نحو اقتصاد السوق من خلال حرية التملك التي تعد قاعدة اقتصادية ليبرالية، إذ تنص المادة 49: «الملكية الخاصة مضمونة...» /

- مرسوم رئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 22 رجب 1409 الموافق لـ 28 فبراير 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور... سنة 1989، ج.ر.ج، ع 09، الصادر في 01 مارس 1989، ص 240.

"... le fonctionnement de l'économie est assis sur la propriété et la liberté d'entreprendre et poursuit, à travers le jeu loyal de la loi de l'offre et de la demande, un double objectif: de bien être de la population..."

- TEMMAR M hamid, **Les fondements théoriques du libéralisme**, OPU, Alger, 2005 p 25.

قيام السلطة إصدار قوانين تتعلق باستقلالية المؤسسات العمومية¹، حيث تم الفصل وظيفياً بين وظائف الدولة كسلطة عامة وبين اعتبارها كمالكة للأموال التجارية² والإنتاج، إن هذا التحول تولد عنه ميلاد سلطات مستقلة مكلفة بضبط الأنشطة الاقتصادية تكمن وظيفتهم في إعطاء ضمانات في تحقيق المنافسة وحماية الحريات والحقوق في بعض القطاعات الحساسة³، إن هذا التصور نتج عنه تحول الدولة من متدخلة إلى ضابطة، وبالتالي تتخلى عن وظيفة التنظيم والتوجيه وتحرير القطاعات الإحتكارية على المنافسة⁴، على أن تقتصر مهامها على إعطاء الضمانات والتوازنات الاجتماعية والاقتصادية⁵.

إن ترك السلطة التنفيذية وضع القواعد التنظيمية ضبط السوق لهيئات الضبط الاقتصادي مسألة بالغة التعقيد، فالأمر يتطلب تحقق ضمانات تتوفر في سلطة الضبط المستقلة المخولة لها بالتنظيم، وضمانات خاصة بالسلطة التنفيذية بعدم التنظيم

أ- ضمانات إسناد الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي:

إن إنشاء أي سلطة ضبط مستقلة لتأدية مهامها و التي قررت لها سيما اختصاص وضع قواعد ذات طابع تنظيمي لا يكفي لوحده ما لم يتم توفير مناخ سواءاً من الناحية العضوية أو الوظيفية في خضم إصلاحات وتحولات الدولة لذا يستوجب منحها الضمانات التالية:

1- ضمان الكفاءة وفعالية سلطة الضبط:

إن الانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة يتطلب الاعتماد على آليات مؤسسية جديدة للضبط تضمن الإستمرارية والتقدم ومواكبة التطورات السريعة وحماية للحقوق والحريات من أجل تحقيق التنمية المستدامة، ولا يتحقق ذلك إلا بتوفير ضمان الفعالية في التدخل من خلال توفير سرعة التدخل -

¹ - أهمها قانون 88-01 المؤرخ في 22 جمادي الأولى 1408 الموافق 12 يناير 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر.ج، ع02، 13 يناير 1988.

² - بوجملين وليد، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس، الجزائر، 2015، ص 131.

³ - " Le besoin de régulation est né de deux préoccupations essentielles : d'une part, du souci d'assurer une protection plus efficace des libertés individuelles dans certains secteurs sensibles ; d'autre part, de la nécessité de garantir le jeu de la concurrence dans la vie économique. " .

-CHEVALLIER Jacques, **régulation et polycentrisme dans l'administration française, revue administrative**, no301, janvier- février, 1998, p46

⁴ - CHEVALLIER Jacques, **L'Etat régulateur**, op. cit., p. 478

⁵ - بوجملين وليد، قانون الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص 132.

فورية التدخل - بوضع قواعد تنظيمية بما يتلاءم مع مستجدات السوق والاحتياجات المتجددة، وذلك ما يفسر إعطاء المشرع في كثير من هذه الحالات صلاحيات متنوعة، بهدف السماح لها بالقيام بوظيفة ضبط القطاع التي تتولى الإشراف عليه¹.

وعلاوة على ذلك فإن التنظيم التقليدي للسلطة التنفيذية لا يلبي الكفاءة والسرعة التي تقتضيها للإشراف على الأنشطة المالية والاقتصادية، وعلى هذا الأساس فعامل الكفاءة والفعالية، يقتضي إقصاء الإدارة التقليدية من دائرة الضبط الاقتصادي²، نظرا لعدم قدرة مؤسسات الدولة التقليدية على مسايرة هذا التطور وليست مؤهلة للقيام بالوظائف الضبطية بالنظر إلى افتقارها للخبرة والمؤهلات³ من خلال عدم تلاؤم تدخلاتها في كثير من القطاعات والمجالات التي تعد مجالات حساسة، ويمكن القول أن معظم المشاكل الإدارية التي تواجه الإدارة في العصر الحديث ليس بسبب الإدارة اللبرالية أو الإدارة المحافظة، وإنما بسبب إفتقاد تلك الإدارة إلى الفاعلية والكفاءة⁴.

2- ضمان عدم التحيز:

يعد عدم التحيز مبدأً دستورياً نصت عليه المادة 25 من التعديل الدستوري 2016 التي نصت: «عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون»⁵.

فعدم التحيز الإداري يعد معياراً لنزاهة أي إدارة أثناء أداء المهام وتحقيق المصلحة العامة بما فيها الوظيفة الضبطية، فممارسة هذه الأخيرة يفترض فيها عدم التحيز، فالتحيز يشكل مصدر تهديد للحريات الفردية⁶، كما أن التسييس المتزايد والمفرط للإدارة التقليدية التي تعتمد بشكل مباشر على الحكومة، لا يضمن تحقيق الشفافية والمصداقية نحو الجهات الفاعلة في السوق، فتدخلات الدولة كانت

¹ - خرشي إهام، السلطات الإدارية المستقلة في الدولة الضابطة، مرجع سابق، ص 70.

² - زوايمية رشيد، مرجع سابق، ص 04.

³ - عشاش حفيظة، مرجع سابق، ص 13.

⁴ - ذهبية الجوزي، الحكم الراشد وجودة مؤسسات التعليم العالي في الجزائر، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2013/2012، ص 95.

⁵ - قانون 01-16، المتضمن تعديل دستوري، السابق ذكره، ص 09.

⁶ - عشاش حفيظة، مرجع سابق، ص 15

سبب مباشر في البحث في غير الدولة التقليدية وربما كان ناتجاً عن الحذر الشديد في مواجهة السياسة والسلطة الإدارية الذي يعود إلى فكرة حماية الفرد من تعسف الإدارة¹.

فاستقلالية سلطات ضبط شرط واجب لعدم التحيز، تشبه السلطة التنفيذية وبعض السلطات الإدارية التي لها ارتباط بها، وتظهر هذه الشبهة في تمدد السلطة التنفيذية في البحث عن الأغراض المتعلقة بالأحزاب أو حتى الأشخاص بدل السعي نحو تحقيق الصالح العام سيما وأن الإدارة لها صلاحيات القطاعات بواسطة التنظيم والرقابة مما يجعلها حكماً وطرفاً في ذات الوقت² مما يضر الاستثمار الداخلي ومصالح البلاد.

3- ضمان إشراك المتخصصين في تركيبها البشرية لسلطات الضبط:

إن تعدد التركيبة البشرية واستقلالية أي هيئة إدارية مستقلة تساهم بشكل أو بآخر في تحقيق شفافية وحيادية سلطة ضبط القطاع الذي تتولى تسييره على أكمل وجه، هذه الأخيرة وبحكم تخصص مجالها تحتاج إلى مهنيين متخصصين، خبراء، قضاة، قانونيين، في بعض الحالات أعوان اقتصاديين جمعيات مهنية... الخ. فمثلاً في المجالات المصرفية والبورصة فأشراك المهنيين من شأنه أن يساهم في اتخاذ قرارات تنظيمية سليمة ودقيقة، نظراً لإلمامهم بكافة التفاصيل التقنية كما يكفل تحقيق التلاؤم بين الوقائع والمشاكل المطروحة والإجراءات المتخذة³، فضلاً عن القرار الذي يتم بشكل جماعي وبنوع من المرونة في التدخل مع التطورات الحاصلة⁴، مما يعزز الطمأنينة وثقة المخاطبين بالقرار.

ب- ضمانات خاصة بالسلطة التنفيذية بعدم التنظيم

إن تخلي السلطة التنفيذية على اختصاصها كضبط اقتصاد السوق واكتفاءها بالمقابل بالإحتفاظ باختصاص وضع السياسة القطاعية على غرار تحديد مضمون الخدمة العامة⁵، على حد قول الأستاذ

¹ - Chevallier Jacques, réflexions sur l'institution des autorités administratives indépendantes, JCP, n°23, 04jun1986, p 41.

² - لكحل صالح، مرجع سابق، ص 304.

Voir : SATAWORNSEELPORN Jait, L'administration et son impartialité : Question sur le fondement, 2010, En ligne : www.admincourt.go.th/

³ - لكحل صالح، مرجع سابق، ص 306.

⁴ - خرشي إلهام، السلطات الإدارية المستقلة في الدولة الضابطة، مرجع سابق، ص 71

⁵ - بوجملين وليد، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، مرجع سابق، 257.

جاك شوفيلي CHEVALLIER إن فكرة الدولة كضابطة للحقل الاقتصادي يفترض حدوث قطيعة عن دولة الرفاهية من ناحية، ولا يمكن أن تكون الدولة الضابطة دولة منتجة للسلع الاقتصادية¹ من ناحية ثانية.

1- ضمان عدم التدخل لمواجهة النشاط الاقتصادي:

قبل بداية التسعينيات كان النظام الاقتصادي الجزائري يتصف بالتداخلية للدولة وفي جميع القطاعات الاقتصادية²، حيث انفردت بوظيفة التسيير المباشر للاقتصاد وقامت بالتنظيم والإشراف والتنفيذ، لتتخلى عنه فيما بعد بنقل جزء من صلاحياتها إلى سلطات الضبط الاقتصادي للإشراف على تنظيم السوق بإعطاء بعضها صلاحية وضع أو إعداد القواعد القانونية ذات طابع تنظيمي، من أجل التدخل في ضبط القطاع الذي تشرف عليه، ولا يمكن تصور أن يتحقق ذلك إلا بوجود ضمانات فعلية من الدولة بالتنازل عن تدخلها في العملية الضبطية.

فإزالة التنظيم³ يعد مفهوم مرتبط بتغير دور الدولة في الحقل الاقتصادي بعد انسحابها من التسيير والإشراف على الأعوان الاقتصاديين لصالح سلطات الضبط الاقتصادي، وبالتالي يتم التوسع من نطاق حرية الفاعلين الاجتماعيين وتساهم في تقوية القواعد المتعلقة بالمنافسة، وكذا تخفيف القيود على الأعوان الاجتماعيين الاقتصاديين، والتي من شأنها أن تحدّ من مزاوله نشاطاتهم بكل حرية⁴.

فالدستور الجزائري كرس دستوريا الوظيفة الضبطية في السوق في المادة 43 من التعديل الدستوري 2016 مما يقر بعدم تدخله المباشر اذ نص على أن: «تعمل الدولة على تحسين مناخ الأعمال،

¹ - " ... La conception de l'État comme régulateur du jeu économique implique une double rupture avec la logique de l'État-providence. D'une part, l'État régulateur ne saurait être un État producteur de biens économiques..." / CHEVALLIER Jacques, **L'Etat régulateur**, op. cit., p. 478

² - بوجليلين وليد، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، مرجع سابق، ص 110.

³ - يحمل هذا المصطلح عدة دلالات اذ يراد به تخفيف وتبسيط من القواعد التنظيمية، كما يراد به اتخاذ أو إدراج كل اجراء من شأنه التقليل من هيمنة الدولة على الحياة الاجتماعية والاقتصادية

- CHEVALLIER Jacques, **Les enjeux de la déréglementation**, op. cit., p. 282

⁴ - لكحل صالح، مرجع سابق، ص 193.

وتشجع على ازدهار المؤسسات دون تمييز.... تكفل الدولة ضبط السوق.... يمنع القانون الاحتكار والمنافسة غير النزيهة»¹

بناءً على ما تقدم يتضح لنا أن الدولة لم تعد الطرف الوحيد الذي يقوم بمختلف الوظائف والأنشطة الاقتصادية، بل تم إسنادها إلى الأشخاص الطبيعيين والفاعلين الاقتصاديين العموميين والخواص ويكون دور الدولة كمراقب لنشاطاتهم فحسب.

2- التخلي عن وصف الدولة المنتجة

يترتب عن التحول الذي انتهجته الجزائر تغيير شكل تدخل الدولة في الحقل الاقتصادي فبعدما كانت مسؤولة عن الاستراتيجية الاقتصادية، ضابطة للأسعار مراقبة للأعوان الاقتصاديين ضابطة للمشاريع الاستثمارية فقد انتقلت من دولة منتجة للسلع والخدمات إلى دولة منتجة للقواعد العامة²، فدور السلطة التنفيذية يقتصر وجودها في الحياة الاقتصادية باعتبارها هيكلًا وصياً يتولى مهمة السهر على تأمين وتحقيق التوازنات الكبرى في الدولة³.

فالدولة تخلت عن تسيير القطاعات الاستراتيجية للاقتصاد، في إطار ما يعرف بالخصوصية⁴، حيث بادر المشرع إلى التخلي عن فكرة الاحتكار للمجال الاقتصادي، بدءاً بإقراره بخضوع المؤسسات العمومية

¹ - قانون 16-01 المتعلق بتعديل دستوري، مرجع سابق، ص 11.

² - بري نور الدين، مرجع سابق، ص ص 14-15.

³ - " l'État régulateur est aussi un État présent dans l'économie, en tant qu'instance tutélaire chargée d'assurer le maintien des grands équilibres..."

- CHEVALLIER Jacques, **La régulation juridique en question**, op. cit., p. 829.

⁴ - يعد المرسوم التشريعي 94-08 اول نظام تطبيقي لنظام الخصوصية في التشريع الجزائري، اذ اقر بإمكانية فتح رأسمال المؤسسات العمومية للمساهمين الخواص بنص المادة 25 الفقرة 3 منه التي جاء فيها على أن: «...تم المساهمة طبيعية أو معنوية تابعة للقانون العام والخاص في رأسمال المؤسسة العمومية الاقتصادية...»، يليه الامر 95-22 المتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية، والذي بموجب المادة الاولى منه اقرت صراحة بتنازل و«...تحويل الدولة لملكية كل الاصول المادية او المعنوية في مؤسسة عمومية أو جزء منها، او كل رأسمالها أو جزء من، لصالح أشخاص طبيعيين او معنويين تابعين للقانون الخاص....».

- مرسوم تشريعي رقم 94-08 مؤرخ في 15 ذو الحجة 1414 الموافق لـ 26 مايو 1994، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1994، ج. ر.ج، ع 33، الصادر في 28 مايو 1994، ص 15.

- أمر 95-22 المؤرخ في 29 ربيع الاول 1416 الموافق لـ 26 غشت 1995 المتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية، ج. ر.ج، ع 48، الصادر في 03 سبتمبر 1995، ص 04.

الاقتصادية لقواعد القانون الخاص حتى لا تظهر المؤسسات العمومية بمظهر السلطة العامة¹، وتحرير التجارة الخارجية².

يتطلب تحرير الدولة للاقتصاد أن يتولى الأعوان الاقتصاديين بالإنتاج، في إطار منافسة حرة ونزيهة فيما بينهم ولا يتحقق ذلك إلا بتجنيب الدولة من عملية الإنتاج، إلا في حالات استثنائية كحالة الاحتكار الطبيعي أو حالة عجز السوق أو الدخول كمتعامل اقتصادي يقدم خدمة أو ينتج سلعة³، فدورها مقتصر على وضع القواعد والآليات التي تفسح المجال للسوق لأداء دوره بأكثر فاعلية، وإزالة جميع العراقيل التي تحول دون ذلك.

ثانيا- استثناءات تدخل السلطة التنفيذية لضبط النشاط الاقتصادي

تعد مسألة إحالة السلطة لصلاحيات الضبط من الدولة لفائدة سلطات الضبط الاقتصادي تعبير عن ضرورة تكييف وظائف الدولة بالنظر إلى دورها الجديد القائم على ضرورة حيادها عن التدخل في السوق⁴ القائم على المنافسة الحرة بين المتعاملين الاقتصاديين.

إن التوجه نحو اقتصاد السوق لا يبرر نفي كلي لتدخل الدولة خاصة بالنسبة للبلدان النامية، أين يعد تواجد الدولة ليس ضروريا فقط بل محبذا⁵، فتدخلها في الحياة الاقتصادية يتم وفق حالات استثنائية باعتبارها سلطة وليس باعتبارها مالكة ومنتجة، من منطلق أن الدولة هي المسؤولة عن الرقابة والإشراف

¹ - سويلم محمد، مرجع سابق، ص 104

² - في ظل دولة الرفاه كان المشرع الجزائري كرس دستورياً احتكاراً للتجارة الخارجية وتجارة الجملة بنص المادة 14 منه على: «يشمل احتكار الدولة بصفة لا رجعة فيها، التجارة الخارجية وتجارة الجملة». وتخلّى عن هذا المبدأ في دستور 1996 واعترف بمبدأ حرية التجارة والصناعة بنص المادة 37، إلا أن المؤسس الدستوري جعله مقيدا بعبارة في إطار القانون وهو نفس نصح دستور 1989 الذي نص على أن تنظيم التجارة الخارجية من اختصاص الدولة، وعلى أثرها صدر المرسوم التنفيذي رقم 91-37 المتعلق بشروط التدخل في مجال التجارة الخارجية الذي أقر الأشخاص الطبيعيين بمزولة التجارة الخارجية في مادة (2) الثانية منه، كما مكن التجار الطبيعيين بممارسة التجارة بالجملة بعدما كانت محتكرة على الدولة فقط / مرسوم تنفيذي رقم 91-37 المؤرخ في 28 رجب 1411 الموافق لـ 13 فبراير 1991، يتعلق بشرط التدخل في مجال التجارة الخارجية، ج.رج، ع 12، الصادر في 20 مارس 1991، ص 419.

³ - لكحل صالح، مرجع سابق، ص 230.

⁴ - بوجملين وليد، قانون الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص 278.

⁵ - لكحل صالح، مرجع سابق، ص 227.

وتراعي المصالح العامة على المصالح الخاصة، فهي كفيلة بسلامة فاعلية السوق، وعليه يمكن أن يكون تدخلها تفاديا لقصور السوق، أو لتحقيق أهداف غير اقتصادية.

أ- تدخل الدولة لتفادي قصور السوق

بهدف مواجهة الحالات التي قد تطرأ في الحياة الاقتصادية التي تعرف عدة تقلبات نتيجة للتطور التكنولوجي وظاهرة العولمة الحاصل في جميع القطاعات الاقتصادية، زيادة على عدم وجود تنسيق بين إستراتيجيات الإنتاج التي يعتمدها كل عون اقتصادي للتدخل في السوق¹، فالدولة في هذه الحالات تجد نفسها مضطرة للتدخل حمايةً للمستهلك، بالقيام بوضع قواعد السوق والسهر على احترامها²، كما تتدخل لتحديد الاسعار.

1- تدخل لوضع قواعد السوق:

رغم أن الدستور الجزائري أقر مبدأ الحرية الاقتصادية لصالح الأعوان الاقتصاديين بنص المادة 43 فقرة 1. والتي جاء فيها أن: «حرية الاستثمار والتجارة معترف بها، وتمارس في إطار القانون...» إلا أنه يفهم مما سبق أن المشرع لم يطلق العنان على حرية الحياة الاقتصادية بل فرض لها قيودا استهدف تحقيق ضابطين رئيسيين³:

- يجب أن يكون النشاط الاقتصادي مشروعاً من وجهة نظر القانون؛
- إن تكفل الدولة في هذا التدخل والذي يكون عبر مراقبة النشاط الاقتصادي للأعوان الاقتصاديين أو بتنظيمه أو مباشرة أوجه النشاط الاقتصادي التي يعجز عنها الأعوان الاقتصاديين.

2- تدخل الدولة لتحديد الأسعار:

لا يمكن الاقرار بوجود منافسة حرة بدون الاعتراف بجرية تحديد الأسعار من طرف المتعاملين الاقتصاديين، فالأصل أنها تحدد بدون تدخل طرف أجنبي وهو ما دأبت التشريعات الرأسمالية على النص

¹ - صبايحي ربيعة، حدود تدخل الدولة في المجال الاقتصادي في ظل اقتصاد السوق، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الجزائر المجلد 47، ع 2، جوان 2010، ص ص 109-110.

² - COLSON Jean-Philippe et IDOUX Pascale, *op. cit.*, p. 649.

³ - قاضي فريدة، رقابة وضبط نشاطات العون الاقتصادي في ظل احكام المادة 43 فقرة 3 من دستور 2016، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، المركز الجامعي تندوف، ع 4، جوان 2018، ص 280.

عليه¹ وهو مبدأ تبناه المشرع الجزائري في العديد من القوانين²، إلا أن الدولة قد تتدخل بوضع قواعد قانونية تعمل على تقييدها بهدف القضاء على المضاربة والحفاظ على القدرة الشرائية لمستهلك وتفرض جزاءات إدارية على كل من خالف ذلك³.

فاستثناءً عن المبدأ العام الذي ينص بأن أسعار السلع والخدمات يحددها السوق فإنه يمكن للدولة أن تتدخل بصفة مباشرة لتحديد أسعار بعض السلع والخدمات وتعطي أمثلة عن بعض النصوص القانونية التي تحدد أسعار بعض السلع والخدمات.

- مرسوم تنفيذي رقم 11-108 مؤرخ في 6 مارس سنة 2011، يحدد السعر الأقصى عند الاستهلاك وكذا هوامش الربح القصوى عند الإنتاج والاستيراد وعند التوزيع بالجملة والتجزئة لمادتي الزيت الغذائي المكرر العادي والسكر الأبيض⁴

- مرسوم تنفيذي رقم 16-65 مؤرخ في 16 فبراير سنة 2016، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 01-50 المؤرخ في 12 فبراير سنة 2001، والمتضمن تحديد أسعار الحليب المبستر والموضب في الأكياس عند الإنتاج وفي مختلف مراحل التوزيع⁵.

¹ - طالب محمد كريم، تدخل الدولة في تحديد الاسعار كاستثناء على مبدأ حرية الاسعار، مجلة القانون، المركز جامعي احمد زبانة بغليزان، ع 07، ديسمبر 2016، ص 261.

² - من ذلك ما ورد في نص المادة 5 من قانون 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم والتي نصت على: «... يمكن أن تحدد هوامش وأسعار السلع والخدمات أو الأصناف المتجانسة من السلع والخدمات أو تسقيفها أو التصديق عليها عن طريق التنظيم. تتخذ تدابير تحديد هوامش الربح وأسعار السلع والخدمات أو تسقيفها أو التصديق عليها على أساس اقتراحات القطاعات المعنية وذلك للأسباب الرئيسية الآتية: - تثبيت استقرار مستويات أسعار السلع والخدمات الضرورية، أو ذات الاستهلاك الواسع، في حالة اضطراب محسوس للسوق، - مكافحة المضاربة بجميع أشكالها والحفاظ على القدرة الشرائية للمستهلك.»، وأيضاً ما ورد في نص المادة 22 من القانون رقم 04-02 المتعلق بتحديد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية المعدلة. «يجب على كل عون تطبيق هوامش الربح والاسعار المحددة أو المسقفة أو المصدق عليها للتشريع والتنظيم المعمول بهما»

- أنظر المادة 05 المعدلة بموجب المادة 04 من القانون رقم 10-05 المؤرخ في 5 رمضان 1431 الموافق لـ 15 أوت 2010، المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم، السابق ذكره، ص 11.

- انظر المادة 22 المعدلة بموجب المادة 04 من القانون رقم 04-02 المؤرخ في 5 رمضان 1431 الموافق لـ 15 أوت 2010 المتعلق بتحديد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية المعدلة، ج ر ج، ع 46، الصادر في 18 أوت 2010، ص 11.

³ - قاضي فريدة، مرجع سابق، ص 281؛ طالب محمد كريم، مرجع سابق، ص 271.

⁴ - ج.ر.ج، ع 15، الصادر في 09 مارس 2011.

⁵ - ج.ر.ج، ع 09، الصادر في 17 فبراير 2016.

ب- تدخل الدولة لتحقيق حماية المستهلك

في ظل اقتصاد السوق الحر القائم على المنافسة بين الاعوان الاقتصاديين تتوقف حياة المستهلكين على المحك، سيما مع تزاخم منتجات أجنبية ومحلية التي تلحق ضرر بهم إما بسبب طبيعة المنتج أو من خلال لجوء المنتج إلى الغش والخداع، وهو الوضع الذي ميز السوق الجزائري في التسعينات التي تداولت فيه سلع فاسدة وملوثة أو منتهية الصلاحية غير مطابقة للمواصفات الجزائرية¹، فأصبح تدخل الدولة أكثر من ضروري لحماية الطرف الضعيف في العقد من مخاطر السوق، وذلك من خلال التدخل في السوق إستنادا إلى القانون 09-03 المتعلق بحماية المستهلك وقمع الغش².

تضمن النص تقييد العون الاقتصادي المتدخل بالتزامه إتجاه المستهلكين، من خلال إلزام العون بمطابقة المنتوجات، وضمان العيوب الخفية، وسلامة المنتوج، وإعلام الزبون بكافة المعلومات المتعلقة بالمنتوج، كما أعطى القانون للدولة سلطة فرض عقوبات جزائية وإجراءات ردعية للعون الاقتصادي المخالف لالتزاماته إتجاه الزبون المستهلك.

الفرع الثاني: أوجه المقارنة بين القاعدة القانونية التنظيمية الكلاسيكية والقاعدة القانونية القطاعية

تعد اللوائح التنفيذية أو التنظيمات التنفيذية التي تصدر بناء على نص القانون وتصدر من رئيس هيئة سلطة الضبط المستقلة لتنفيذ قانون معين، وهذه الحكمة التي من أجلها تم إعطاء سلطات الضبط الاقتصادي كهيئات مستقلة سلطة إصدار اللوائح³.

حرصت معظم الدساتير على الاعتراف لبعض سلطات الدولة الممثلة بالسلطة التنفيذية وسلطات الضبط المستقلة أو من تفويضها السلطة التشريعية في إصدار اللوائح أو التنظيمات، وقد تدعو الهيئة التشريعية الهيئات المستقلة لإصدار اللائحة التنفيذية التطبيقية اللازمة لتنفيذ قانون معين عن طريق الإحالة من النص التشريعي إلى النص التنظيمي.

إن المشرع يمنح الهيئات المستقلة اختصاصاً جديداً بإصدار تلك التنظيمات الثانوية، لدى قد ينص القانون على الموضوعات ذات الصلة التي يجب أن تتناولها اللائحة الصادرة من الهيئات المستقلة

¹ - صبايحي ربيعة، مرجع سابق، ص ص 110-111.

² - قانون رقم 09-03 مؤرخ في 29 صفر 1430 الموافق لـ 25 فبراير 2009، يتعلق بحماية المستهلك وقمع الغش، ج. ر.ج، ع 15، 8 مارس 2009.

³ - النهري مجدي مدحت، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مكتبة الجلاء الحديثة المنصورة، 2003، ص 10.

ففي هذه الحالة يوجب عليها أن لا تخرج اللائحة عن الحدود المرسومة التي رسمها لها القانون، أما في حالة عدم النص على صدور اللائحة وعدم تحديد الموضوعات التي تناولها فقد اختلفت بعض الدول بصدد تفسير المعنى التنفيذي من قبل بعض سلطات الضبط المستقلة فبعض الدول تعطي معنى واسعاً ليشمل تحليل النصوص القانونية وتدعيم القانون ذاته فلا يقتصر دورها على تنفيذ النصوص فقد تتضمن اللائحة أحكاماً جديدة في سبيل تنفيذها شرط اتفاق هذه الأحكام مع روح القانون صراحة أو ضمناً وهذا الاتجاه عملت به الولايات المتحدة الأمريكية حيث أعطت مجالاً واسعاً للوائح وهنالك بعض الدول تعطي معنى ضيق إذ يقتصر دور اللائحة على تنفيذ القانون دون إضافة أحكام جديدة كما هو الحال في مصر¹.

كما نجد أن اللوائح وإصدارها من مقتضيات عمل الجهاز التنظيمي الخاص بالهيئات المستقلة حيث يسمح له بالتنسيق والإشراف على الأعمال المرتبطة باختصاص الهيئة وإدارة شؤونها المختلفة وتنظيم عمل الدولة².

كفكرة نظرية يثير موضوع تنازل وتوزيع الاختصاص بين السلطة التنفيذية وسلطات الضبط الاقتصادي خاصة ما يتعلق بالاختصاص التنظيمي مشكلات تتعلق بحدود كل جهة مما يأخذنا إلى وضع ضوابط تفرقة بين السلطة التنظيمية العامة الممنوحة للسلطة التنفيذية والسلطة التنظيمية الثانوية المنشقة لسلطات الضبط الاقتصادي وتمثل هذه الضوابط في التعرف بكل نوع منهما وجهة الاختصاص وموضوع التنظيمات وقوتها والمخاطبين بها ونطاق كل جهة.

أولاً: من حيث مفهوم كل نوع من هذه التنظيمات.

السلطة التنظيمية للسلطة التنفيذية نقصد بها ذلك الاختصاص المنوط لهيئات السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) بسن قواعد قانونية عامة ومجردة³، وهذا ناتج لكثرة تدخل السلطة التنفيذية مما جعل مهامها تتطور في مجال التنظيم ولم يكن يقتصر على التنفيذ بمفهومه التقليدي بل المشاركة في سن قواعد ذات طبيعة تشريعية بواسطة لوائح مستقلة قائمة بذاتها في المجالات غير المخصصة للقانون أين أصبحت

¹ - أرحيم هشام جميل كمال، مرجع سابق، ص 151.

² - المرجع نفسه

³ - بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، التنظيم الإداري - النشاط الإداري، ط 01، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004،

تعترف أغلب دساتير الدول بحق رئيس الجمهورية والوزير الأول في إصدار الأنظمة، إذ أصبح مجال القانون محددًا دستورياً وما يخرج عنه في إطار السلطة التنظيمية¹.

بظهور سلطات الضبط الاقتصادي تم السماح بوجود نوع من الفاصل بين السلطة التنفيذية والقطاع المراد ضبطه مما يعطي شعوراً بنقص تدخل الدولة²، بذلك منحت سلطة سن قواعد قانونية بشكل محدد لا يتعدى تنفيذ القوانين، إذ أن غاية المشرع الجزائر من ذلك هو إدخال نظام مرن ومتطور يتلاءم مع الوضع الاقتصادي والمالي الذي يتطلب الخبرة والتخصص لتكريس الفاعلية في القاعدة القانونية³.

ثانياً: من حيث جهة الإصدار.

تمثل جهات الهيئة التنفيذية المخولة إصدار تنظيمات في رئيس الجمهورية والوزير الأول كما نجد الوزارات والجماعات الإقليمية (الولاية والبلدية)، إضافة إلى السلطات الإدارية المستقلة⁴، إذ خولها الدستور صراحة ممارسة السلطة التنظيمية وهي جهات أصلية في ممارسة السلطة التنظيمية بموجب الدستور وهي تسند إلى كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول أين يعتبر النص الدستوري معياراً لتحديد الجهات الممارسة لهذا الاختصاص كونه أعلى قاعدة قانونية في الهرم القانوني للدولة، حيث يمارس رئيس الجمهورية بموجبه السلطات التنظيمية المستقلة في المسائل غير المخصصة للقانون بواسطة مراسيم رئاسية، أما تنفيذ القوانين في المجال لتنظيمي فيعود للوزير الأول الذي يمارسه عن طريق المراسيم التنفيذية ويساعده في ذلك المصالح التابعة له وكذا مختلف الوزارات التي تقدم تقاريرها في هذا الشأن⁵، فطبقاً لنص المادة 125⁶ من الدستور الجزائري لسنة 1996، نجد أنه قد نص على السلطات الأصلية الممارسة للعمل

¹ - رضواني نسيم، مرجع سابق، ص 15.

² - TEITGENCOLLY C, les autorités administratives indépendantes : histoire d'une institution, in C.A.Colliard et G.Timist, (s/dir.), les autorités administratives indépendantes, op. cit, p 39.

³ - رضواني نسيم، مرجع سابق، ص 22

⁴ - مبروك حسين، مرجع سابق، ص 08.

⁵ - بن مسعود أحمد، بن رمضان عبد الكريم، الاختصاص التنظيمي بين المبدأ والاستثناء في مجال الضبط الاقتصادي، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالحلقة، ع 11، الجزائر، سبتمبر 2018، ص 196.

⁶ - المادة 125 و2 من دستور 1996 «يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون».

التنظيمي كما أشرنا سابقا إذ يضطلع بها كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول وقبلها أشارت إلى ذلك المادة 116 من دستور 1989 وهي نفسها حسب التعديل الدستوري في المادة 143 منه في القانون 01-16.

الملاحظ هنا أن رئيس الجمهورية في كل الدساتير الجزائرية حضي بتوسيع ملموس في السلطات والصلاحيات باعتباره رئيس الدولة وحامي الدستور والحريات، وهو الذي يجسد وحدة الأمة ويمثل البلاد في الداخل والخارج، فالاختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية كمبدأ عام لا يستند إلى قانون يأتي لتنفذه لدى تسمى بالتنظيمات المستقلة أو اللوائح القائمة بذاتها لأنها تتضمن أحكاما تستمد مصدرها مباشرة من الدستور¹.

عدل التعديل الدستوري 08-19 تسمية رئيس الحكومة إلى الوزير الأول مع إضفاء تعديلات على صلاحيات هذا الأخير في شكل تقييد أي تحديد للاختصاص التنظيمي، إذ اشترط الدستور في هذا التعديل موافقة رئيس الجمهورية على المراسيم التنفيذية التي يوقعها الوزير الأول²، مما تجعل ممارسة الوزير الأول للسلطة التنظيمية محل شك كون النص غير الموافق عليه بعد مجرد مشروع فقط ولا يرقى إلى درجة المرسوم وهذا كله فيه دلالة على احتكار رئيس الجمهورية من جهة وإلحاق الوزير الأول بفئة الهيئات الإدارية المستقلة المساهمة في الاختصاص التنظيمي بعدما كان يمارس السلطة التنظيمية بصورة فعلية بجوار رئيس الجمهورية³، غير أن المشرع الدستوري في التعديل الدستوري 16-01 الأخير كما أشرنا سابقا قد عدل في التسمية ووسع رفع التقييد عن طريق موافقة رئيس الجمهورية⁴.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة»، والمعدل بموجب المادة 143 من القانون 01-16، المؤرخ في 06/03/2016، يتضمن التعديل الدستوري لدستور 1996، السابق ذكره، ص28، مع تغيير «..... يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول»، بدل رئيس الحكومة.

¹ - هريش سهام، التنظيم التنفيذي ومسألة الأمن القانوني، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، ع 08، ديسمبر 2017، ص72.

² - أنظر المادة 09 من القانون 08/19، تعدل المادة 85 من دستور 1996، ص52.

³ - بن مسعود أحمد، بن رمضان عبد الكريم، الاختصاص التنظيمي بين المبدأ والاستثناء في مجال الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص 06.

⁴ - أنظر المادة 99 من القانون 01/16، السابق ذكره، ص19.

كما يعتبر رئيس الحكومة سابقا أو الوزير الأول حاليا مسؤولا عن تنفيذ السياسة العامة للحكومة لما يمتلكه من صلاحيات لقيامه بذلك ومسؤولا أمام رئيس الجمهورية وأمام البرلمان¹. كما تجدر الإشارة أن منصب رئيس الحكومة أو الوزير الأول وصلاحياته في الجزائر كانت شبه منعدمة قبل دستور 1989، علما أنه رغم تأثر دستور 1996.

أما من جهة سلطات الضبط الاقتصادي فهي أيضا مخلولة وتشارك السلطة التنفيذية صاحبة الاختصاص الأصلي ومخلولة دستوريا فإن هذا الدور مخول لها قانونا²، إذ تتمتع بعضها بممارسة هذا الاختصاص أما جلها فلا تعدوا أن تكون مساهمة فقط في هذا الاختصاص.

ثالثا: من حيث النطاق.

في الجزائر لا تعتبر السلطات المستحدثة في الضبط الاقتصادي بمثابة سلطة رابعة في الدولة إنما أساس وجودها يتمثل في تلك الصلاحيات المقدمة لها وذلك بهدف ضبط السوق، الذي يعد أصلا من اختصاص السلطة التنفيذية. غير أن منح السلطة التنظيمية لبعض سلطات الضبط الاقتصادي وبذلك فإن منح بعضها سلطة إصدار أنظمة تعبيراً عن رفض تدخل السلطة التنفيذية في هذه القطاعات المحررة، خاصة أن هذه السلطات تقنية في الغالب³.

إن منح السلطة التنظيمية لسلطات الضبط الاقتصادي عبرة حقيقة عن رغبة الدولة في تغيير طرق التسيير والابتعاد عن طرق التسيير المباشر للسوق ووضع هيئات تتولى الإشراف على القطاعات المحررة، إذ نجد بعض السلطات تتمتع بسلطة تنظيمية حقيقية كمجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ولقد حدد القانون المجالات التي تتدخل فيها بوضع هذه الانظمة. والاختلاف واضح مع السلطة الممنوحة للوزير الأول ونطاقها بحيث يسهر هذا الأخير على حسن سير الإدارات العمومية بحكم تبعيتها للحكومة انطلاقاً من فكرة الديمقراطية ومبدأ السيادة مما يفسر تبعية الإدارة إلى الحكومة⁴.

¹ - اوصديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري، الجزء 3، د.م.ج، الجزائر، 2001، ص 114.

² - دحاس صونية، توزيع الاختصاص بين السلطة التنفيذية وسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة ماجستير في القانون العام فرع القانون العام للأعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، السنة الجامعية 2010/2011، ص 14.

³ - رضواني نسيم، مرجع سابق، ص 12.

⁴ - TEITGEN Colly. Catherine, **les instances de régulation et la constitution**, RDP, N°01, 1990, pp212-216

رابعاً: من حيث موضوعاتها:

طبقاً لنص المادة 125¹ من الدستور الجزائري لسنة 1996، نجد أنه قد نص على السلطات الأصلية الممارسة للعمل التنظيمي كما أشرنا سابقاً إذ يضطلع بها كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول وقبلها أشارت إلى ذلك المادة 116 من دستور 1989 وهي نفسها حسب التعديل الدستوري في المادة 143 منه في القانون 01-16.

أما من جهة سلطات الضبط الاقتصادي فقد حول المشرع بعضها سلطة إصدار أنظمة تتمثل في مجموعة من القواعد العامة والمجردة لتطبيق نصوص تشريعية وتنظيمية سابقة²

خامساً: من حيث القوة والتسلسل الهرمي.

يعتبر التنظيم الصادر عن سلطات الضبط الاقتصادي أدنى درجة من التنظيم العام المنصوص عليه في الدستور المقرر لرئيس الجمهورية والوزير الأول، حيث يعتبر تنظيم ثانوي تطبيقي، من منطلق أنها لا تشكل عائقاً تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بالسلطة التنظيمية لوضع معايير تسمح بوضع القانون حيز التنفيذ شرط أن تكون محددة المجال والمحتوى كما أقر ذلك مجلس الدولة الفرنسي³.

سادساً: من حيث المخاطبون بهذه القواعد.

إن التنظيم العام الصادر عن السلطة التنفيذية يخاطب جميع الأفراد داخل الدولة بقواعد عامة ومجردة في جميع المجالات بما فيها الاقتصادية والمالية بينما نجد هذا النطاق حصراً في مجال الضبط الاقتصادي وهذه الأنظمة موجهة للمتعاملين الاقتصاديين حسب طبيعة نشاط كل سلطة سواء كانت عامة أو قطاعية ذات العلاقة بفكرة التأطير القانوني للاقتصاد ووضع قواعد السوق.

¹ - المادة 125 و 2 من دستور 1996 "بممارسة رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة"، والمعدل بموجب المادة 143 من القانون 01-16، المؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري لدستور 1996، ج ر عدد 14، الصادرة في 07 مارس 2016، ص 28، مع تغير «..... يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول»، بدل رئيس الحكومة.

² - حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مرجع سابق، ص 84.

³ . C.const. N° 96-378 DC du 32-07-1996,

خلاصة الفصل:

إن اختصاص وضع القواعد التنظيمية المستقلة حق معهود دستورياً لرئيس الجمهورية إذا يتولى وضع قواعد تمتاز بالعموم والتجريد في موضوعات خارجة عن مجال القانون التي تختص بها الجهة التشريعية، ولا يتقيد بأحكام الدستور، أي أن الوظيفة وضع القواعد القانونية أصبحت موزعة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية عن طريق القانون واللائحة.

لكن مع تطور التقنية صناعة القانون في الساحة التشريعات العالمية الذي أصبح يسرى وفق أطر وإجراءات غير مألوفة أي بواسطة اجراءات التشاور والحوار مع الفاعلين لاسيما في القطاع الاقتصادي والمالي، هذه الاخيرة أضحت تشرف على تسييرها سلطات الضبط مستقلة نتيجة لتحويل الإدارة العامة اختصاصاتها إليها دون ان تخضع لها لرقابة وصائية أو رئاسية.

إن إنشاء سلطات الضبط الاقتصادي وإن كان له العديد من الدوافع التاريخية ساهمت في وجوده كتزايد وظائف الدولة وتعاضمها ورغبة منها الابتعاد عن التسيير المباشر للسوق، من أجلها وضع تلك الهيئات التي تعد بمثابة نوع جديد من المؤسسات تقوم بأداء مهمة الضبط الاقتصادي وأقر لها العديد من الصلاحيات، فتدخلها يكون مستندا على أساس الالتزام من جانب واحد وعليه بل إن بعضها يتمتع بقدر من الحرية في إصدار قواعد تنظيمية تخص مجال قطاعها الذي تشرف عليه ويقدر ما يمكنها من تحقيق المهام والاهداف التي أنشئت من أجلها.

الفصل الثاني: مشروعية فكرة إسناد
وضع القواعد التنظيمية لسلطات
الضبط الاقتصادي ومدى استقلاليتها

تمهيد:

إن مسألة مزاحمة سلطات ضبط الاقتصادي سلطتي التشريعية عموماً والسلطة التنفيذية على وجه الخصوص في وضع القاعدة القانونية، حقيقة لا بد من وجود تبرير يستند عليها لإعطائها هذا الحق، فكلما من السلطة التشريعية والتنفيذية اعترافاً لهما دستورياً بممارسته وهو ما دأبت واستقرت عليه أغلب الدساتير¹.

لكن التساؤل الذي يطرح عند البحث في النظم المقارنة إشكالية مدى دستورية إسناد الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القطاع التي تشرف عليه، دون أي أساس دستوري وخارج إجراءات التفويض في الاختصاص كما هو معمول به في النظرية العامة².

سيما وأن هذه الهيئات تتولى وضع قواعد تتصف بالعموم والتجريد في مسائل تتعلق بتنفيذ قوانين، بل تتعدى لتنظيمها في مجالات قطاعية تختص بالإشراف عليها لكن بدون وجود نص دستوري يقر بها كما هو الشأن للسلطات التقليدية السالف الذكر اللتان تمتازان باستقلالية كل سلطة عن الأخرى إعمالاً بمبدأ الفصل بين السلطات.

إن الحديث عن الاستقلالية يقودنا إلى التكلم عن مدى استقلالية سلطات الضبط الاقتصادي في ممارسة مهامها عموماً والاختصاص التنظيمي خصوصاً يؤدي بنا إلى الخوض عن مدى تجسيد استقلاليتها من ناحية العضوية، والتي تظهر من خلال الجهات التي ينتمون إليها أعضاؤها ومدى كفاءتهم وطبيعية التركيبة الجماعية لمجالسها، والجهات التي تتولى اقتراحهم وتعيينهم ومدة عضويتهم ناهيك وغيرها من الضمانات، كما يقودنا الحديث أيضاً إلى مدى استقلاليتهم من ناحية الوظيفة التي تنعكس إيجاباً أو سلباً على ممارسة مهامهم بشكل مستقل وحيادي لضمان منافسة نزيهة بين المتعاملين الاقتصاديين.

وأمام هذا الإشكالين نجد أنفسنا ملزمين بدراسة ومعرفة مدى دستورية اختصاص سلطات الضبط الاقتصادي في وضع القواعد التنظيمية (مبحث أول) ومعرفة مدى استقلالية هيئات الضبط الاقتصادي المخولة لوضع قواعد تنظيمية القطاعية (مبحث ثان)

¹ - مثلاً دستور الفرنسي اقر للبرلمان سن القوانين بموجب مواد 46، 47، 47-1 والحكومة المادة 21 والتي نصت على ان يسند للوزير الأول مهمة السهر على تنفيذ القوانين، وبمارس السلطة التنظيمية إلى جانب رئيس الجمهورية،

- Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur à jour de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, www.conseil-constitutionnel.fr 22/11/2018 ,12h42

² - بن رمضان عبد الكريم، ضوابط توزيع الاختصاص في التنظيم مجال الاختصاص التنظيمي، مرجع سابق، ص 178.

المبحث الأول: مدى دستورية اختصاص سلطات الضبط الاقتصادي في وضع القواعد التنظيمية

لقد ظهر مصطلح التنظيم في فرنسا في عهد الملك شارل التاسع في الفترة الممتدة 1560-1576 باعتباره تعبيراً عن الإرادة الملكية، وحفاظاً على أملاك الملك، فكان بذلك لا يشغل أي رتبة في الهرم القانوني في تلك المرحلة¹، ثم اتسع نطاق استعمال هذا المصطلح بعد ذلك قبيل الثورة الفرنسية، إذ كُيفت بعض أعمال لويس السادس عشر بهذه الصبغة، وكذلك وجدت العديد من التنظيمات الخاصة بتنفيذ القانون العسكري في هذه المرحلة.

وبعد الثورة الفرنسية تعززت مكانة البرلمان كجهة وحيدة للتشريع، تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات في صورته المطلقة، غير أن التطورات التي طرأت على هذا المبدأ لاحقاً جعلته يصير مرناً ونسبياً يركز على التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطات، مما جعل السلطة التنفيذية تباشر اختصاصاً موازياً لاختصاص السلطة التشريعية بإصدار تشريعات منافسة للتشريعات البرلمانية وفق ما يعرف بالتنظيم².

إن السلطة التنفيذية مكلفة في جميع الأنظمة السياسية بتنفيذ القوانين، فقد صار لها ابتداءً الاختصاص الأصيل في المجال التنظيمي، سواءً ذلك المتعلق بالمسائل غير المخصصة للقانون، أو ذلك المرتبط بتطبيق القانون، ويرتكز منح هذا الاختصاص على الدستور أولاً (مطلب الأول)، غير أن ظهور فكرة الضبط الاقتصادي في غالبية الدول جعلت سلطات الضبط المكلفة بتحقيق هذه الفكرة تمارس الاختصاص التنظيمي استثناءً، ما يستدعي مناقشة قبول هذه الممارسة أمراً محتماً لتبرير هذا الاختصاص لهيئات الضبط الاقتصادي (مطلب ثان)، باعتبارها تمس بمبدأ دستوري رصين هو الفصل بين السلطات المنصوص عليه في ديباجة الدستور الجزائري الحالي، وكذا المادة 15 منه.

¹ - بن سريّة سعاد، مرجع سابق، ص 141.

² - راجحي احسن، مبدا تدرج المعايير القانونية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، 2006، ص

المطلب الأول: الدستور أساس لتحويل السلطة التنفيذية اختصاص وضع القواعد التنظيمية العامة

يشكل الدستور القانون الأسمى في البلاد، فيتضمن القواعد القانونية التي تنظم الدولة، وتصون الحقوق والحريات، وتقرر الواجبات، وتبين نظام الحكم من خلال كيفية تشكيل السلطات الثلاث، واختصاصات كل منها، وكذا العلاقة بينها، وإذ تشكل السلطة التنفيذية في الجزائر وفق دستور 1996 المعدل والمتمم من قطبين اثنين، هما رئيس الجمهورية والوزير الأول، فقد أقرت المادة 143¹ من الدستور اختصاص هذين القطبين بمباشرة السلطة التنظيمية ضمن نظام توزيع الاختصاص بينهما، إذ يمارس رئيس الجمهورية حسب نص هذه المادة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون (فرع أول)، بينما يندرج اختصاص الوزير الأول في إصدار اللوائح التنظيمية لأجل تنفيذ القانون (فرع ثان).

الفرع الأول: اختصاص رئيس الجمهورية في وضع القواعد التنظيمية

يحتل رئيس الجمهورية مركزا جوهريا في النظام السياسي الجزائري منذ الاستقلال، فطالما شكلت وجهة نظره خريطة الطريق لمختلف السياسات الاقتصادية والاجتماعية في البلاد، باعتبار المركز الممتاز الذي يشغله نسبة إلى المؤسسة التشريعية، إذ يملك رئيس الجمهورية الكثير من الوسائل التي يكرس بها هذا المركز الممتاز، سواءاً ما تعلق بهيمته على المجال التشريعي مباشرة من خلال مشاريع القوانين، والتشريع بالأوامر أو إصدار قانون المالية اذا تعذر إصداره من طرف البرلمان، وبصفة غير مباشرة من خلال آلية الإصدار والاعتراض، بل والاستفتاء، فهو أيضا يجوز سلطة إصدار التشريع الموازي، والمقرر من خلال إصداره مراسيما رئاسية ذات طبيعية تنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

¹ - نصت المادة 143 من تعديل دستوري على انه: «يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون».

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الاول» / قانون 16-01 يتضمن تعديل دستوري، السابق ذكره، ص 28.

يعتري مناقشة فكرة إصدار التنظيم المستقل من طرف رئيس الجمهورية الكثير من النقاط، أولها يتعلق بمبررات حيازة رئيس الجمهورية هذا الاختصاص، وثانيها يتعلق بضوابط توزيع الاختصاص بين مجالي القانون والمرسوم الرئاسي، وثالثها يتعلق بالحماية القانونية لهذه المراسيم الرئاسية.

أولاً: مبررات اختصاص رئيس الجمهورية بإصدار التنظيم المستقل

لقد أسس دستور فرنسا لسنة 1958 توجهها جديدا لاختصاص السلطة التنفيذية بالتشريع على الإطلاق بمقابل تقييد البرلمان في مجالات محددة للتشريع¹، وإذ يشكل هذا الدستور كغيره من التشريعات الفرنسية الكثيرة الأخرى نموذج التقليد بالنسبة للمشرع الجزائري فقد تبني المؤسس الدستوري هذه النظرية بوضوح من خلال دستور 1976، لكنه قبل هذا الدستور، كان للمجلس الوطني في دستور 1963 الاختصاص العام في التشريع، دون تحديد لمجالاته، بينما يمارس رئيس الجمهورية السلطة النظامية²، وهذه الطريقة التقليدية لتوزيع الاختصاص بين اللائحة والقانون وفق مبدأي خضوع التنظيم للقانون، وعدم تحديد نطاق القانون³.

وابتداءً من دستور الجزائر لسنة 1976 حصر المؤسس الدستوري الجزائري مجالات اختصاص البرلمان، لتصير محددة على سبيل الحجز⁴، اقتداء بدستور 1958، وأطلق اختصاص التنظيم إلى ما دون ذلك من مجالات، وبقي ذات التوجه وفق النظرية الحديثة في توزيع الاختصاص بين اللائحة والقانون في الدساتير اللاحقة، لسنة 1989، و1996 وما لحقه من تعديلات، فالمادة 143 من الدستور الحالي تقرر صراحة اختصاص رئيس الجمهورية بممارسة السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون والمحددة في المادتين 140، و140 من ذات الدستور.

¹ - بن دحو نور الدين، مرجع سابق، ص 14؛ اوصديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 80.

² - المادة 53 من دستور الجزائري 1963.

³ - أدحيمن محمد الطاهر، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر، 2002، ص 110.

⁴ - راجحي أحسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 423.

بالرجوع إلى مبررات منح اختصاص التنظيم المستقل لرئيس الجمهورية، فهي تتعدد وفق جملة من الاعتبارات المرتبطة بمكانة رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري عموماً، وفي هيكل السلطة التنفيذية على وجه الخصوص، باعتباره قائداً فعلياً لها، يتيح له الدستور التحكم الكامل في جوانبها بدءاً من الوزير الأول إلى غاية أدنى درجة في الإدارة العمومية، ولذلك تظهر جملة من المبررات المفترضة لإعمال اللائحة لدى السلطة التنفيذية¹ ممثلة في رئيس الجمهورية، سنوردها كما يلي:

01- المبررات العلمية والعملية:

يشكل مبدأ الفصل بين السلطات اليوم أحد الأركان الأساسية للأنظمة السياسية الرشيدة، إذ صار الدستور الجزائري وفق تعديل 2016 يقره صراحة من خلال ديباجته والمادة 15 منه، بعدما كان مبدأً فقهيًا يتم الرجوع إليه من طرف المجلس الدستوري في بعض المرات القليلة لدى مباشرته لاختصاصه في الرقابة الدستورية، وهو المبدأ الذي يحقق فعلياً استئثار كل سلطة باختصاصاتها وفق ما يقرره الدستور، والمجلس الدستوري يظل الرقيب على ذلك.

بداية تظهر المبررات العلمية في تولى السلطة التنفيذية مهمة التنظيم بواسطة رئيس الجمهورية من خلال تطبيق مفهوم المخالفة عندما يتعلق الأمر ببطء وتعقيد إجراءات التشريعات الصادرة من البرلمان، فالأكيد أن التشريع البرلماني يخضع لأجل إصداره في صورته النهائية لعدة مراحل قد تمتد لسنوات في بعض الأحيان²، سواء بسبب المناقشات الماراثونية في بعض الأحيان، أو بسبب وجوب احترام الآجال المقررة لإصدار القانون، إذ يمكن أن تصل هذه الآجال وفق القانون البرلماني الجزائري إلى شهرين على الأقل³ وفق الخريطة الزمنية المتضمنة بداية اقتراح مشروع القانون إلى غاية إصداره في الجريدة الرسمية من طرف رئيس الجمهورية، دون افتراض لحدوث الخلف بين غرفتي البرلمان، مما يجعل منطقية تولى رئيس الجمهورية تنظيم بعض المجالات من خلال المراسيم الرئاسية أمراً محتماً، بالنظر في الاعتبار سهولة وبساطة وسرعة إصدار هذه المراسيم الرئاسية، خاصة إذا تعلق الأمر ببعض المجالات

¹ - حول دراجي، مرجع سابق، ص 137.

² - أدحيمن محمد الطاهر، مرجع سابق، ص 11.

³ - حول دراجي، مرجع سابق، ص 145.

الحيوية الحساسة¹، التي يعترتها التغيير والتحول الدائم، ومثاله قانون الصفقات العمومية الذي يصدر بواسطة مرسوم رئاسي لاعتبارات حيوية هذا المجال افتراضا.

يتعلق المبرر العلمي الثاني بسلطة رئيس الجمهورية في التحكم في الإدارة العمومية بشكل تام، إذ يفترض لسيرورة المرفق العمومي الذي يشكل جزءا هاما من الإدارة العمومية إدارته من ذات السلطة المكلفة بتسييره، لذلك يشكل التنظيم بشكل عام الوسيلة الأمثل لتأطير المرافق العمومية²، وفق ما تراه السلطة التنفيذية مناسبا باعتبارها افتراضا الأقرب للاحتكاك بالمرتفقين، سواء من خلال توفرها على المعلومات والإحصاءات العلمية الدقيقة والضرورية لسيرورة المرفق العمومي، أو من خلال الكفاءة المفترضة لعناصر السلطة التنفيذية على هذا المستوى، وبالتالي تحقيق متطلبات الحكم الراشد القائم على السرعة والفاعلية³.

أما بخصوص المبررات العملية لتولي رئيس الجمهورية مهمة إصدار التنظيم المستقل في مجال أوسع من القانون، فالأمر يتعلق بداية من قرب السلطة التنفيذية من المواطن في الغالب، ذلك أن هذا الأخير في احتكاك دائم مع الإدارة لقضاء مصالحه، وبالتالي يتحقق فعليا اقتراب السلطة التنفيذية من الواقع اليومي للمواطنين، الذي يتطلب أيضا سرعة ودقة في طرق تلبية الحاجات المعيشية، لا يمكن للبرلمان من خلال بطء إجراءات عمله، ولا تعدد الآراء المشككة له معالجة هذه الحاجات في الوقت المناسب.

¹ - اوصديق فوزي، مرجع سابق، ص 80.

² - أدحيمين محمد الطاهر، مرجع سابق، ص 11.

³ - لحول دراجي، مرجع سابق، ص ص 146-150.

2- المبررات الدستورية والسياسية:

ينتخب رئيس الجمهورية من خلال الاقتراع العام المباشر والسري لكافة الهيئة الانتخابية عبر كامل الدوائر الانتخابية داخل الوطن وخارجه¹، مما يجعله يحوز تولية شعبية تعطيه الشرعية والمكانة السامية الرفيعة عن باقي المؤسسات في الدولة، وهي تمكنه من مباشرة مختلف الاختصاصات الممنوحة له، بما فيها إصدار التنظيم المستقل في المجالات الواسعة غير المقررة للقانون.

تبرز المبررات الدستورية الداعمة لتولي السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية لاختصاص إصدار التنظيم المستقل من خلال مكانته كقائد للسلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري، وفق ما دأبت تفرقه مختلف الوثائق الدستورية في الجزائر، إذ يمنحه الدستور في الحقيقة الكثير من حزم الاختصاصات، في الحالة العادية أو غير العادية، وهي اختصاصات ذات أبعاد تنفيذية، تشريعية، وقضائية، بالإضافة إلى دوره في تشكيل وتسيير مختلف المؤسسات الدستورية، ودوره أيضا في الدعوة لتعديل الدستور²، أو مخاطبة الشعب مباشرة عبر آلية الاستفتاء التي لا تخضع لأي أنواع من الرقابة³، إذن فلا شك أن هذا الكم الهائل من الاختصاصات نابع من مكانته الرفيعة التي تتعدى في الحقيقة مكانة السلطة التشريعية المختصة بإصدار القانون، مما يجعل إصدار رئيس الجمهورية للتنظيم المستقل أمرا منطقيًا ومبررا، ضمن نطاق الدستور الذي خوله تلك الاختصاصات الكثيرة.

وفي ذات الاتجاه المتعلق بالمبررات الدستورية في اختصاص السلطة التنفيذية بإصدار التنظيم، فالأكيد أن الحكومة ومن ورائها الوزير الأول ورئيس الجمهورية ملزمون بتطبيق مخطط عمل الحكومة الذي تضعه وفق تصور مجلس الوزراء⁴، هذا المخطط ينبع أيضا من تصور ناتج عن برنامج انتخابي

¹ - المادة 85 من تعديل دستور 2016 والتي نصت: «ينتخب رئيس الجمهورية، عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري...» قانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، السابق ذكره، ص 16.

² - المادة 211 من المرجع نفسه، ص 36.

³ - المادة 91/ف 8. من المرجع نفسه، ص 18.

⁴ - المادة 93 من تعديل الدستور 2016، سابق ذكره، ص 93.

قدمه رئيس الجمهورية لأجل إقناع الهيئة الناجبة به، ولأجل تطبيق هذا المخطط لا بد إلزاما من إصدار جملة من المراسيم الرئاسية والتنفيذية التي تمثل الإطار القانوني الأمثل لتنفيذ سياسات الحكومة¹ بشكل دقيق وسريع وفق ما تطرقنا إليه سابقا.

أما بخصوص المبررات السياسية التي تعزز دور السلطة التنفيذية في إصدار التنظيم، فهي تظهر بجلاء ضمن الخريطة السياسية التي طالما كانت تعكس هيمنة بعض الأحزاب السياسية على تركيبة السلطتين التشريعية والتنفيذية لفترات طويلة في حياة النظام السياسي الجزائري، مما ينتج الاستقرار الدائم² لتركيب السلطة التنفيذية، ويضفي عليها القوة والتجانس، الذي يعزز ثقة الأفراد فيها، والتي تفوق في كثير من الأحيان ثقتهم في البرلمان، الذي قد يشهد بعض الطفرات والهزات السياسية من مرحلة إلى أخرى، مما يبرر في الحقيقة أحقية السلطة التنفيذية في إصدار تلك التنظيمات المنظمة لشتى مناحي الحياة اليومية لهؤلاء الأفراد.

ثانيا: ضوابط توزيع الاختصاص بين مجالي القانون والمرسوم الرئاسي

تتعلق السلطة التنظيمية في النظام القانوني الجزائري بشقين أساسيين، أولهما يتعلق بالتنظيم المستقل المنعقد لرئيس الجمهورية في المسائل غير المخصصة للقانون، والثاني مرتبط بتنفيذ القوانين من خلال المراسيم التنفيذية الصادرة عن الوزير الأول، وإذ يظهر التنظيم المستقل المصدر عن رئيس الجمهورية بصفته موازيا للقانون في تنظيم بعض المجالات غير المخصصة للقانون، لا بد من خلال هذا العنصر من الوقوف على ضوابط توزيع الاختصاص بين مجالي القانون والمرسوم الرئاسي.

بخصوص ضوابط توزيع الاختصاص بين مجالي القانون والتنظيم المستقل، فقد حاول الفقه الدستوري والإداري إيجاد بعض المعايير التي تحدد نطاق المجالين، فذهب الفقيه هوريو للقول بوجود وضع حد فاصل بين القانون والتنظيم، فكل ما من شأنه المساس بحقوق الأفراد وحررياتهم أو بأموالهم،

1- حول دراجي، مرجع سابق، ص 155.

2- أدحيمين محمد الطاهر، مرجع سابق، ص 17، 18.

سواء بتحديد هذه الحقوق والحريات، أو كيفية ممارستها، و ضمانات حمايتها، فهو من اختصاص القانون، ويبقى للتنظيم اختصاص تنفيذ هذا القانون، وهذا تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، أين تختص السلطة التشريعية بالتشريع بينما تختص التنفيذية بالتنفيذ، وهذا لأجل حماية الأفراد من طغيان الحكام، باعتبار أن البرلمان ضماناً ضد هذا الطغيان، لأن القانون يتعلق بتحديد المراكز القانونية للأفراد، بينما يبقى للسلطة التنفيذية مهمة إنشاء وتسيير المرافق العامة باعتباره عملاً يتعلق بالإدارة العامة وتنفيذ القانون ليس إلا¹.

وتعرض هذا التوجه للنقد الشديد، خاصة من الفقيه **دوجي** باعتباره حد من تدخل السلطة التنفيذية في مجال القانون، لكنه لم يجد البرلمان من إمكانية التدخل في عملية التنفيذ، وذلك في ظل تجاهله لتحديد المجالين من الأساس، بالإضافة إلى أن موضوع المرافق العمومية يدخل لزاماً ضمن نطاق القانون²، بل يمكن أن يتعلق بحقوق والأفراد وحرياتهم، مما ينتج بعض الاحتلال في هذه النظرية، والأكثر من ذلك أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يبرر عدم التعاون التام بينها، خاصة إذا علمنا احتياج بعض المجالات للسرعة والمرونة لمعالجة بعض المآزق وإن كانت تتعلق بحقوق الأفراد وحرياتهم، بالإضافة إلى كوننا نتكلم في العصر الحالي عن التنظيم المستقل الذي يصدر من رئيس الجمهورية الحائز افتراضاً على شرعية شعبية تفوق تلك التي يتمتع بها البرلمان، فكيف له أن يكتفي بمهمة التنفيذ فقط؟

التوجه الثاني في تحديد مجالي القانون والتنظيم المستقل يقوم على مبدأ هدم الحواجز بين القانون والتنظيم، ومن أنصار هذا التوجه الفقيه **مالبرغ**، الذي يعتبر أن لا اختلاف بين القانون والتنظيم من حيث المضمون، بل الاختلاف نابع من حيث مصدرهما، وبالتالي الاعتراف بسمو القانون على التنظيم، فالأول مصدره البرلمان الذي يعبر عن الإرادة العامة للامة، والثاني مصدره

1 - كيواني قدم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة الجزائر، 2012، 26.

2 - أدحيمين محمد الطاهر، مرجع سابق، ص 91.

السلطة التنفيذية التي تتولى التنفيذ، وبالتالي فالقانون وفق هذا المنطلق هو من يحدد مجال تطبيق التنظيم، بل قد يعدله أو يلغيه، فهو تابع له، وبذلك ليس هناك مجال لتحديد نطاق القانون وللتحديد التنظيم وفق هذا الرأي، غير انه لابد من احترام سمو القانون على التنظيم، وهو ما يترتب عليه عدم قدرة التنظيم المساس بالقانون الغاء أو تعديلا¹. وقد تعرضت هذه النظرية أيضا للنقد، فهي لم تبرر لوجود اللوائح المستقلة بذاتها، والتي لا تحتاج للقانون لإصدارها، فهي تشكل تشريعا مبتدأ، خاصة عندما نتكلم عن تطور الأنظمة السياسية والاجتماعية والاقتصادية أين يحتاج التشريع للوائح التنظيمية المستقلة لتنظيم بعض المجالات الحساسة التي لم يتطرق اليها، مثل لوائح الضرورة، ولوائح التفويض².

والتوجه الثالث مبني على لما يتبناه القانون الوضعي من خلال تحديد مجالي القانون والتنظيم المستقل تحديدا قانونيا أو دستوريا محددًا، فقد سعى الفقه الدستوري والإداري إلى إيجاد أسلوب بسيط في توزيع الاختصاص بين المجالين من خلال تحديد الموضوعات التي يشرع فيها القانون والتنظيم، وكان ذلك وفق نظريتين إحداهما تقليدية والأخرى حديثة.

يتنازع فكرة توزيع الاختصاص بين مجالي اللائحة والقانون نظريتين اثنتين، الأولى كلاسيكية تقليدية يتم فيها حصر اختصاص السلطة التنفيذية ممثلة في المراسيم الرئاسية بمهمة التنفيذ فقط، ويطلق للسلطة التشريعية مختلف المجالات لتنظيمها بواسطة القانون الذي يعبر افتراضا عن الإرادة العامة للأمة³، وذلك تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه الضيق، وبالتالي يصبح التنظيم وفق هذه النظرية تابعا للقانون غير مستقل عنه، باعتباره يصدر تنفيذا للقانون ليس إلا⁴.

1 - أدحيمن محمد الطاهر، مرجع سابق، ص 92.

2 - المرجع نفسه، ص 92.

3 - صحراوي مهار، مرجع سابق، ص 36.

4 - بن دحو نور الدين، مرجع سابق، ص 86.

والنظرية الثانية حديثة، وهي تقوم على أساس الاستقلال والانفصال والتوازي بين القانون والتنظيم المستقل، باعتباره عملاً قانونياً يصدر لتنظيم مجالات موازية لتلك التي يعالجها القانون، باعتبار انفصال التنظيم المستقل الصادر عن رئيس الجمهورية عن ذلك المتعلق بتنفيذ القوانين، ولهذا فقد انقسمت المجالات المعالجة لاحتياجات الأفراد اليومية إلى قسمين، أحدهما يختص به البرلمان عبر القانون، وهو محدد بمجالات معينة تعييناً واضحاً، وفق مسمى الاختصاص المحجوز للبرلمان، والثاني يختص به رئيس الجمهورية لا يتعلق بتنفيذ القانون، بل يشرع في مسائل توازي تلك المقررة للقانون، ولكنها ليست ضمن نطاق ما هو محجوز للبرلمان، غير أنها في كافة الأحوال تحتل مرتبة دنيا عن القانون ضمن هرم تدرج قوة القوانين¹، بالرغم من كونها موازية له، وفي هذا الصدد يقول الأستاذ فالين: "إنه لم يعد من الممكن بعد دستور سنة 58 الحديث عن سمو مطلق للقانون على التنظيم "اللائحة"، وحقيقة القول هي أن كلا من القانون والتنظيم "اللائحة" أصبحا سيدين في مجاليهما المحدد لهما في الدستور، ومع ذلك فإن سمو القانون على التنظيم، يبقى قائماً كما كان في الماضي بالنسبة للتنظيمات التنفيذية، وبالنسبة للمسائل التي لا يجوز تنظيمها إلا بقانون والتي تركت لحماية القانون وحده دون غيره من التصرفات القانونية².

وكان لدستور فرنسا لسنة 1958 الأثر السابق البالغ في تبني هذا الأسلوب، باعتبار تراجع دور البرلمان وعجزه عن مواجهة الحروب والأزمات من جهة، ومن جهة ثانية إثر تعزز مكانة رئيس الجمهورية الذي صار ينتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر، وهو ما جعل لرئيس الجمهورية الشرعية الشعبية التي كان يحوزها البرلمان سابقاً³، غير أنه لا بد من التموهيه أن هذا الدستور أرسى قاعدة

1 - صحراوي مهار، مرجع سابق، ص 48.

2 - المرجع نفسه، ص 48.

3 - بن دحو نورالدين، مرجع سابق، ص ص 87-90.

مفادها تقاسم مسألة التنظيم بين رئيس الجمهورية والوزير الأول¹، ويتبنى المؤسس الدستوري الجزائري هذه النظرية من خلال مقتضيات المواد 140، 141، 143 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

تجدر الإشارة أخيرا أن أسلوب تحديد مجالات تدخل التشريع في الدستور الجزائري يستدعي في الكثير من الأحوال تدخل المجلس الدستوري للوقوف على الفصل في تنازع الاختصاص بين المجالين، خاصة عندما نرى تحديد مجال تدخل البرلمان وفق بعض العبارات الفضفاضة التي تشمل الاتساع والتضييق من هذا المجال، ليتحمل في الأخير المجلس الدستوري مسؤولية تحديد هذا المجال، والذي يتوجب عليه فحص جميع مواد الدستور ولا يكتفي بتلك المقررة في المادتين 140، 141 حتى يحدد مجال القانون، إذ يلاحظ في كثير من المواد الأخرى تنظيم بعض المسائل بالقانون أو القانون العضوي فهي بذلك لا تدخل في مجال التنظيم المستقل.

ثالثا: الحماية القانونية للمراسيم الرئاسية

بداية تعتبر المراسيم الرئاسية سلطة لصيقة برئيس الجمهورية، مما يجعلها سلطة شخصية² بجميع المقاييس، لا يمكن لصاحبها تفويضها أو التنازل عليها³، وهي سلطة قائمة بذاتها وأصيلة وغير مشروطة، وهي تشرع في المجالات التي لا تدخل ضمن النطاق المحجوز للبرلمان عبر القانون، أي المسكوت عنها تنظيما بواسطة قانون في الدستور، فتتسع دائرتها اتساعا كبيرا جدا ذلك أنها تصير غير محصورة بمكان أو زمان إلا بالتحديد المقرر في الدستور للقانون، وذلك في مختلف المجالات، فهي في نهاية المطاف قوانين بالمعنى المادي⁴.

1 - حول دراجي، تطور مكانة المراسيم الرئاسية في النظام الدستوري الجزائري، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، ع 11، جامعة الخلفة، الجزائر، 2018، ص 417.

2 - بن مسعود احمد، بن رمضان عبد الكريم، الاختصاص التنظيمي بين المبدأ والاستثناء في مجال الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص 196.

3 - راجحي أحسن، مبدا تدرج المعايير القانونية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 429.

4 - صحراوي مهار، مرجع سابق، ص 99.

إن اختصاص التنظيم المستقل بمجالات موازية للمجالات المقررة للقانون يجعلها تفوق مسألة التنظيم الذي يظل تابعا في الحقيقة إلى التشريع، إذن، فالمراسيم التنظيمية المستقلة هي سلطة إنشائية يمكن لرئيس الجمهورية من خلالها إنشاء قواعد قانونية مستقلة تعالج موضوعا من المجالات المقررة له، ويساهم في هذه الرؤية اختصاص المجلس الدستوري الجزائي بالرقابة على دستورية القوانين والتنظيمات، مما يجعلهما في كفة متوازنة تحقيقا¹.

وعلى عكس التشريع بشقيه الأصلي المتمثل في القانون والقانون العضوي، والتشريع المزاحم المتمثل في الأوامر التشريعية، يكتنف الكثير من الغموض إجراءات إصدار المرسوم الرئاسي في الجزائر، وكيفية تحضيرها، وآجال مراحل إصدارها، والرقابة المطبقة عليها.

إذن، فالنسبة لإجراءات تحضير المراسيم الرئاسية فلا يظهر أي إطار قانوني واضح ومستقل يبين هذه المسألة، فنصت عليها الفقرة 6 من المادة 91 من الدستور، باعتبار أن رئيس الجمهورية يوقع المراسيم الرئاسية، ونصت عليها المادة 143 من الدستور، باعتبارها تحدد مجال إصدارها، غير أنه بالاطلاع على موقع الأمانة العامة للحكومة يظهر أنها تلعب دورا محوريا في إعداد مشاريع المراسيم باعتبارها صارت تابعة لرئاسة الجمهورية، حيث ينظمها المرسوم الرئاسي رقم 01-197 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها²، وذلك بالاعتبار أن الأمانة العامة للحكومة أصبحت جهازا من أجهزة رئاسة الجمهورية، يكلف بتنسيق النشاط الحكومي وتعمل على إعداد مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية³، وفق جملة من المراحل التي يظهر أيضا فيها دور الوزير المعني بالقطاع،

1 - حول دراجي، موقع اللاتحة في النظام القانوني الجزائري بين سلطة التشريع وسلطة التنظيم، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة الخلفة، المجلد 11، العدد الأول، 2019، ص 440.

2 - مرسوم رئاسي رقم 01-197 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، ج ر ج ج ، ع 40، الصادرة في 25 يوليو 2001.

3 - حول دراجي، تطور مكانة المراسيم الرئاسية في النظام الدستوري الجزائري، مرجع سابق، ص 415.

لينتهي الأمر بالنص على مستوى الأمانة العامة للحكومة لأجل التدقيق في الصياغة والتأكد من جميع الضوابط والتوقعات والملاحظات اللازمة لذلك¹.

إذن يوقع رئيس الجمهورية المراسيم الرئاسية، وتنشر في الجريدة الرسمية وفق إجراءات الإصدار المقررة لغيرها من النصوص، وهي لا تخضع لأي نوع من أنواع الاستشارة أو التقييد غير تلك المتعلقة باحترام توزيع الاختصاص بينها وبين القانون، والتي في الحقيقة سيقف عليها المجلس الدستوري لاحقاً، باعتبار أن المادة 186 من الدستور أقرت للمجلس الدستوري الفصل في دستورية التنظيمات برأي، وهي رقابة اختيارية تخضع لآلية الإخطار عكس تلك الوجوبية المقررة للقوانين العضوية، بالرغم من إمكانية معالجة هذه المراسيم الرئاسية لمواضيع خطيرة نسبياً.

وتجدر الإشارة في آخر هذا العنصر أن المراسيم الرئاسية تعبر في الحقيقة قرارات إدارية بتطبيق المعيار العضوي بناء على جهة إصدارها، فهي وفق هذا المنطلق خاضعة لرقابة القضاء الإداري ممثلاً في مجلس الدولة متى اتسمت بعدم المشروعية سواء تعلق الأمر بالظروف العادية أو غير العادية، لكنها قد تصطدم في حالات كثيرة بالحصانة المقررة لأعمال السيادة² مما يعفيها من هذه الرقابة³.

الفرع الثاني: اختصاص الوزير الأول في وضع القواعد التنظيمية

وزع الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم السلطة التنفيذية بين قطبين أساسيين، أولهما رئيس الجمهورية، والثاني هو الحكومة ممثلة بالوزير الأول، وبعد التطرق لمقتضيات السلطة التنظيمية المستقلة المقررة اختصاصاً لرئيس الجمهورية، تضمنت المادة 143 من الدستور في فقرتها الثانية تقرير اختصاص الوزير الأول في المجال التنظيمي المرتبط بتطبيق القانون، أي السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، من خلال التوقيع على المراسيم التنفيذية، وهي الصلاحيات التي أقرتها

1 - موقع الأمانة العامة للحكومة، تاريخ الاطلاع، 28 أوت 2019، 16:45، متاح على الرابط:

<https://www.joradp.dz/HAR/Sgg.htm>

2 - حول دراجي، مكانة اللائحة في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 88 وما بعدها.

3 - راجي احسن، مبدأ تدرج المعايير القانونية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص ص 444-447.

فقرتين 2 و 4 من المادة 99 من الدستور الحالي¹.

لقد شهد النظام الدستوري الجزائري في دستور 1996 تذبذبا في إقرار الثنائية الحقيقية في السلطة التنفيذية، مما أنتج جملة من النقاط الواجبة التحقيق، أولها يتعلق بالاختلال في ممارسة صلاحية إصدار اللوائح التنفيذية، بين استقلالية تامة للوزير الأول في ذلك، أو مشاركة رئيس الجمهورية في هذه المسألة، كما أن النظام شبه الرئاسي -المعتمد افتراضا في هذه المرحلة- كثيرا ما ينتج حالات حدوث التنازع في الاختصاصات بين قطبي السلطة التنفيذية، وأخيراً فالسلطة التنفيذية يمكن أن تتوسع تركيبها لتشمل باقي عناصر السلم الإداري، الذين لهم صلاحية إصدار قرارات إدارية تنظيمية ذات طبيعة تنفيذية.

أولاً: التطور الدستوري لاختصاص إصدار المراسيم التنفيذية في دستور 1996

يعرف المرسوم التنفيذي بأنه فئة من القرارات الإدارية العامة المتضمنة للأحكام الجزئية التفصيلية اللازمة لتوفير الشروط الإدارية الموضوعية والإجرائية الكفيلة بتطبيق القانون بشكل سليم وفعال²، فهي تتسم وفق هذا المنطلق بخاصيتين أولهما أنها ترتبط ارتباطاً مشروطاً بصدور القانون والتنظيم المستقل، فهي ليست عملاً مستقلاً قائماً بذاته، بل تابعة للتشريع غير منفصل عنه، والخاصية الثانية أن مجالها محدد عكس المراسيم الرئاسية، إذ ينحصر مجال تطبيق المراسيم التنفيذية التنظيمية على مضمون التشريع المقترنة به³.

من خلال مقتضيات صدور وتعديل دستور 1996 مر المرسوم التنفيذي بمراحل ثلاثة، لكن قبل ذلك لا بد من التنويه أن تنفيذ القانون قبل دستور 1989 كان بيد رئيس الجمهورية سواء من

¹ - نصت المادة 99 على ان: «يمارس الوزير الأول، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في

الدستور، الصلاحيات الآتية: ... 2- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، ... 4- يوقع المراسيم التنفيذية،...».

قانون 01-16 المتضمن تعديل دستوري، السابق ذكره، ص 19.

2 - دحاس صونية، مرجع سابق، 2011، ص 54.

3 - أدهيمن محمد الطاهر، مرجع سابق، ص 165.

خلال مراسيم التطبيق¹ في دستور 1963، أو من خلال المراسيم² المقررة في دستور 1976، من خلال اضطلاع السلطة التنظيمية³، غير أن دستور 1989 الذي شهد منصب رئيس الحكومة كقطب ثان في السلطة التنفيذية بعد تعديل 1988، أين اقر لرئيس الحكومة صلاحية التوقيع على المراسيم التنفيذية ذات الطبيعة التنظيمية المقررة تنفيذا للقانون الصادر عن المجلس الشعبي الوطني باعتبار أن صلاحية الأوامر التشريعية كانت منعدمة في هذا الدستور.

بالرجوع للتعديل الدستوري 2016، شهد النص الأصلي لهذا الدستور اختصاص رئيس الحكومة بتوقيع المراسيم التنفيذية التنظيمية باعتباره مختصا بالمجال التنظيمي الخاص بتطبيق القانون، مما يعني استقلاليته الكاملة المفترضة في هذا المجال دون الجوع فيه لرئيس الجمهورية، غير انه بتعديل هذا الدستور سنة 2008، استبدلت تسمية رئيس الحكومة بمصطلح الوزير الأول، وظل وفق نص المادة 143، المادة 125 قبل تعديل دستور 1996،⁴ مكلفا بتطبيق القانون، غير أن توقيعه للمراسيم التنفيذية صار مرتبطا بموافقة رئيس الجمهورية، ضمن توجه جديد لتقليص عديد الاختصاصات المنوطة بالوزير الأول في هذا التعديل، ويظهر من خلال ذلك تحكم رئيس الجمهورية بالمجال التنظيمي بشكل كامل، المستقل منه والمشتق، ويعزز بذلك هيمنته الكاملة على مخرجات السلطة التشريعية ومنها على النظام السياسي، سواء من خلال تكييف التشريع الصادر عن البرلمان وفق نصوص تنفيذية متوافقة تماما مع برنامجه الشخصي، أو التأخر أو الامتناع عن إصدار تلك المراسيم، ليجعل الوزير الأول في مواجهة أخرى مع البرلمان غير تلك الناتجة عن المسؤولية السياسية للحكومة، يحدد رئيس الجمهورية فعليا مخطط عملها لتنفيذ برنامجه السياسي. وبصدور التعديل الدستوري لسنة 2016

1 - المادة 81 من مرسوم رئاسي رقم 89-18 المتعلق بدستور 1989، السابق ذكره، ص 244.

2 - حول دراجي، مكانة اللائحة في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق، ص 189.

3 - المادة 111 من الأمر 76-97 مؤرخ في 30 ذي القعدة 1396 الموافق لـ 22 نوفمبر 1976، يتضمن اصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية... سنة 1976، ج.ر.ج، ع 94، الصادر في 24 نوفمبر 1976، ص 1312.

4 - المادة 2/125 من مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 26 رجب 1417 الموافق لـ 7 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه... سنة 1996، ج.ر.ج، ع 76، الصادر في 8 ديسمبر 1996، ص 26.

استرجع الوزير الأول اختصاصه بتنفيذ القانون من خلال المراسيم التنفيذية دون الموافقة المسبقة من رئيس الجمهورية، وهو الاختصاص المهم من جملة الاختصاصات الأخرى المسترجعة من خلال هذا التعديل¹، ليضطلع الوزير الأول بمهمته الأصيلة في تنفيذ القوانين وفق ما تعده الحكومة في مخطط عملها، مع الإشارة أن تعيين الوزير الأول صار مرتبطا باستشارة الأغلبية البرلمانية وإن كانت هذه الاستشارة شكلية أكثر ممن كونها فعلية، باعتبار سلطة رئيس الجمهورية الكاملة في الإبقاء على نفس الوزير الأول بالرغم من رفض مخطط عمل حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني، ليجد المجلس نفسه أمام الحل الوجوبي إذا ما تم رفض مخطط عمل الحكومة للمرة الثانية².

إن إصدار المراسيم التنفيذية المرتبطة بالتشريع يتنازعه هو الآخر اتجاهين اثنين، أولهما يتعلق بكفاية النص الدستوري كأساس لإصدار هذه المراسيم تنفيذًا للقانون، دون الحاجة إلى إحالة صريحة من البرلمان، بالنظر في الاعتبار أن الدستور قد قرر هذه السلطة للوزير الأول باعتباره مكلفًا بتطبيق القانون، والثاني يصر على وجوب النص الصريح من القانون للإحالة على التنظيم التنفيذي، ويدلل على ذلك سكوت المجلس الدستوري الجزائري على عدد من الإحالات التي تتضمنها القوانين بمناسبة رقابة المطابقة التي يمارسها عليها، وإثارته لبعض منها³، بالرغم من الآراء الفقهية التي تتهم كثرة الإحالات على التنظيم بانها تشكل عدم اختصاص سلمي من البرلمان⁴.

1 - تضمن التعديل الدستوري استرجاع الوزير الأول لاختصاصي التوقيع على المراسيم التنفيذية، ورئاسة اجتماعات الحكومة.

2 - المواد 94، 95، 96 من تعديل دستوري 2016، السابق ذكره، ص ص 19.

3 - رأي رقم 01 - ر.ق.ع - م د - 05 مؤرخ في 10 جمادى الأولى عام 1426 الموافق 17 يونيو سنة 2005، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور، ج ر ج ج ، ع 51 الصادر في 20 يوليو 2005.

4 - بن مسعود احمد، أحكام السلطة التنظيمية في الأنظمة الدستورية المقارنة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، الجزائر، 2017، ص 190.

ثانيا: تنازع الاختصاص التنظيمي بين رئيس الجمهورية والوزير الأول

يرتكز النظام شبه الرئاسي على ثنائية عضوية ووظيفية في السلطة التنفيذية، يمثلها رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، من خلال تمتع القطبين بجملة من الصلاحيات والاختصاصات التي تمارس افتراضا باستقلالية تامة بينهما، وإذ تعرف هذه النظم في أمثلتها الشائعة اختصاص رئيس الجمهورية بمجالى الخارجية والدفاع، فما تعلق لغير ذلك من المسائل، فيعود التنظيم فيه لرئيس الحكومة، وهذا ما هو معتمد في النظام السياسي الجزائري¹، وكذلك النظام السياسي التونسي وفق دستور 2014².

يرى الأستاذ باكتيت أن التفرقة بين المراسيم التنظيمية المستقلة والمراسيم التنظيمية التنفيذية في فرنسا أصبحت الآن غير معمول بها في القانون الدستوري³، باعتبارهما يخضعان لنفس النظام القانوني، فكلاهما يصدران من جهة تنفيذية ذات طبيعة إدارية، وهما يدخلان ضمن المجال التنظيمي للسلطة التنفيذية، ودليل ذلك أن كلاهما يخضع لرقابة مجلس الدولة في النظام الدستوري الفرنسي، أما في النظام الدستوري الجزائري فهما يختلفان في التدرج القانوني، إذ يسمو المرسوم الرئاسي على المرسوم التنفيذي، مما يعزز إمكانية التنازع بينهما تنظيم بعض المسائل المرتبطة بتنفيذ القوانين، وتشهد على ذلك بعض التجارب العملية التي تجاوز فيها المرسوم الرئاسي مهمة التنظيم المستقل، ليختص بالتنظيم التنفيذي، ومثال ذلك:

- المرسوم الرئاسي رقم 11-90 المؤرخ في 23-02-2011 الخاص باستخدام الجيش في إطار مكافحة الإرهاب والتخريب، والذي صدر تنفيذا للأمر رقم 11-01 المؤرخ في 23-02-2011 المتضمن رفع حالة الطوارئ⁴.

1 - المادة 91 من تعديل دستوري 2016، السابق ذكره، ص 17.

2 - الفصول 77، 93، 94 من دستور تونس لسنة 2014.

3 - حول دراجي، موقع اللائحة في النظام القانوني الجزائري بين سلطة التشريع وسلطة التنظيم، مرجع سابق، ص 441.

4 - ج ج ج، ع 12، الصادر في 23 فيفري 2011.

- المرسوم الرئاسي رقم 02-403 المؤرخ في 26-11-2002 المحدد لصلاحيات وزارة الشؤون الخارجية¹، بينما يحدد الدستور لرئيس الحكومة مسالة توزيع الصلاحيات في الوزارات.

لقد أوجد الأستاذ سعيد بوالشعير بعض التبرير لصدور مراسيم رئاسية تنفيذية في المجالات السابقة، باعتبارها ترتبط بالمهام الدستورية المباشرة لرئيس الجمهورية كما أسلفنا، وإن كان الدستور في الحقيقة يتضمن حكما صريحا لا استثناء عنه بخصوص اختصاص الوزير الأول في تنفيذ القوانين، وليس رئيس الجمهورية، غير أن الأمر لم يتوقف على هذه المجالات فحسب، بل تعداها إلى مجالات أخرى، مثل قانون الميزانية، أين يتم توزيع أو تحويل ونقل اعتمادات الميزانيات القطاعية بواسطة مراسيم رئاسية في كل مرة، والعديد من المجالات أخرى التي تثبت أيضا تنظيمها بواسطة هذه المراسيم الرئاسية ذات الطبيعة التنفيذية².

لقد أوجد أيضا الدكتور حول دراجي تبريرا اخر لصدور المراسيم الرئاسية ذات الطبيعة التنفيذية مكان المراسيم التنفيذية، باعتبار أن رئيس الجمهورية يمكنه الحلول محل الوزير الأول باعتباره رؤوسا له، بل الأمر قد يكون قانونيا دستوريا باعتبار أن الوزير الأول قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 كان لا يوقع المراسيم التنفيذية إلا بموافقة صريحة من رئيس الجمهورية³، غير أن التعديل الدستوري المذكور أقر للوزير الأول هذا الاختصاص منفردا، مما يعني وجوب حصر اختصاص تنفيذ القوانين بيد الوزير الأول، ويقدم المؤسس الدستوري التونسي حلا دستوريا معقولا لإمكانية تنازع الاختصاص بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة من خلال تدخل المحكمة الدستورية التي تبث فيه في أجل أقصاه أسبوع من تاريخ رفع الطلب المقدم أمامها من أحرص الطرفين⁴.

1 - ج ر ج ج، ع 79، الصادر في 01 ديسمبر 2002.

2 - سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، الطبعة الثانية، د. م. ج، الجزائر، 2013، ص 441، 442.

3 - حول دراجي، موقع اللائحة في النظام القانوني الجزائري بين سلطة التشريع وسلطة التنظيم، مرجع سابق، ص 442.

4 - الفصل 101 من دستور تونس لسنة 2014.

تجدر الإشارة في آخر هذا العنصر إلى إمكانية إنحراف المراسيم التنفيذية عن مغزاها في تنفيذ القوانين، أو تأخر صدورها، أو إنعدامه، مما يعطل فعليا تطبيق القانون، باعتبار أن الحكومة غير مقيدة بزمن محدد لإصدار التنظيم التنفيذي المقرر لتطبيق هذا القانون أو ذلك، خاصة عندما تكون هناك إحالة صريحة من القانون لتنظيم مسألة محددة بذاتها¹، مما قد يقيم المسؤولية على الحكومة من خلال القضاء الإداري في إلغاء تلك المراسيم، أو تعويض الضرر الموجب لعدم إصدارها، بالإضافة إلى الرقابة الدستورية المفترضة على هذه التنظيمات وفق أحكام المادة 186 من الدستور الحالي.

ثالثا: التنظيم الصادر عن الإدارة بدون تكريس دستوري

لقد سبق البيان أن الدستور الجزائري يقرر اختصاص السلطة التنظيمية لقطبي السلطة التنفيذية من خلال رئيس الجمهورية بواسطة التنظيم المستقل، والوزير الأول من خلال التنظيم التنفيذي، ولكن بتفحص لهرم تدرج القوانين تظهر لنا بعض العناصر الأخرى التي تحمل جملة من القواعد ذات الطبيعة التنفيذية التنظيمية، وهي القرارات الإدارية التنظيمية، فيتعدى بذلك الاختصاص التنظيمي المجال الدستوري إلى المجال القانوني، وذلك لأجل تأهيل جهات إدارية أخرى لمباشرة الاختصاص التنظيمي²، لتظهر مرونة نطاق الاختصاص التنظيمي المنصوص عليها في الدستور، إذ من المؤكد أن السلطة التنظيمية التطبيقية أو التنفيذية وفق الدستور محصورة بيد الوزير الأول، إلا أن عدم قدرته على ذلك، نصت القوانين على جهات إدارية أخرى تتمتع بهذه السلطة في مجالات محددة، كما هم الحال بالنسبة للوزراء، الولاة، رؤساء المجالس الشعبية البلدية³.

في البداية لا بد من الإشارة إلى أن القرارات الإدارية تنقسم من حيث مداها إلى قرارات إدارية فردية ذاتية تخاطب شخصا قانونيا معيناً بذاته أو حالة محددة بعينها، مثل القرارات الإدارية التأديبية،

¹ - هريش سهام، مرجع سابق، ص ص 104-105.

² - بن مسعود احمد، بن رمضان عبد الكريم، الاختصاص التنظيمي بين المبدأ والاستثناء في مجال الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص 197.

³ - رضواني نسيم، مرجع سابق، ص 38.

وقرارات إدارية تنظيمية أو لائحية تتضمن قواعد موضوعية عامة ومجردة تنطبق على حالات متعددة نشترك في مضمونها وهي تظل ثابتة قابلة للتطبيق كلما توفرت شروط تطبيقها، ومن أمثلتها اللوائح الإدارية التنظيمية بمختلف أنواعها¹.

وبالرجوع إلى الوزراء، مبدئياً هم لا يتمتعون بسلطة تنظيمية إلا عندما ينص القانون على ذلك، من أجل وضعه موضع التطبيق، ذلك أن الوزير لا يتمتع بسلطة تنظيمية أصيلة قررها له الدستور، إنما يمكنه إصدار قرار تنظيمي بتفويض أو إحالة صريحة من المشرع في قانون ما، وذلك في الاعتبار أنه يملك من المعطيات ما يجعله أقدر على وضع تفاصيل دقيقة لتنفيذ القانون، بالإضافة إلى ذلك يتمتع الوزير بسلطة إصدار قرارات إدارية تنظيمية لتنظيم المرفق العمومي الذي يراسه، دون إحالة من القانون، ذلك أن الرئيس الأعلى في الإدارة التي يشرف عليها وفق مقتضيات السياسة الحكومية، هذا ما يعززه حكم مجلس الدولة الفرنسي بخصوص قرار جمار سنة 1936، الذي أقر للوزير سلطة إصدار التنظيم إذا سمح له القانون بذلك، أو بسبب ضرورات العمل، بل وأكثر من ذلك اعترف المجلس الدستوري الفرنسي للوزراء بهذا الاختصاص بالرغم من عدم النص عليه في الدستور².

في الجزائر لم يظهر في أي دستور اختصاص الوزير بإصدار التنظيم التطبيقي، وفي الدستور الحالي يعتبر الوزير الأول مكلفاً بتنفيذ القوانين، والسهر على سير الإدارة العمومية، غير أننا يمكن أن نلمس دور الوزراء بداية في إصدار المراسيم التنظيمية بشقيها المستقل والتنفيذي من خلال الإجراءات التي تسبق عملية الإصدار وفق الدارسات والمعطيات والآراء التي يقدمها الوزير لتنظيم مجال معين أو تنفيذ قانون محدد³، ثم بمتابعة للعملية التشريعية نصطدم بالكثير من الأحيان بالإحالة على وزراء القطاعات مجتمعين أو فرادى لتنظيم مسائل معينة ينص عليها القانون، أو المرسوم الرئاسي، أو المرسوم

¹ - راجي احسن، مرجع سابق، ص 514.

² - رضواني نسيم، مرجع سابق، ص 39.

³ - بن مسعود احمد، بن رمضان عبد الكريم، الاختصاص التنظيمي بين المبدأ والاستثناء في مجال الضبط الاقتصادي،

مرجع سابق، ص 198.

التنفيذي في بعض الأحيان، ولذلك فالأمانة العامة للحكومة لا تبادر لإصدار أي قرار وزاري إلا بوجود إحالة صريحة ودقيقة من تشريع اعلى، مما يثبت التأهيل القانوني للوزير¹.

أما بخصوص السلطات المحلية، ممثلة في الولاية، ورؤساء المجالس الشعبية البلدية، فهم أيضا يمارسون سلطة تنظيمية خاصة من خلال إصدار القرارات الإدارية التنظيمية ضمن مجال اختصاصهم، وبمقتضى أحكام تشريعية دقيقة وواضحة، أو بحكم أنهم يرأسون مرفقا عمومياً يتطلب تنظيمه إصدار قرارات إدارية تنظيمية، ويمارسون سلطة تنظيمية عامة بمقتضى القرارات الصادرة لتنفيذ مداوات المجالس الشعبية المحلية، أو بموجب مهمتهم في مجال الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام على مستوى الوحدات التي يشغلونها².

يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدية اختصاصه وفق ما يقرره قانون البلدية³، فيسهر على تنفيذ المداوات باعتباره ممثلاً للبلدية، وباعتباره ممثلاً للدولة، يسهر على احترام وتطبيق القوانين والتنظيمات في البلدية، ويسهر أيضا النظام والسكينة والنظافة العمومية، وهو يصدر في سبيل ذلك حملة من القرارات الإدارية التنظيمية، وكذلك الأمر بالنسبة للوالي، الذي يعتبر ممثلاً للدولة على مستوى الولاية ومفوضاً للحكومة، فهو يصدر قرارات إدارية تنظيمية وفق ما يقرره قانون الولاية، سواء تلك المتعلقة بتنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي، وتلك المتعلقة باختصاصه في مجال الضبط الإداري⁴.

من جهة أخرى وباعتبار أن قانون الإجراءات المدنية الإدارية تضمن اختصاص القاضي الإداري للنظر في القرارات الإدارية الصادرة عن الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العمومية ذات

¹ - المرجع نفسه.

² - بن غلة صليحة، مرونة نطاق السلطة التنظيمية في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة الجزائر، 2001، ص 26.

³ - المواد 80 85 88 96 من قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، ج.رج.، ع 37 الصادر في 03 جوان 2011.

⁴ - المواد 102، 110، 115، 124 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، ج ر ج ج، ع 12، الصادر في 29 فيفري 2012، ص ص 18-20.

الصبغة الإدارية¹، تطبيقا للمعيار العضوي، فإن هذه الجهات تصدر أيضا وفق هذا المنطلق قرار إدارية ذات طبيعة تنظيمية قد تشكل أيضا صورة أخرى للتنظيم التطبيقي، بل قد تبرر اختصاص هذه الجهات بممارسة هذه السلطة أيضا.

المطلب الثاني: قبول الأساس التشريعي للاختصاص التنظيمي سلطات الضبط الاقتصادي

يهدف إدماج سلطات الضبط الاقتصادي في النظام القانوني إلى ضبط المجال الاقتصادي من خلال التقليل من نزاعات المتعاملين الاقتصاديين ووضع قواعد السوق وإقامة التوازن بين المصالح المتناقضة، مما يجعل تزويدها بكل الصلاحيات اللازمة أمرا لا مفر منه، إذ يكمن الطابع الرئيس لعملية الضبط في تجميع تلك الصلاحيات بيد السلطة الإدارية المعنية، وهو ما جعل الفقه القانوني يحاول إيجاد مكانة لها ضمن النسيج الدستوري للمؤسسات، باعتبارها تجمع عدد من الاختصاصات التي تناط في الحقيقة بسلطات الدولة الثلاث، التنفيذية، التشريعية، القضائية، والاختصاص التنظيمي الذي يفترض منها ممارسته يعود كما رأينا للسلطة التنفيذية وفق التأصيل النظري لتوزيع الاختصاص بين السلطات الثلاث.

بداية لا بد من الإشارة أن مباشرة الاختصاص التنظيمي من طرف سلطات الضبط الاقتصادي يمر عبر طريقتين اثنتين، أولهما غير مباشر يتم وفق مجموعة من الآليات التي يستعان فيها بهذه السلطات لأجل المساهمة في إصدار التنظيم، والثاني مباشر، يتأسس من خلال إصدار هذه السلطات للتنظيم. إن مساهمة سلطات الضبط الاقتصادي في إصدار التنظيم تنبع من عدة طرق، سواء من خلال الاستشارة، الوجوبية والاختيارية²، الاقتراح، التعليمات، والتوصيات، وذلك بالنظر لتمييز هذه السلطات بميزة التخصص³، التي توفر الحلول المناسبة لمشاكل القطاعات التي تتولى ضبطها، من خلال التشكيلة

1- المادة 800 من قانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر.ج، ع 21، الصادر في 23 أفريل 2008، ص 75.

2 - بن رمضان عبد الكريم، ضوابط توزيع الاختصاص في تنظيم مجال الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص-ص 247-252.

3 - بلماحي زين الدين، النظام القانوني للسلطات الإدارية: دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 217.

المتجانسة التي تمثلها، وكذا سرعة تدخلها، واستقلاليتها في ممارسة هذه المهمة باعتبارها لا تخضع للسلطة الرئاسية التي تميز هيئات السلطة التنفيذية¹.

يتنازع تبرير منح الاختصاص التنظيمي المباشر لسلطات الضبط الاقتصادي العديد من الآراء والحلول، التي تحاول إيجاد مخارج قانونية وأسانيد منطقية لمباشرة هذه الهيئات لهذا الاختصاص، مع المحافظة على المبدأ الدستوري القاضي بالفصل بين السلطات، واحترام توزيع الاختصاص، الذي يسهر المجلس الدستوري في كل الأحوال للمحافظة عليهما، لذلك توجهت الأبحاث والنظريات الفقهية لإيجاد أساس موضوعي معين يؤيد اختصاص هذه الهيئات بالمجال التنظيمي، وهو ما سنراه في الفرع الأول من هذا المطلب، ثم لا بد لنا من تفحص رأي القضاء في هذه المسألة ضمن الفرع الثاني.

الفرع الأول: الحلول الفقهية لإسناد الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي

تمارس السلطة التنفيذية في الأصل اختصاص تنظيم جميع المجالات وفق ما ينص عليه القانون، بما فيها المجال الاقتصادي والمالي، وفق النظرة الكلاسيكية لهذه العملية، وبالرغم من الإرادة المتجهة لانسحاب الدولة من هذا المجال، وإعطاء هذه الصلاحية لسلطات الضبط الاقتصادي، إلا أن السلطة التنفيذية مازالت تحتفظ بممارسة السلطة التنظيمية في بعض المجالات الاقتصادية، سواء بصورة مشتركة مع سلطات الضبط الاقتصادي، أو بصورة انفرادية تامة².

تمارس السلطة التنفيذية الاختصاص التنفيذي في مجالات الاقتصادية بمشاركة سلطات الضبط الاقتصادي من خلال مجموع الآليات المذكورة سابقا وفق مساهمة هذه الأخيرة في المجال التنظيمي، وهي الاستشارة، الاقتراح، التوصيات، والتعليمات، والمقررة في مجالات المنافسة، الكهرباء والغاز، البريد والمواصلات، التأمينات³...

1 - رضواني نسيم، مرجع سابق، ص 23.

2 - دحاس صونية، مرجع سابق، ص 57.

3 - بن مسعود احمد، بن رمضان عبد الكريم، الاختصاص التنظيمي بين المبدأ والاستثناء في مجال الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص 199.

أما بخصوص المجالات التي مازالت تخضع فيها السلطة التنظيمية للسلطة التنفيذية حصراً فتكون عبر إجراء القراءة الثانية من طرف وزير المالية للأنظمة الواردة من مجلس النقد والقرض، ومن خلال إجراء الموافقة على الأنظمة الصادرة من لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها¹، بالإضافة إلى دور الوزير في تنظيم القطاع الذي يمثل ما لم تنشأ سلطة إدارية مستقلة لتنظيمه.

بالعودة إلى الحلول الفقهية التي تبرر قبول الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي، فالغالب أنها تنقسم إلى اتجاهين اثنين، أولهما يعتمد على فكرة التفويض، والثاني يعتمد على فكرة الاختصاص، ستناولهما بالدراسة تباعاً.

أولاً: فكرة تفويض الاختصاص كأساس لاختصاص سلطات الضبط الاقتصادي في وضع القواعد التنظيمية

يعني التفويض أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل المحدد قانوناً بممارسة جزء من صلاحياته إلى شخص أو هيئة أخرى، ضمن ما يسمح به القانون، وفي مسألة محددة²، إذ لا بد أن يكون التفويض جزئياً، ويكون التفويض تشريعياً كما قد يكون إدارياً³، وهو أسلوب يستخدم لإنجاز الأعمال الإدارية بسرعة وكفاءة عالية، لذلك فهو يتلاءم مع عملية الضبط الاقتصادي، إذ يعود للهيئات الإدارية المستقلة وفق هذا الأسلوب اختصاص إصدار الأنظمة التي يعود الاختصاص فيها تأصيلاً للوزير الأول⁴.

يبرر الأستاذ رشيد زوايمية مسألة الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي من خلال تفويضها من طرف السلطة التنفيذية، باعتبار تبعيتها للسلطة التنفيذية حتى وإن كانت لا تخضع

¹ - سويلم محمد، مرجع سابق، ص 281.

² - بوضياف عمار، مرجع سابق، ص 115.

³ - بوضياف عمار، مرجع سابق، ص 115.

⁴ - بعد تشكيل الحكومة، يتخذ الوزير الأول مرسوماً تنفيذياً يتضمن الترخيص لأعضاء الحكومة بتفويض امضائهم، بموجب قرار إداري إلى موظفي إدارتهم المركزية الذين يجوزون على رتبة مدير على الأقل / مبروك حسين، مرجع سابق، ص 353.

للسلطة الرئاسية، ولا الوصاية، وبالتالي فهي تمارس اختصاصا تنظيميا تقنياً لا يتعارض تأهيلها له مع الدستور، مثل ذلك المقرر لمجلس النقد والقرض مثلاً، فكل القواعد التطبيقية للقانون يصدرها المجلس، الذي منحت له السلطة التنفيذية هذا الاختصاص عن طريق التفويض كما هو الحال للوزراء الذي يفوضون من قبل الوزير الأول لتنظيم المسائل القطاعية التي يمثلونها¹.

يقرر القانون الإداري صحة التفويض بتوفر شريطين اثنين، الأول يتعلق بوجود نص صريح يبيح التفويض، والشرط الثاني هو أن يكون النص الذي يبيح التفويض من مرتبة النص الذي يقرر اختصاصات الجهة الأصلية أو أعلى درجة منه، لكننا بتفحص النصوص الدستور لا نعثر على أي حكم صريح يمكن الوزير الأول من تفويض اختصاصه في تنظيم المجال الاقتصادي لسلطات الضبط الاقتصادي، وإن كان الأستاذ عبد الهادي بن زيطة يرى بأن اختصاص هذه الهيئات بالتنظيم لا يتعارض مع الدستور باعتبارها تعمل لحساب الدولة وباسمها²، لكن هذا الطرح قد يصطدم أيضاً بإمكانية أن تكون الدولة في طرف نزاع تحكم فيه سلطات الضبط الاقتصادي، مما يؤثر على استقلاليتها في ممارستها الضبطية بهذه الصورة.

أما بخصوص التفويض التشريعي فيرى أنصاره أن البرلمان ومن خلال إصداره للقانون الذي ينشئ سلطات الضبط الاقتصادي يكون قد قام بتفويض الاختصاص التنظيمي لهذه السلطات، وبالتالي هناك تأهيل مباشر من المشرع لهذه السلطات للقيام بهذا الاختصاص³، ويستدل في ذلك على ما تضمنه النص الدستوري المقرر في المادة 140، الذي يحدد مجالات اختصاص البرلمان بأنه يشترط في: «...14- نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات...»⁴

¹ - عبد الكريم بن رمضان، ضوابط توزيع اختصاص التنظيم في مجال الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص 198.

² - بن زيطة عبد الهادي، نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة - دراسة حالة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 24/23 ماي، جامعة بجاية، 2007، ص 181.

³ - زين العابدين بلماحي، مرجع سابق، ص 205.

⁴ - قانون 16-01 المتعلق بالتعديل الدستوري، مرجع سابق، ص 26.

ثم يتقرر في المادة 62 من الأمر رقم 03-11 المعدل والمتمم انه: «ينحول المجلس صلاحيات بصفته سلطة نقدية في الميادين المتعلقة بما يأتي: ... يمارس المجلس سلطاته، في إطار هذا الأمر، عن طريق الأنظمة...»¹، مما يعني أن البرلمان قد أهل المجلس للقيام بالمهمة التي كلف بها بداية وهي وضع الأنظمة، أو فوضه للقيام بها.

وكذلك الأمر بالنسبة للعديد من الهيئات الإدارية المستقلة التي منحها المشرع اختصاص وضع قواعد قانونية تنظيمية للقطاع الذي تنظمه، بينما في الأساس انه هو مكلف للقيام بها، غير أن مصطلح تفويض البرلمان قد يجرنا إلى الحديث حول قانون التفويض، الذي تنص عليه بعض الدساتير، ومنها دستور الجزائر لسنة 1963، أين يمكن أن يمنح المجلس الوطني لرئيس الجمهورية تفويض إصدار تدابير ذات صبغة تشريعية²، كذلك الدستور التونسي لسنة 2014، إذ يمكن لمجلس نواب الشعب التفويض لرئيس الحكومة إصدار مراسيم تدخل في مجال القانون³.

إذن، فبالرغم أن البرلمان يقر لبعض الهيئات الإدارية المستقلة مسألة تنظيم بعض القطاعات بموجب ما تتضمنه القوانين المنشأة لها، إلا فكرة التفويض التشريعي لقيت بعض الاعتراض⁴، باعتبار أنها ترتبط بتفويض للسلطة التنفيذية لإصدار التشريعات في مدد وحالات معينة، وان البرلمان يمكنه الإحالة للتنظيم مسألة تنظيم تلك القطاعات باعتبار أن تطبيق القانون يندرج ضمن اختصاص المراسيم التنفيذية عموما.

من خلال ما تقدم، يظهر عدم الاقتناع كثيرا بفكرة التفويض بصورتيه التنفيذي والتشريعي كأساس لمنح الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر، ما يوجب البحث عن فكرة أخرى لهذا الأساس.

¹ - أمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، السابق ذكره، ص 10

² - المادة 58 من دستور الجزائر لسنة 1963، السابق ذكره.

³ - الفصل 70 من دستور تونس لسنة 2014.

⁴ - بن رمضان عبد الكريم، ضوابط توزيع اختصاص التنظيم في مجال الضبط الاقتصادي، ص 196.

ثانيا: فكرة التنازل عن الاختصاص كأساس لاختصاص سلطات الضبط الاقتصادي في وضع القواعد التنظيمية

يعبر مصطلح التنازل عن إسناد اختصاص التنظيم كلية لسلطات الضبط الاقتصادي، من قبل السلطة التنفيذية، باعتبار أن مسألة التنظيم مقررة للوزير الأول وفق ما ينص عليه الدستور، وذلك وفق متطلبات تقليص دور الدولة في المجال الاقتصادي، وعدم التدخل المباشر في هذا المجال، وقد لا يشكل اختصاص السلطة التنظيمية إشكالا كبيرا إذا كانت الأنظمة الصادرة عن بعض سلطات الضبط ذات طبيعة تقنية بحثة¹، لكن الأمر غير ذلك عندما يتعلق بمجلس النقد والقرض، الذي يحوز سلطة تنظيمية حقيقية، يتولى من خلالها إصدار الأنظمة الخاصة بمجال الأموال، وله السلطة الكاملة في إصدارها، دون الرجوع لمصادقة وزير المالية، الذي لا يملك إلا إجراء القراءة الثانية، أو الطعن بالإبطال أمام مجلس الدولة في ذلك النظام².

في الحقيقة يتنازع أيضا فكرة التنازل عن الاختصاص اتجاهان اثنان، أولها ينسب التنازل للسلطة التنفيذية، والآخر يقرره للسلطة التشريعية، ويرى الاتجاه الأول أن انسحب الدولة من المجال الاقتصادي يتطلب شغل الفراغ الذي شكله ذلك الانسحاب، مما يعني السلطات الإدارية المستقلة قد استخلفت السلطة التنفيذية في تنظيم جملة من المجالات، باعتبار أن الدستور لا يقر هذه السلطة إلا للوزير الأول، لكن في ظل إصدار مجلس النقد والقرض لأنظمتها بكل استقلالية، فلا يمكن تبرير الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي إلا من خلال فكرة التنازل³، غير أن هذا الاتجاه لقي انتقادا واسعا بسبب تدخل السلطة التنفيذية في مجال تنظيم المجال المالي والبنكي الذي يختص به مجلس النقد والقرض، من خلال إجراء القراءة الثانية⁴.

1 - عشاش حفيظة، مرجع سابق، ص 27.

2 - المادة 65 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم، السابق ذكره، ص 11.

3 - عيساوي عز الدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، مرجع سابق، ص 33.

4 - بن رمضان عبد الكريم، ضوابط توزيع اختصاص التنظيم في مجال الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص 200.

أما الاتجاه الثاني، الذي يرى أن التنازل يكون من قبل السلطة التشريعية، فهو يستند إلى فكرة مفآدها أن الأنظمة التي يصدر مجلس النقد والقرض هي عبارة عن تشريعات بالمفهوم الموضوعي، بل هناك من الأساتذة من يرى اغتصاب مجلس النقد والقرض لهذا الاختصاص من البرلمان¹، بينما لا يلاحظ في الحقيقة انه اغتصاب بقدر ما هو تنازل إرادي من البرلمان للمجلس للقيام بهذا الاختصاص، غير أن هذا الاتجاه أيضا تلقى نقدا مفاده أن العمل التشريعي لا يمكن الطعن فيه أمام القضاء الإداري، مما يجعل الأنظمة الصادرة عن مجلس النقد والقرض تكتسي الطابع الإداري البحث.

في محاولة أخرى لتبرير ممارسة اختصاص التنظيمي من طرف سلطات الضبط الاقتصادي ظهر اتجاه آخر يرى أن مهمة الضبط الاقتصادي الموكلة للهيئات الإدارية المستقلة في سياق الدور الضبطي الجديد للدولة لا بد أن تتمتع بجملة من الاختصاصات التي تحولها المهمة الضبطية، سواء تلك المتعلقة بالتنظيم أو العقاب أو التحكيم أو غيرها²، وهذه الهيئات تشكل نوعا وحيدا من الهيئات وفق ما يراه الأستاذ بلميهوب، ولا بد لها من أن تتمتع بالحرية الكاملة في إصدار القرارات باستقلالية عن السلطة التنفيذية، لأجل تنظيم المجالات الاقتصادية بشكل دقيق وعلى مسافة متساوية من جميع المتعاملين الخواص والعموميين، وقد لاقت هذه الفكرة رواجاً نسبياً غير انه لا بد في نهاية المطاف الاعتراف أن اختصاص التنظيم يبقى منوطاً بالسلطة التنفيذية وفق ما يقره الدستور³.

إن قبول فكرة الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي تظل مصطدمة بعدم الدستورية ضمن النظرة العامة لهذه المسألة، باعتبار انه اختصاص أصيل للسلطة التنفيذية، أو للوزير الأول حصراً، ويعزز هذا الاتجاه عدم إدراج الأنظمة الصادرة ضمن الهرم القانوني الناتج عن فكرة تدرج القوانين التي تقرر ترتيباً محددًا للقواعد القانونية في الدولة يشغل رأسها القانون الأساسي في الدولة، ثم القانون، ثم التنظيم الصادر عن السلطة التنفيذية، ويعزز أيضاً مسألة عدم الدستورية

1 - فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص 77.

2 - Claude CHAMPAUD, *Régulation et droit économique*, op.cit, p.61, et ZOUAMIA Rachid, *droit de la régulation économique*, op.cit, p.16.

3 - فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص 80.

الاعتداء على اختصاص الوزير الأول بتنفيذ القوانين، أو بالأحرى بالاختصاص بالإحالات التي يتضمنها القانون لأجل تطبيق أحكامه¹.

من وجهة نظرنا، ووفقا لما تقدم، لا يمكن قانونا إيجاد تبرير كاف وشفاف لأحقية سلطات الضبط الاقتصادي بالمجال التنظيمي التطبيقي، الذي يعود للوزير الأول بمقتضى الدستور، وهذا بالرغم من كل الامتيازات التي تقدمها هذه الهيئات في مجال الضبط الاقتصادي، خاصة أنها تتمتع بالاستقلالية المفترضة في ممارسة هذه المهمة، بعيدا عن السلطة التنفيذية، وأيضا هي تتمتع بالجانب التقني الفني الذي تتطلبه العديد الجوانب في المجال الاقتصادي والمالي، ومهما يكن من إسقاط لبعض الأحكام لأجل تبرير هذا الاختصاص، فيمكن نقدها، سواء تلك المتعلقة بالتفويض أوالتنازل، أوالضبط، أو حتى بحكم أنها هيئات إدارية لها سلطة إصدار قرارات إدارية تنظيمية، على غرار الوزير، أو الوالي، أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، أو حتى الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري، فهذا الرأي يصطدم بعدم تبعية سلطات الضبط للسلطة التنفيذية، عكس الهيئات الإدارية التي تخضع لرقابة سلطة الرئاسة أو الوصاية الإدارية من طرف السلطة التنفيذية، وبالتالي يفند هذا الإسقاط.

1 - بن رمضان عبد الكريم ، ضوابط توزيع اختصاص التنظيم في مجال الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص ص 202-205.

الفرع الثاني: موقف القضاء في إسناد الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي

بعد المناقشة الفقهية لإيجاد تبرير لإسناد الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي، لابد من النظر في مناقشة القضاء لهذه المسألة، ويمكن متابعة هذا النقاش من خلال آراء المجلس الدستوري أولاً، ثم رأي مجلس الدولة الفرنسي.

أولاً: موقف المجلس الدستوري الفرنسي: أصدر المجلس الدستوري الفرنسي عديد الأحكام بمناسبة اختصاص سلطات الضبط الاقتصادي بالمجال التنظيمي، ومن جملة ما تضمنته تلك الأحكام، يرى المجلس أن المؤسس الدستوري إذ يمنح اختصاص التنظيمي للتطبيقي للوزير الأول فهو يمنحه له بصفة عممة تطبيقاً للقوانين، ولا يمكن أن يمنحه بهذا الشكل لهيئة أخرى، إلا بمقدار عملها وبمقاييس محدودة بالقدر التي تتصرف وتستمر فيه¹.

لقد قضى المجلس الدستوري الفرنسي أن المادة 21 من دستور 1958 لا تشكل عائقاً لاعتراض المشرع لهيئات أخرى غير الوزير الأول أن تحدد معايير تسمح بتطبيق القانون، ووضعه حيز التنفيذ، شرط أن تكون محدودة المجال والمحتوى، باعتبار أن الحكومة تحتفظ بالسلطة التنظيمية العامة، وبالتالي فالسلطة التنظيمية الممنوحة لسلطات الضبط الاقتصادي لا تتعلق بمهام السلطة التنفيذية، المنصوص عليها في الدستور، بل هو اختصاص تكميلي لتطبيق القانون، لذلك عليها ألا تتجاوز مجال هذا التطبيق التكميلي ومضمونه، فهي بذلك سلطة تنظيمية خاصة

pouvoir réglementaire spécial²

إذن، استخلص موقف المجلس الدستوري الفرنسي بناء على أحكامه المتعلقة باحترام أحكام المادة 21 من دستور 1958، المتعلقة بمنح اختصاص التنظيمي للوزير الأول، فالحكم الأول الصادر سنة 1986 والمرتبط بالاختصاص التنظيمي للجنة الوطنية للاتصالات والحريات CNCL، ثم قرار المجلس الدستوري سنة 1989 الخاص بالمجلس الأعلى للسمعي البصري

1 - فتوس خلدوجة، مرجع سابق، ص 92.

2 - نسيمه رضواني، مرجع سابق، ص 44.

CSA، ثم حكمه الصادر سنة 1992 بشأن هيئة ضبط البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية (هيئة ضبط الاتصالات الإلكترونية والبريد وفق المسمى الجديد) ARCEP¹، فجميع هذه الأحكام أقرت إمكانية منح الاختصاص التنظيمي لهيئات الضبط الاقتصادي وفق جملة من الضوابط المتعلقة باحترام تدرج القوانين باعتبار أن ما يصدر عن الوزير الأول يسمو عليها، فهو تنظيم العام، وما يصدر عنها تنظيم خاص، وجب أن يكون أيضا مطابقا للتشريع، وأن يكون في المجالات التقنية المحدودة، والمقيدة المجال².

إن الحلول التي أقرها المجلس الدستوري الفرنسي، وبالرغم من مما تقدمه من اعتراف لإسناد السلطة التنظيمية لسلطات الضبط الاقتصادي، باعتبارها توقف ذلك الكم الهائل من الانتقادات الموجهة للمشروع الفرنسي بخصوص منح هذا الاختصاص لهذه الهيئات، إلا أنها في الحقيقة لم تتعرض لجوهر الإشكال الدستوري الذي يطرحه استحواد تلك الهيئات على اختصاص أصيل للسلطة التنفيذية، ضمن فضاء دستوري واضح تنقسم فيها سلطات الدولة إلى ثلاث، تنفيذية، تشريعية، وقضائية، تمارس كل منها اختصاصها وفق ما يقرره الدستور، والاستعانة بهذه الكيانات الدخيلة على هذا الفضاء يشكل جوهر ذلك الإشكال الدستوري، باعتبارها مستقلة عن كل منها، فمنحها الاختصاص التنظيمي وإن كان يستند على جملة التبريرات المنطقية الخاصة بالمجال المحدود،

¹ - جاء في قرار المجلس الدستوري الفرنسي بمناسبة النظر في قانون المنشأ لهيئة ضبط للبريد والاتصالات السلكية واللاسلكية بقوله "...وبالنظر إلى أن السلطة التنظيمية المخولة الهيئة ضبط الاتصالات في المادة 6-36 L. يقتصر على نطاق اختصاصها ويجب أن يمارس في إطار هذه المادة، وفقا لأحكام قانون البريد والاتصالات ولوائحه التنظيمية بالتالي لا يعتبر خرقا للمادة 21 من الدستور "

"Considérant que la compétence réglementaire reconnue à l'Autorité de régulation des télécommunications par l'article L. 36-6 précité est limitée dans son champ d'application et doit s'exercer, en vertu dudit article, dans le respect des dispositions du code des postes et télécommunications et de ses règlements d'application ; qu'en particulier l'article L. 33-1, auquel renvoie sur ce point l'article L. 34-1, confie à un décret pris après avis de la Commission supérieure du service public des postes et télécommunications le soin de définir les clauses types devant figurer dans les cahiers des charges dont les règles s'imposent aux opérateurs ; que la compétence réglementaire dévolue à l'Autorité s'exerce sous le contrôle du ministre chargé des télécommunications, que par suite le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 21 de la Constitution ne peut qu'être écarté.."

- **CONSEIL CONSTITUTIONNEL** Décision no 96-378 DC du 23 juillet 1996 Loi de réglementation des télécommunications

2 - عبد الكريم بن رمضان، ضوابط توزيع اختصاص التنظيم في مجال الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص 188.

والاختصاص الفني التطبيقي¹، إلا أنه يصطدم باستقلالية هذه الهيئات عن السلطة التنفيذية، بل يصطدم بمكانة هذه الهيئات ضمن النسيج المؤسساتي المبني على ثلاثية السلط في الدستور، فهو يهدم مبدأ الفصل بين السلطات، وفي الحقيقة لا يشكل هذا الهدم خطراً كبيراً، باعتبار أن التعاون بين السلطات قائم لا محالة، بل إن السلطات التشريعية والقضائية قد تمارس اختصاصا تنظيميا عندما يتعلق الأمر بتنظيم داخلي بسيط للبرلمان أو مرفق القضاء، لكنه يتعلق بتهديد مرتبط بالاعتداء على الاختصاص الأصلي لتلك السلطات، دون وجود الأساس الدستوري لذلك الاعتداء، خاصة الاختصاص التنظيمي الذي يقرر القواعد القانونية لممارسة الحريات الاقتصادية.

وبخصوص اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري في هذا الشأن، فلم يظهر له أثر سابق في المسألة، باعتباره كان يغلب على تدخله في مجال الرقابة الدستورية، رقابة المطابقة الوجوبية التي ترتبط بالقوانين العضوية، والتي لا تتعلق غالبا بهيئات الضبط الاقتصادي، إلا تلك المتعلقة بمجال الإعلام، ف جاء في الرأي رقم 02 / ر. م. د / 12 المؤرخ في 08 يناير سنة 2012، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالإعلام، للدستور، ما يلي:

2- فيما يخص المادة 45 من القانون العضوي، موضوع الإخطار، والمحرة كالتالي: «يُحدّد سير سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وتنظيمها بموجب أحكام داخلية تنشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية»²

- اعتبارا أن المشرع العضوي حدّد صلاحيات سلطة ضبط الصحافة المكتوبة كسلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية وفق أحكام المادة 40 من هذا القانون العضوي،

- واعتبارا أنه حوّل لها الحق في تحديد قواعد سيرها وتنظيمها بموجب أحكام داخلية، دون توضيح طبيعة هذه الأحكام.

¹ - بن رمضان عبد الكريم، ضوابط توزيع اختصاص التنظيم في مجال الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص ص 189-188.

² - الرأي رقم 02 / ر. م. د / 12 المؤرخ في 08 يناير سنة 2012، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالإعلام، للدستور، ج. ر. ج، ع 02، الصادر في 15 يناير 2012، ص 19

- واعتباراً أنه إذا كان المشرع يقصد بذلك تحديد قواعد سير وتنظيم سلطة ضبط الصحافة المكتوبة في نظام داخلي، لا يتضمن عند إعداده أحكاماً تمسّ بصلاحيات مؤسسات أو سلطات أخرى، ولا يتطلب تطبيقه إقحام هذه الأخيرة أو تدخلها، ففي هذه الحالة وبالنظر إلى المبدأ الدستوري القاضي بتوزيع الاختصاصات، تُعدّ هذه المادة مطابقة للدستور، شريطة مراعاة هذا التحفظ¹.

يسجل المجلس الدستوري تحفظه على اختصاص سلطة الضبط في إصدار نظامها الداخلي، باعتبار أن النص على هذه السلطة جاء في القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق بالإعلام، لكنه لم يشر ولم يتحفظ على ما تضمنته المادة 40 من نفس القانون العضوي، القاضي بتحديد قواعد وشروط الإعانات التي تمنحها الدولة لأجهزة الإعلام والسهر على توزيعها، وإذ هي سلطة تنظيمية محدودة أو رمزية في مضمونها، إلا أنها لا تخضع للرقابة البعدية للسلطة التنفيذية مثلما يتقرر للهيئات التابعة لها والمنطوية تحت الرقابة الإدارية عليها، أثناء إصدارها القرارات الإدارية التنظيمية، ولم يشر كذلك في ذات الاختصاص التنظيمي إلى المادة 42 من ذات القانون العضوي المتعلقة بإمكانية الهيئة صياغة قواعد عامة ومجردة تحدد شروط وآجال التكفل بالمخالفات المرتكبة من أجهزة الإعلام.

مما تقدم تسجل موافقة المجلس الدستوري الجزائري لرأي المجلس الدستوري الفرنسي في اختصاص الهيئات الإدارية المستقلة وضع قواعد ذات طبيعة تنظيمية، باعتبارها مرتبطة بمجال تخصص هذه الهيئات، إنما تحفظه نابع من ضرورة احترام مبدأ توزيع الاختصاص بين السلطات عند وضع النظام الداخلي الذي قد يخل بأحكام تشريعية تضمنها القانون العضوي المنشئ للهيئة، لكن هذا الاتجاه الذي سلكه المجلس الدستوري لم يصدر بناء على إخطار بعدم الدستورية الذي يمكن إثارته بشأن القوانين والتنظيمات المتضمنة لإنشاء هيئات الضبط الاقتصادي، في ظل التحول الذي شهده تنظيم المجلس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2016، خاصة ذلك المتعلق بالدفع عدم الدستورية.

أخيراً، يمكن أن يلاحظ توجه المشرع الجزائري في حصر منح الاختصاص التنظيمي المستقل لهيئات الضبط الاقتصادي، باعتباره يخشى اصطدامها بعدم الدستورية، فقد قرر ربط مباشرة هذا

1 - رأي رقم / 02.ر.م. د / 12 مؤرخ في 08/01/2012 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالإعلام للدستور، السابق ذكره، ص ص 19-20

الاختصاص للعديد من الهيئات بمصادقة وزير القطاع على الأنظمة الصادرة عنها أو على الأقل إمكانية الاعتراض عليه من خلال القراءة الثانية¹.

ثانيا: موقف مجلس الدولة الفرنسي

لم يتوجه مجلس الدولة الفرنسي سريعا للاعتراف بالاختصاص التنظيمي لمختلف الهيئات الإدارية، باعتباره كان يراه اختصاصا أصيلا للوزير الأول، لا يختص غيره به، ويظهر ذلك من خلال رأي الجمعية العامة لمجلس الدولة سنة 1968، الذي أصدر تحفظا حول الملاءمة الدستورية لمشروع قانون يمنح السلطة التنظيمية للمجلس الوطني للتعليم العالي².

إن تردد مجلس الدولة الفرنسي في الاعتراف بالسلطة التنظيمية للهيئات الإدارية المستقلة لم يؤثر على اعترافه بهذا الاختصاص للوزراء، بالنظر في الاعتبار تبعيتهم للوزير الأول، واعتماد التفويض المقرر لهم من قبله، أو من خلال الإحالات المقررة لهم من القانون مباشرة، أو من المرسوم التنفيذي للقرار الوزاري، أو من خلال ممارسة الوزير لاختصاصه كرئيس للقطاع أو المرفق العمومي الذي يمثله³.

تطورت بعد ذلك رؤية مجلس الدولة الفرنسي بخصوص منح الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي، باعتبارها كيانات إدارية جديدة دخلت النسيج المؤسساتي للدولة، وباعتبار الاتجاه نحو منح الاختصاص التنظيمي للعديد من الهيئات التي تمثل عدم التركيز الإداري، أو اللامركزية الإدارية، وفق ما يقرره لها القانون من اختصاصات، وفي اجتهاده سنة 2001 بخصوص هذه المسألة قال، أن بعض سلطات الضبط الاقتصادي تمارس الاختصاص التنظيمي لأنه ضروري في مجال عملها، الذي يتميز بالتقنية مثل مجال البورصة، فالقانون منح الاختصاص التنظيمي لهذه الهيئات مثل لجنة عمليات البورصة، هيئة ضبك الاتصالات، ولجنة ضبط الطاقة، لان هذه الهيئات تضمن التفاعل بين القانون والواقع العملي، وهذا الأجل الاستمرار الحسن لتطور كل الأعمال في هذه القطاعات،

1 - سويلم محمد، مرجع سابق، ص 281.

2 - فتوس خلدوجة، مرجع سابق، ص 94.

3 - بن رمضان عبد الكريم، مرجع سابق، ص 189.

لذلك لا بد للسلطة التنظيمية الممنوحة لهذه الهيئات أن تؤطر بدقة وتكون محددة بمسائل تقنية واقتصادية فقط¹.

في نهاية المطاف حاول مجلس الدولة الفرنسي التوافق مع المجلس الدستوري بخصوص اجتهاده حول الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي، باعتبارها هيئات إدارية مستقلة ضرورية لضبط المجال، وتدخلها التنظيمي محدود وفي الدرجة الأولى، مما يعزز مكانة هذه الهيئات في النظام القانوني والمؤسسي في الدولة الضابطة.

غير انه وبالرغم من هذا التوافق الدستوري الإداري لازال منح هذا الاختصاص في الحقيقة يشكل نوعاً من عدم الاقتناع لدى البعض، باعتبار مسألة عدم وضوح مكانة هيئات الضبط الاقتصادي في الإطار العام للمؤسسات الدستورية في الدولة، مما يؤكد حاجتها لإيجاد تلك المكانة في الدستور، حتى لا تصطدم في كل مرة أثناء ممارستها لمهامها بعدم الدستورية.

1 - فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص 95.

المبحث الثاني: مدى استقلالية سلطات الضبط الاقتصادي المخولة لوضع القواعد التنظيمية القطاعية

من الوظائف التي أوكلت بها سلطات ضبط الاقتصادي سلطة انتاج قواعد تنظيمية كما تسعى إلى رقابة مدى احترامها والتقييد المخاطين لأحكامها، ولممارسة هذا الاختصاص لابد من توفير مناخ يساعد في تادية مهامها، ويهدف تحقيق هو التنافسي في السوق الاقتصادي للدولة تحرص التشريعات على مسألة الحياء والاستقلالية والذي لا يمكن تجسيده الا بإتباع بعض المعيار التي ترسخ هذه الفكرة¹، فاستقلالية تعد ركيزة هامة لأي هيئة فمن شأنها حمايتها من أية ضغوطات تأتي من مصالح خارجية، لها تأثير فعال لتحسين الشفافية والخبرة²، المشرع الجزائري كغيره من النظم القانونية حرص على ادراج إستقلالية وحياد سلطات ضبط الاقتصادي في نصوص المنشأة لها³.

لكن رغم تمتع سلطات الضابطة بإستقلالية اتجاه الإدارة العامة وتخلصها من الرقابة الرئاسية أو الوصاية الإدارية، إلا أن الملاحظ لمحمل القوانين المنشأة لها يستنتج أنها تحوز على استقلالية نسبية فقط ليست على اطلاقها، سيما في تزكيته الهيكلية أو من ناحية اختصاصها الوظيفي⁴.

وعليه سنحاول في هذا المبحث معرفة مدى استقلالية العضوية لسلطات ضبط الاقتصادي المختص بالتنظيم عن الجهاز التنفيذي (مطلب أول)، تم معرفة قيمة استقلالية الوظيفية لسلطات ضبط الاقتصادي المختص بالتنظيم اتجاه السلطة التنفيذية (مطلب ثان).

¹ - عجايبي عماد، مرجع سابق، ص 139.؛ سويلم محمد، مرجع سابق، ص 234.

² - OCDE Politique de régulation dans les pays de L'OCDE, 2002, p.100. / site web : https://read.oecd-ilibrary.org/governance/politiques-de-regulation-dans-les-pays-de-l-ocde_9789264277434-fr#page97

³ - وإن كان إعراف القانون صراحة باستقلالية بعض السلطات الإدارية المستقلة كلجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة طبقا لنص المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المعدلة بالقانون رقم 03 - 04 «تؤسس سلطة ضبط مستقلة، لتنظيم عمليات البورصة ومراقبتها...». فإن الوضع على خلافه بالنسبة لبعض سلطات الضبط الاقتصادي فمجلس المنافسة مثلاً، إذ لم يعترف المشرع الجزائري صراحة في قانون المنافسة بإستقلاليته، وإن كان قد نص على تمتع المجلس بالشخصية القانونية وفقاً للفقرة 1 من المادة 23 من الأمر 03 - 03، فإنه لا يمكن الاعتماد عليها كعامل أساسي في تحديد وقياس درجة حيادته واستقلاليته.

⁴ - خرشي إلهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، مرجع سابق، ص 07.

المطلب الأول: استقلالية العضوية لسلطات الضبط الاقتصادي المختص بالتنظيم بين النسبية والتبعية.

يراد بالاستقلالية العضوية ان لا يكون لأعضاء السلطة التنفيذية والسياسية أي تأثير في توجيه أو اختيار أعضاء سلطات ضبط¹، من هذا المنطلق يمكن قياس مدى استقلالية سلطات الضبط من ناحية العضوية عن طريق دراسة مجموعة من العناصر التي لها علاقة بتشكيلتها من خلال تحديد تركيبها البشرية، وأسلوب التعيين، والجهات التي يعود إليها الحق في التعيين، كذا نظام التعارض الذي يخضع له وظيفة رئيس وأعضاء السلطة ضبط، والقواعد النظامية المتعلقة بالعهد، مدة العهد، وتجديد العهد من عدمها، ومدى قابليتها للقطع فالأعضاء يجب ان علم ان الجهة التي قامت بتعيينهم على يقين انه لا يمكن عزلهم خلال فترتهم النيابية²، كل هذه العوامل نستشفها من خلال دراسة مدى استقلالية العضوية لكلا من سلطات الضبط التي أقر لها المشرع الجزائري اختصاص التنظيمي، في شكل مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة (فرع أول) ومقارنتها مع استقلالية العضوية لسلطات الضبط الاقتصادي المساهمة في اختصاص وضع القواعد القانونية (فرع ثان).

الفرع الأول: استقلالية العضوية لسلطات الضبط الاقتصادي الممارسة للاختصاص التنظيمي

بالنظر لخصوصية آلية التنظيم وأثره على النشاط الاقتصادي والمالي في ضبط السوق بواسطة وضع قواعد قانونية تقنية تعمل على خلق نوع من التوازن بين الحقوق والالتزامات الأطراف المتدخلة اقرت النظم القانونية هذا الاختصاص لبعض السلطات الإدارية المستقلة.

ولو قمنا بإحصاء السلطات الضبط المستقلة التي اعترف المشرع الجزائري بممارسته لوجدنا اقتصره على سلطتين فقط³ هما مجلس النقد والقرض CMC ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها COSOB، ما يهمننا معرفة موقف القانون الجزائري من استقلالية العضوية السلطتين ومدى حيادية أعضاءهما.

¹ - « ...Le principe de l'indépendance de l'autorité de régulation signifie que les organes des pouvoirs politiques et le gouvernement n'impriment aucune direction dans les choix et les décisions des régulateurs. La mise en œuvre de ce principe suppose que le processus de nomination des régulateurs repose sur le mérite et la collégialité »

- voir : CARANTA Roberto, **Les conditions et modalités juridiques de l'indépendance du régulateur**, op. cit, p. 74

² - Gentot michel, **les autorités administratives indépendantes**, 2^{ème} édition, moncherstiem, paris, 1994, pp. 58- 59.

³ - يبدو ان المشرع الجزائري تأثر بالمشرع الفرنسي وانتهج بنهجه الذي حصرها في عدد محدود من السلطات

تعدد مظاهر الاستقلالية العضوية لسلطتي مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تبدو أكثر تعقيدا مع ذلك يمكن حصرها في تعدد الأعضاء (أولا) واختلاف صفاتهم ومراكزهم (ثانيا) تعدد واختلاف الجهات الموكلة باقتراحهم (ثالثا)، سلطة تعيينهم (رابعا)، اشكالية غموض فترة الانتداب وانهاؤها (خامسا) اشكالية النظام القانوني المطبق على بعض موظفي (سادسا).

أولا- تعدد التركيبة البشرية لسلطات الضبط الاقتصادي المختصة بوضع القواعد التنظيمية

من مظاهر استقلالية العضوية لأي هيئة مستقلة تتجسد في تعدد أعضاء واختلاف مراكزهم وصفاتهم إذ بالرجوع إلى بعض منها نجد أن تركيبها البشرية تتكون من قضاة، محاسبين، مهنيين ذوي خبرة في المجال الاقتصادي والمالي كلا حسب قطاعه¹.

الحقيقة أن آلية وضع القواعد القانونية التقنية التي تقوم بها كلا من مجلس النقد والقرض لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تتطلب اشراك الفاعلين من السلطات التقليدية والمهنية ليس بهدف الحصول على فعالية ومصداقية تدخلا في السوق بين المتعاملين الاقتصاديين بل تتعداه إلى تحقيق فعالية التدخل والتأكد على احالة هذا النموذج من السلطات، مع ضمان أكثر شفافية في السوق المالي المبني على الثقة.

إن من مميزات تعدد أعضاء² أي سلطة من لسلطات الضبط المستقلة باختلاف وظائفهم ومراكزهم، أن يساهم في جعل تبادل الآراء في خلق وجهات نظر مختلفة ويتم على أثرها الخروج باتفاق جماعي يرضى الجميع الاطراف الفاعلين³، فوجود هذه السلطات الحديثة كان نتيجة لعجز الإدارة التقليدية في تحقيق متطلبات الحياد والشفافية والتخصص التقني، أضف إلى مصداقية ومرونة قراراتها التي تمتاز بها الإدارة الجماعية⁴ والملاحظ أن المشرع جسده في النصوص المنشأة لسلطتي مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها إذ نجدهما يتألفان كأغلب سلطات الضبط الاقتصادي من عدة أعضاء نبيينهما في الجدول التالي:

¹ - حدري سمير، مرجع سابق، ص 45.

² - فبالعودة إلى النظم المقارنة نجد أن معظم سلطات الإدارية المستقلة تمتاز بتنوع تركيبها البشرية (جماعية) كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية الذي يعتبر الطابع الجماعي شرط لا بد من توفره في أي سلطة ادارية مستقلة، بخلاف بعض الدول التي لا تعتبره شرطا اين أسندت تسيير سلطة ادريه مستقلة الى شخص واحد كما هو الشأن بالنسبة لبلجيكا وإنجلترا قبل أن يتم التراجع الى التوجه نحو انشاء سلطات ذات تركيبة جماعية في أعضاءها

- Gelard Patrice, **op. cit.**, P107 .

³ - GENTOT Michel, **op.cit.**, p53.

⁴ - وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 66.

الباب الأول: الإطار المفاهيمي لاختصاص سلطات الضبط الاقتصادي في وضع القواعد التنظيمية

سلطة الضبط المختصة بالتنظيم	نص المنشأ	المادة القانونية	عدد الاعضاء
مجلس النقد والقرض	قانون رقم 90-10 (الملغى)	المادة 32	07 أعضاء
	الامر 01-01 (الملغى)	المادة 43 مكرر	10 أعضاء
	الامر 11-03	المادة 58	09 أعضاء
لجنة التنظيم ومراقبة عمليات البورصة	المرسوم التشريعي رقم 93-10	المادة 20	07 أعضاء
	قانون 04-03	المادتين 20، 22	07 أعضاء

جدول رقم 01 يوضح عدد الأعضاء سلطات ضبط الاقتصادي والمالي المختصة بالتنظيم

الملاحظ من النصوص القانونية المنشأة لكلا السلطتين المذكورين في الجدول اعلاه، اعتداد المشرع بفكرة جماعية اعضاءهما، فالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ففي ظل مرسوم 93-10 إحتوت تركيبتها البشرية على سبعة (07) أعضاء وهو نفس العدد الذي استقر عليه في تعديل سنة 2003¹، بخلاف ذلك فالنسبة لمجلس النقد والقرض عرفت عدم استقرار في أقل من ثلاثة عشر (13) سنة اذ انتقلت من سبعة (07) أعضاء وفق المادة 32 من قانون 90-10 الى عشرة (10) أعضاء في تعديل الأمر 2001 الملغى، ليتقلص العدد إلى تسعة (09) أعضاء وفق المادة 58 من الامر 11-03، هذا التذبذب يرجعه البعض إلى غياب الاستراتيجية الواضحة لدى المشرع حول البنية البشرية لمجلس النقد والقرض وموقفه المتردد منها². مما قد يؤثر سلباً على استقرارها واستقلاليتها.

وما ينبغي الإشارة إليه أن التعدد البشري للسلطتين المختصتين بوضع القواعد التنظيمية تخضعان نوعاً من التوازن في توافق تعداد أعضائه مع حجم وطبيعة صلاحياتهما الموكلة لكليهما، بخلاف ذلك نجد أن سلطات أخرى كـلجنة ضبط الكهرباء والغاز فوفق المادة 117 من قانون 02-01³ اقتصرت على أربعة

¹ - ان مسألة جماعية او فردية سلطات الضبط الاقتصادي والمالي كانت محل نقاش في النظم القانونية المقارنة، فإسناد أي سلطة لعضو فرد يساهم في اتخاذ قرارات بصورة سهلة وسريعة، بخلاف اسناده الى تشكيلة جماعية الذي يأخذ بعين الاعتبار اختلاف المصالح والآراء، مما قد يسبب نوع من تعطل عملية اتخاذ القرار وهذا ضد ما تتطلبه المعاملات الاقتصادية في سرعة اتخاذ القرار، وقد افضت النظم المقارنة الى اقتراح حل وسط، باستحداث سلطة ضبط جماعية مع ترجيح صوت الرئيس، وهو ما نجدّه مجسداً على في بعض سلطات ضبط الاقتصادي مثل ما هو عليه الحال في لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها / بن عزوز فتيحة، دور لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة في حماية المساهم في شركة المساهمة، أطروحة دكتوراه علوم تخصص قانون خاص، جامعة ابوبكر بلقايد- تلمسان، الجزائر، موسم 2015/2016، ص43.

² - بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر، مرجع سابق، ص69.

³ - قانون 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، السابق ذكره، ص19.

(04) أعضاء فقط مقابل صلاحيات ومهام عديدة فاقت 35 مهمة¹.

ثانيا: تذبذب كفاءة أعضاء سلطات ضبط الاقتصادي المختصة بوضع القواعد التنظيمية

يعد كلا من عنصري التخصص وتعددية النوعية لتركيبية البشرية أعضاء أي سلطة ضبط اقتصادي عامل إيجابي للنهوض بالقطاع الذي اوكلت اليه، فالاختصاص التنظيمي الذي منحه المشرع الجزائري للبعض منها، يستلزم توفر نوعية كفاءة من جهات مختلفة تضم خبراء، مهنيين، مستهلكين، أساتذة، قضاة، إطارات سامية في الدولة غيرهم من شخصيات كفاءة. كل هؤلاء الأطراف الفعالة يمكنها ان تساهم ومن خلال أفكارهم وآراءهم في خلق نوع من القرارات وقواعد توافقية ومتوازنة مما يعطيها مشروعية ديمقراطية غير مباشرة رغم انها غير مكرسة دستوريا².

بالرجوع إلى تشكيلة نوعية المقررة في النصوص المنشأة كلا من مجلس النقد والقرض ولجنة التنظيم ومراقبة عمليات البورصة المختصتين في وضع القواعد التنظيمية. نجد انهما تضمان التشكيلة التالية:

سلطة الضبط المختصة بالتنظيم	نص المنشأ	المادة القانونية	عدد الاعضاء	تركيبية البشرية
مجلس النقد والقرض	قانون رقم 90-10 (الملغى)	المادة 32	07 أعضاء	المحافظ بنك الجزائر
				ثلاثة (03) نواب محافظ
				ثلاثة (03) موظفون سامون
	الامر 01-01 (الملغى)	المادة 43 مكرر	10 أعضاء	المحافظ بنك الجزائر
				ثلاثة (03) نواب محافظ
				ثلاثة (03) موظفون سامون دو كفاءة في الشؤون المالية
	الامر 03-11	المادة 58	09 أعضاء	المحافظ بنك الجزائر
				ثلاثة (03) نواب محافظ
				ثلاثة (03) موظفون سامون دو كفاءة في الشؤون المالية والاقتصادية
				شخصيتان (02) تختاران بحكم كفاءتهما في المسائل الاقتصادية والنقدية.

¹ - انظر المادة 115 من قانون 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق، ص ص 18-19.

² - وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر، مرجع سابق، ص 69.

الباب الأول: الإطار المفاهيمي لاختصاص سلطات الضبط الاقتصادي في وضع القواعد التنظيمية

رئيس اللجنة	07 اعضاء	المادة 20	مرسوم تشريعي رقم 10-93	لجنة التنظيم ومراقبة عمليات البورصة
قاضي (01) واحد				
عضو (01) واحد يقترحه محافظ بنك الجزائر				
عضوان (02) يختاران من بين مسؤولي الاشخاص المعنويين المصدرين للقيم المنقولة				
(02) عضوان ذو خبرة في المجال المالي أو المصرفي أو البورصي				
رئيس اللجنة	07 اعضاء	المادتين 20، 22	قانون 03-04 معدل ومتتم للأمر 10-93	
قاضي (01) واحد				
عضو واحد (01) يقترحه وزير المالية				
استاذ جامعي (01) واحد				
عضوين (02) يختاران من بين مسيرين للأشخاص المعنويين المصدرة للقيم المنقولة				
عضو (01) يقترحه المصنف الوطني للخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين.				

جدول رقم (02) يوضح تشكيلة النوعية لأعضاء سلطات الضبط الاقتصادي المختصة بالتنظيم

بالمقارنة بين السلطتين المذكورتين في الجدول أعلاه نلمس وجود فرق واضح من حيث محتوى النوعي المتعلقة بتمثيل مختلف جهات داخل تركيبة البشرية لكلا منهما. فمجلس النقد والقرض بعدما كان يضم 07 أعضاء في ظل القانون 10-90 السابق نجد انه أشرك ثلاثة (03) أعضاء أين تم تعيين ثلاثة (03) موظفين سامين، ليضيف في تعديل 2001 ثلاثة (03) شخصيات متخصصة في المسائل الاقتصادية النقدية، أي ستة (06) أعضاء من أصل عشرة (10)، يبدو أن المشرع من خلال هذا التعديل يهدف بالأساس إلى إعطاء أكثر مصداقية لمجلس النقد والقرض أين تم الفصل بين مجلس إدارة البنك المركزي ومجلس النقد والقرض، حيث أصبح كل جهة مستقلة عن الأخرى¹.

لكن بصدور الأمر 03-11 المعمول به حالياً أين قلص عدد الأعضاء الإجمالي لمجلس النقد والقرض إلى تسعة (09) أعضاء، حيث عمل على إشراك خمسة (05) أعضاء، ثلاثة (03) موظفون سامين ذو كفاءة في الشؤون المالية والاقتصادية، إضافة إلى شخصيتان (02) تختاران بحكم كفاءتهما في المسائل الاقتصادية

¹ - اعراب احمد، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة شهادة ماجستير في قانون الاعمال، جامعة محمد بوقرة بومرداس الجزائر، 2006/2007، ص13.

والنقدية¹، ماعدا ذلك نلاحظ خلو مجلس النقد والقرض نوعية أعضاء آخرين كالقضاة، ممثلي ومهني القطاع المصرفي. واكتفاءها بالكفاءة المصرفية والاقتصادية المنحدرين من أجهزة وهيكل الدولة، مما قد يؤثر على استقلالية المجلس وحيادته.

وبالمقارنة مع مجلس السياسة النقدية الفرنسي لوجدنا تنوع في التركيبة البشرية، إذ يضم على محافظ رئيسا بينما الأعضاء الآخرين يتم إختيارهم من بين القائمة الإسمية تعد وتساوي ثلاث مرات عدد الأعضاء المقرر تعيينهم، على أن يتم تعد القائمة باتفاق مشترك من طرف كلا من مجلس الشيوخ والمجلس الوطني ورئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وفي حالة عدم الاتفاق يتم اعداد القائمة بنصاب متساوي، على أن تتم تهيئة القائمة بناء على وجوب توفر عنصر التجربة والمؤهلات العلمية بالميادين النقدية والاقتصادية². بهدف تعزيز استقلالية مجلس السياسة النقدية الفرنسي.

بخلاف ذلك نجد نوع من التعددية متوازنة تمتاز به لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، إذ تضم تشكيلتها على فئات متعددة الأطراف من ممثلين عن وزير المالية، استاذ جامعي، قاضي، شخصيات مؤهلة في شؤون البورصة والقيم المنقولة، شخصيات خبيرة في مجال المحاسبة، هذا الاختلاف والتباين بين أعضاء اللجنة سواء من حيث تنوع انتماءهم وكفاءتهم مما يساهم في استقلالية أعضاء اللجنة وحيادتهم³.

ثالثا: استحواذ السلطة التنفيذية على ميزة اقتراح أعضاء سلطات الضبط الاقتصادي المختصة بوضع القواعد التنظيمية

اخضع المشرع تعيين بعض أعضاء سلطات الضبط الاقتصادي إلى شكليات محددة، إذ يتم تعيينهم باقتراح من جهات معينة⁴، وعليه فإن الجهات التي خولها القانون لكل من مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بحكم طبيعة اختصاصهما التنظيمي، نوضحه بالتفصيل وفق الجدول التالي:

¹ - الفقرة 02 و 03 المادة 58 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم، مرجع سابق، ص 09.

² - لشعب محفوظ، الوجيز في القانون المصرفي الجزائري، د.م.ج، الجزائر، 2004، ص 51.

³ - دواد منصور، مرجع سابق، ص 123.

⁴ - ذيب نذيرة، مرجع سابق، ص 19.

الباب الأول: الإطار المفاهيمي لاختصاص سلطات الضبط الاقتصادي في وضع القواعد التنظيمية

سلطة الضبط المختصة بالتنظيم	نص المنشأ	تركيبية البشرية	سلطة الاقتراح	
مجلس النقد والقرض	قانون رقم 90-10 (الملغى)	المحافظ بنك الجزائر	تعيين مباشر	
		ثلاثة (03) نواب محافظ	تعيين مباشر	
		ثلاثة (03) موظفون سامون	تعيين مباشر	
	الامر 01-01 (الملغى)	المحافظ بنك الجزائر	المحافظ بنك الجزائر	تعيين مباشر
		ثلاثة (03) نواب محافظ	ثلاثة (03) موظفون سامون دو كفاءة في الشؤون المالية	تعيين مباشر
		ثلاثة (03) شخصيات متخصصة في المسائل الاقتصادية والنقدية	تعيين مباشر	
	الامر 03-11	المحافظ بنك الجزائر	المحافظ بنك الجزائر	تعيين مباشر
		ثلاثة (03) نواب محافظ	ثلاثة (03) موظفون سامون دو كفاءة في الشؤون المالية والاقتصادية	تعيين مباشر
		ثلاثة (03) شخصيات متخصصة في المسائل الاقتصادية والنقدية.	تعيين مباشر	
	لجنة التنظيم ومراقبة عمليات البورصة	مرسوم تشريعي رقم 93-10	رئيس اللجنة	وزير المكلف بالمالية (م) 02 مرسوم تنفيذي 94-175
			قاض (01) واحد	وزير العدل
			عضو (01) واحد يقترحه محافظ بنك الجزائر	محافظ بنك الجزائر
عضوان (02) يختاران من بين مسؤولي الاشخاص المعنويين المصدرين للقيم المنقولة			يختاران من بين مسؤولي الاشخاص المعنويين المصدرين للقيم المنقولة	
عضوان (02) ذو خبرة في المجال المالي او المصرفي او البورصي			تعيين مباشر	
رئيس اللجنة			وزير المكلف بالمالية (م) 02 مرسوم تنفيذي 94-175	
قاض (01) واحد			وزير العدل	
قانون 03-04 معدل ومتمم للأمر 10-93	عضو واحد (01)	وزير المكلف بالمالية		
	استاذ جامعي (01) واحد	وزير المكلف بالتعليم العالي		
	عضو (01)	محافظ بنك الجزائر		
	عضو (01)	يختار من بين مسيرين للأشخاص المعنويين المصدرين للقيم المنقولة		
	عضو (01)	المصف الوطني للخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين.		
	عضو (01)			

جدول رقم (03) يوضح جهات المخولة باقتراح اعضاء سلطات الضبط الاقتصادي المختصة بالتنظيم

الملاحظ من هذه المعطيات وجود تناقض في تعدد واختلاف الجهات المقترحة لأعضاء سلطتين المختصتين بوضع الانظمة وفق التشريع الجزائري، فنجد ان مجلس النقد والقرض في ضل قانون 90-10 يتم تعيين المحافظ ونوابه الثلاثة من قبل السلطة التنفيذية مباشرة بدون الخضوع لشكلية الاقتراح، نفس المنحى اتخذ

بمناسبة تعديل سنة 2001 وكذا الامر 11-03 المعمول به حاليا مما يدل على احتكار سلطة التعيين (رئيس الجمهورية) على اهم ميزة قد تدعم استقلالية أي سلطة ادوية مستقلة في الأخذ بمقترح اختيار الاعضاء من أي طرف اخرى.

بخلاف ذلك نجد ان لجنة تنظيم عميات البورصة ومراقبتها الزم المشرع في مرسوم التشريعي السلطة التنفيذية (وزير المالية) قبل تعيين اعضاءها بضرورة الاخذ باقتراحات مختلف الجهات، القاضي الفرد يقترحه وزير العدل، محافظ بنك الجزائر يقترح عضو فرد، عضوان يتم اختيارهما من بين الاشخاص المعنويين المصدرين للقيم المنقولة¹، ليتم تعديل تشكيلة اللجنة بموجب القانون 03-04، ويضيف استاذ جامعي يقترحه وزير التعليم العالي وعضو فرد يتم اقتراحه من طرف المصنف الوطني للخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين ويقلص من عضوين الى عضو واحد المختار من بين الاشخاص المعنويين المصدرين للقيم المنقولة²، اما رئيس اللجنة فيتم اقتراحه من طرف وزير المالية ويعين بمرسوم تنفيذي يتخذ في مجلس الحكومة طبقا للمادة الثانية من مرسوم تنفيذي 94-175، الأمر الذي يعني رئيس اللجنة من أي تبعية، ومع ذلك فإن اقتراح الوزير المكلف بالمالية بتعيينه قد يخلق في نفسية رئيس اللجنة شعور بالفضل اتجاه³، كان الاجدر ان يتم تعيينه من جهات عليا كرئيس الجمهورية او الوزير الاول.

ان تعدد واختلاف وجهات اقتراح التركيبة البشرية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها يعد نموذجا يحتذى به في تعدد جهات المقترحة لأعضائها، هذه الخاصية تساهم بشكل غير مباشر في حيادية اللجنة، كما تعد مظهراً تؤثر على درجة استقلاليتها فكلما زادت جهات المقترحة عدة ضمانا لإستقلاليتها لن نكون امام نفس الدرجة الاستقلالية إذا كانت مقتصرة على جهة اقتراح وتعيين واحدة⁴. كما الحال بالنسبة لمجلس النقد والقرض

رابعا: انفراد سلطة التنفيذية في تعيين اعضاء سلطة ضبط الاقتصادي المختصة بالتنظيم

لا يمكن تصور تخلي السلطة التنفيذية عن الاختصاص التنظيمي لصالح سلطات الضبط الاقتصادي بصفة مطلقة، فالسلطة التنفيذية تتدخل بطريقة او بأخرى، من منطلق انها في اعلى هرم الادارة العامة وتقوم

¹ - المادة 22 من المرسوم التشريعي 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، السابق ذكره، ص 06.

² - المادة 13 من القانون 03-04 مؤرخ في 16 ذي الحجة عام 1423 الموافق ل 17 فبراير سنة 2003 يعدل ويتمم المرسوم التشريعي 93-10 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج. ر. ج، ع 11، الصادر بتاريخ 19 فبراير 2003، ص 23.

³ - زوار حفيظة، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة كسلطة ادوية مستقلة، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر، 2003-2004، ص 20.

⁴ - نذيرة ذيب، مرجع سابق، ص 21.

الباب الأول: الإطار المفاهيمي لاختصاص سلطات الضبط الاقتصادي في وضع القواعد التنظيمية

بتعيين في الوظائف السامية في الدولة، وبالعودة قوانين المنشأة لسلطات الضبط الاقتصادي المختصة بوضع الانظمة نجد ان الجهات المخولة بتعيينهم محصورة على سلطة التنفيذية، وفق ما هو مبين في الجدول التالي:

سلطة الضبط المختصة بالتنظيم	نص المنشأ	تركيبية البشرية	سلطة التعيين
مجلس النقد والقرض	قانون رقم 10-90 (الملغى)	المحافظ بنك الجزائر	مرسوم رئاسي
		ثلاثة (03) نواب محافظ	
		ثلاثة (03) موظفون سامون	مرسوم تنفيذي
مجلس النقد والقرض	الامر 01-01 (الملغى)	المحافظ بنك الجزائر	مرسوم رئاسي
		ثلاثة (03) نواب محافظ	
		ثلاثة (03) موظفون سامون دو كفاءة في الشؤون المالية	
مجلس النقد والقرض	الامر 11-03	المحافظ بنك الجزائر	مرسوم رئاسي
		ثلاثة (03) نواب محافظ	
		ثلاثة (03) شخصيات متخصصة في المسائل الاقتصادية والنقدية	
لجنة التنظيم ومراقبة عمليات البورصة	مرسوم تشريعي رقم 10-93	رئيس اللجنة	مرسوم تنفيذي
		قاض (01) واحد	
		عضو (01) واحد يقترحه محافظ بنك الجزائر	
		عضوان (02) مختاران من بين مسؤولي الاشخاص المعنويين المصدرين للقيم المنقولة	
لجنة التنظيم ومراقبة عمليات البورصة	قانون 04-03 معدل ومتمم للأمر 93-10	رئيس اللجنة	مرسوم تنفيذي
		قاض (01) واحد	
		عضو واحد (01)	
		استاذ جامعي (01) واحد	
		عضو (01)	
		عضو (01)	
		عضو (01)	

جدول رقم (04) يوضح جهات المخولة بتعيين اعضاء سلطات الضبط الاقتصادي المختصة بالتنظيم

لعل الملاحظ من المعطيات المذكورة في الجدول اعلاه ان اختصاص تعيين اعضاء سلطة الضبط الاقتصادي المختصة بوضع الانظمة حصرها المشرع على السلطة التنفيذية فقط. فالنسبة لمجلس النقد والقرض في ظل القانون 10-90 يعين رئيس الجمهورية اربعة (04) اعضاء من اصل سبعة (07) اعضاء، محافظ بنك

الجزائر بمرسوم رئاسي طبقا للمادة 92 / ف 07 من دستور¹، والمادة 01 / ف 07 من مرسوم رئاسي رقم 99-240 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة²، اما نواب المحافظ الثلاثة (03) فيتم تعيينهم ايضا بمرسوم رئاسي يصدر في مجلس الوزراء بناء على المادة 02 / ف 11 من ذات مرسوم رئاسي، اما ثلاثة (03) الموظفين سامين فيتم تعيينهم بمرسوم تنفيذي من طرف رئيس الحكومة يختارهم نظرا لقدرتهم في الشؤون الاقتصادية والمالية³.

وبمناسبة تعديل قانون النقد والقرض لسنة 2001، أضيف إلى هذه التشكيلة ثلاثة (03) أعضاء آخرين يعينهم رئيس الجمهورية يختارهم نظرا لخبرتهم وكفاءتهم في المجال المالي والاقتصادي، لكن بصدور الأمر رقم 03-11 ثم انتقص منهم عضو اي 9 أعضاء بدلا من 10، الجديد في هذا الأمر ايضا هو انفراد رئيس الجمهورية على صلاحية تعيين جميع أعضاء المجلس.

بينما أعضاء لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة لجنة تنفرد السلطة التنفيذية بتعيين الرئيس وأعضاءه، فالرئيس اللجنة يعين بمرسوم تنفيذي يتخذ في مجلس الحكومة⁴ لمدة اربعة (04) سنوات بموجب المادة 02 من مرسوم تنفيذي رقم 94-175⁵، أما الأعضاء ستة (06) الآخرين يتم تعيينهم بموجب قرار من وزير المالية وفقا للمادة 06 من مرسوم تنفيذي السالف ذكره.

¹ - انظر قانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري، السابق ذكره، ص 18.

² - مرسوم رئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 17 رجب عام 1420 الموافق لـ 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة المعدل والمتمم، ج.ر.ج، ع 76، ص 03.

³ - وللإشارة وفقا طبقا للمادة 32 و34 من القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض السابق ذكره، يعين رئيس الحكومة ثلاثة (3) مستخلفين مسبقا بموجب مرسوم تنفيذي، ويحل المستخلفون الثلاثة محل الموظفين في حالة تغييبهم أو شغور منصبهم

⁴ - و في هذا الشأن هناك تشريعات مقارنة من أسند مشرعها سلطة تعيين رئيس اللجنة إلى أعلى السلطات في الدولة و من ذلك ما نص عليه المشرع الفرنسي الذي جعل تعيين رئيس لجنة عمليات البورصة يتم بموجب مرسوم يتخذ على مستوى مجلس الوزراء و الأمر نفسه بالنسبة لرئيس لجنة البورصة اللبنانية إذ يتم تعيينه بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير المالية و هذا ما يمكن أن يعطى أكثر ضمانات لاستقلالية اللجنة لكون رئيسها يعين بموجب مرسوم موقع من قبل أعلى هيئة في الدولة / زوار حفيظة، مرجع سابق، ص 19.

⁵ - مرسوم تنفيذي رقم 94-175 مؤرخ في 3 محرم 1415 الموافق لـ 13 يونيو 1994، يتضمن تطبيق المواد 21 و 22 و 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 مايو 1993 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر.ج، ع 41، 26 يونيو 1994، ص 09.

إن طريقة التعيين اللحنة التي اقرها المشرع بقرار وزاري من الوزير المكلف بالمالية من شأنها أن تفرغ مصطلح اللحنة بصفتها جهة ضبط من محتواه، إذ أن التعيين بقرار وزاري من شأنه أن يؤثر على حيادية لجنة البورصة، حيث أن طريقة قد تخلق نوع من العلاقة التبعية السلمية المباشرة تجاه وزير المالية¹.

مما سبق يتضح أن تعيين سلطتين مختصتين التنظيم الآنفا ذكرهما، محصورة بصفة مطلقة للسلطة التنفيذية مما قد يؤثر بشكل مباشر على حيادتهما، وإن كان بعض الفقه قانون الاقتصادي الجزائري يري أن تركيز سلطة التعيين في يد رئيس الجمهورية ما هو إلا مظهر من مظاهر تركيز السلطة الذي يتسم به النظام القانوني الحالي². وعليه فإن أنجع آلية لتحقيق استقلالية فعلي، يجب توزيع سلطة للاقتراح والتعيين على أطراف وجهات أخرى إضافة لرئيس الجمهورية كالمجلس الشعبي الوطني، مجلس الأمة، والجمعية المهنية للمصرفين الجزائريين³. وهو ما نجده مكرسا في القانون الفرنسي، أين ينوع في جهات تعيين سلطة الأسواق المالية: ثلاثة (03) أعضاء يعينهم كل من رئيس الجمعية الوطنية، مجلس الشيوخ ورئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي⁴.

خامساً- غموض فترة الانتداب وإنهاء اعضاء سلطات الضبط الاقتصادي المختصة بالتنظيم

إن تحديد فترة انتداب وانتهاء أعضاء المشكلين لأي سلطة ضبط اقتصادي، يعد معيار ثابتة يتم على أساسها تحديد مدى حيادية أي سلطة واستقلاليتها⁵. سيما وإذ كانت أعضاء هذه السلطات من مهامهم وضع القواعد التنظيمية القطاعية، وهذا ما نستعرضه بالتفصيل في الجدول التالي:

¹ - بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر، مرجع سابق، ص 69.

² - vue : ZOUAIMIA Rachid, **Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie**, op.cit, pp 23 – 24.

³ - حمليل نورة، النظام القانوني للسوق المالية الجزائرية، اطروحة دكتوراه في العلوم التخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، د.ت، ص 34.

⁴ - « **L'Autorité des marchés financiers comprend un collège, une commission des sanctions et, le cas échéant, des commissions spécialisées et des commissions consultatives.** Sauf disposition contraire, les attributions confiées à l'Autorité des marchés financiers sont exercées par le collège.

II. - Le collège est composé de seize membres :..... 7° Trois membres désignés, à raison de leur compétence financière et juridique ainsi que de leur expérience en matière d'appel public à l'épargne et d'investissement de l'épargne dans des instruments financiers, respectivement par le Président du Sénat, le Président de l'Assemblée nationale et le président du Conseil économique et social.....» Article L621-2 À partir de loi n° 2003-706 du 01 aout 2003 de Code monétaire et financier, site web: <https://www.legifrance.gouv.fr, 04-07-2019,23h27>.

⁵ - ZOUAIMIA Rachid, **Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie**, op. cit, p 104.

الباب الأول: الإطار المفاهيمي لاختصاص سلطات الضبط الاقتصادي في وضع القواعد التنظيمية

سلطة الضبط المختصة بالتنظيم	نص المنشأ	تركيبة البشرية	مدة التعيين بالسنوات	قابلية التجديد	قابلية العزل
مجلس النقد والقرض	قانون رقم 10-90 (الملغى)	بنك الجزائر المحافظ	6 سنوات (م 22)	مرة واحدة (م 22)	في حالة العجز الصحي المثبت قانونا أو الخطأ الفادح (المادة 22)
		ثلاثة (03) نواب محافظ	5 (م 22)	مرة واحدة (م 22)	
		سامون ثلاثة (03) موظفون	غير محدد	غير محدد	غير محدد
مجلس النقد والقرض	الامر 01-01 (الملغى)	بنك الجزائر المحافظ	غير محدد وفقا	غير محدد وفقا	غير محدد وفقا للمادة 13 منه التي ألغت المادة 22 قانون 12-90
		ثلاثة (03) نواب محافظ	للمادة 13 منه التي ألغت المادة 22 قانون 10-90	للمادة 13 منه التي ألغت المادة 22 قانون 11-90	
		ثلاثة (03) موظفون سامون دو كفاءة في الشؤون المالية والنقدية ثلاثة (03) شخصيات متخصصة في المسائل الاقتصادية	غير محدد	غير محدد	غير محدد
الامر 11-03	الامر 11-03	محافظ بنك الجزائر	غير محدد	غير محدد	غير محدد
		ثلاثة (03) نواب محافظ	غير محدد	غير محدد	غير محدد
		والاقتصادية ثلاثة (03) موظفون سامون دو كفاءة في الشؤون المالية شخصيتان (02) مختاران بحكم كفاءتهما في المسائل والنقدية الاقتصادية	غير محدد	غير محدد	غير محدد
لجنة التنظيم ومراقبة عمليات البورصة	المرسوم التشريعي رقم 10-93	رئيس اللجنة	04 سنوات (المادة 21)	غير محدد	في حالة ارتكاب خطأ جسيم أو ظرف استثنائي (م 03 مرسوم تنفيذي 94-175)
		قاض (01) واحد	04 سنوات (المادة 22)	تجديد نصفي للأعضاء بعد سنتين للعهد الأولى فقط (المادة 23)	غير محدد
		عضو (01) واحد يقترحه محافظ بنك الجزائر			
		عضوان (02) يختاران من بين مسؤولي الأشخاص للقيم المنقولة المعنويين المصدرين			
عضوان (02) ذو خبرة في المجال المالي أو المصرفي أو البورصي	لم يعدل	لم يعدل	لم يعدل	لم يعدل	
قانون 04-03 معدل و متمم أمر 10-93	قانون 04-03 معدل و متمم أمر 10-93	اللجنة رئيس	لم يعدل	لم يعدل	لم يعدل
		قاض (01) واحد	لم يعدل	لم يعدل	لم يعدل
		عضو واحد (01) باقتراح وزير المكلف بالمالية			
		استاذ جامعي (01) واحد			
		عضو (01) محافظ بنك الجزائر			
		عضو (01) يختار من بين مسيرين للأشخاص المعنويين المصدرة للقيم المنقولة			
عضو (01) المصف الوطني للخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين.					

جدول رقم (05) يوضح فترة انتداب وانتهاء اعضاء سلطات الضبط الاقتصادي المختصة بالتنظيم

أول يمكن ملاحظته من المعطيات المذكورة في هذا الجدول إن مسألة تحديد المدة وانتهاء مقرونة بالإرادة السياسية، فأغلب سلطات المنشأة في فترة التسعينيات محددة المدة، بينما سلطات المنشأة او المعدلة مطلع هذا القرن غير محددة المدة، فإنهاؤها بيد سلطة التنفيذية، مما قد يؤثر بشكل مباشر على استقلالية أي سلطة من سلطات الضبط الاقتصادي.

ففي ظل قانون 90-10 تم تعيين أعضاء مجلس النقد والقرض لفترة ستة (06) سنوات بالنسبة لمحافظة بنك الجزائر، وخمسة (05) سنوات بالنسبة لنواب المحافظ، مع قابلية تجديدهما مرة واحدة، ولا يمكن عزلهم الا في حالة العجز الصحي المثبت قانوناً او قيامهم بخطأ فادح يستوجب تنحيهم¹، لكن مع تعديل 2001 أصبح بإمكان عزل المحافظ ونوابه في وقت، نفس الاجراء ابقى عليه بمناسبة صدور الأمر 03-11 المعمول به حالياً. هذا الوضع قد يؤثر سلباً على استقلاليته العضوية لأعضاء المجلس، فتحديد مدة انتداب أعضاء أي سلطة ضبط مستقلة يعد من بين اهم ركائز المعتمدة ومؤشر يجسد استقلاليته، مما يعرضهم للعزل في أي وقت من طرف سلطة تعيينهم²، ويخلق فوضي في استقرار سلطات الضبط المستقلة في المجال المالي والاقتصادي³.

من جانب آخر نلمس وجود مظهر من مظاهر الداعمة لاستقلالية في تحديد فترة انتداب أعضاء لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، فالقانون حدد مدة انتداب رئيس اللجنة لفترة أربعة (04) سنوات⁴، نفس الفترة لأعضاء اللجنة، فقد نصت المادة 23 من مرسوم تشريعي 93-10 بالتجديد النصفى، وذلك بإنهاء نصف أعضاء بعد سنتين (02) من تعيينهم ويتم استخلفهم بأعضاء جدد بينما باقى الأعضاء يواصلون مدة انتدابهم لأربعة (04) سنوات فقط غير قابلة للتجديد. لعل الهدف الذي سعى المشرع اتباع طريقة التجديد النصفى لأعضاء اللجنة تكمن في مساعدة الأعضاء الجدد على مواصلة العمل مع الطاقم القديم والاستفادة من خبراتهم في مجال البورصة⁵. وبالمقارنة مع التشريعي الفرنسي مثلاً نجد أن المادة L2-621 من قانون 2003-706 المؤرخ في 01 اوت 2003 المتعلق بسلطة السوق المالية، أقر بعهدة رئيس المجمع (collage) لمدة 05 سنوات غير قابلة للتجديد، بينما مدة انتداب أعضاء اللجنة أيضاً خمسة (05) سنوات قابلة لتجديد مرة واحدة على ان التجديد النصفى لأعضائه يكون كل سنتين ونصف (30 شهر) باستثناء ممثل بنك فرنسا ورئيس المجلس الوطني للمحاسبة⁶.

¹ - المادة 22 من قانون 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، السابق ذكره، ص 523.

² - راشدي سعيدة، مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، من أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، الجزائر، 23 و 24 ماي 2007، ص 41.

³ - حدري سمير، مرجع سابق، ص 73.

⁴ - المادة 22 من مرسوم تشريعي 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، السابق ذكره، ص 04.

⁵ - حمليل نوار، مرجع سابق، ص 29.

⁶ - « ... La durée du mandat du président est de cinq ans à compter de sa nomination. Ce mandat n'est pas renouvelable.

La durée du mandat des autres membres, à l'exception de ceux mentionnés aux 5° et 6°, est de cinq ans.

Ce mandat est renouvelable une fois, sous réserve des onzième et douzième alinéa du présent II. Après l'expiration de la période de cinq ans, les membres restent en fonction

الباب الأول: الإطار المفاهيمي لاختصاص سلطات الضبط الاقتصادي في وضع القواعد التنظيمية

وأيضاً من مظاهر استقلالية يتمتع أعضاء لجنة التنظيم ومراقبة عمليات البورصة وفق التشريع الجزائري بضمانة عدم قابلية عزلهم إلا في حالات محصورة قانوناً في حالي ارتكاب خطأ مهني جسيم أو حالة حدوث ظروف استثنائية يجب عرضها على مجلس الحكومة¹

سادساً: مدى تحقيق مبدأ حيادية أعضاء سلطات الضبط الاقتصادي المختصة بالتنظيم:

بهدف إعطاء أكثر ضمان لاستقلالية أي سلطة من سلطات الضبط الاقتصادي، يجب توفير منظومة قانونية لحماية أعضاءها تحميهم من تأثير أي جهة في وظائفهم، مع فرض نوع من الواجبات لامتناع بها وهي متعددة يمكن حصر بعضها، في توفير نظام مبدأ التنافي، وإجراء الامتناع في حال تعارض مصالح أحد الأعضاء لحطة اتخاذ قرار، وواجب التحفظ أثناء وبعد نهاية فترة انتدابه، بما أننا بصدد دراسة استقلالية العضوية لسلطة ضبط الاقتصادي المختصة بالتنظيم والذي أقره المشرع لسلطتي مجلس النقد والقرض و لجنة التنظيم ومراقبة عمليات البورصة، نحاول وضع مقارنة في وجود مبدأ الحيادية في الجدول التالي:

سلطة الضبط المختصة بالتنظيم	نص المنشأ	تطبيق مبدأ التنافي على الأعضاء	اجراء الامتناع العضو حال تعارض المصالح	واجب التحفظ
مجلس النقد والقرض	قانون رقم 10-90 (الملغى)	تنافى مع كل نيابة تشريعية او مهمة حكومية أو وظيفية عمومية (المادة 23) باستثناء التمثيل الدولة لدى مؤسسات العمومية الدولية ذات طابع مالي نقدي أو اقتصادي	غير محدد	ملزمون بالتحفظ (م41)
	الامر 01-01 (الملغى)	نفس المبدأ (المادة 23)	غير محدد	الأعضاء ملزمون بالتحفظ (المادة 41)
	الامر 11-03	نفس المبدأ (المادة 14)	غير محدد	الأعضاء ملزمون بالتحفظ (المادة 25)

jusqu'à la première réunion du collège dans sa nouvelle composition..... » voir Article L621-2 À partir de loi n° 2003-706 du 01 aout 2003 de Code monétaire et financier, site web : <https://www.legifrance.gouv.fr, 05-07-2019,00h10>.

¹ - المادة 03 من مرسوم تنفيذي 175-94 المتضمن تطبيق المواد 21 و 22 و 29 من مرسوم تشريعي رقم 11-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق، ص 09.

الباب الأول: الإطار المفاهيمي لاختصاص سلطات الضبط الاقتصادي في وضع القواعد التنظيمية

الأعضاء ملزمون بالتحفظ (المادة 39) وايضا النظام الداخلي للجنة المادتين (41) و(42)	غير محدد	رئيس اللجنة: فترة انتدابه تتنافى مع اية أمانة انتخابية أو وظيفة حكومية او ممارسة وظيفة عمومية او أي نشاط اخر (المادة 24) باستثناء أنشطة التعليم او الابداع الفني أو الفكري لم يشر الى حالات التنافي لأعضاء اللجنة	مرسوم تشريعي رقم 10-93	لجنة التنظيم ومراقبة عمليات البورصة
	غير محدد	لم يعدل	قانون 04-03 يعدل و متمم للأمر 93-10	

جدول رقم (06) يوضح مبدأ حيادية اعضاء سلطات الضبط الاقتصادي المختصة بالتنظيم

باستقراء هذه المعطيات نجد ان المشرع أشار إلى حالة التنافي لمجلس النقد والقرض في جميع نصوص المنظمة له أين ألزم محافظ والأعضاء المشكلين إلى عدم الجمع بين مهامه كعضو في الهيئة مع منصب نيابة تشريعية أو مهمة حكومية أو أية وظيفة عمومية. وأجاز له استثناء التمثيل الدولة لدى مؤسسات عمومية دولية ذات طابع نقدي أو اقتصادي¹،

نفس الموقف أقره المشرع بالنسبة لرئيس لجنة التنظيم ومراقبة عمليات البورصة أين ألزمه بعدم الجمع بين مهامه كرئيس اللجنة مع أية نيابة انتخابية أو وظيفة حكومية أو ممارسة وظيفة عمومية أو أي نشاط آخر له يؤثر على حياده باستثناء ممارسته التعليم أو الإبداع الفني أو الفكري.

أما أعضاء اللجنة لم يشر القانون 10-93 ولا في حتى تعديل 04-03 إلى حالات التنافي عنهم الأمر لبالنهي أو قبول الجمع بين الوظيفتين

أما مسألة التنافي عند تعارض مصالح أي عضو من أعضاء هيئة نلاحظ أن المشرع لم يشر إليها في نصوص المنظمة لكل من سلطي مجلس النقد والقرض ولجنة التنظيم ومراقبة عمليات البورصة، لكن عند الرجوع إلى القواعد العامة نجد أن المشرع الجزائري كرس إجراءات صارمة للنظام التنافي، بمناسبة إصداره للأمر 01-07 المؤرخ في 01 مارس 2007 المتعلق بحالات التنافي ليشمل مجال تطبيقه جميع أعضاء سلطات الضبط وفقا للمادة الأولى منه، والتي جاء فيها: «يهدف هذا الأمر إلى تحديد حالات التنافي والالتزامات الخاصة

¹ - المادة 14 من الامر 11-03 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم، مرجع سابق، ص 04.

المتصلة ببعض المنصب والوظائف.... سلطة الضبط أو كل هيئة عمومية أخرى تتولى مهام الضبط أو المراقبة أو التحكم...»¹

وبما أن وظيفة العضو في أي سلطة من سلطات الضبط الاقتصادي في حد ذاتها وظيفة عمومية فهي تتنافى مع الوظائف الدولة مع أي عهدة انتخابية². إلا ما ورد استثناء أو أجاز له القانون، فأعضاء كل من مجلس النقد والقرض ولجنة البورصة المختصين بالتنظيم، يمنعهم القانون بأن تكون لهم خلال فترة نشاطهم بأنفسهم أو بواسطة الغير داخل البلاد أو خارجها، مصالح شخصية لدى هيئات أو مؤسسات التي يشرفون عليها أو مراقبتها³ بهدف إعطاء نزاهة أعضائها وحيادتهم.

كما ألزمهم القانون عند نهاية فترة انتدابهم بأن لا يمارسوا نشاطا مهنيا أو تقديم آراء استشارية ولمدة سنتين (02)، مهما كانت طبيعتها سواء كانت لهم مصالح مباشر أو غير مباشر⁴، وبعد انقضاء مدة سنتين (02) يلزم القانون العضو أن يقدم طلب كتابي لفترة ثلاثة (03) سنوات لكل من هيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، كما يقدم طلبه أيضا إلى سلطة ضبط التي كان تابعا لها⁵.

إن واجب التحفظ لأعضاء سلطات الضبط الاقتصادي يعزز بشكل مباشر في مصداقيتهم، وهو ما أشار إليه المشرع في المادة 25 من قانون 90-10 المتعلق بالنقد والقرض أين ألزم كل من المحافظ وأعضاء المجلس بعدم إفشاء بصفة مباشرة أو غير مباشرة، وقائع أو معلومات اطلعوا عليها أثناء أداء مهامهم، ماعدا الحالات التي يدعون فيها للإدلاء بشهادة في دعوى جزائية⁶.

نفس الإجراء يمس أعضاء لجنة البورصة أين أشارت إليه المادة 39 من الموسوم التشريعي رقم 93-10 على ضرورة أن يلتزم أعضاء اللجنة وأعوانها بالسّر المهني فيما يخصّ الوقائع والأعمال والمعلومات التي اطلعوا عليها بحكم وظيفتهم تحت طائلة فرض عقوبات حال مخالفتها، كما نصّ النظام الداخلي للجنة على نفس الالتزامات من خلال المادتين 41 و42 إذ يتعين على جميع أعضاء اللجنة الخضوع لواجب التحفظ الذي يمليه المحافظ على شرف الهيئة التي ينتمون إليها، كما يجب على جميع أعضاء اللجنة الخضوع لواجب الحفاظ على السّر المهني.

¹ - أمر رقم 01-07 مؤرخ في 11 صفر 1418 الموافق لـ 01 مارس 2007، المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج. ر. ج، ع، 16، الصادر في 07 مارس 2007، ص 04.

² - Guédon Marie-josé, *op.cit*, p76

- بوجليلين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 85.

³ - المادة 02 من الأمر 01-07، المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، مرجع سابق، ص 4.

⁴ - المادة 03، نفس المرجع.

⁵ - المادة 05، نفس المرجع.

⁶ - المادة 25 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق، ص 06.

الفرع الثاني: استقلالية العضوية لسلطات الضبط الاقتصادي المساهمة في الاختصاص التنظيمي

من الوظائف التي أوكل بها المشرع الجزائري لبعض سلطات الضبط الاقتصادي وظيفة إبداء آراءها الاستشارية في مشاريع النصوص القانونية لسلطة التنفيذية صاحبة الاختصاص في استصدارها، نظرا لطابعها التقني بحكم خبرة وكفاءة وتنوع أعضائها.

انطلاقا من أن المشرع لم يقوم بتوحيد طريقة تعيين تركيبة البشرية لسلطات الضبط الاقتصادي الضبط، ذلك تهدف هذه المقارنة مدي استقلالية العضوية لسلطات المختصة بالتنظيم بنظيرتها من السلطات ضبط الاقتصادي الاستشارية، سيما وأن الآراء الاستشارية لا يمكن تجسيدها ميدانيا إلا إذا منحت لسلطات نوع من الاستقلالية. نحاول ايجاز¹ بعض من مظاهر استقلالية لكل من مجلس المنافسة (أولا)، ولجنة ضبط الكهرباء والغاز (ثانيا)، بسلطة ضبط البريد والمواصلات(ثالثا)، سلطة ضبط السمعي والبصري (رابعا).

أولا- استقلالية أعضاء مجلس المنافسة

يعد ضبط السوق عبر سلطة ضبط مستقلة الحل الأمثل من أجل تحقيق روح المنافسة بين المتعاملين الاقتصاديين، واقع فرض على المشرع باستحداث مجلس المنافسة كهيئة تعنى بحماية السوق²، تقتضي تزويدها بنظام قانوني خاص و متميز يسمح له بالتدخل الفعال كلما تعرضت المنافسة للتقييد والعرقلة³. وبهدف تحقيق هذه الفعالية تم تشكيل المجلس وتنظيمه على نحو خاص، وتم اعطاءها صلاحيات واسعة⁴ بداية بالأمر رقم 06-95 المتعلق بالمنافسة⁵. كان المجلس يتكون من 12 عشر عضوا يعينهم رئيس الجمهورية بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالعدل والوزير المكلف بالتجارة⁶ لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد⁷، جاءت هذه التشكيلة في نص المادة 29 من ذات الأمر وهي كما يلي: «... يتكون مجلس المنافسة من اثني عشر (12) عضوا من الأصناف التالية:

¹ - أنظر الملحق رقم (01)، ص 318.

² - شليحي كريمة، تأثير استقلالية مجلس المنافسة الجزائري على فعاليته، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، ع 01، أكتوبر 2018، المركز الديمقراطي العربي، المانيا، ص 01.

³ - كتبو محمد الشريف، مرجع سابق، ص 243.

⁴ - ZOUAÏMIA Rachid, **Le droit de la concurrence**, Editions Belkeisse, Alger, 2012, p.41.

⁵ - أمر رقم 06-95 المؤرخ في 23 شعبان 1415 الموافق لـ 25 يناير 1995 المتعلق بالمنافسة، ج.ر.ج، ع 9، الصادر في 22 فبراير 1995. (ملغى).

⁶ - المادة 29 من نفس المرجع، ص 18.

⁷ - المادة 30 المرجع نفسه.

1 - خمسة (5) أعضاء عملوا أو يعملون في المحكمة العليا أو في جهات قضائية أخرى أو في مجلس المحاسبة بصفة قاضي أو عضو.

2 - ثلاثة (3) أعضاء يختارون من بين الشخصيات المعروفة بكفاءتها في الميدان الاقتصادي أو ميدان المنافسة والاستهلاك.

3 - أربعة (4) أعضاء يختارون من بين المهنيين الذين اشتغلوا أو يشتغلون في قطاعات الإنتاج أو التوزيع أو في النشاطات الحرفية أو الخدمات أو المهن الحرة»، وقد يتم تعيين رئيس المجلس من بين القضاة الذين مارسوا أو يمارسون وظائفهم إما في المحكمة العليا أو مجلس المحاسبة أو هيئة قضائية أخرى¹.

لكن بعد الغاء أحكام الأمر رقم 95-06 بموجب الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالمنافسة الذي جاء بتشكيلة جديد فصار المجلس يتكون من تسعة (09) أعضاء: «...1- عضوان (2) يعملان أو عملا في مجلس الدولة، أو في المحكمة العليا أو في مجلس المحاسبة بصفة قاضي أو مستشار. 2- سبعة (7) أعضاء يختارون من ضمن الشخصيات المعروفة بكفاءتها القانونية أو الاقتصادية أو في مجال المنافسة والتوزيع والاستهلاك، من ضمنهم عضو يختار بناء على اقتراح الوزير المكلف بالداخلية...»². أما عن فترة الأعضاء فيكون لمدة 5 سنوات قابلة للتجديد بموجب مرسوم رئاسي³،

لكن بعد أن عدل المشرع الأمر رقم 03-03 بموجب القانون رقم 08-12 المؤرخ في 25 جوان 2008⁴، أين كيف المجلس لأول مرة بسلطة إدارية مستقلة وفق المادة 10 منه، اعتبرها البعض بكونها استقلالية مظهرية تخفي تبعية المجلس للوزير التجارة⁵. وصارت التشكيلة تضم: «...1- ستة (06) أعضاء يختارون من ضمن الشخصيات والخبراء الحائزين على الأقل على شهادة الليسانس أو شهادة جامعية مماثلة، أو خبرة مهنية لمدة ثماني (8) سنوات على الأقل في المجال القانوني و/أو الاقتصادي، والتي لها مؤهلات في مجالات المنافسة والتوزيع والاستهلاك وفي مجال الملكية الفكرية. 2- أربعة أعضاء يختارون ضمن المهنيين المؤهلين الممارسين أو الذين مارسوا نشاطات ذات مسؤولية والحائزين شهادات

¹ - المادة 31 من الأمر رقم 95-06 المتعلق بالمنافسة، السابق ذكره، ص 18

² - المادة 24 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل والتمم، السابق ذكره، ص 28.

³ - المادة 25، من الامر 03-03، المتعلق بالمنافسة، ص 29.

⁴ - القانون رقم 08-12 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالمنافسة، السابق ذكره.

⁵ - حمليل نورة، مرجع سابق، ص 33.

جامعية ولهم خبرة مهنية مدة خمس (5) سنوات على الأقل في مجال الإنتاج والتوزيع والحرف والخدمات والمهن الحرة.

3- عضوان (2) مؤهلان يمثلان جمعيات حماية المستهلكين.....»¹.

ما نلمسه من فحوى هذه المادة ان المشرع أشرك ضمن تشكيلة مجلس المنافسة مهنيين الا عددهم يبقى ضئيلاً نظراً لطابع الهيئة، ومن مظاهر استقلالية مجلس المنافسة التي اقرها المشرع الجزائري نلمسها في كلاً قابلية تجديد العهدة العضوية بالنسبة لرئيس وأعضاء المجلس²، كما أقر لهم ممارسة عضوية في المجلس بصفة دائمة³، أضف إلى إلزام جميع الاعضاء بواجب التحفظ، ومنعهم من مزاوله أي نشاط مهني آخر، ومنع أي عضو في مجلس المنافسة من المشاركة في مداولة تتعلق بقضية به أو بأحد أقاربه حتى الدرجة الرابعة له فيها مصلحة، بيدوا جلياً أن المجلس حظي بنوع من الاستقلالية أيضاً لكون رئيس الجمهورية هو من يعين رئيسه وأعضائه، إلا أن اشكالية تركيز سلطة الاقتراح والتعيين في يد سلطة رئيس الجمهورية في آن واحد، ليس من شأنه أن يضمن تلك الاستقلالية المرجوة⁴.

ثانياً- استقلالية أعضاء لجنة ضبط الكهرباء والغاز:

يعد القانون 02-01 المؤرخ في 5 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، أول قانون بعد أن تخلت الجزائر عن النهج الاشتراكي المبني على احتكار الدولة لجميع القطاعات الاقتصادية⁵، وحرر قطاع الكهرباء والغاز من احتكار شركة سونلغاز وفتح على المنافسة الحرة⁶، فوفق المادة الاولى أصبح

¹ - المادة 24 المعدلة بموجب المادة 10 من القانون رقم 08-12 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالمنافسة، السابق ذكره، ص 12.

² - المادة 25 من أمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق، ص 29.

³ - أضفها المشرع فقرة 04 في المادة 24 من القانون رقم 10-05، المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، السابق ذكره، ص 11.

⁴ - ZOUAIMIA Rachid, *Droit de la régulation économique*, op.cit, p 77

⁵ - كان قطاع الكهرباء والغاز في الجزائر يحكمه القانون رقم 85-07 المؤرخ في 06 أوت 1985 والمتعلق بإنتاج الطاقة الكهربائية ونقلها والتوزيع العمومي الغاز، ج. ر ج، ع 33، الصادر في 7 أوت 1985.

⁶ - عسالي عبد الكريم، لجنة ضبط قطاع الكهرباء والغاز"، مداخلة ملقاة في الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي الذي نظمتها كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية بجامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، أيام 23 - 24 ماي 2007، المطبوعة في أعمال الملتقى، ص 153.

بأمكن الأشخاص طبيعيين أو المعنويين خاضعين للقانون العام أو الخاص من ممارسة النشاطات المتعلقة بإنتاج الكهرباء ونقلها وتوزيعها وتسويقها ونقل الغاز وتوزيعه وتسويقه بواسطة القنوات¹.

أسس هذا القانون سلطة ضبط تدعى لجنة ضبط قطاع الكهرباء والغاز، تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي²، كلفت بضمان إحترام قواعد المرتبطة بمجال الغاز والكهرباء في شقها التقني أو الاقتصادي والبيئي، وبهدف حماية المستهلكين، وتحقيق شفافية إبرام الصفقات وعدم التمييز بين المتعاملين³، تقوم بإدارة اللجنة اللجنة مديرة، تستعين بمديريات متخصصة للقيام بمهامها على أكمل وجه⁴، تتشكل اللجنة المديرة من رئيس وثلاثة مديرين يتم تعيينهم بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح الوزير المكلف بالطاقة⁵، عموما يبدو أن مظاهر الاستقلالية العضوية للجنة ولا دليل لوجوده نظرا لتدخل الحكومة في هذا التعيين والمثلة في وزير الطاقة المكلف باقتراح الأعضاء تابعين له بشكل أو بآخر⁶. يمكن عزلهم في وقت سيما وأن المشرع لم يشر إلى مدة العضوية وقابلية التجديد من عدمها، وإن كان أشار إلى تنافى وظيفة عضو اللجنة المديرة مع أي نشاط مهني، أو عهدة انتخابية، إلا أن القانون لم يشر إلى واجب التحفظ أعضاء اللجنة، وكذا إلى الامتناع في حال تعارض مصلحة العضو مع مداوات اللجنة، كل ذلك يوحي بأنها بعيدة كل البعد عن مظهر الاستقلالية.

ثالثاً- استقلالية أعضاء سلطة الضبط المستقلة للبريد والاتصالات الإلكترونية

أقر المشرع الجزائري القواعد المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، بما فيها البث التلفزيوني والاذاعي في مجال الإرسال والبث والاستقبال باستثناء محتوى النشاطات السمعية البصرية ووسائل الإعلام الإلكترونية، بمناسبة إصداره قانون رقم 04-18 المؤرخ في 10 ماي 2018، أين جعل هذا النشاط خاضعا لرقابة الدولة وفقا للمادة الثالثة منه⁷.

¹ - حمليل نواره، مرجع سابق، ص 37.

² - المادة 112 من القانون 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق، ص 17.

³ - المادة 113 من نفس المرجع.

⁴ - المادة 116 من نفس المرجع، ص 19.

⁵ - المادة 117 من نفس المرجع، ص 19.

⁶ - أما لجنة الضبط للطاقة في فرنسا تتكون من ستة أعضاء

-L AGET-ANNAMAYER A, *La réglementation des services publics en réseaux*, L.G. D. J, Paris, 2002, p. 319.

⁷ - نصت المادة 03 على ان: «تخضع نشاطات البريد والاتصالات الإلكترونية لرقابة الدولة». القانون رقم 04-18 المحدد

القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، السابق ذكره، ص 5.

ومن أجل التكفل والسهر على إنشاء واستغلال مختلف خدمات البريد والمواصلات، لضمان استمرارية وانتظام الخدمات المقدمة للجمهور مع احترام قواعد المنافسة المشروعة بين المتعاملين وتجاه المرتفقين¹، تم إنشاء سلطة ضبط مستقلة خاصة بقطاعي البريد والاتصالات الالكترونية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي²، تشكل أجهزة سلطة الضبط من مجلس ومدير عام³، ويتشكل المجلس من سبعة (07) أعضاء من بينهم رئيس يعين من قبل رئيس الجمهورية بناء على اقتراح الوزير الأول يتم اختيارهم بما فيهم الرئيس وفقا لكفاءاتهم التقنية والقانونية والاقتصادية لعهدتها مدتها ثلاث (3) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة⁴، ما يلاحظ أن القانون الجديد عدل الاشكال الذي تم طرحه في المادة 15 من قانون 2000-03 الملغى⁵ الذي لم ينص صراحة على شروط التي يجب توفرها في أعضاء السلطة وطبيعة تكوينهم، كما هو الحال تعيين الاعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ومعاينتها اين اشترط المرسوم التنفيذي 02-142 المؤرخ في 16 ابريل 2002⁶، وجب توفر في الاعوان تكوين قانوني وتكوين متخصص في المجال⁷، كما أن المادة السالفة الذكر لم تحدد أيضا ومدة العهدة وقابلية تجديده من عدمه سيما إذا أن بعض الفقهاء يعتبرون أن أطول مدة ولاية لتولي وظائف على رأس أي سلطة ضبط مستقلة ضمان لاستقلالية الهيئة من الناحية العضوية⁸ وهو ما تداركه المشرع في القانون الجديد.

يلاحظ أن استقلالية العضوية لأعضاء لجنة ضبط البريد والمواصلات فبالرغم أن السلطة تم تعيين أعضائها من قبل رئيس الجمهورية، وتحديد طبيعة الأعضاء المشكلين السلطة ومدة العهدة وقابلية تجديده، الا اننا نلاحظ وجود تدخل السلطة التنفيذية في سلطة بشكل معترف له قانونا في المواد 5، 6، 7، 12 منه أين

¹ - تتمثل خصوصية هذا القانون في تكريس احتكار الدولة للقطاع وفقا للمواد 5، 6، 7 من القانون رقم 18-04 / حمليل نواره، مرجع سابق، ص 38.

² - المادة 11 من القانون رقم 18-04، مرجع سابق، ص 09.

³ - المادة 19 المرجع نفسه، ص 12.

⁴ - المادة 20 المرجع نفسه.

⁵ - القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 5 جمادى الاولى 1421 الموافق ل 5 أوت 2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.رج، ع 48، الصادر في 6 أوت 2000، ص 9.

⁶ - انظر المادة 02 من مرسوم تنفيذي رقم 02-142 المؤرخ في 16 ابريل 2002، المحدد لكيفيات تعيين الاعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ومعاينتها، ج ر ج، ع 28، الصادر 21 ابريل 2002، ص ص 19-20.

⁷ - قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 67.

⁸ - DELZANGLES Hubert, *op.cit.* p 295.

اعترف صراحة بخضوعها لرقابة الدولة، وهو ما يتنافى مع الاستقلالية التي أقرها في المادة 11 من ذات القانون، ويرجع سبب ذلك لاحتكار الدولة للقطاع.

رابعاً - استقلالية أعضاء سلطة الضبط السمعي والبصري

بهدف تحديد القواعد المتعلقة بممارسة النشاط السمعي البصري وتنظيمه، وبهدف دعم ومواكبة الانفتاح العالمي والداخلي للاستثمار القطاع الخاص في هذا المجال¹، صدر القانون رقم 14-04 في 14 فبراير 2014 يتعلق بالنشاط السمعي البصري، والذي جاء بناءً عن المادة 65² من القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق بالإعلام وأين أقر في المادة 64 منه على «تؤسس سلطة ضبط السمعي البصري، وهي سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي»³، تمارس السلطة مهامها باستقلالية تامة⁴، فزود المشرع سلطة ضبط السمعي البصري بأعضاء تتكون من تسعة (09) أعضاء يعينون بموسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية لمدة ستة (06) سنوات غير قابلة للتجديد⁵ وتضم: خمسة (05) أعضاء من بينهم رئيس يختارهم رئيس الجمهورية، عضوان (02) غير برلمانيين بإقتراح من رئيس مجلس الأمة، عضوان (02) غير برلمانيين بإقتراح من رئيس مجلس الشعبي الوطني⁶. كما اشترط المشرع على ان يتم اختيار اعضاءه بناء على كفاءتهم وخبرتهم واهتمامهم بالنشاط السمعي البصري⁷، يبدو أن المشرع الجزائري نَحج المشرع الفرنسي الذي كرس عنصر التخصص في مجال الاتصال والاعلام والخصوص في المادة الرابعة (04) من قانون رقم 86-1067 المتعلق بحرية الاتصال المعدلة بموجب القانون رقم 2013-1028 المؤرخ في 15 نوفمبر 2013، أين اشترط التخصص وازداد شرط تحقيق التمثيل المتساوي بين الرجال والنساء، وحدد سقف السن على أن لا يتجاوز العضو 65 سنة⁸.

¹ - يا جميلة، سلطة ضبط السمعي البصري، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، الجزائر، 17 جوان 2018، ص 69.

² - نصت المادة 65 من القانون العضوي رقم 12-05 على ان: «... تحدد مهام وصلاحيات سلطة ضبط السمعي والبصري، وكذا تشكيلاتها وسيرها بموجب القانون المتعلق بالنشاط السمعي البصري» القانون العضوي رقم 12-05 المؤرخ في 18 صفر 1433، الموافق لـ 12 يناير 2012، يتعلق بالإعلام، ج ر ج، ع 02، الصادر في 15 يناير 2012، ص 28.

³ - المادة 64، المرجع نفسه.

⁴ - المادة 58، المرجع نفسه، ص 27.

⁵ - المادة 60، المرجع نفسه.

⁶ - المادة 57، المرجع نفسه.

⁷ - المادة 59، المرجع نفسه.

⁸ - Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (Loi Léotard), Version consolidée au 06 août 2014, voir site web: <http://www.legifrance.gouv.fr/>

عموماً تتعدد مظاهر استقلالية العضوية لسلطة ضبط السمعى البصري بداية بتحديد فترة العضوية الذي من شأنه حماية الأعضاء من الضغوط التي يمكن أن تؤثر عليهم حيال بعض القرارات التي تتخذ في السلطة¹، وأيضاً تجسيد مبدأ عدم الغاء العهدة الذي يشكل ضماناً قوية للاستقلالية، حيث أشار إليها في المادة 60 من قانون 04-14: «... لا يفصل أي عضو من أعضاء سلطة السمعى البصري إلا في حالات المنصوص عليها في هذا القانون.» وهي الحالات المشار إليها المشرع في ذات القانون والمتمثلة في كلا من:

- حالة شغور منصب عضو السلطة لأي سبب كان².
- حالة مخالفة أي عضو مبدأ عدم ازدواجية الوظيفة المشار إليها في المادة 61 من ذات القانون ماعدا المهام المؤقتة في التعليم العالي والإشراف في البحث العلمي³.
- حالة صدور حكم نهائي ضد عضو سلطة ضبط السمعى البصري بعقوبة مشينة ومخلّة بالشرف⁴.
- حالة انقطاع عهدة العضو لأي سبب كان لمدة تفوق ستة (06) أشهر متتالية قبل انقضائها⁵.

ما ينبغي الإشارة إليه ان سلطة ضبط السمعى البصري تعد الهيئة الوحيدة التي تتمتع بنوع من الاستقلالية العضوية الفعلية تجاه السلطة التنفيذية، إلا ان هذه الاستقلالية مرهونة باستقلاليتها من الناحية الوظيفية.

المطلب الثاني: مدى الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط الاقتصادي المختصة بالتنظيم

بالنظر إلى حجم المهمة التي أوكلت لها فإن ضبط السلطات الإدارية المستقلة للقطاع الاقتصادي والمالي لا يمكن أن يكون فعالاً إلا إذا كانت تتمتع بوسائل تسمح لها بالوصول إلى الأهداف التي أنشئت من أجلها. فهي تتدخل تارة باختصاص الرقابة على دخول السوق كما يمكن ان تضع القواعد التنظيمية لسير القطاع بل يمكن لها أيضاً ان تصدر عقوبات على من لا يحترم التشريع والتنظيم المعمول بهما، وتدخلاتها في جميع الاحول ليست مجرد تدابير إدارية بل هي قرارات نافذة.

¹ - يا جميلة، مرجع سابق، ص 69.

² - يتم استخلافه بتعيين عضو جديد للمدة المتبقية من العهدة وفق الكيفيات المحدد في المادة 57 المذكورة آنفاً / انظر: المادة 67 من قانون 04-14، مرجع سابق، ص 16.

³ - كذلك يتم استخلاف العضو بعضو جديد. / انظر: المادة 68 من قانون 04-14، مرجع سابق، ص 16

⁴ - أيضاً يتم استخلاف العضو / انظر: المادة 69 من قانون 04-14، مرجع سابق، ص 16

⁵ - يقوم رئيس السلطة ضبط السمعى البصري بتبليغ السلطة المخولة بالتعيين بغرض تعيين مستخلف له، وفق الشروط والكيفيات المنصوص عليها في المادة 57 من ذات القانون/ انظر: المادة 70 من قانون 04-14، مرجع سابق، ص 16

وبتقصي مختلف النصوص المنشأة لسلطات الضبط التي تحوز اختصاصا تنظيميا نقف على مجموعة من الاحكام التي تحدد علاقة هذه الهيئات بالسلطة التنفيذية وستتطرق في هذا المطلب الى محدودية الاستقلالية الوظيفية لهيئات ضبط الاقتصادي المختصة بالتنظيم تجاه السلطة التنفيذية، من خلال مدى خضوع هيئات الضبط الاقتصادي المخولة بالتنظيم للسلطة السلمية أو الوصائية (فرع أول)، ثم مدى استقلالية تنظيمها الاداري وتسييرها (فرع ثان).

الفرع الاول: مدى خضوع سلطات الضبط الاقتصادي المخولة بالتنظيم للسلطة السلمية أو الوصائية

الاستقلال الوظيفي هو أحد وجهي الاستقلالية ويراد به أن القرارات الصادرة عن سلطات الضبط لا يمكن تعديلها أو إلغاؤها ومن طرف سلطة عليا، سواء كانت رئاسية أو وصائية. فتميز الهيئات الادارية المستقلة عن الادارة التقليدية ينطلق من هذا الاساس.

أولاً- مدى خضوع هيئة الضبط المستقلة للسلطة الرئاسية

هناك اجماع من الفقه على أن الاستقلالية تعتبر أهم المعايير التي تميز السلطات الادارية المستقلة عن هيئات الادارة التقليدية، ونعني به غياب الوصاية الادارية او السلطة التسلسلية عن هذه السلطات حيث انهما لا تتلقى اي اوامر او تعليمات من الحكومة.¹ وهذه الهيئات بغض النظر عن اكتسابها شخصية اعتبارية من عدمه؛ فهي لا ترتبط بالهيكل الهرمي للحكومة المركزية، لكنها في نفس الوقت تعمل باسم ولحساب الدولة وتحت مسؤوليتها². وستتطرق الى ذلك كما يلي:

أ- من حيث سلطة الرئيس على الشخص المرؤوس: حسب الأستاذ CH. BELMIHOUB، فهذه الهيئات تشكل نوعا جديدا من المؤسسات الإدارية، من حيث نوع تدخلها المؤسس على الالتزام من جانب واحد، فيجب أن تتمتع بحرية كبيرة في إصدار القرارات بالمقارنة مع الإدارة الكلاسيكية³. وان اي خضوع منها الى سلطة رئاسية متمثلة في وزارة القطاع سيقوض ذلك التميز وتصبح أحد الهيئات الادارية الكلاسيكية.

¹ - اللحام رنا سمير، مرجع سابق، ص 34

² - سويلم محمد، مرجع سابق، ص 207

³ - خدوجة فتوس، مرجع سابق، ص 79

المشرع حرص على ان يتمتع اعضاء هذه الهيئات باستقلالية عن السلطة التنفيذية الا اننا نلاحظ ان تعيين الأعضاء موكل الى رئيس الجمهورية¹ ان تعيين الاعضاء وانهاء مهامهم يدخل ضمن سلطة رئيس الجمهورية في التعيين، و يكون ذلك بمرسوم رئاسي، و لا بد ان من له صلاحية التعيين له صلاحية العزل ايضا، و تتداخل هنا الاعتبارات السياسية و الإدارية، فيتم عزل منتسبي هذه الهيئات حتى قبل انقضاء الاجل القانوني للعهد النيابة، و هو ما من شأنه ان يضعف الثقة في الاستقلالية ، لهذا كان بالإمكان اشراك سلطات اخرى في التعيين كالسلطة التشريعية.

ب- من حيث سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسه

من الملاحظ ان سلطات الضبط كما يصفها البعض هي أجهزة إدارية عمومية مركزية غير قضائية، تتمتع بالشخصية المعنوية، تهدف إلى تليين سلطوية الإدارة، تعمل لحساب الدولة دون أن تكون تابعة لها، تتميز بصلاحيات واسعة، ولا تكون أعمالها خاضعة لأي توجيه أو رقابة إلا من قبل القاضي.² وكإضافة لما سبق في العنصر السابق يجب ان لا تخضع اعمال الهيئة الى الآليات الكلاسيكية في سلطة الرئيس على اعمال المرؤوس من حيث التوقيع والمصادقة الى غير ذلك، وربما هذا لا يظهر بحكم عدم وجود سلطة رئاسية ظاهرة للعيان.

ثانيا- مدى خضوع الهيئة للسلطة الوصائية

ان وجود استقلال وظيفي نعني به أن القرارات الصادرة عن سلطات الضبط لا يمكن تعديلها أو إلغاؤها من طرف سلطة عليا، سواء كانت رئاسية أو وصائية. لكن باستثناء النصوص القانونية المتعلقة نقف على جملة من الملاحظات:

- اجراء القراءة الثانية والذي يمكن تسميته بمرحلة الرقابة الداخلية أو الرقابة السابقة عن إصدار القرار، كونها تتم قبل اتخاذ القرار شكله النهائي وحيازته القوة التنفيذية، فهو ما زال في طوره الأول كمشروع ابتدائي فقط³، فبالنسبة لمجلس النقد والقرض يبلغ المحافظ مشاريع الأنظمة إلى الوزير المكلف بالمالية الذي يتاح له أجل (10) أيام لطلب تعديلها، قبل إصدارها خلال اليومين اللذين يليان موافقة المجلس

¹ - مرسوم رئاسي رقم 99 - 240 والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، السابق ذكره

² - قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 22

³ - مغربي رضوان، مجلس النقد والقرض، مذكرة ماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة بن عكنون، الجزائر، جوان 2004، ص42.

عليها. ويجب على المحافظ أن يستدعي حينئذ المجلس للاجتماع في أجل (5) أيام ويعرض عليه التعديل المقترح¹.

- الموافقة الصريحة للسلطة التنفيذية ممثلة في وزير القطاع كشرط على نفاذ التنظيم، كما هو الحال بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة²، فبعد اجراءات تحضير مشروع النظام يبرمج للمداولات على مستوى اللجنة ثم يبلغ لوزير المالية الذي يصدر قرارا بالمصادقة على ان ينشر في الجريدة الرسمية من اجل النفاذ.

ثالثا- مكانة الهيئة في التنظيم الإداري التقليدي .

إن الطبيعة الادارية لسلطات الضبط المستقلة في القانون المقارن تظهر من خلال كونها وليدة ارادة المشرع والذي يعتبره الفقيه J.chevalier سيد مصيرها الا انم هذا لا يعني انها تابعة للبرلمان حتى ولو كانت تقدم له تقريرا سنويا، كما انها هي ليست ببيئات قضائية وان كان لها صلاحية فرض العقوبة فهذه الصلاحية مشروطة ومحدودة قانونا. ومن جهة اخرى هي لا تخضع لسلطان الحكومة بسبب الاستقلالية التي تتمتع بها حيث لا تخضع لرقابة السلطة التسلسلية ولا لسلطة الوصاية وعلى الرغم من ذلك تعمل باسم الدولة ولحسابها الامر الذي يضيفي عليها الطبيعة الادارية خاصة وان المشرع كيف العديد منها صراحة على انها سلطات ادارية مستقلة³.

ان استيراد النموذج الفرنسي لم يراعي خصوصية الواقع الجزائري، بل كان تقليدا نتج عنه اختلاف النظم القانونية لهذه الهيئات، فالمجالس كانت أول تكييف اقره المشرع الجزائري للهيئات الإدارية المستقلة، وأولها المجلس الأعلى للإعلام⁴، فمجلس النقد والقرض⁵، ثم مجلس المنافسة¹. أما النوع الثاني فكان عبارة

¹ - المادة 63 من أمر رقم 03-11 يتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 52 معدل ومتمم بأمر رقم 10-04، السابق ذكره، ص11.

² - المادة 32 من مرسوم تشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم. وقد صدرت عنها العديد من الانظمة التي خضعت للموافقة الصريحة من وزير المالية ومنها على سبيل المثال: قرار وزير المالية ممضي في 02 يونيو 2015 يتضمن الموافقة على نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها نظام لجنة تنظيم البورصة ومراقبتها رقم 15-01 المؤرخ في 15 أبريل سنة 2015 والمتعلق بشروط اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة وواجباتهم ومراقبتهم، السابق ذكره

³ - رنا سمير اللحام، مرجع سابق، ص38

⁴ - قانون رقم 90-07 مؤرخ في 8 رمضان عام 1410 الموافق 3 أبريل 1990، يتعلق بالإعلام، ج ر ج، ع 14، المؤرخ في 14 أبريل 1990، (ملغى).

⁵ - قانون رقم 90-10 يتعلق بالنقد والقرض، السابق ذكره (ملغى).

عن لجان تأتي في مقدمتها اللجنة المصرفية، التي كانت ثاني هيئة مستقلة في القطاع المالي، ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة². ثم هناك الوكالات والتي كانت خاصة بقطاعي المناجم والطاقة فيما ترك باقي الهيئات دون تكييف وكانت يشار إليها بالسلطة. وبحكم ان دراستنا تركز على سلطات الضبط التي تحوز سلطة تنظيمية لهذا ركزنا على المجالس ثم اللجان فقط .

الفرع الثاني: استقلالية التنظيم والتسيير

من الناحية التاريخية مهام الضبط فرضت متطلبات للاستقلالية بسبب وجود متعاملين عموميين في السوق. ولذلك، فان الاعتراف بإزدواجية الدور كمتعامل في السوق من جهة وكسلطة ضبط من جهة اخرى كان سيؤدي إلى عدم المساواة في المعاملة على اقل تقدير، إلى تكافؤ الفرص بين المتعاملين في السوق ذات الصلة ولذلك فان الاستقلالية شرط لحياد سلطة الضبط³.

إن المراد بالاستقلال الوظيفي لأي هيئة إدارية يعني تمتعها ببعض المظاهر تساعد في أداء وظيفتها بشكل فعال وأكثر استقلالية، ومن بين هذه المظاهر تمتع الهيئة بالشخصية المعنوية⁴ ومنحها استقلالاً مالياً، وإعطاءها حق إنشاء قانونها الداخلي وامكانية تعديله بمفردها، وغيرها من المظاهر، بالرجوع إلى مجلس النقد والقرض مثلاً نجد معالم استقلاليتها وظيفياً تبقى نسبية.

¹ - أمر رقم 95-06 المتعلق بالمنافسة، السابق ذكره (ملغى) .

² - مرسوم تشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، السابق ذكره.

³ - "Historiquement, l'exigence d'indépendance du régulateur s'est imposée en raison de la présence sur le marché d'opérateurs publics. Dès lors, admettre le cumul des fonctions de régulateur et d'opérateur aurait conduit à remettre en cause l'égalité de traitement ou, tout au moins, l'égalité des chances entre les opérateurs sur le marché concerné. L'indépendance est donc la condition de l'impartialité du régulateur"

- Rapport du C E F 2001.

⁴ - في رأي الأستاذ خلوفي، إن اعتراف المشرع لهذه الهيئات بالشخصية المعنوية وخصوصاً بعد سنة 2000 من شأنه أن يعيد مراجعة مفهوم السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، بينما يرى الأستاذ زوايمية أن منح المشرع الجزائري الشخصية المعنوية قد يثير إشكالات قانونية تتعلق بتحديد التكييف أو التصنيف القانوني لهذه السلطات في مواجهة نظرية الأشخاص العمومية، إذ أن القانون الإداري الكلاسيكي يصنف الأشخاص العمومية إلى الدولة، المجموعات المحلية والمؤسسات العمومية. فأين هو موقع هذه السلطات من بين هذه الفئات، إلا إذا كان مقصد المشرع يتعلق بفتة قانونية خاصة "sui generis"

وستتناول في هذا الفرع استقلالية التنظيم، ثم استقلالية التسيير المالي، وكذا تمتع هيئات ضبط الاقتصاد المختصة بالتنظيم بالشخصية المعنوية.

أولاً - استقلالية التنظيم

إن استقلالية أي هيئة ضبط لا بد أن تراعي جانب تنظيمها الإداري من حيث استقلاليته في وضع نظامها الداخلي الذي تسيير عليه بكل حرية ثم استقلالية التسيير المالي لهذه الهيئة كما يلي:

أ - استقلالية الهيئة في وضع نظامها الداخلي

إن الاستقلال الوظيفي يتجلى أيضا في حرية اختيار كل هيئة ضبط لنظامها الداخلي دون مشاركة مع أي جهة أخرى، وبالخصوص السلطة التنفيذية، بالإضافة إلى عدم خضوع هذا النظام الداخلي لمصادقة السلطة التنفيذية¹ إذ هو لا يعدو آلية من آليات الإدارة الكلاسيكية. فكلما كانت سلطة الضبط مستقلة استقلالاً تاماً في تحضير نظامها الداخلي الذي يسري عليها ومن ثم المصادقة عليه بكل شفافية من طرف الأعضاء دونما تدخل من أي جهة وبالخصوص الوزارة أو الحكومة كان لها استقلال وظيفي يساهم في حياد قراراتها².

من مظاهر الاستقلالية الوظيفية لسلطات مجال الضبط الاقتصادي حرية اختيار وإعداد مجموعة قواعد تنظيمية في مجال التسيير دون مشاركة السلطة التنفيذية بصورة مباشرة أو غير مباشرة في ذلك، كالمصادقة والنشر. وبالتالي تتمتع بعض سلطات الضبط الاقتصادي بسلطة وضع نظامها الداخلي دون الأخرى كما تميز لها³. فبالنسبة لمجلس النقد والقرض نصت المادة 60 ف 1 من الأمر رقم 11-03، بنجدها نصت صراحة على هذه الصلاحية: «يرأس المجلس محافظ بنك الجزائر الذي يستدعيه للاجتماع ويحدد جدول أعماله، ويحدد المجلس نظامه الداخلي...» اعترف له المشرع بسلطة إعداد نظامه الداخلي ببعديه الموضوعي والاجرائي، الموضوعي المتمثل في اختيار مجموع القواعد التي من خلالها تقرر كيفية تنظيمها وسيرها، الإجرائي متعلق بعدم خضوعه للمصادقة من قبل السلطة التنفيذية وعدم قابليته للنشر. وهذا على خلاف سلطات ضبط النشاط الاقتصادي الأخرى التي يتم إعداد

¹ - حدري سمير، مرجع سابق، ص 57

² - غربي أحسن، مرجع سابق، ص 243-244.

³ - عبد الكريم بن رمضان، مرجع سابق، ص 133

نظامها الداخلي بموجب مراسيم تنفيذية¹، وبالرغم من ان مجلس النقد والقرض هو الذي يحدد تسييره وتنظيم مصالحه بواسطة النظام الداخلي الذي يصدره، مع ذلك فإنه ونظيراته من سلطات الضبط الاقتصادي والمالي تبقى حريتها محدودة إزاء النظام الداخلي².

ب- استقلالية الهيئة في تنظيمها الإداري:

تتجسد استقلالية أي سلطات الضبط في المجال الاقتصادي أيضا في كون البعض منها هي التي تقوم بتعيين وتحديد مهام المستخدمين وتصنيفهم وتحديد رواتبهم، كما أن تنشيط وتنسيق المصالح الإدارية والتقنية يكون تحت سلطة رئيس هيئة من الهيئات المستقلة³، فمجلس النقد والقرض من أجل أدائه لمهامه يحتاج لوسائل بشرية كافية ومتلائمة وتتضمن طقم المستخدمين والموظفين والعمال، مع ذلك نجد ان الامر 03-11 غموض في استقلالية مجلس النقد والقرض تعيين موظفي ترقيتهم وتصنيفهم بصفة مباشرة ماعد ذلك فبالرجوع الى المادة 16 من ذات الامر المتعلقة بصلاحيات المحافظ بصفته ممثل السلطة التنفيذية في تسيير ادارة بنك الجزائر (بنك المركزي) نجد ان الفقرة 6 و 7 يختص بـ توظيف أعوان بنك الجزائر وفقا للشروط المنصوص عليها في القانون الأساسي للمستخدمين ويعينهم في مناصبهم و يرقبهم و يعزلهم و يفصلهم. ويعين ممثلي بنك الجزائر في مجالس المؤسسات الأخرى، عندما يكون مثل هذا التمثيل مقررًا.

ويقصد به الهيكل الإداري الذي يشكل هذه الهيئة عادة ما يلجأ المشرع الى تحديد ذلك في النص المنشئ او يحيل على التنظيم او النظام الداخلي للهيئة في ذلك. ويختلف تنظيم هيئات الضبط حسب نوعها فبالنسبة للمجالس تنظم اغلبها في شكل مديريات، تقسم هي الأخرى إلى مصالح إدارية حسب القطاع. ويرأس مجلس النقد والقرض محافظ بنك الجزائر، الذي له سلطة استدعاءه للاجتماع ويحدد جدول أعماله. والمجلس له اختصاص تحديد نظامه الداخلي وهو يعقد أربع دورات عادية في السنة على الأقل، ويمكن أن يستدعى إلى الانعقاد كلما دعت الضرورة إلى ذلك، بمبادرة من رئيسه أو من عضوين منه، ويقترحون في هذه الحالة، جدول أعمال المجلس .

¹ -Zouaimia Rachid, **les Autorités de Régulation Indépendantes dans le Secteur Financier en Algérie**, op cit, p17

² - GUERLIN GAETAN, **Regard sur la dépendance fonctionnelle des autorités administratives indépendantes**, in DECOOPMAN N., (S/dir), **Le désordre des autorités administratives indépendantes : l'exemple du secteur économique et financier** CEPRISCA, PUF, 2002, p. 83.

³ - قوارري مجدوب، مرجع سابق، ص 77.

ويستلزم عقد اجتماعات المجلس حضور ستة (6) من أعضائه على الأقل، ولا يمكن أي مستشار أن يمنح تفويضا لتمثيله في اجتماع المجلس. يحدد المجلس بدل حضور أعضائه والشروط التي تسدد بموجبها المصاريف المحتملة التي قد يقوم بها أعضاؤه. كما يمكن للمجلس أن يشكل ضمنه لجانا استشارية ويحدد مهامها¹.

إن مجلس النقد والقرض لا يتمتع بأجهزة إدارية مستقلة إستقلالية حقيقية، فأعضاء مجلسه هم أنفسهم أعضاء مجلس إدارة بنك الجزائر، كما أنّ رئيس المجلس هو نفسه محافظ بنك الجزائر².

على العكس من ذلك لجنة تنظيم عمليات تنظيم البورصة ومراقبتها زوّدت بأمانة مُجهّزة بمصالح إدارية وتقنية، من أجل القيام بعملها، وتتكون من:

- أمين عام، وتُلقق به خلية الاتصال والعلاقات العامة.

- مستشارين يوضعون لدى الرئيس.

- ثلاث مديريات الشؤون القانونية والإدارية، العمليات والمعلومات المالية، تطوير السوق ومراقبتها³.

فهي تملك تنظيما اداريا مستقلا يساهم في قيامها بمهامها على الوجه المطلوب ثم يمنح المتعاملين فرصة الوصول الى المصالح المعنية بسهولة.

ثانيا- استقلالية التسيير المالي

يعتبر الاستقلال المالي أحد اهم معايير الاستقلال العضوي للسلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي اقره المشرع لأغلب هذه الهيئات⁴، ويمكن القول ان مجلس الدولة الفرنسي اقر بوجوب تمتع الهيئات

¹ - المادة 60 من الأمر رقم 03-11 والمتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، ص 10.

² - نشادي عائشة، السلطة التنظيمية في النظام الاقتصادي الجزائري، رسالة دكتوراه فرع القانون العام، جامعة الجزائر 1، 2016-2017، ص 307.

³ - انظر المادة 02 من نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 03-2000 مصادق عليه بقرار وزير المالية ممضي في 04 يناير 2001 تضمن المصادقة على نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 03-2000 المؤرخ في 29 جمادى الثانية عام 1421 الموافق 28 سبتمبر سنة 2000 والمتضمن تنظيم وسير المصالح الإدارية والتقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها. ج ر ج، ع 8، 1 مارس 2000، ص 14.

⁴ - خرخشي إلهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، مرجع سابق، ص 176؛ ذيب نذيرة، مرجع سابق،

الإدارية المستقلة بموارد مالية خاصة لميزانيتها، مثل الرسوم المتعلقة بالنشاط الذي يترخص له والتي تقوم هي بتحديد مبالغها¹ دون تدخل من السلطة التنفيذية.

يعتبر الاستقلال المالي من بين أهم الركائز الأساسية المبينة للاستقلال الوظيفي، فلا يمكن أن تتمتع أي هيئة إدارية بالاستقلالية الحقيقية ما لم تكن تملك المصادر المالية الخاصة بها²، لكون هذه الأخيرة من إحدى الطرق أو الكيفيات المهمة لحماية حياديتها، والاستقلال المالي مكرّس عند معظم السلطات الإدارية المستقلة³، باستثناء اللجنة المصرفية ومجلس النقد والقرض، بما أنهما لا يتمتعان بالشخصية المعنوية⁴، بالتالي تبقى تابعة إزاء السلطة التنفيذية من حيث التمويل. فمجلس النقد والقرض ليس له ميزانية خاصة به وأعباءه يتكفل بها بنك الجزائر، مما يعني أن الحكومة تتدخل وتضع ميزانية المجلس وفي ذلك تقييد الاستقلالية. بخلاف لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها نجد أن المشرع اعترف لها بصفة صريحة بالاستقلال المالي في تعديل 2003 من المرسوم التشريعي 93-10⁵، وهي بذلك أكثر استقلالية من مجلس النقد والقرض، إذ تتمتع بعدة مصادر التمويل نفقاتها. إذن فالاستقلال المالي يترتب عنه أن الأموال التي تعود لها تشكل ذمتها المالية الخاصة بها⁶.

وسوف نركز على عنصرين هما الأتاوى عن الأعمال والخدمات التي تقدمها الهيئة، ثم ما تمنحها الدولة من ميزانية وسنستثني مجلس النقد والقرض بحكم أنه لا يجوز شخصية قانونية⁷ فهو لا يتمتع بالاستقلال المالي أصلاً إن مجلس النقد والقرض ليس له ميزانية خاصة به وأعباءه يتكفل بها بنك الجزائر⁸.

أ- الأتاوى عن الأعمال والخدمات التي تقدمها الهيئة: بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة اقر لها المشرع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي بعد تعديل 2003⁹، فهي تأخذ أتاوى عن الأعمال والخدمات

¹ - Conseil d'état, **Rapport public, les autorités administratives indépendantes**, EDCE 2001, n°52, p. 292.

² - ZOUAÏMIA Rachid, **Le droit de la concurrence**, op. cit, p 48.

³ - حدري سيمر، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، ملتقى الوطني الموسوم بـ سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، 24/23 ماي 2007، ص 55.

⁴ - غربي أحسن، مرجع سابق، ص 246.

⁵ - فاللجنة تستمد حقها في قبض الأتاوى عن الأعمال والخدمات التي تقدمها للمتعاملين معها بموجب نص المادة 27 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة (المعدل والمتمم)، السابق ذكره.

⁶ - نشادي عائشة، مرجع سابق، ص 178

⁷ - خدوجة فتوس، مرجع سابق، ص 55

⁸ - نشادي عائشة، مرجع سابق، ص 316

⁹ - انظر المادة 12 المعدلة للمادة 20 من مرسوم تشريعي رقم 93-10 يتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم بالقانون رقم 03-04، السابق ذكره، ص 23

التي تؤديها، وقد حددت قواعد أساس هذه الأتاوى عن طريق المرسوم التنفيذي رقم 98-170 وحسب نص المادة 2 مند فإن موارد اللجنة تتمثل في:

- إتاوة على التأشيرات الممنوحة عند إصدار القيم المنقولة عن طريق اللجوء العني للادخار أو عند العرض العام لبيع القيم المنقولة أو شرائها أو تبادلها.
- إتاوة عند طلب اعتماد وسيط في عمليات البورصة وكذا عند تسجيل عون مؤهل للقيام بمفاوضات في البورصة.

- إتاوة عند طلب اعتماد هيئة للتوظيف الجماعي (2) للقيم المنقولة.

- إتاوة عند قيام اللجنة بالتحقيق لدى وسطاء عمليات البورصة.

- إتاوة عند دراسة النزاعات التقنية الناتجة عن تفسير النصوص التشريعية والتنظيمية التي تحدد سير البورصة.

- إتاوة تحصل على شركة تسيير بورصة القيم¹.

وتجدر الإشارة الى ان الوزير المكلف بالمالية يختص بتحديد مقدار أو نسب الأتاوى، وكذا الكيفيات التي تحصلها بها اللجنة وهو ما تجسد بالقرار الوزاري ممضي في 02 غشت 1998². وهو ما يدعم فكرة عدم الاستقلالية المالية³.

يمكن أن يكون للجنة مصادر اخرى مثل العمولات التي تتلقاها شركة تسيير بورصة القيم المنقولة عن العمليات التي تجري في البورصة، والتي تحدد نسبتها كما يأتي:

- سندات رأس المال: 0.15 % من مبلغ العملية

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 98-170 مؤرخ في 23 محرم 1419 الموافق ل 20 مايو 1998 يتعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.رج، ع 34، الصادرة في 24 مايو 1998، ص 07.

² - قرار وزير المالية ممضي في 02 غشت 1998 يتضمن تطبيق المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 98-170 المؤرخ في 23 محرم عام 1419 الموافق 20 مايو سنة 1998 والمتعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.رج، ع 70، 20 سبتمبر 1998، ص 30.

³ - "فكل المعطيات تجعلها تابعة للحكومة، سواء تعلق الأمر بالأتاوى أو الإعانات. فإن الحكومة هي التي تحددها وكأنها بذلك تمارس رقابة فعلية على أموال اللجنة، بل وأكثر من ذلك فإن الحكومة تمارس نوعا آخر من الرقابة على أموال اللجنة وهو الرقابة البعدية، إذ أن اللجنة ملزمة بعرض تقرير سنوي للحكومة تبين فيه نشاط السوق"؛ / حمليل نواره، مرجع سابق، ص 66

- سندات الدين: 0.10 % من مبلغ العملية تدفع العمولة من مشتري ومن بائع السندات المتداولة في البورصة عن طريق الوسطاء في عمليات البورصة.

لا يمكن أن يقل مبلغ العمولة عن 10 دنانير أو يتجاوز 100 000 دينار¹.

ب- إعانة التسيير التي تقبضها الهيئة من الدولة:

وإذا كان التمويل عن طريق الميزانية العامة للدولة يفيد تمتع سلطات الضبط الاقتصادي باعتمادات مالية مباشرة من ميزانية الدولة، حيث أخضعها المشرع لتمويل كلي من الميزانية العامة للدولة ولم يؤهلها صلاحية تحصيل إيرادات مالية خارج هذا الإطار² وهو ما يقيد استقلاليتها خصوصا بالنسبة لمجلس النقد والقرض الذي لم يمنحه المشرع استقلالاً مالية.

فحين ترتبط بعض هذه الهيئات في تمويلها بالوزير الأول أو وزير القطاع فهي لا تملك ذمة مالية مستقلة وهي بذلك تكون تحت سلطة الهيئة التي تمولها. وكان بالإمكان التفكير في مورد مالي وان كان من الميزانية العامة الا انه لا يجعل هذه الهيئات المعتمدة مستقلة بارتباط مباشر بالسلطة التنفيذية³ وأبرز مثال على ذلك مجلس النقد والقرض كما أسلفنا الذكر.

ثالثا- تمتع سلطات الضبط الاقتصادي المختصة بالشخصية المعنوية

الاستاذ زوايمية يرى أن المقصود باستقلالية سلطات الضبط هو: عدم خضوعها لأية رقابة رئاسية كانت أو وصائية، ودونما اعتبار لتمتعها بالشخصية المعنوية⁴، ذلك انه ليس معيارا حاسما لقياس درجة هذا الاستقلالية¹. فالمعلوم ان المشرع الجزائري استورد هذه التجربة من المشرع الفرنسي ولكل منطلقاته وأسبابه

¹ - نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 09-03 مؤرخ في أول ذي الحجة عام 1430 الموافق 18 نوفمبر 2009 الذي يحدد قواعد حساب العمولات التي تتلقاها شركة تسيير بورصة القيم المنقولة من العمليات التي تجري في البورصة.، ج. ر. ج، ع45، الصادرة في 08 غشت 2010، ص 13.

² - سويلم محمد، مرجع سابق، ص 268.

³ - المرجع نفسه، ص 271

⁴ - "...La notion d'indépendance au sens juridique signifie que ces organes ne sont soumis ni à un contrôle hiérarchique, ni à un contrôle de tutelle, peu importe que l'organe jouit ou non de la personnalité juridique dans la mesure où un tel élément n'est point un critère déterminant pour mesurer le degré d'une telle indépendance".

فليس بالضرورة نفس الحل لنفس المشكلة.²

إن المشرع الجزائري كان متذبذبا في إضفاء الشخصية المعنوية على الهيئات الإدارية المستقلة فيما منحها صراحة إلى البعض ظل منكرها لها بالنسبة للبعض الآخر كما أنه تراجع عند تعديل بعض النصوص ومنح بعض الهيئات الشخصية المعنوية، وهو ما يجعلنا نميل إلى رأي استاذنا رشيد زوايمية.

إذا كان المشرع الفرنسي قد خرج عن الخاصية العامة التي تميز فئة السلطات الإدارية المستقلة استثناء فقط فيما يخص بعض هذه السلطات³، فإن المشرع الجزائري قد حول الاستثناء إلى قاعدة، فقد ألحق خاصية الشخصية المعنوية بكل سلطات الضبط الاقتصادي⁴ ما عدا اللجنة المصرفية ومجلس النقد والقرض⁵، وعلى كل فإن تمتع هيئة مستقلة بالشخصية المعنوية سوف يمنحها مجموعة من الآثار القانونية التي نتناول أهمها في هذا الفرع مع التذكير أننا نستثني مجلس النقد والقرض كونه لا يجوز الشخصية القانونية من هذه الاحكام.

أ- تمتع سلطات الضبط الاقتصادي بأهلية التصرف والتعاقد: يتمتع الشخص المعنوي بالأهلية القانونية في الحدود التي رسمها له القانون، والتي تمكنه من اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات وهي مقيدة بممارسة التصرفات القانونية التي تدخل في نشاط ميدانه وتخصه. فالأمر رقم 11/03 لم يعترف لمجلس النقد والقرض بالمعدل

- ZOUAÏMIA. rachid, **les Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie**, op.cit, p 25.

¹ - سويلم محمد، مرجع سابق، ص 210

² - «... En Algérie, il n'est pas sûr que le même problème reçoive la même solution qu'en France dans la mesure où le mimétisme du législateur se heurte à architecture des institutions politiques différente de celle de la France. En effet l'un des traits caractéristiques du système politique algérien réside dans centralisation du pouvoir au niveau de l'instance exécutive qui n'accepte de se décharger de ses attributions que moyennant un contrôle plus ou moins étroit sur les structures qui héritent de telles compétences »

- ZOUAÏMIA Rachid., **les autorités administratives indépendante et le régulation économique op cit**, p 31

³ - ومن المبررات التي استقر عليه اغلب فقهاء الفقه الفرنسي في عدم منح التشريع الفرنسي الشخصية المعنوية لأغلب هيئات الضبط الاقتصادي لكون ان هذا الجانب ليس عاملا حاسما لقياس الاستقلالية، الا ان البعض يرى بأنه يساعد ويؤثر بنسبة معينة، خاصة على الجانب الوظيفي، وذلك بالنظر للآثار التي تترتب سيما في الاعتراف لها بأهلية التعاقد، أهلية التقاضي بصفتها مدعيا أو مدعيا عليه، والقدرة على تحمل المسؤولية نتيجة الأضرار الناجمة عن الأخطاء الجسيمة.

⁴ - مما جعل البعض يبرر ان القصد الذي جعل المشرع الجزائري اعطاء شخصية المعنوية بهدف منح تلك الهيئات حرية أكبر سواء من الناحية المالية أو الإدارية أو من ناحية تحملها للمسؤولية عن أعمالها. / للتفصيل أكثر انظر: حرشي الهام، **السلطات الادارية المستقلة في ظل الدولة الصابطة**، مرجع سابق، ص 181.

⁵ -ZOUAMAIA RACHID, **Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie**, op.cit, p 27.

والمتمم بالشخصية المعنوية، وعليه يترتب على عدم الاعتراف له بها ان لا يحق للمجلس ابرام اتفاقيات في إطار التعاون مع مثلتها في إطار التعاون الداخلي أو الخارجي.

إن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها هي سلطة ضبط مستقلة، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. بموجب المادة 20 من المرسوم التشريعي المعدل والمتمم والمتعلق ببورصة القيم المنقولة¹، وتتولى اللجنة مهمة تنظيم سوق القيم المنقولة ومراقبتها بالسهر على:

— حماية المستثمرين في القيم المنقولة؛

— حسن سير سوق القيم المنقولة وشفافيتها.

إن هذه الاستقلالية تمنحها أهلية التصرف والتعاقد حسب ما أقره المشرع في النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بها.

سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية ومن كونها ذات اختصاص تنظيمي تقني هي كذلك تتمتع بالأهلية القانونية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها، وقد نشأت هذه الهيئة بنص المادة 11 من قانون 04-18: «نشأ سلطة ضبط مستقلة للبريد والاتصالات الإلكترونية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تدعى في صلب النص سلطة الضبط»²

فيكون لها الحق في التعاقد أي إمكانية إبرامها للعقود والاتفاقيات، كما أنها تتصرف باستقلالية عن الوزارة المعنية اذ يمكنها ابرام عقودها بكل استقلالية عن الوزير المعني.

ب - تمتع سلطات الضبط الاقتصادي بأهلية التقاضي

إن عدم إضفاء الشخصية المعنوية على أي هيئة سوف يحرمها من أهلية التقاضي بنفسها سواء كونها مدعى عليها أو مدعية لانعدام الحق في التقاضي كما هو الحال بالنسبة لمجلس النقد والقرض، حيث لا يمكنه لمثله القانوني (محافظ بنك بصفته رئيس مجلس النقد والقرض) اللجوء للجهات القضائية باسمه بصفته مدعيا أو مدعى عليه، على هذا الأساس فالطعون المرفوعة ضد قراراته وأنظمتها ترفع ضد الدولة (وزير المالية) التي يمثلها محافظ بنك الجزائر.

¹ - المادة 13 من القانون 03-04 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، السابق ذكره، ص 23.

² - المادة 11 من القانون 04-18، المحدد للقواعد للبريد والاتصالات الإلكترونية، السابق ذكره، ص 09.

أما اللجنة المصرفية فقد منحها المشرع شخصية معنوية ومنه يترتب على ذلك إمكانية مقاضاتها دون الحاجة إلى مقاضاة الدولة وبالتالي يمكنها التصدي للدعاوى التي ترفع ضدها فتأخذ صفة المدعي عليها في الدعوى، كما أنها تستطيع بالنتيجة المطالبة بحقوقها لتظهر بصفة المدعية¹.

أما بالنسبة لسلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية لقد حول المشرع كذلك لرئيس السلطة التصرف باسم سلطة الضبط وتمثيلها أمام القضاء وفي كافة تصرفات الحياة المدنية².

وفي مجال قدرة هيئات ضبط الاقتصادي على تحمل المسؤولية عن أعمالها يجب القول انه أثر يلق بما سبق من آثار حيث ان كل هيئة مستقلة تحوز الشخصية المعنوية تتحمل المسؤولية عن جميع قراراتها ويمكن مقاضاتها أمام القضاء حسب الاختصاص كونها تتصرف باسم الدولة، وبالنسبة لمجلس النقد والقرض عكس لجنة تنظيم عمليات البورصة لا يتحمل المسؤولية نتيجة الأضرار الناجمة عن الأخطاء الجسيمة ولجبر الضرر فإن الدولة من يتحمل تبعه الأضرار التي يحدثها للغير والتعويضات المستحقة، مما يجعله في وضعية تبعية للدولة . وعلى رأي الفقيه جاك شوفيلي CHEVALLIER فأن الهيئات الإدارية المستقلة تستخلف السلطة التنفيذية في جملة من المجالات الحساسة، فهو تفويض بل نقل مركز ممارسة السلطة التنظيمية، ومنه فوجود هكذا هيئات يقود حتما إلى توزيع السلطة وتعدّد مركز القرار والمسؤولية.

¹ - نشادي عائشة، مرجع سابق، ص 178

² - المادة 25 من قانون 18-04، والتي تنص: «يسير سلطة الضبط مدير عام يعينه رئيس الجمهورية... وفي هذا الصدد يقوم بما يلي... - التصرف باسم سلطة الضبط وتمثيلها اما القضاء وفي كافة تصرفات الحياة المدنية...».

خلاصة الفصل:

إن إعطاء سلطات الضبط الاقتصادي اختصاص وضع القواعد القانونية ثار حوله جدلا فقهي وقانوني وكانت محل الاجتهادات القضائية، نتيجة لعدم خضوعها للوصاية الإدارية ولالرقابة السلمية ، فالقضاء الإداري الفرنسي أصدر حولها العديد من الاجتهادات ساهمت كثيرا في تبرير وجودها، الا ان الوضع في الجزائر يبقى غير واضح ويكتنفه الكثير من الغموض لانعدام سند لتبرير وجود هذا النوع من السلطات لانعدام نص الدستوري الواضح حولها، استثناءا للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحة لكن تحت راية الدور الاستشاري لاغير، ومع غياب اجتهادات كل من مجلس الدولة و مجلس الدستوري لتبقى اجتهادات بعض الفقهاء غير كافية في هذا الشأن، حيث أن استقلالية هذه السلطات يبني على أساس مدى استقلاليتها عن السلطات الثلاث المعروفة في الدستور.

أما بخصوص استقلالية العضوية والوظيفية لسلطات الضبط الاقتصادي والتي تلعب دور هام وبشكل مباشر على مدى استقلالية أي هيئة ادارية مستقلة في اداء مهامها سيما اتخاذ قراراتها بعيدا عن ضغوطات الجهات خارجية لاسيما التنفيذية التي لها دور مباشر في تعيينهم، فالمشرع الجزائري اقر تعيين اغلبها لسلطة التنفيذية دون سواها، فرئيس الجمهورية احتكار رئيس الجمهورية السلطة التعيين اغلبها الا اذا استثنينا لجنة تنظيم علميات البورصة التي تؤول للوزير الاول وهو ما يترجم نية السلطة التنفيذية في الاحتفاظ بجزء هام من السلطة التنظيمية، عن طريق التدخل المباشر في أجهزة الضبط الاقتصادي مما يتنافى مع الاستقلالية التي تشكل الضمانة هامة لهذه الهيئات التي تتطلب نوعاً من الحيادية في مهمة ضبط السوق.

خلاصة الباب الاول

يعد البرلمان سلطة المختصة صاحب الاختصاص الأصيل بوضع القواعد القانونية، الا ان الدساتير باختلاف توجهاتها السياسية والادارية اعترفت للجهاز الحكومي باستصداره بشكل مستقل، فالدساتير الجزائرية المتعاقبة اعترفت لرئيس الجمهورية باستصداره بل وسعت من سلطته في هذا المجال، كما ان وزير الاول والحكومة سابقا مخول له دستوريا بوضع القواعد التنظيمية، هذه الاخير اقرها المشرع الجزائري لبعض هيئات الادارية المستقلة سيما المخولة بالأشراف وتسيير بعض القطاعات الاقتصادية والمالية.

إن منح الاختصاص التنظيمي لتلك السلطات أثار حولها جدلا فقهيًا وقضائياً سواء بوجودها او بالوظائف المعهودة اليها لاسيما اختصاص وضع القواعد التنظيمية التي تمتاز بالعموم التجريد ، فالمشرع الجزائري تبناها بشكل إيمائي من النموذج الفرنسي الذي هو نفسه لم يعترف دستوريا رغم اعتراف القضاء الفرنسي بها ، بخلاف ذلك نجد المشرع الجزائري منح هذا الاختصاص لبعض السلطات وتردده في منحه للبعض الآخر، واقتصرها على مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها حيث أقصى منه أغلب السلطات الإدارية المستقلة الأخرى، كما ان مسألة التنظيم لها ارتباط وتيق بمدي حياديتها عن السلطات الاخرى عموما وسلطة التنفيذية بالخصوص فباستقراء جل نصوص المنشأة لتلك السلطات نلمس وجود تدببب في الاعتراف باستقلاليتها العضوية من عدة نواحي فهم ليس اغلبهم بمنأى عن العزل ناهيك عن احتكار سلطة التنفيذية في تعيينهم واقتراح اغلبهم دون الاخذ بعين الاعتبار خلق نوع من التوازن بين سلطات الثلاث، وهذا إن دل على شيء إنما يدل على تردد الدولة في انسحابها عن التنظيم للقطاع الاقتصادي خاصة وأنها هي التي تكفل ضبط السوق.

الباب الثاني: آليات ممارسة
سلطات الضبط الاقتصادي
لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

تمهيد:

أدى فشل الإدارة التقليدية في ضبط القطاع الاقتصادي، إلى ضرورة إعادة النظر في المنظومة القانونية التي تحكمه، حيث المشرع الجزائري بعدة إصلاحات كان من نتائجها انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي وتعويض القرارات الإدارية بأدوات الضبط الاقتصادي¹، وأوكل تسييرها إلى سلطات إدارية مستقلة، غير أن انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي وليس على إطلاقه تاركاً له مجال للتدخل²، سيما وأن المشرع زود هذه الهيئات بعدة صلاحيات من أجل القيام بالمهام المنوطة بها، على غرار سلطة وضع القواعد التنظيمية في شكل أنظمة.

إن سلطة وضع القواعد التنظيمية يعد حق معهود بالأساس إلى للسلطة التنفيذية، لكن من أجل السماح لهيئات ضبط بالتدخل الدائم والمتابعة المستمرة للقطاعات تحت إشرافها كان لزاماً ألا تنحصر الصلاحيات التقريرية عليها، وإنما كان من الضروري تمكين هذه الهيئات من سلطة إصدار القرارات التنظيمية تستخدمهما من أجل ضبط السوق³، بداية من فرض القواعد ثم الإشراف على مدى احترامها وتطبيقها من طرف المتعاملين والمتدخلين في السوق.

لكن الملاحظ أن سن الأنظمة لم يمنحها المشرع إلا لعدد محدود من سلطات وبالخصوص مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم البورصة ومراقبتها، في مجالات محصورة، مع خضوعها في إصدارها لهذه الأنظمة لنوعين من الرقابة، رقابة السلطة التنفيذية من خلال مصادقة أو موافقة الوزير المعني في القطاع على هذه الأخيرة ورقابة القاضي عليها، إن فرض الرقابة يثير اشكالات عدة سيما وأنها تتمتع بنوع من الاستقلالية.

مما سبق سنتعرض في الشق الأول إلى نطاق اختصاص سلطات الضبط الاقتصادي في وضع القواعد القانونية (فصل الأول) بينما تنصب دراستنا في الشق الثاني حول آليات الرقابة على القواعد القانونية المنشأة عن سلطات الضبط الاقتصادي (فصل ثان).

¹ - بن بجمة جمال، الاختصاص الاستشاري والتحكيمي للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، ع 02، فيفري 2018، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، ص 146.

² - فالواقع أثبت عملية الضبط قد تبلورت في ظل اقتصاد السوق لتحسيد وتكريس مبادئه وتقوية الإشراف والرقابة فيه، لما تتميز به من حرية تنقصها آلية الضبط الآلي أو الذاتي، وهذا ما يبرر من الناحية العملية استمرارية الدولة في التدخل نسبياً لضمان استمرارية الخدمة العمومية في ظل النظام العام الاقتصادي.

- FRISON ROCGE, ANNE MARIE, **le droit de régulation**, Dalloz, n7,2001, p p126-127.

³ - خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، المرجع السابق، ص 189.

الفصل الأول: نطاق اختصاص سلطات
الضبط الاقتصادي في وضع القواعد
التنظيمية

تمهيد:

سبق القول أن المشرع الجزائري منح حق سن القواعد العامة والمجرد في شكل أنظمة لبعض سلطات ضبط الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية ويتعلق الأمر بمجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، ويرجعه بعض العارفين بشأن قانون العام الاقتصادي لعامل التقليد الإيمائي للمشرع الفرنسي الذي أقتصر منحه للسلطة التنظيمية على بعض السلطات الإدارية المستقلة فقط¹.

كما تحفظ المشرع في منح هذه السلطة لمجلس المنافسة بمناسبة تعديل قانون المنافسة سنة 2008، إذ لم ينص على الميادين التي يمكن للمجلس أن يتدخل ويسن فيها أنظمة، ولا كيفية ممارسة هذه السلطة التنظيمية²، ومن جانبه لم يصدر مجلس المنافسة إلى يومنا هذا أي نظام في هذا الشأن³. ليبقى حيبس الإرادة السياسية.

تتوقف نجاعة وفعالية النصوص التنظيمية الذي تصدره السلطة العامة إذا سبقته استشارة من قبل هيئة أو جهة تقنية مختصة، حيث أن هذا الأمر يعطي للقرار المتخذ نوعا من المصادقية والقوة والثقة، لهذا لا نجد محالا اليوم من مجالات تدخل الدولة في الميدان الاقتصادي إلا وأعملت فيه بمبدأ الاستشارة

¹ - المشرع الفرنسي حصر منح السلطة التقريرية ويتعلق الأمر ب:

La Comite de Réglementation Bancaire et Financiere(c. mon. et fin, art.L518-1), Commission des Opérations de Bourse(c. mon. et fin, art.L621-6), Conseil Supérieure De L'audiovisuel (L., n°86-1067 du 30.09.1986, art. 16, 16-1), Autorité de Régulation de Télécommunications(CPT, art. L. 36-6).

Voir : tableau n°1 Qualification des dispositions de portée, référence: Jose Lefebvre, **Un pouvoir réglementaire à géométrie variable in Le désordre des autorités administrative indépendantes, l'exemple du secteur économique et financier**, Colloque sous la direction de Nicole Decoopman , PUF, 2002, p 97

² - نصت المادة 18 المعدلة للمادة 34 من قانون المنافسة 03-00 على: «يتمتع مجلس المنافسة بسلطة اتخاذ القرار والاقتراح وإبداء الرأي بمبادرة منه أو بطلب من الوزير المكلف بالتجارة أو كل طرف آخر معني، بهدف تشجيع وضمان الضبط الفعال للسوق، بأية وسيلة ملائمة، أو اتخاذ القرار في كل عمل أو تدبير من شأنه ضمان السير الحسن للمنافسة وترقيتها في المناطق الجغرافية أو قطاعات النشاط التي تنعدم فيها المنافسة أو تكون غير متطورة بما فيه الكفاية.

في هذا الإطار، يمكن لمجلس المنافسة اتخاذ كل تدبير في شكل نظام أو تعليمة أو منشور ينشر في النشرة الرسمية للمنافسة المنصوص عليها في المادة 49 من هذا الأمر.» قانون رقم 08-12 يعدل ويتمم الامر 03-03 المتعلق بالمنافسة، السابق ذكره، ص 13

³ - رضواني نسيم، مرجع سابق، ص 47؛ بن رمضان عبد الكريم، ضوابط توزيع الاختصاص في تنظيم مجال الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص 272. نشادي عائشة، مرجع سابق، ص 237

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

وطلب الرأي، حيث أن هذا العمل أصبح تقليدا متعارف عليه، ويكاد يتجذر في عمق العمل الإداري الحديث الذي لا يخلو من طلب المشورة¹

وأمام هذا التطور الحاصل في مجال التكنولوجيا والتحول الاقتصادي ومن اجل صناعة قاعدة قانونية سليمة بات أكثر من الضروري إشراك أطراف فاعلين في هذا المجال من خلال استشاراتهم من دون التقييد برأيهم، فالمشروع الجزائري وإيماننا منه بأهمية العمل الاستشاري نص في أغلب النصوص المنظمة لسلطات الضبط الاقتصادي على هذه الوظيفة وحدد طرق وكيفيات ممارسته ورتب لها آثار للأخذ به من عدمه.

مما سبق طرحه و لتفصيل أكثر في الموضوع سنحاول تقسيم ودراسة هذا الفصل في المبحثين التاليين:

- وضع سلطات الضبط الاقتصادي للقواعد التنظيمية بالممارسة (مبحث أول).
- وضع سلطات الضبط الاقتصادي للقواعد التنظيمية بالمساهمة (مبحث ثان).

¹ - جبري محمد، مرجع سابق، ص 269.

المبحث الأول: وضع سلطات الضبط الاقتصادي للقواعد التنظيمية بالممارسة.

يتفق الفقه على وجود تشابه بين الاختصاص التنظيمي الذي تتمتع به السلطة التنفيذية مع المخول قانونا لبعض سلطات الضبط المختصة في قطاع المالي والاقتصادي بالرغم من استقلاليتها فهي لا تعدو إلا أن تكون هيئات ذات طابع إداري تابعة للدولة¹، تتمتع بسلطة قاعدية² لتنظيم السوق الذي تشرف عليه.

فسلطات الضبط وبهدف تحقيق احتياجاتها تقوم على ثلاثة ركائز أساسية تمثلها في ضمان عدم تدخل الإدارة بمعنى ضمان حيادها، والسماح بإشراك ذوي الاختصاصات المختلفة في القطاعات المراقبة بهدف الاستفادة من خبرة هؤلاء، وضمان التدخل السريع للدولة لمسايرة تطور الحاجيات والأسواق بغية النهوض بالاقتصاد الوطني³، فهذه الضبط تتمتع بنوع من سلطة في اتخاذ القرار تمتاز بقواعدها بعموم والتجريد، تكون في قالب يعرف بالنظام هذه القواعد تصاغ بصيغة قانونية واجب احترامها وتكون نفادة في مواجهة المخاطبين من قبل المعنيين بها من متدخلين ومتعاملين والمؤسسات والافراد

فالمشروع الجزائري حينما اعترف لكل من مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها سلطة ممارسة سن قواعد القانونية، كان بهدف ضبط السوق المالي وسرعة اتخاذ القرارات المناسبة، إلا أن ذلك وفق ضوابط موضوعية محصورة وضوابط إجرائية وشكلية وجب الامتثال لها قبل اصدار أي نظام، وعليه يمكن حصر المبحث في شقين، الشق الأول يتم تحديد الضوابط الموضوعية والاجرائية لسن أنظمة سلطات الضبط الاقتصادي (مطلب أول)، الشق الثاني يتم التطرق لضوابط شكلية لصياغة أنظمة سلطات الضبط الاقتصادي (مطلب ثان).

¹ - بلماحي زين الدين مرجع سابق، ص. 199.

² - يراد بالاختصاص القاعدي بصورة عامة، "تلك الصلاحية أو المكنة لوضع قواعد قانونية في الدولة، والتي تمس بطبيعتها المراكز القانونية للأفراد إما بإنشائها، أو تعديلها، أو إلغائها".

Serge GUINCHARD, Thierry DEBARD, (s/dir.) Lexique des termes juridiques, 19ème éd., Dalloz, Paris, 2017-2018, p583.

³ - عباسي سهام، مرجع سابق، ص 06.

المطلب الاول: الضوابط الموضوعية والإجرائية لسن أنظمة سلطات الضبط الاقتصادي

سبق أن قلنا إن سلطة إعداد القواعد التنظيمية هو أصلاً للسلطة التنفيذية، ممثلة في رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، فهما اللذان يختصان بسلطة التنظيم الدائمة، بحيث يتولى كل واحد منهما إصدار قرارات ذات طابع تنظيمي من أجل تنظيم المرافق والمصالح العامة، لكن هذا لا ينفي تمتع هيئات القطاعية بالاختصاص التنظيمي، رغم أن الدستور لم يقر بها، تمارس اختصاصها بمقتضى النصوص المنشئ، ولعل المجلس الدستوري الفرنسي كان السباق الى الاعتراف بسلطة التنظيم لهذا النوع من الهيئات من خلال قراره الشهير رقم 248 وإن كان سبق له أن أقر بإمكانية منح السلطة التنظيمية لسلطة غير السلطة التنفيذية لكن بشرط أن يتم تحديد اطارها و أن تتوافق مع القوانين والانظمة¹.

فالقانون الجزائري انشأ العديد من الهيئات الإدارية المستقلة²، إلا أنه حصر صلاحية سن القواعد التنظيمية على سلطي ضبط مختصتين في المجال المالي والاقتصادي مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وحدد لهما مجالات والميادين التي يختصان فيهما لوضع القواعد القانونية في شكل أنظمة، كما أن القانون حدد لهما ضوابط إجرائية واجب التقييد بها، وما تجدر الإشارة إليه أن المشرع أقر لبعض الهيئات سلطة إحداث قرارات تنظيمية تحمل طابعاً تقنياً، وعليه تنحصر درستنا في معرفة الجوانب الموضوعية والاجرائية لاختصاص كلا من مجلس النقد والقرض في وضع القواعد التنظيمية (فرع أول)، وكذا سلطة لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها (فرع ثان)، تم التطرق للسلطة المخولة لبعض سلطات الضبط الاقتصادي في وضع القرارات التنظيمية ذات الطابع التقني (فرع ثالث).

الفرع الاول: سلطة مجلس النقد والقرض في وضع القواعد التنظيمية

يتوجد في أغلب الدول هيئات وأجهزة نقدية تتولى وضع القواعد المصرفية والمالية التي تدخل في إطار إقامة تشريع بنكي وتشرف على حسن تنفيذها، ومع ذلك نلاحظ عدم وجود شكل موحد لتنظيم مثل هذه الهيئات أو حتى من حيث الصلاحيات الممنوحة لها والتي تمكنها من التدخل، فهي تختلف باختلاف الدول وتقاليدها فمنها من اقر لها بإستقلاليتها عن الجهاز الحكومي والتنفيذي، فيما دول اخرى منحها نوعاً من الاستقلالية النسبية³، من بينها المشرع الجزائري الذي أقرها لمجلس النقد والقرض باعتباره سلطة نقدية.

¹ - اللحام رنا سمير، مرجع سابق، ص 62

² - ولعل آخرها السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات المستحدثة بمقتضى المادة (02) الثانية من قانون العضوي رقم 19-07 مؤرخ في 14 محرم 1441 الموافق لـ 14 سبتمبر 2019، المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، ج. رج، ع 55، الصادر في 15 سبتمبر 2019، ص 5.

³ - نشادي عائشة، المرجع السابق، ص 220.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

كما تمتع هذه الهيئات بممارسة الاختصاصات التنظيمية يجب أن تكون لها سلطة سن قواعد مجردة¹ وتتطرق هنا إلى طبيعتها القانونية (أولاً)، ومجالات اختصاصها التنظيمي (ثانياً)، الإجراءات المتبعة في مجلس النقد والقرض لإرساء القواعد التنظيمية (ثالثاً).

أولاً: الطبيعة القانونية لمجلس النقد والقرض

غداة استقلال الجزائر كانت مهمة اتخاذ قرارات في مجال البنكي معهودة إلى البنك المركزي² إلى غاية 1971، بمناسبة صدور الأمر 71-47 المتضمن تنظيم مؤسسات القرض والذي نص في مادته الأولى منه على أن: «يحدث تحت سلطة وزير المالية مجلس قرض يتلخص دوره في تقديم الآراء والتوصيات والملاحظات في مسائل النقود والقرض»³، وعليه أصبح وزير المالية يمارس بصفة مباشرة اختصاص اتخاذ القرار متعلقة بالنشاط البنكي وتتصرف كما ولو كانت هي سلطة نقدية، سيما وأن الوزير يترأس مجلس القرض⁴، ليبقى الوضع على حاله كذلك بمناسبة أحداث المجلس الوطني للقرض بموجب المادة 29 من قانون 86-12 المتعلق بنظام البنوك والقرض⁵، فدور الأجهزة كان مقتصر على تقديم آراء وتوصيات والملاحظات في القضايا القرض والنقد دون التنظيم الذي كان بيد السلطة التنفيذية⁶.

ومع مطلع عام 1988 تبنت الجزائر الإصلاحات الاقتصادية عديدة، لتشمل حتى القطاع المصرفي، بحيث أدخلت تعديلات مهمة على هيكل النظام المصرفي، سواء المتعلقة بهيكل البنك المركزي (سابقاً) أو بالخلية المكلفة بالسلطة النقدية، هذه الأخيرة أنشأها قانون النقد والقرض 90-10، وتمثل في مجلس النقد

¹ - بوخميس سهيلة، دور سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه في ضبط قطاع المياه في الجزائر، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والانسانية، ع13، ديسمبر 2015، ص 407؛ ومحمدي سميرة، مرجع سابق، ص 40؛ فتوس خديجة، مرجع سابق، ص 37؛ رضواني نسيم، مرجع سابق، ص 20.

² - وذلك بصفة مؤقتة بصور المرسوم رقم 62-152 الصادر بتاريخ 28-12-1962، رغم ذلك لم يكن ليمارسها بحرية بسبب تدخلات وزارة المالية كجهة وصية على القطاع، وطبيعة النظام الاشتراكي السائد في تلك الفترة.

- Zerguine Ramande, *le régime des banques en Algérie*, thèse de doctorat, faculté d'Alger, 1974, p 139.

- نقلا عن: مغربي رضوان، مرجع سابق، ص 14.

³ - أمر 71-47 المؤرخ في 30 جوان 1971، المتضمن تنظيم مؤسسات، ج. رج، ع 55، الصادر في 06 جويلية 1971، ص 15.

⁴ - نشادي عائشة، مرجع سابق، ص 220؛ مغربي رضوان، مرجع سابق، ص 14

⁵ - القانون رقم 86-12 المؤرخ في 19 أوت 1986 المتعلق بنظام البنوك والقرض، ج. رج، ع 34، الصادر في 20 أوت 1986.

⁶ - ففي تلك الفترة صدرت العديد من لأنظمة عن السلطة التنفيذية متعلقة بنوك نذكر منها المقررين الصادرين عن وزير المالية:

- قرار المؤرخ في 2318 محرم 1407 الموافق لـ 22 سبتمبر 1986 المحدد الشروط المصرفية، ج. رج، ع 40، الصادرة في 10 أكتوبر 1986، ص 1662.

- قرر مؤرخ في 4 رجب 1407 الموافق لـ 4 مارس 1987 يتضمن تحديد شروط تسيير الحسابات بالعملة الصعبة للمواطنين المقيمين، ج. رج، ع 21، الصادر في 20 ماي 1987.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

والقرض¹، الذي كان يحتكر وظيفة إدارة البنك المركزي (سابقا) والسلطة النقدية، لكن حاليا أصبح ينفرد بالسلطة النقدية دون الوظيفة الإدارية التي حولت لمجلس إدارة البنك المركزي (سابقا)، استناداً إلى أحكام الأمر رقم 01-01²، وحاليا المادة 13 من الأمر 03-11³

إن اهتمام المشرع الجزائري بالمجال المصرفي جاء نتيجة لأهميته في الاقتصاد الوطني هذا من جهة، ومن جهة أخرى كان لزاما عليها أن تواكب الظروف الاقتصادية في الدولة⁴، لذا أصدر أمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، وأحدث مجلس النقد والقرض الذي يعتبر على هذا الأساس سلطة حقيقية وشكلا جديدا من أشكال ممارسة السلطة العامة، ذلك أنه يتخذ قرارات إدارية تنفيذية في شكل أنظمة تصبح نافذة ومنشورة في الجريدة الرسمية⁵، حيث ان قواعدها تمس مراكز قانونية عامة أي تسري على جميع الأشخاص سوء متدخلين او متعاملين، افراد مؤسسات وغيرهم.

وما تجدر الإشارة إليه أن المشرع الجزائري قد حصر السلطة النقدية في جهاز واحد هو مجلس النقد والقرض، الأمر الذي يضمن فعاليتها، على خلاف ذلك نجد المشرع الفرنسي جعل السلطة النقدية مشتتة في عدة أجهزة، سيما وأن أغلبها يرأسها الوزير المكلف بالمالية والاقتصاد، الأمر الذي يمس باستقلاليتها، من بينها المجلس الوطني للقرض الذي تفرعت عنه لجنتين أوكل لهما القانون البنكي المهام التنظيمية وهما: لجنة التنظيم البنكي (CRB)، ولجنة مؤسسات القرض (CEC)⁶.

ثانيا: مجالات اختصاص مجلس النقد والقرض في إرساء القواعد التنظيمية

يعتبر مجلس النقد والقرض جهاز الدولة يشرف على تسيير سياسة القرض فالمشرع فأقر له امكانية تقنين في مجالات هامة تتعلق بالقطاع المصرفي ويرعى تنفيذها⁷، وذلك استنادا إلى نص المادة 62 من قانون النقد والقرض يخول المجلس صلاحيات تنظيمية عن طريق الانظمة⁸ ويمكن حصرها مجال تدخله في

¹ - حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مرجع سابق، ص 14.

² - المادة 19 من قانون رقم 90-10 بعد تعديلها بموجب المادة 2 من الأمر رقم 01-01 المتعلق بالنقد والقرض، السابق ذكره، ص 4.

³ - والتي تنص على: «بتولى إدارة بنك الجزائر محافظ يساعده ثلاثة نواب محافظ، يعين جميعهم بمرسوم من رئيس الجمهورية». أمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، السابق ذكره، ص 04

⁴ - مغربي رضوان، مرجع سابق، ص 15.

⁵ - نشادي عائشة، مرجع سابق، ص 222.

⁶ - خدوجة فتوس، مرجع سابق، ص 55.

⁷ - بن لطرش منى، السلطة التنظيمية لمجلس النقد والقرض والدستور، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر،

مجلد ب، ع 41، جوان 2014، ص 59؛ رضواني نسيم، مرجع سابق، ص 53؛ دحاس صونية، مرجع سابق، ص 31.

⁸ - " تعتبر الأنظمة الآلية الأكثر استعمالا من طرف سلطات الضبط الاقتصادي، وذلك بهدف تنظيم وضبط السوق والمنافسة، وتمثل هذه الأنظمة في مجموعة القواعد التي تأتي لتطبيق نصوص تشريعية وتنظيمية سابقة، البعض يسميها بالسلطة التنظيمية التطبيقية"، لأنها تأتي لتجسد أحكام منصوص عليها

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

صلاحية التنظيمية لوضع قواعد وشروط الالتحاق بالمهنة المصرفية وصلاحية التنظيمية في قواعد ممارسة المهنة المصرفية.

أ- الصلاحية التنظيمية لوضع قواعد وشروط الالتحاق بالمهنة المصرفية: إذ يحدد المجلس النقد والقرض الشروط الواجب توافرها لتأسيس البنوك والاستثمار فيها من حيث الحد الأدنى للرأسمال الواجب توافره وكذلك الشروط الواجب توافرها في ممثليها، بعدها أخضع البنوك والمؤسسات المالية لقواعد خاصة والتي بموجبها تنفرد على الشركات التجارية الأخرى والمتمثلة في القواعد غير المألوفة¹، وذلك بهدف حماية المودعين بعد فضيحة الخليفة.

1- القواعد المحددة للشكل القانوني للمؤسسة المصرفية: سمح قانون النقد والقرض بتحرير القطاع المصرفي وفتحه أمام المنافسة من خلاق تشجيع الاستثمارات في هذا المجال²، فالمشرع حدد نوع واحد من الشركات التي تكتسب صفة البنوك أو المؤسسات المالية في شكل شركات مساهمة³ وفق المادة 83 من الأمر 11/03، والتي أخضعها للقواعد العامة للشركات في القانون التجاري وللأحكام الخاصة الموجودة في قانون النقد والقرض والتي أقرها مجلس النقد في النظام رقم 06-02، يحدد شروط تأسيس بنك ومؤسسة مالية وشروط إقامة فرع بنك ومؤسسة مالية أجنبية⁴، كما حدد أيضاً تطبيقاً للفقرات (و) و(ز) من المادة 62، النظام رقم 02-97، المؤرخ في 06 أفريل 1997، يتعلق بشروط إقامة شبكة البنوك والمؤسسة المالية⁵.

2- القواعد المتعلقة بالحد الأدنى لرأسمال المؤسسات المالية: لقد أخضع قانون النقد والقرض البنوك والمؤسسات المالية إلى قواعد خاصة من حيث الحد الأدنى للرأسمال، وفقاً لنص المادة 88 الأمر 11-03 السالف الذكر يجب أن يكون رأسمال البنوك والمؤسسات المالية يوازي على الأقل الرأسمال الأدنى الذي يحدده

في قوانين صادرة سابقاً، لكنها تحتاج إلى نوع من التفصيل والدقة لتكون الأنظمة الوسيطة المناسبة لذلك" مجامعية زهرة، مرجع سابق، ص 19؛ انظر ايضاً رضواني نسيم، مرجع سابق، ص 26

¹ - اقترح فاطمة، اختصاصات مجلس النقد والقرض في تنظيم وتأطير القطاع المصرفي، الملتقى الوطني الأول حول السلطات الإدارية المستقلة، جامعة بجاية، 23-24 ماي 2007، ص 187.

² - بن رمضان عبد الكريم، ضوابط توزيع الاختصاص في تنظيم مجال الضبط الاقتصادي، المرجع السابق، ص 264.

³ - المشرع الفرنسي اقر بخلاف ذلك اذ أجاز تأسيس بنك أو مؤسسة مالية بعدة اشكال قانونية، سواء كانت شركة تضامن أو توصية بسيطة أو شركة مساهمة برأسمال محدود. رضواني نسيم، مرجع سابق، ص 54.

⁴ - النظام رقم 06-02، المؤرخ في 24 ديسمبر 2006 المتضمن يحدد شروط تأسيس بنك ومؤسسة مالية وشروط إقامة فرع بنك ومؤسسة مالية اجنبية، ج. رج، ع 77، الصادرة في 02 ديسمبر 2006، ص 66.

⁵ - النظام رقم 02-97، المؤرخ في 06 أفريل 1997، يتعلق بشروط إقامة شبكة البنوك والمؤسسة المالية، ج. رج، ع 73، الصادرة في 15 نوفمبر 1997، المعدل والمتمم بالنظام رقم 05-02، المؤرخ في 31 ديسمبر 2002، ج. ر، ع 25، الصادرة في 09 أفريل 2003.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

المجلس¹ في هذا الصدد أصدر مجلس النقد والقرض طبقاً للفقرة (و) من المادة 62 من قانون 03-11، نظام رقم 04-01 المؤرخ في 04 مارس 2004، إذ تم تحديد مبلغ الحد الأدنى للرأسمال بموجب المادة 02 منه التي تنص على أنه: «يجب على البنوك والمؤسسات المالية، المؤسسة في شكل مساهمة خاضعة للقانون الجزائري أن تمتلك، عند تأسيسها، رأسمالاً كلياً وهذا يساوي على الأقل: (أ) مليارين وخمسمائة مليون دينار (2.500.000.000 دج) بالنسبة للبنوك المنصوص عليها في المادة 70 من الأمر 03-11....»

(ب) وخمسمائة مليون دينار جزائري (500.000.000 دج) فيما يتعلق بالمؤسسات المالية المحددة في المادة 71 من 03-11.....»².

3- القواعد المتعلقة بالمسيرين لمؤسسات المصرفية وممثليها: حددت المادة 80 من أمر 03-11 على موانع المتعلقة بأخلاقيات التي يجب على مسيري مؤسسات المصرفية، تحت طائلة توقيع عقوبات ردية لعدم الامتثال إليها بهدف إعطاء أكثر شفافية ومصداقية لمهامهم، وهذا من دون الإخلال بالشروط التي حددها مجلس النقد والقرض عن طريق الأنظمة³، وفي هذا أصدر المجلس النظام رقم 92-05 المتعلق بالشروط الواجب توافرها في مؤسسي، ومديري وممثلي البنوك والمؤسسات المصرفية، إذ حددت المادتين 5 و6 منه على أن⁴:

- أن يتصرفوا بطريقة سليمة وأن لا يرتكبوا أخطاء مهنية تتسبب في خسائر للمؤسسة وزبائنها، لا سيما المودعون لديها، أو تعرضهم لأخطار غير اعتيادية أو غير مألوفة،
- أن تتوفر فيهم صفات كافية من حيث الكفاءة التقنية والقدرة على التسيير
- يجب أن تتوفر في المسير، دائماً متطلبات الشرف والأخلاق، سواء قبل تعيينه أو في أثناء ممارسة وظائفه
- ولعل تشدد مجلس النقد والقرض في تحديد هذه الشروط أولاً لحماية لإستراتيجية القطاع من جهة ومن جهة ثانية حماية المودعين من تشعب الجرائم المالية⁵.

¹ - Zouaïmia Rachid, **les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie**, op. cit, p 27.

² - نظام رقم 04-01 المؤرخ في 04 مارس 2004، يتعلق بالحد الأدنى لرأسمال البنوك والمؤسسات المالية العاملة في الجزائر، ج ر.ج، ع 27، الصادر 28 أفريل 2004، ص 37.

³ - اعراب احمد، مرجع سابق، ص 53.

⁴ - نظام رقم 92-05 المؤرخ في 22 مارس 1992، يتعلق بالشروط التي يجب أن تتوفر في مؤسسي البنوك والمؤسسات المالية ومسيرها وممثليها، ج ر.ج، ع 08، الصادر في 7 فبراير 1993، ص 15.

⁵ - اقرشاح فاطمة، مرجع سابق، ص 188.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

ب- الصلاحية التنظيمية في قواعد ممارسة المهنة المصرفية: يتولى مجلس النقد والقرض وفق مادة 62 من الامر 03-11، مهام الى جانب صلاحية التنظيم في قواعد المتعلقة بالتحاق بالمهنة المصرفية، صلاحية تنظيم في قواعد ممارسة المهنة المصرفية والتي حصرها المشرع في:

01- تنظيم القواعد المتعلقة بالعمليات البنكية: ويراد بها تلك العمليات التي تقوم بها المؤسسات البنكية مع زبائنها، وهي تدخل ضمن نطاق التنظيم البنكي، كونها هي المعنية بها بالدرجة الاولى¹، ويمكن حصر هذه القواعد بالعمليات المصرفية الرئيسية، وعمليات بنكية التبعية.

01-1- العمليات البنكية الرئيسية: وهي التي نص المشرع أمر 03-11 من مواد 66 الى 74 وهي نشاطات تمارسها بشكل اعتيادي ومستمر وهي تتضمن 03 أنواع ممثلة في:

- النوع الأول تلقي الأموال من الجمهور: نظمته المادة 67 وتكون في شكل ودائع، ومع حق استعمالها لحساب من تلقاها بشرط اعادتها².

- النوع الثاني منح قروض: التي نظمته المادة 68 وتكون في شكل تقديم عمل لقاء عوض يضع بموجبه شخص ما أو يعد بوضع أموال تحت تصرف شخص آخر، أو يأخذ بموجبه لصالح الشخص الآخر التزاما بالتوقيع كالضمان الاحتياطي أو الكفالة أو الضمان³.

- النوع الثالث تسيير وسائل الدفع وإدارتها: نظمته المادة 69 ويراد بها كل الأدوات التي تمكن كل شخص من تحويل أموال مهما كان السند أو الأسلوب التقني المستعمل، كما يمكن لمؤسسات القرض أن تقترح على زبائنها خدمات مصرفية خاصة⁴، لكن من أجل التقدير الجيد للمخاطر المتعلقة بالمنتج الجديد ولضمان الانسجام بين الأدوات، فالجلس النقد والقرض قام في هذا الشأن بإصدار نظام 03-09 المؤرخ في 26/06/2009، يحدد القواعد العامة المتعلقة بشروط البنوك المطبقة على العمليات المصرفية أين نص في مادته 03 على وجوب الحصول على ترخيص مسبق من بنك الجزائر⁵.

01-2- العمليات البنكية التبعية: يراد بها تلك الانشطة تابعة للنشاط الرئيسي رغم أنها محتكرة من طرف البنوك والمؤسسات المالية⁶، نضمها المشرع في المادة 75 الأمر 03-11، كما نضمها مجلس النقد والقرض من خلال النظام رقم 06-95 المتعلق بالنشاطات التابعة للبنوك والمؤسسات المالية.

¹ - مغربي رضوان، مجلس النقد والقرض، مرجع سابق، ص ص 89-90.

² - نظر المادة 67 من أمر 03-11، السابق ذكره، ص 11.

³ - المادة 68، المرجع نفسه.

⁴ - أنظر المادة 69 من الأمر رقم 11/03، المرجع السابق، ص 11.

⁵ - ج ر ج، ع 53، الصادرة في 13 سبتمبر 2009.

⁶ - رضواني نسيم، مرجع سابق، ص 59؛ أعراب أحمد، مرجع سابق، ص 54.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

فالمشرع من خلال المادة 72 من أمر 03-11 حصرها في عمليات الصرف، عمليات على الذهب والمعادن الثمينة والقطع المعدنية الثمينة، توظيف القيم المنقولة وكل منتج مالي واكتتابها وشرائها وتسييرها وحفظها وبيعها، الاستشارة والمساعدة في مجال تسيير الممتلكات والاستشارة والتسيير المالي و الهندسة المالية وبشكل عام كل الخدمات الموجهة لتسهيل إنشاء المؤسسات أو التجهيزات وإنائها¹، فمجلس الزم البنوك من خلال المادة 3 من النظام 95-06 على ان تكون هذه النشاطات محدودة بالنسبة لمجمل نشاطات البنوك والمؤسسات المالية باعتبار أنها نشاطات مكتملة وأن لا تطغى في ممارستها على حساب العمليات الأصلية وإلا اعتبر ذلك خروجاً عن مبدأ التخصص².

02- تنظيم القواعد المتعلقة بالعميات المحاسبية:

نصت المادة 103 من الأمر 03-11 على انه: «يتعين على البنوك والمؤسسات المالية أن تنظم حساباتها المالية بشكل مجمع وفقاً للشروط التي يحددها المجلس....» ، وعليه أصدر مجلس النقد والقرض نظامين يتعلقان بالقواعد المحاسبية، النظام الاول تحت رقم 92-08 المؤرخ في 17 نوفمبر 1992، المتضمن مخطط الحسابات البنكية والقواعد المحاسبية المطبقة على البنوك والمؤسسات المالية يتعلق بالمبادئ الأساسية الخاصة بالمحاسبة البنكية³، أما النظام الثاني النظام رقم 92-09، المؤرخ في 17 نوفمبر 1992، المتضمن إعداد الحسابات الفردية السنوية للبنوك والمؤسسات المالية ونشرها الذي بإلزام البنوك والمؤسسات المالية أن تنشر حساباتها سنويا في نشرة الإعلانات القانونية على أن تكون المعلومات المصرح بها تعطي الصورة الحقيقية للوضعية المالية لمؤسسة القرض وأملاكها وكذا النتائج التي حققتها خلال السنة المنصرمة⁴، كما يجب على المؤسسة أن تمسك حساباتها وتسجيل عملياتها، وذلك قصد إضفاء الشفافية على العمليات البنكية، حتى يتسنى للأجهزة المكلفة بالرقابة من التأكد من صحة هذه المعلومات المقدمة مقارنة بالوثائق المرفقة الخاصة بهذه العناصر⁵.

03- تنظيم القواعد المتعلقة بالحذر في التسيير: وهي عبارة عن مقاييس تهدف إلى الاستقرار المالي

لمؤسسة القرض وضمان سيولتها وملاءمتها وقدرتها على الدفع والذي ينتج عنه الحفاظ على التوازن المالي وأموال المودعين بالنسبة للبنوك⁶، وعليه قام مجلس النقد والقرض القرض كونه مختص مكلفة بوضع المقاييس

¹ - أنظر المادة 72 من الأمر رقم 11/03 المعدل والمتمم، السابق ذكره، ص 12.

² - النظام رقم 95-06، المؤرخ في 19 نوفمبر 1995، المتعلق بالنشاطات التابعة للبنوك والمؤسسات المالية، ج. ر. ج، ع 81، الصادرة في 27 ديسمبر 1995، ص 18.

³ - ج. ر. ج، ع 13، الصادرة 28 فيفري 1993، ص 18.

⁴ - انظر المادة 15 من المرجع نفسه، ص 30.

⁵ - انظر المادة 13 من المرجع نفسه.

⁶ - بن رمضان عبد الكريم، ضوابط توزيع الاختصاص في تنظيم مجال الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص 277.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

حسب المادة 62 من الأمر 03-11 والنسب أصدر النظام رقم 91-09¹، المحدد لقواعد الحذر في تسيير المصارف والمؤسسات المالية، ومقاييس التسيير الموجهة لضمان سيولتها وقدراتها على الوفاء اتجاه المودعين والغير وكذا توازن بنيتها المالية المحددة بموجب النظام رقم 94-12²، والالتزام بنظام الودائع المصرفية³.

04- تنظيم القواعد المتعلقة بالاحتياط الإلزامي: يتولى مجلس النقد والقرض بإعداد قواعد الاحتياطات الإلزامية وقام بإصدار النظام رقم 02/04⁴، وقد خصت به البنوك دون المؤسسات المالية في مفهوم المادة 02 من هذا النظام، كما ان المادة 05 منه يلتزم بموجبه كل بنك تجاري بالاحتفاظ بجزء أو نسبة معينة من أصوله النقدية وودائعه في شكل رصيد دائم لدى البنك المركزي والذي يتراوح ما نسبة 15% كحد أقصى حسب هذا النظام⁵.

05- تنظيم القواعد المتعلقة بحركة رؤوس الأموال وسوق الصرف: يعتبر مسألة تنظيم حركة رؤوس الأموال من وإلى الجزائر عملية بالغة التعقيد وحساسة، ونظمها في قانون النقد والقرض، نظرا لارتباط هذه العملية بالاستثمار الخارجي وحركة اموال المواطنين، حيث خول مجلس النقد والقرض صلاحية وضبط هذا المجال وسن قواعد تنظيمية نذكر منها:

- نظام رقم 90-02 مؤرخ في 8 سبتمبر 1990 يحدد شروط فتح وسير حسابات بالعملة الصعبة للأشخاص المعنويين، (الملغى)⁶.

- نظام رقم 09-01 مؤرخ في 17 فيفري 2009 يتعلق بحسابات العملة الصعبة الخاصة بالأشخاص الطبيعيين من جنسية أجنبية المقيمين وغير المقيمين والأشخاص المعنويين غير المقيمين⁷.

- نظام رقم 90-03 مؤرخ في 8 سبتمبر 1990 يحدد شروط تحويل الأموال إلى الخارج لتمويل النشاطات الاقتصادية وإعادة تحويلها إلى الخارج ومدخيلها⁸.

- نظام رقم 90-04 مؤرخ في 8 سبتمبر 1990 يتعلق باعتماد الوكلاء وتجار الجملة بالجزائر وتنصيبهم¹.

¹ - النظام رقم 91-09، المؤرخ في 14 اوت 1991، يحدد قواعد الحذر في تسيير المصارف والمؤسسات المالية، ج ر ج، ع 24، الصادرة في 1992، معدل ومتمم بموجب النظام رقم 04/95، المؤرخ في 20 افريل 1992، ج ر ج، ع 39، الصادرة في 23 جويلية 1995.

² - النظام رقم 94-12، المؤرخ في 02 جوان 1992، يتضمن مبادئ تسيير ووضع مقاييس خاصة بالقطاع المالي، ج ر ج، ع 72، الصادرة في 06 نوفمبر 1994.

³ - النظام رقم 04-03، المؤرخ في 04 مارس 2004، يتعلق بنظام ضمان الودائع المصرفية ج ر ج، ع 35، الصادرة في 02 جوان 2004.

⁴ - النظام رقم 04-02، المؤرخ في 04/03/2004، يحدد شروط تكوين الحد الأدنى للاحتياط الإلزامي، ج ر ج، ع 27، الصادرة في 28 ابريل 2004.

⁵ - أنظر المادة 05 من النظام رقم 04-02، مرجع سابق.

⁶ - ج.ر.ج، ع 45، الصادر في 24 أكتوبر 1990.

⁷ - ج.ر.ج، ع 25، الصادر في 29 أفريل 2009.

⁸ - ج.ر.ج، ع 45، الصادر في 24 أكتوبر 1990.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

- نظام رقم 05-03 مؤرخ في 6 جوان 2005 يتعلق بالاستثمارات الأجنبية².

كما نص قانون النقد والقرض ايضا على صلاحية مجلس النقد والقرض سن قواعد متعلقة سوق الصرف³، بموجب المادة 62 فقرة (ل) و (ن)، وفي هذا صدد أصدر عن المجلس العديد من الانظمة في هذا المجال نذكر:

- نظام رقم 91-06 مؤرخ في 16 ماي 1991، يحدد شروط تقديم منح بالعملة الصعبة بمناسبة استشفاء المواطنين و / أو وفاتهم في الخارج⁴، المعدل ومتمم بموجب نظام رقم 92-10 مؤرخ في 17 نوفمبر 1992⁵.

- نظام رقم 91-07 مؤرخ في 14 أوت 1991، يتعلق بقواعد الصرف وشروطه⁶.

- نظام رقم 91-08 مؤرخ في 14 أوت 1991، يتضمن تنظيم السوق النقدية⁷.

- نظام رقم 95-07 مؤرخ في مؤرخ في 23 ديسمبر 1995 يتعلق بمراقبة الصرف⁸.

- نظام رقم 95-08 مؤرخ في 23 ديسمبر 1995 يتعلق بسوق الصرف⁹.

- نظام رقم 97-01 مؤرخ في 8 جانفي 1997 يتضمن قيد العمليات الخاصة بالأوراق المالية¹⁰.

ثالثا: الاجراءات المتبعة في مجلس النقد والقرض لوضع القواعد التنظيمية

الحقيقة مختلف القوانين التي نظمت النقد والقرض لم تشير عن مراحل التي تمر بها قرارات المجلس قبل ان تصبح نفاذة، بل اكتفى بذكر بعض الاجراءات العامة تاركا للمجلس اختيار طريقة اختيارها بواسطة نظامه الداخلي¹¹، ومن الإجراءات العامة التي أشار إليها المشرع نعددها فيما يلي

أ- استدعاء أعضاء مجلس النقد والقرض: فمجلس النقد والقرض يجتمع أصلا في أربع دورات عادية في السنة على الأقل بناءً على استدعاء من رئيسه، كما يمكن استدعاه للاجتماع كلما دعت الضرورة إلى ذلك،

¹ - ج.ر.ج، ع 45، الصادر في 24 أكتوبر 1990.

² - ج.ر.ج، ع 53، الصادر في 31 جويلية 2005.

³ - يراد بعملية الصرف هي النسبة التي يتم بموجبها الحصول مبادلة النقد الاجني بالنقد الوطني. رضواني نسيمه، المرجع السابق، ص 64.

⁴ - ج.ر.ج، ع 24، الصادر في 29 مارس 1992.

⁵ - ج.ر.ج، ع 15، الصادر في 7 مارس 1993.

⁶ - ج.ر.ج، ع 24، الصادر في 29 مارس 1992.

⁷ - المرجع نفسه.

⁸ - ج.ر.ج، ع 11، الصادر في 11 فيفري 1996.

⁹ - ج.ر.ج، ع 05، الصادر في 21 جانفي 1996.

¹⁰ - ج.ر.ج، ع 68، الصادر في 15 أكتوبر 1997.

¹¹ - مغراوي رضوان، مرجع سابق، ص 23.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

بمبادرة من رئيسه أو من عضوين منه، والرئيس هو وحده ينفرد بإعداد جدول الاعمال¹ أين يتم تحديد موضوع مشروع النظام المراد إنشائه.

الملاحظ أن المشرع لم يوضح المراد بحالة الضرورة، كما انه يحدد أجال توجيه الاستدعاء وكيفياته، متلما نص عليه في المادة 63 من ذات الأمر، اذ أكتفى بالقول أن الاستدعاء يوجهه المحافظ للأعضاء ويحدد جدول أعماله فعدم تحديده يعد قصور في النص الا اذا اشار اليه نظام داخلي للمجلس (غير منشور).

ب- مداوات المجلس على مشروع النظام: بعد استدعاء أعضاء المجلس للانعقاد وفق الاجراء المذكور آنفاً، فقد اشترط المشرع حد أدنى ب (6)، ستة أعضاء على الأقل² حتى تكون اجتماعاته قانونية ولا يحق لأي عضو أن يمنح تفويضاً لتمثيله في اجتماع المجلس، باستثناء الاعضاء المستخلفين كون تعيينهم تم لمثل هذه الحالة³، يمكن المجلس أن يشكل ضمنه لجانا استشارية التحضير لمشاريع الانظمة قيد الدراسة.

يتولى المحافظ بصفته رئيساً للمجلس بتحديد جدول العمل والمواضيع المراد مناقشتها خلال الجلسة، ويترك بعد ذلك النقاش للأعضاء للتداول حول النقاط المعروضة وتقدم اقتراحات قبل عرضها على التصويت.

ج- التصويت على مشروع النظام: بعد التداول والمناقشة يعرض رئيس مشروع النظام للتصويت على الاعضاء الحاضرين مع الإشارة إلى أن كل عضو يتمتع بصوت واحد، وتتخذ القرارات بالأغلبية البسيطة وعند تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس⁴، وبعد تصويت على نص مشروع النظام يتم عرضه على وزير المالية سنحاول شرحها لاحقاً⁵ قبل نشرها في الجريدة الرسمية

الفرع الثاني: سلطة لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها في وضع القواعد التنظيمية

تزايد الاهتمام بسوق الأوراق المالية سيما بعد احتل مركزاً حيوياً في النظم الاقتصادية المعاصرة التي تعتمد اثناء قيامها على نشاطات القطاعي العام والخاص، وذلك على اعتباره من المؤسسات الاقتصادية القائمة على جمع المدخرات لتمويل استراتيجية التنمية الاقتصادية لاي دولة⁶.

¹ - المادة 60 من الأمر 03-11، السابق ذكره، ص 10.

² - فالاجتماع يمكن ان يعقد بأعضاء مجلس الإدارة فقط، هذا ما يفسر إرادة المشع في إبقاء هيمنة أعضاء المجلس على مجلس النقد والقرض، كما ان مسألة فصل بين مجلس النقد والقرض كان مجرد فصل شكلي لا غير. / ضريفي محمد، المركز القانوني للبنك المركزي، أطروحة دكتوراه قانون الخاص، جامعة الجزائر 201، 1-2015، ص 172.

³ - مغربي رضوان، مرجع سابق، ص 22.

⁴ - انظر المادة 60 من أمر 03-11، السابق ذكره، ص 10

⁵ - انظر صفحة 248 من هذه الاطروحة.

⁶ - شعراوي خالد أحمد سيف، الإطار القانوني لعمليات التداول في البورصة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2015، ص ص 7-8.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

فالمشرع الجزائري إيمانا منه بأهميته سعى الى إدراجه ضمن إصلاحاته الاقتصادية والقانونية بهدف إعطائه دفعا جديدا، من خلال ادخال أساليب جديدة في حركة رؤوس الأموال، وتشجيع الاستثمار الداخلي والخارجي، فتم وضع نصوص القانونية وحدد جهاز مستقل يدعى لجنة تنظيم البورصة ومراقبتها لتتولى الاشراف عليها، وافر له صلاحيات تنظيم السوق المالية عن طريق اصدار أنظمة، وتنتظر هنا الى طبيعتها القانونية (أولا)، ومجالات اختصاصها التنظيمي (ثانيا)، الاجراءات المتبعة في لجنة تنظيم عمليا البورصة ومراقبتها في إرساء القواعد التنظيمية (ثالثا).

أولا: الطبيعة القانونية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها

تعد سوق الأوراق المالية¹ أي بورصة الجزائر حديثة المنشأ مقارنة بالتشريعات الغربية والعربية²، حيث تم تأسيسه بصدور مرسوم التشريعي 93-10 وتتولى تسييره لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ففي البداية لم يحدد النص القانوني المنشئ للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، طبيعتها القانونية، بل أكتفى بوصفها " سلطة سوق القيم المنقولة ". في المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 بعد تعديلها بموجب القانون رقم 03-04 تنص: «تؤسس سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي». يتضح هذا التعديل ان اللجنة سلطة ضابطة مستقلة في المجال الاقتصادي تتولى تنظيم مراقبة اموال القيم المنقولة³، بهدف حماية المستثمرين في الاوراق المالية وضمان النزهة السير الحسن رؤوس الاموال⁴، اعترف لها بشخصيتها القانونية⁵ واستقلاليتها المالية لكن لم ينص طابعها الإداري صراحة،

¹ - يمكن تعريف سوق الأوراق المالية بأنها "المكان الذي يتم فيه الالتقاء بين الأعوان الاقتصاديين الذين لديهم قدرات تمويلية، يبحثون عن حسن توظيفها وتحقيق أرباح و عوائد من ورائها، وذلك مع الأعوان الآخرين الذين يحتاجون لمثل هذه الأموال لتمويل توسعهم أو عجزهم تمويل طويل الأجل، وهذه السوق تتكون من سوقين أولهما السوق الأولية أو سوق الإصدارات الجديدة للقيم المتداولة لأول مرة، أما الثانية فتدعى بالسوق الثانوية أو بورصة القيم المتداولة التي يتم فيها التفاوض على الأسواق المالية التي تم إصدارها في الأسواق الأولية". / براق محمد ومن معه، بورصة القيم المتداولة ودورها في تطوير أنشطة اسلامية، الملتقى الدولي حول النظام المصرفية الاسلامية نموذجاً يومي 5 و6 ماي 2009، معهد العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير المركز الجامعي خميس مليانة، ص4؛ نشادي عائشة، المرجع السابق، ص 227.

² - ظهرت أول بورصة القيم في بلجيكا عام 1531 اشتهرت تسمية البورصة الى مؤسسها الاول van bours، وبعدها تم تأسيس سوق نيويورك الاوراق المالية رسميا عام 1796 اين اجتمع مجموعة من السماسرة الاواق المالية شجرة button wood في وول ستريت، وبورصة فرنسا سنة 1967، بينما عربيا فكان اول تنظيم أعمال بورصة مصري بشكل رسمي عام 1910 بصدور تعديل لقانوني التجارة الأهلي والمختلط رقمي 23 و24 لسنة 1909. / فتوس حدوجة، مرجع سابق، ص 63؛ شعروي خالد أحمد سيف، مرجع سابق، ص 14-31.

³ - لكحل مخلوف، الوظيفة التنظيمية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، ع 02، فيفري 2018، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، ص161. ايضا: ناصر لباد، مرجع سابق، ص 07.

⁴ - وراق محمد ومن معه، مرجع سابق، ص3.

⁵ - بخلاف ذلك فان لجنة عمليات البورصة LA COB بحسب القانون الفرنسي اعترف بأنها هيئة إدارية مستقلة لكن لا تتمتع بالشخصية القانونية. / فتوس حدوجة، مرجع سابق، ص 62.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

لكن باعتبار أن سلطات الضبط والتنظيم تمارس عادة من قبل الهيئات الإدارية، فإنه من البديهي إعطاء اللجنة الصفة الإدارية مما يسمح بإدراجها ضمن طائفة السلطات الإدارية المستقلة¹.

بالرجوع إلى نصوص مرسوم تشريعي 93-10 يمكن استخلاص طابعها الإداري من تشكيلة اللجنة إذ أن هناك قاضي واحد مما يستبعد الطابع القضائي للجنة، لتبقى ذات طابع إدارية²، كما أن المادة 29 من ذات المرسوم تنص على ضرورة تزويد اللجنة بمصالح إدارية وتقنية، بهدف تنظيمها وضمان حسن سيرها وكذا تحديد الوضعية القانونية لمستخدميها وذلك عن طريق لائحة تصدرها اللجنة، وتم فعلا ذلك بصدور نظام ل.ت.ع. ب. م رقم 03-2000³، وكذا من حيث جعل قرارات اللجنة قابلة للطعن بإلغاء أمام مجلس الدولة وفق المادة 40 من ذات المرسوم.

ثانيا: مجالات اختصاص لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها في إرساء القواعد التنظيمية

تعتبر لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها سلطة ثانية بعد مجلس النقد والقرض مختصة في إصدار اللوائح ضمن مجال واسع لاسيما في مجال القيم المنقولة فالمرشح اهلها وفق للمادة 31 من مرسوم تشريعي 93-10 المعدل بوضع القواعد التي تشكل الإطار التنظيمي العام للبورصة والوسطاء، عليه يمكن حصر مجال تنظيمها في الانظمة المتعلقة بالقيم المنقولة، وانظمة تخص المتدخلين في البورصة.

أ- الأنظمة المتعلقة بالقيم المنقولة:

تتولى لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها مهمة السهر وتنظيم سوق القيم المنقولة مراقبتها بهدف حماية المستثمرين في مجال القيم المنقولة وكذا حسن سير سوق القيم المنقولة ونزاهتها⁴، ومن اجل تحقيق ذلك حولها القانون بسن تقنيات كيفية اصدار القيم المنقولة وقبولها وشطبها

1- قواعد إصدار القيم المنقولة : تتشكل القيم المنقولة⁵ في بورصة الجزائر وفق المادة 775 مكرر 33

قانون التجاري الجزائري من الأسهم والسندات¹، ويتم عرض هذه القيم المنقولة في السوق الأولية إذ يتم

¹ - زوار حفيظة، مرجع سابق، ص 12.

² - آيت مولود فاتح، حماية الادخار المستثمر في القيم المنقولة في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه تخصص قانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، جويلية 2012، ص 175؛ فتوس خلدوجة، مرجع سابق ص 64.

³ - نظام ل.ت.ع. ب. م رقم 03-2000 مؤرخ في 28 سبتمبر 2000، يتضمن تنظيم وسير المصالح الإدارية والتقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها المعدل، ج.رج، ع 08، الصادر في 31 ديسمبر 2001.

⁴ - انظر المادة 30 من مرسوم تشريعي 93-10، السابق ذكره، ص 7

⁵ - عرفها المشرع الجزائري القيم المنقولة بمناسبة تعديل قانون التجاري على انها: «...سندات قابلة للتداول تصدرها شركات المساهمة وتكون مسعرة في البورصة أو يمكن ان تسعر وتمنح حقوقا مماثلة حسب الصنف، وتسمح بالدخول بصورة مباشرة أو غير مباشرة في حصة معينة من رأسمال الشركة المصدرة أو حق مديونية عام على اموالها»⁵ يتضح من هذا التعريف ان المشرع حصرها في شركات المساهمة دون الشركات

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

السماح للجمهور للاكتتاب لأول مرة وفق إحدى الأسلوبين، إما عن طريق الإصدار باللجوء العلني للإصدار وهو المحدد للمساهمين القدامى، و تلجأ إليه الشركات أيضاً بممارسة نشاطاتها العادية أو عن طرق الإصدار الغير العلني الموجه للجمهور العريض وفق ما نصت عليه المادة 41 من ذات المرسوم، هذان طريقتان يمنحان الفرص لأصحاب الأعمال في المجال المالي توجيه مدخراتهم نحو هذه السوق للاستثمار فيها².

وللتنظيم هذا المجال قامت لجنة البورصة بسن انظمة ترتبط بتحديد حجم إصدار مثل هذه الأدوات المالية محل التداول بغيت السيطرة عليها وهو ما تم تنظيمه في النظام رقم 97-03، فقد حدد في مادتين 43 و44 منه³ الحد الأدنى كأحد الشروط الضرورية رأسمال الشركة لقبول قيمها المنقولة وكيفيات توزيع سندات وضمن انتشار أسهم الشركة بين الجمهور، كما اصدرت اللجنة النظام رقم 96/02⁴، الذي حدد فيه القواعد المتعلقة بالإجراءات الواجب نشرها للجمهور واعتبرها كقواعد مهنية في هذا المجال.

2- قواعد قبول القيم المنقولة: تعتبر لجنة مختصة في اعداد قواعد قبول القيم المنقولة وحددت مجال قبولها في نظامها العام شروط قبول الاوراق المالية في نظام رقم 97-03 المؤرخ في 18 نوفمبر 1997 المعدل في الفصل الثاني منه من المادة 30 الى المادة 46، اذ نص صراحة على عدم قبول التداول في البورصة الا القيم الصادرة عن شركات بالأسهم، كما ألزم أن تكون الأسهم محل قبول التداول مدفوعة بكاملها مع وجوب تقديم تقرير تقييمي لإصولها المادتين 32 و33، وغيرها من شروط والاجراءات على ان تتوج الاجراءات الاستباقية لقبول القيم المنقولة للتداول في البوصة صدور قرار قبولها وقيدها، حينما تفصل اللجنة في أجل شهرين من استلام ملف طلب القيد المودع لديها من قبل الشركة⁵.

الاحرى وبالتالي أقصى شركة التوصية المنصوص التي ذكرت في المرسوم تنفيذي 91-169 / انظر المادة 715 مكرر 30 من مرسوم تشريعي 93-08 المؤرخ في 25 أفريل 1993 المتضمن تعديل قانون تجاري، ج.ر.ج، ع 27، الصادر في 25 افريل 1993، ص 37.

¹ - نظم المشرع السهم والسند في المادتين 715 مكرر 40 و715 مكرر 81 من قانون التجاري المعدل، فالسندات هي صكوك ذات قيمة اسمية قابلة للتداول وغير قابلة للتجزئة، تثبت حق حاملها فيما قدمه من مال على سبيل القرض للشركة المصدرة وحقه في الحصول على الفوائد المقررة، واقتضاء دينه في الميعاد المحدد، بينما السهم اجمع الفقه ان للسهم معينين اولهما هي الحصة التي يقدمها الشريك في شركات الاموال والتي تمثل جزءا معيناً في رأس مال الشركة، وثانيهما هو الصك المعدل لأثبات حق الشريك وهو قابل. / حمليل نورة، مرجع سابق، ص 274؛ شعرواي خالد أحمد سيف، مرجع سابق، ص 65.

² - رضواني نسيمة، مرجع سابق، ص 76

³ - نظام رقم 97-03، يتعلق بالنظام العام لبورصة القيم المنقولة المعدل، المؤرخ في 18 نوفمبر 1997، ج.ر.ج، ع 87، الصادرة في 29 ديسمبر 1997، ص 10.

⁴ - المؤرخ في 22 جوان 1996، يتعلق بالإعلام الواجب نشره من طرف الشركات والهيئات التي تلجأ علانية إلى الادخار عند إصدارها قيما منقولة، ج ر عدد 36، الصادرة في 01 جوان 1997، معدل ومتمم بالنظام رقم 04-01، المؤرخ في 08 جويلية 2004، ج ر ج، ع 22، الصادرة في 27 مارس 2005.

⁵ - المادة 22 من النظام رقم 97-03، السابق ذكره، ص 8.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

3- قواعد شطب القيم المنقولة: اهتمت لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بتنظيم قواعد شطب القيم المنقولة من جدول الاسعار بصفة مؤقتة أو دائمة اذا ما استدعى الامر ذلك بغرض حماية المستثمرين¹، وخصصت لهذا الاجراء في نظام 97-03 قسم كاملا من المادة 69 الى 75 تضمنت هذه القواعد كيفية تطبيق عملية الشطب سواء بطلب من الشركة مصدرته، يتم طوعيا عن طريق عرض عمومي للسحب كما حددت اجراءاته أين يتم توجيه طلب لشركة إدارة بورصة القيم المنقولة لأجل التحقيق ومن أجل التأشير عليه مسبقا، ينشر بلاغ بفتح العرض العمومي للسحب وبعده إعلان الشطب لمجموع السندات والأسهم وغيرها من جدول الأسعار للشركة المعنية والذي يتم نشره ضمن الآجال المحددة في ذلك²، كما يتم شطب قيم المنقولة من جدول الأسعار بموجب مقرر تصدره اللجنة يتضمن تاريخ دخوله حيز التنفيذ لنشره لاحقا في النشرة الرسمية لجدول التسعيرة³.

ب: أنظمة تخص المتدخلين في البورصة:

تقوم لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بمقتضى سلطتها التنظيمية بوضع القواعد المرتبطة بالأطراف المتدخلة في نشاطات البورصة ومن خلال تحديد اختصاصاتهم ومجالات عملهم، ويمكن حصر هؤلاء الأطراف المتدخلة بالمصدرين، والمستثمرين والوسطاء.

1- وضع قواعد المتعلقة بمصدري القيم المنقولة⁴: حدد المشرع من خلال المادة 19 مكرر 1 من القانون 03-04 من تعديل مرسوم 93-10 الأطراف الذين يسمح لهم بإصدار القيم المنقولة وحصروها في الدولة والهيئات المحلية وشركة الأسهم و هيئات التوظيف الجماعي⁵. وافقه في هذا التحديد النظام رقم 97-03

¹ - تواتي نصيرة، ضبط سوق القيم المنقولة الجزائري (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، تخصص القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، تاريخ المناقشة 2013/10/05، ص 215.

² - المادة من 75، من النظام رقم 97-03، السابق ذكره، ص 12

³ - المادة من 2/69، من المرجع نفسه.

⁴ - مصدر القيم المنقولة هو الطرف الأول في العقد فهو من يعرض الورقة للبيع أول مرة، لكن يمكن أن يتحول إلى مشتري، فيظهر تدخل المصدر ضمن سوق القيم ابتداء من السوق الأولى عند إصداره للقيم المنقولة، إلا أنه قد يتدخل في السوق الثانية، فيكون هو الطرف الثاني من اتفاقية التسجيل التي تبرم مع شركة تسيير البورصة، من أجل إدخال القيم. / تواتي نصيرة، مرجع سابق، ص 174؛ رضواني نسيم، مرجع سابق، ص 81.

⁵ - نظمها المشرع في الأمر رقم 96-08 وفي هذا الصدد قامت لجنة البورصة تطبيقاً للمادة 58 منه بتنظيمه بإصدار النظام رقم 97-04 المؤرخ في 25 نوفمبر 1997، ويمكن تعريفها على أنها هيئة تتولى "جمع المدخرات وتوظيفها لحساب زبائنها، لما تمتلكه من خبرات واحترافية اختيار الأسهم والسندات والأوراق المالية الأخرى الواجب استثمارها وعمليات إدارتها بحسب أهدافها الاستثمارية المسطرة وفق لتوقعات المخاطر لديها وحسب سياستها في توزيع المخاطر، والتي تعتمد على خبرتها في تجميع المعلومات وتكوين المحافظ وتنويعها". انظر: بن رمضان عبد الكريم، ضوابط توزيع الاختصاص في تنظيم مجال الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص 292.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

الذي عدل وتمم بنظام 12-01 رغم ان اللجنة عدلت المادة 16 منه¹ حيث اشار إلى الدولة والجماعات المحلية إلا أنها لم تقوم برفع لبس والغموض الذي يكتنف المادة 30 سالف الذكر حين حصر فئة المصدرين في شركات الأسهم من دون الإشارة الى الأطراف الاخرين².

2- وضع قواعد خاصة بمستثمري القيم المنقولة: تتولى لجنة تنظيم عمليات البورصة وضع القواعد المنظمة بوضعية المستثمرين في مجال قيم المنقولة، سواء كان المستثمر³ في هذا المجال شخص طبيعي أو شخصية معنوية عامة أو خاصة قامت بالاكتتاب في هذه القيم عند إصدارها أو شرائها في البورصة وقت تداولها⁴، كما يمكن اعتبار البنوك والمؤسسات المالية مستثمرا عند تدخلها لشراء أوراق مالية متداولة وفق ما نصت عليه المادة 72 من الأمر 11-03، الوسيط يمكنه ايضاً أن يكون في وضع مستثمرا حينما يقوم بعمليات ذات مقابل لحسابه الخاص ترتبط بالبيع والشراء.

3- وضع القواعد المتعلقة بالوسطاء في عمليات البورصة: تلعب الوساطة المالية دورا كبير ضمن النظام المالي لكل دولة اذ تعتبر المحرك الرئيسي لعملياته⁵ كما نص المشرع في المادة الرابعة (4) من مرسوم تشريعي 93-10⁶، فأعمال البورصة على تداول الأوراق المالية تقوم بواسطة السماسرة والوسطاء⁷، ولتنظيم هذه المهنة في الحياة العملية للبورصة أصدرت لجنة قواعد تتعلق بحقوقه وواجباته نحو البورصة امام عملائه في أنظمة عديدة نذكر:

- أمر رقم 96-08، المؤرخ في 10 جانفي 1996، يتعلق بهيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة، (ه.ت.ج.ق.م)، (ش.إ.ر.م.م) و(ص.م.ت)، ج.ر.ج، ع 03، الصادرة في 14 جانفي 1996، ص 19.

- نظام رقم 97-04 المؤرخ في 25 نوفمبر 1997، يتعلق بهيئات التوظيف الجماعي في القيم المنقولة، ج.ر.ج، ع 87، صادر في 29 ديسمبر 1997.

¹ - نظام رقم 12-01، المؤرخ في 12 جانفي 2012، المعدل والمتمم لنظام 97-03، ج.ر.ج، ع 41، الصادرة في 5 جويلية 2012.

² - رضواني نسيم، مرجع سابق، ص 81.

³ - يعتبر المستثمر الطرف الثاني في العقد سوق القيم المنقولة بعد الشخص المصدر باعتباره المتقدم للشراء الأوراق المالية، كما يمكن له القيام بعملياتي البيع والشراء. / تواتي نصيرة، مرجع سابق، ص 205؛

⁴ - حمليل نورة، مرجع سابق، ص 63؛ فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص 67؛ رضواني نسيم، مرجع سابق، ص 83.

⁵ - العمري صالح، المركز القانوني للوسيط في عمليات تداول القيم المنقولة في بورصة الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيدر بسكرة، المجلد 8، ع 11، مارس 2016، ص 276

⁶ - والتي نصت على انه: «يقوم بالمفوضات والمعاملات داخل البورصة ووسطاء في عمليات البورصة».

⁷ - الوسيط في البورصة: "شخص ذو دراية وكفاءة في سوق الاوراق المالية، ويكون على مواعيد رسمية بإبرام عقد البيع والشراء لحساب عملائه، ويعد ضامنا للعملية ويتقاضى مقابل ذلك عمولة" فمهمة الوسيط تقرب بين شخصين يرغبان في التعاقد فهو يبحث عن بائع مشتري مؤجر مستأجر ويتفاوض معه لأقناعه بالتعاقد مع عميله/ العمري صالح، مرجع سابق، ص 277؛ آيت مولود فاتح، مرجع سابق، ص 199-200.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

- النظام رقم 96-03، المؤرخ في 03 جويلية 1996، يتعلق بشروط اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة وواجباتهم ومراقبتهم¹.

- النظام رقم 97-01، المؤرخ في 18 نوفمبر 1997، يتعلق بمساهمة وسطاء عمليات البورصة في رأس مال شركة إدارة بورصة القيم المنقولة².

- النظام رقم 97-05، المؤرخ في 25 نوفمبر 1997، يتضمن إتفاقية فتح الحسابات بين الوسطاء في عمليات البورصة وزبائنهم³.

- النظام رقم 98-01، المؤرخ في 15 أكتوبر 1998، يحدد قواعد حساب العملات التي تحصلها شركة تسيير بورصة القيم المنقولة في عمليات البورصة⁴.

- نصت مواد النظام رقم 97-03 على العديد من الالتزامات الوسيط المواد 17، 18، 19، 99، 102، 115، 119، 120، 122، 127، 137، 140، 143، 145، 146.

ثالثا: الإجراءات المتبعة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها لإرساء القواعد التنظيمية

لم تحدد القواعد المنشأة للجنة تنظيم عمليات البورصة وتقييمها لمراحل اتخاذ القرارات لجنة وكما لم تتعرض الإجراءات التداول كما هو معتاد في اغلب سلطات الادارية المستقلة، فالمشرع ترك تحديدها للجنة في نظامها الداخلي خلال اجتماعها الاول وفق المادة 26 من مرسوم تشريعي 93-10. المتعلق ببورصة القيم المنقولة⁵. تطبيقا لما سبق قامت اللجنة بإعداد نظامها الداخلي حددت إجراءات كيفية واجراءات اتخاذ قراراتها في جلساتها⁶:

- يكون اجتماع اللجنة مرة واحدة على الأقل في الشهر؛
- يتم الاجتماع بناء على استدعاء من رئيسها أو بطلب يودعه ثلاثة من أعضائها على الأقل مرفقا بجدول أعمال الجلسة؛
- يجب توجيه وتسليم الاستدعاء لكل عضو قبل التاريخ المحدد لانعقادها بخمسة أيام على الأقل، يمكن تقليصها في حالة الاستعجال أو الضرورة التي يقدرها رئيس اللجنة؛
- تتداول اللجنة في قراراتها بحضور الأغلبية المطلقة لأعضائها، وفي حالة عدم توفر النصاب يؤجل الرئيس الجلسة لمدة أسبوع كامل.

¹ - ج ر ج، ع 36، الصادرة في 01 جوان 1997.

² - ج ر ج، ع 87، الصادرة في 29 ديسمبر 1997.

³ - المرجع نفسه.

⁴ - ج ر ج، ع 93، الصادرة في 13 ديسمبر 1998.

⁵ - سابقا كان مرسوم 91-171 مؤرخ في 28 ماي 1991 المتعلق بلجنة البورصة قد حدد في مواد 19، 20، 21، 22، كيفية استدعاء أعضاء اللجنة ونصاب الحاضرين وكيفية التداول، الا انه وبعد صدور مرسوم التشريعي 93-10 الذي نص في المادة 66 منه نص على إلغاء جميع الاحكام السابقة بما فيها المرسوم السابق ذكره/ مرسوم 91-171 مؤرخ في 28 ماي 1991 المتعلق بلجنة البورصة، ج.ر.ج، ع 26، الصادر في 1 جوان 1990، ص 964. (الملغى)

⁶ - Article 7 et 8 et 9 du règlement intérieur de la COSOB., 28 /02/1999, p. 03.

الفرع الثالث: سلطة ممارسة بعض هيئات الضبط الاقتصادي في وضع القواعد التنظيمية المحدودة ذات الطابع التقني

باستقراء بعض النصوص المنظمة لسلطات الضبط الاقتصادي نجد أن المشرع الجزائري منح لبعض هيئات سلطة تنظيمية تتعلق بوضع قواعد تقنية من حيث المضمون وفي نطاق محصورة تتخذها في شكل قرارات تنظيمية تمتاز بالعموم والتجريد، لكن مهما تكن صلاحيات هذه السلطات واسعة في هذا المجال، فأنها لا تتعدى عند الفقهاء في كونها تنظيمات تطبيقية للقانون لا تنفيذية¹. إن هذا الاختصاص حصره القانون لكل من لجنة ضبط الكهرباء والغاز (أولاً)، سلطة المستقلة للبريد والاتصالات الالكترونية (ثانياً)، سلطة السمعى البصري (ثالثاً).

أولاً- لجنة ضبط الكهرباء والغاز:

حول القانون للجنة ضبط الكهرباء والغاز سلطة ضبط قطاعي الكهرباء والغاز بواسطة القنوات حيث اعطى له صلاحيات الرقابة والتحقيق والمساهمة في اعداد النصوص التطبيقية المنصوص عليها في قانون رقم 01-02 المؤرخ في 5 فبراير 2002 والنصوص التطبيقية المرتبطة بها²، كما اقر لها في هذا الإطار صلاحية وضع قواعد نظامها الداخلي الذي يحدد كيفية سيره³.

على الرغم اعطاء صلاحيات اعداد التنظيمات التطبيقية للجنة الكهرباء والغاز فإنها لا ترقى ان تعادل تلك الصلاحيات المعطاة لكل من مجلس النقد والقرض ولجنة التنظيم ومراقبة عمليات البورصة⁴، إلا أن هذا لا ينفي تمتع هذه اللجنة بسلطة تنظيمية تقنية محدودة⁵ يتم وضعها بموجب قرارات وهي عديدة يمكن حصرها في المجالات المقررة قانوناً على النحو الآتي:

¹ - ميز الفقه بين اصطلاح القواعد التنفيذية للقانون الذي معناه ان القانون أصبح قابلاً للتنفيذ ويعود اختصاص وضعه دستورياً للوزير الاول، واصطلاح القواعد التطبيقية للقانون التي تسمح بتطبيق القانون في الواقع وتتولى اصدارها سلطات الادارية

- Voir : Hacquet Arnaud, **le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes réflexions sur son objet et sa légitimité**, RDP, n°2, 2008, P.P

- خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، مرجع سابق، ص 211.

² - المادة 1/115، قانون 01-02، السابق ذكره، ص 17.

³ - المادة 126، السابق ذكره، ص 20.

⁴ - Zouaimia Rachid, **les Autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie**, op. cit, p.71-72.

⁵ - نوبال لزهر، المركز القانوني للجنة ضبط الكهرباء والغاز في الجزائر، مذكرة شهادة ماجستير في القانون الإداري، فرع الإدارة العامة وإقليمية القانون، جامعة منتوري قسنطينة، 2011-2012، ص 57.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

- وضع قواعد النظام الداخلي للجنة (م 126)
- قواعد المحددة لكيفيات التمويل واستخدام الشبكات¹ (م 65).
- المصادقة على مخططات تطوير شبكة نقل الكهرباء والغاز² (م 15/115).
- المصادقة المسبقة على قواعد اجراءات سير مسير المنظومة ومسير شبكة نقل الغاز³ (م 33، م 6/115).
- اعداد قواعد الاقتصادية لمستحقات الربط بالشبكات والنشاطات الاخرى الضرورية لتلبية طلبات التمويل الزبائن⁴ (م 96)
- إعداد القواعد التقنية للربط بشبكة نقل الغاز وقواعد التحكم في شبكة نقل الغاز⁵ (م 57).
- إعداد قواعد تحديد اسعار الكهرباء والغاز خارج الضريبة على الزبائن غير المؤهلين (م 97)
- إعداد قواعد تحدد أسعار الكهرباء والغاز⁶.

ثانيا- السلطة المستقلة للبريد والاتصالات الالكترونية:

مع منتصف عام 2018 شهدت الساحة الاقتصادية تعديل في قطاع البريد والاتصالات بصدور قانون 04-18 في 10 ماي 2018، وعدل في تسمية من سلطة ضبط المستقلة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية الى سلطة المستقلة للبريد والاتصالات الالكترونية، كان ذلك نتيجة حتمية بالنظر الى التطورات التقنية الحاصلة في القطاع، وعليه تم منح للهيئة سلطة اعداد القواعد التقنية تطبيقية تعنى بقطاعها من اجل توفير الظروف الملائمة لممارسة النشاط كالمنافسة الزهيدة وتوفير المجال التقني للنشاط⁷، وباستقراء مجمل مواد المنشأة لسلطة، يمكن تعداد بعض الصلاحيات ذات الطابع التنظيمي نذكر منها:

- إعداد قواعد النظام الداخلي لسلطة الضبط الذي يحدد على الخصوص، قواعد عمله وحقوق وواجبات أعضائه والمدير العام (م 24).

- إعداد وتعيين وضعية الذبذبات التي تخصصها للمتعاملين

¹ - Décision D/03-19/CD du 24 juillet 2019 portant approbation de la procédure d'accès et de raccordement au réseau de transport du gaz

² - Décision D/04-19/CD du 24 juillet 2019 portant validation du plan de reconstitution du système production-transport de l'électricité,

³ - Décision D/25-18/CD du 02 juillet 2018 portant approbation de la procédure de planification du réseau de transport de l'électricité,

⁴ - Décision D/10-18/CD du 22 mars 2018 modifiant et complétant la décision D/01-10/CD du 6 décembre 2010 fixant les modalités d'octroi au gestionnaire du réseau, de l'autorisation de livraison du gaz pour les clients haute pression à une pression supérieure à la pression maximale de 21 bars absolus,

⁵ - Décision D/03-17/CD du 15 février 2017 portant approbation de la procédure de conduite du réseau de transport du gaz.,

⁶ - Décision D/06-05/CD du 30 mai 2005 portant fixation des tarifs de l'électricité et du gaz.

⁷ - بن زبطة عبد الهادي، نطاق اختصاص السلطات الادارية المستقلة: دراسة حالة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مجلة دراسات قانونية، ع1، جانفي 2008، ص40.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

- إعداد مخطط وطني للتقييم ودراسة طلبات الارقام ومنحها للمتعاملين
- المصادقة على تجهيزات البريد والاتصالات الالكترونية طبقا للمواصفات والمعايير المحددة عن طريق التنظيم
- وضع اجراء يحدد كيفية معالجة شكاوى المشتركين¹.
- السهر على حماية حقوق المشتركين في خدمات الاتصالات الإلكترونية ومرتفقي البريد²
- منح التراخيص العامة لإنشاء و/أو استغلال شبكات الاتصالات الالكترونية وتوفير خدمات الاتصالات الالكترونية وتراخيص الشبكات الخاصة³، وكذا تراخيص تقديم خدمات وأداءات البريد.

ثالثاً- سلطة السمعى البصرى

- إن سلطة ضبط السمعى البصرى تملك ايضا سلطة تنظيمية في مسائل تقنية في مجالها القطاعى وهو في الواقع امر طبيعى نتيجة مرونتها في التدخل اذ يجب أن تمنح لها هذه الوسيلة لاتخاذ القرارات التى تستجيب في الوقت المناسب لحاجات المتعاملين في السوق، مما يمنحها فعالية حقيقية بتمكينها من وضع قواعد قانونية لضمان السرعة والفعالية⁴، وبالعودة الى القانون رقم 04-14 نجد ان المشرع حصرها في⁵:
- تحديد الشروط التى تسمح لبرامج الاتصال السمعى البصرى باستخدام الإشهار المقنع للمنتجات أو بث حصص الاقتناء عبر التلفزيون.

- تحديد القواعد المتعلقة ببث البيانات ذات المنفعة العامة الصادرة عن السلطة العمومية.
- يبدو أن المشرع الجزائرى ضيق من مجال تنظيمى لسلطة السمعى البصرى في مجالين اثنين في مسائل تقنية فقط، إذا ما قارننا بالسلطة التنظيمية التى يتمتع به المجلس الأعلى للسمعى البصرى في فرنسا طبقا لنص المادة 16 من القانون رقم 86-1067 المعدل⁶ نجد ان يمتلك على سلطة تنظيمية أوسع مجالا ومضمونا اذ يختص ب:

¹ - مثلا: قرار رقم 71 /أخ/ ر م/س ض ب م/2015 المؤرخ في 28 /10 /2015: المحدد لشروط وكيفيات تحديد هوية الزبائن المشتركين والحائزين على بطاقات SIM/USIM المسبقة الدفع

- قرار رقم 82 /أخ/ ر م/س ض ب م/2015 المؤرخ في 09 /12 /2015: المُتضمن تحديد القيم الحدّية لتعرض الجمهور للحقول الكهرومغناطيسية.

² - مثلا: قرار المجلس رقم 02 /أخ/ ر م/س ض ب م/2019 المؤرخ في 07/01/2019، المحدد للشروط والكيفيات المطبقة على العروض الترويجية لمتعاملي الهاتف الثابت والنقال

³ - مثلا: قرار المجلس رقم 29 /أخ/ ر م/س ض ب م/2019 المؤرخ في 31/10/2019، المتعلق بترخيص التسويق التجارى لخدمات الجيل الرابع في الولايات الإضافية للسنة الثالثة للمتعامل أوبيموم تليكوم الجزائر

⁴ - ZOUAIMIA Rachid, **Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes**, in actes de colloque national sur les autorités administratives indépendantes en Algérie, Le 13 et 14 novembre 2012, faculté de Droit et sciences politiques, université de Guelma, 2012. p.19.

⁵ - قانون رقم 04-14، المتعلق بالنشاط السمعى البصرى، السابق ذكره، ص 14-15.

⁶ - Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication / <https://www.legifrance.gouv.fr/> date 30/01/2019, 00h :45

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

- تحديد الشروط التي تسمح لبرامج الاتصال السمعي البصري استخدام الإشهار طبقاً لنص المادة 114
- تحديد القواعد المتعلقة ببث الشركات الوطنية البرامج المحددة في المادة 44 في فقرتها 1 و 3 من القانون ومصالح التلفزيون التي تبث عن طريق الهيرتز الرسائل المتعلقة بالطوارئ الصحية من التي يقرها وزير الصحة.
- تحديد القواعد المتعلقة بشروط الإنتاج والبرمجة وبث الحصص المتعلقة بالحصص الانتخابية والخدمات المقدمة موضوع الأحكام المدججة ضمن دفاتر الشروط¹.

المطلب الثاني: الضوابط الشكلية لصياغة أنظمة سلطات الضبط الاقتصادي

ترتكز جودة النظام القانوني لأي سلطة بدرجة كبيرة لكيفيات تحضير واعداد القواعد القانونية بمختلف جانبه الشكلية والموضوعية، فالقاعدة القانونية ذات طابع شعبي²، لذا يجب صياغتها على نحو يفهمها جميع المخاطبين بها، لكي يتسنى معرفة فحوى نصوصها وتنفيذ احكامها، بامثال لما اقتره من واجبات والتزامات. يتم صياغة القاعدة القانونية وفق تقنيات دقيقة وصارمة، وهو ما أدى الى وصفه بعلم التشريع "science de la législation" فهو علم يعنى ان تكون القاعدة القانونية مبوباً ومرقماً وفق منهجية مضبوطة تبتدئ بالأحكام العامة وتنتهي بالأحكام الخاصة³، فالقواعد التي تحدتها سلطة الضبط الاقتصادي من قبل مجلس النقد والقرض، ولجنة التنظيم ومراقبة عمليات البورصة في شكل أنظمة، فمنهجية اعدادها تتطلب ضرورة احترام الخطوات المتعلقة بالجوانب الشكلية التي تصدر فيها (الفرع الأول)، واحترام الجوانب الداخلية لمضمونها (الفرع الثاني)، مع ضرورة إصدارها و نشرها لمواجهة المخاطبين بها (الفرع الثالث)، كما ان احترام هذ الاجراءات من شأنه ان يساهم في تحقيق الأمن والاستقرار القانوني للأنظمة القانونية التي تضعها سلطات الضبط (الفرع الرابع).

الفرع الاول: احترام الجوانب الشكلية للأنظمة

يتطلب صياغة نصوص القانونية وضعها في شكل أو قالب خارجي محدد قبل نشرها، وفق نسق يضمن توافقها وتقرارها لبعضها البعض، وعليه فان النصوص القانونية بمختلف مستوياتها عند نشرها في الجريدة الرسمية تتخذ قالباً ثابتاً نسبياً، قد يكون لاعتبارات تاريخية كإمتداد للنصوص القانونية الفرنسية التي تم تطبيقها في

¹ - Voir : Dumont Clémence, LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL, UNE AUTORITÉ DE RÉGULATION INDÉPENDANTE, CRISP, 2010/9 n° 2054-2055, p 46.

² - دويني مختار، مرجع سابق، ص 116.

³ - عجة الجليلي، مرجع سابق، ص 434.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

الجزائر ابان الاستعمار واستمر العمل بها بعد الاستقلال¹، أو نتيجة لتدخل الأمانة العمومية للحكومة عندما قدمت نماذج مناقشير عن مشروع القانون ومرسوم، تطبيقاً لأحكام الأمر 62-41 المتعلق بتطبيق بعض النصوص². هذا النسق نلمس وجوده في الأنظمة التي تنشئها كلا من سلطتي مجلس النقد والقرض ولجنة التنظيم ومراقبة عمليات البورصة، فمن خلال تتبعنا لجانبها الشكلي نرى وجود مقاربات شكلية بينها وبين القانون والمراسيم³، اين يمكن تقديم هيكلها العام كالآتي:

أولاً- العنوان الكامل لنص النظام

تتطلب الصياغة الجدية لعنوان أي نص القانوني وجود بيانات تحدد نوعه، مقروناً برقمه، تم تاريخ اصداره وموضوعه، لكي يسهل معرفته وتطبيقه من طرف متلقيه⁴، ان عنوان النظام يساعد القارئ في معرفة الجهة التي أصدرته (مجلس النقد والقرض أو لجنة التنظيم ومراقبة عمليات البورصة)، وطبيعة موضوعه، وكيفية تعديله أو الغاءه احتراماً لقاعدة التوازي الاشكال.

عموماً فعنوان النظام وفق ما هو معمول به لدى سلطتي مجلس النقد والقرض ولجنة التنظيم ومراقبة عمليات البورصة، تشترك بنفس نسق بيانات العنوان نصوص القانونية الأخرى، أين نجد:

أ- التسمية: بذكر عبارة النظام، وهذا لتمييزها عن النصوص القانونية الأخرى، فبالنسبة لأنظمة بنك الجزائر يتم ذكر عبارة "نظام" "Règlement" فقط، بخلاف أنظمة لجنة التنظيم ومراقبة عمليات البورصة يتم تسميتها "نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها" "Règlement COSOB"، وذلك بهدف تمييزها عن أنظمة مجلس النقد والقرض التي يعود لها السبق في استصداره.

ب- ذكر رقم النظام: يتألف الرقم من جزأين، الجزء الأول يعبر عن السنة التي صدر فيها النظام، والجزء الثاني يعبر عن الرقم التسلسلي للنظام

¹ - بوحيدة عطاء الله، النصوص القانونية من الإعداد الى التنفيذ، ط.2، ديوان مطبوعات الجامعة، 2017، ص 36.

² - voir Ordonnance N° 62/401 du 18 Septembre 1962 relative à l'application de certains textes, J.O. du 18.SEP.62, p202.

³ - فالاختلاف في يكون في العنوان تختلف من نص الى اخر، أيضا حسب طبيعة النص، كما تختلف ايضاً في الجوانب الإجرائية. ونسجل اختلاف بينها في الجهة المختصة بالمصادقة / بوضياف عمار، المرجع في تحرير النصوص القانونية والوثائق الإدارية، ط.02، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، ص51.

⁴ - خالد بن عبد الرزاق بن صالح الصفي، دليل صياغة الأنظمة واللوائح في المملكة العربية السعودية، ط 01، الفالحين للطباعة والنشر، الرياض، 2015، ص 149.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

تكمن أهمية التقييم في مساعدة عملية البحث عنه في الجريدة الرسمية، كما يسهل في تمييز النص عن غيره من النصوص من نفس النوع¹، كما يمكن من خلاله معرفة عدد الأنظمة التي أصدرتها سلطة خلال سنة، مثلاً: أصدرت لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها في سنة 2003 حوالي خمسة (05) أنظمة كانت مرتبة تاريخياً ورقمياً على النحو التالي²:

- نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 03-01 المؤرخ في 15 محرم عام 1424 الموافق لـ 18 مارس سنة 2003، يتعلق بالنظام العام للمؤتمن المركزي على السندات.

- نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 03-02 المؤرخ في 15 محرم عام 1424 الموافق لـ 18 مارس سنة 2003، والمتعلق بمسك الحسابات وحفظ السندات.

- نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 03-02 المؤرخ في 15 محرم عام 1424 الموافق لـ 18 مارس سنة 2003، المتعلق بالتصريح بتجاوز حدود المساهمة في رأسمال الشركات المتداولة أسهمها في البورصة.

- نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 03-04 المؤرخ في 15 محرم عام 1424 الموافق لـ 18 مارس سنة 2003، يعدل ويتمم نظام اللجنة رقم 97-01 المؤرخ 18 نوفمبر سنة 1997 والمتعلق بمساهمة وسطاء عمليات البورصة في رأسمال شركة تسيير بورصة القيم المنقولة.

- نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 03-05 المؤرخ في 15 محرم عام 1424 الموافق لـ 18 مارس سنة 2003، يتعلق بالمساهمة في الرأسمال الاجتماعي للمؤتمن المركزي على السندات.

ج- ذكر تاريخ صدور النظام: لا شك ان التاريخ يساهم في معرفة الفترة التي صدر فيها، ويدون التاريخ كاملاً بعد رقم النص بداية بالتقويم الهجري ثم يليه التاريخ الميلادي، على ان تكتب الأشهر بالأحرف، بالأشهر الفلاحية (يناير، فبراير، مارس، ابريل، مايو، يونيو، يوليو، غشت... الخ) مثلاً:

النظام رقم 17-03 مؤرخ في 17 ربيع الاول عام 1439 الموافق 6 ديسمبر سنة 2017.

Règlement n° 17-03 du 17 Rabie El Aouel 1439 correspondant au 6 décembre 2017

وتجدر الملاحظة ان وضع تاريخ الأنظمة فتؤرخ من قبل سلطتي مجلس النقد والقرض ولجنة التنظيم ومراقبة عمليات البورصة قبل ارسالهما للأمانة العامة للحكومة لنشرها في الجريدة الرسمية، بخلاف النصوص القانونية الأخرى (القوانين والمراسيم) تتولى الأمانة للحكومة بوضعها³.

¹ - بوحيدة عطاء الله، مرجع سابق، ص 39.

² - تم نشرها في ج ر ج، ع. 73، الصادرة بتاريخ 30 نوفمبر 2003، ص.ص. 12-27.

³ - Ordonnance N° 62/401 du 18 Septembre 1962 relative à l'application de certains textes, J.O. du 18.SEP.62, p202.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

بالإضافة ان تاريخ التحرير يجر مرة أخرى أسفل النظام في ماته الأخيرة للنشر وتاريخ تحريره، حيث يتم

كتابة عبارة: " حرر بالجزائر في 17 صفر عام 1438 الموافق 17 نوفمبر سنة 2016."

د- ذكر موضوع النظام: يحمل النص القانوني عنوانا يدل بصفة مقتضرة على فحوى الموضوع الذي يعالجه ذلك النص، أين يُعَنون به ويعرف النص به نهائياً ولا يمكن تعديله ولا تغييره، ولا تحريفه عند الإشارة إليه أو عند اعتماده كمرجع رسمي¹، مما لاشك فيه ان موضوعات الأنظمة التي تصدرها كل من سلطتي الضبط لمجلس النقد والقرض ولجنة التنظيم ومراقبة عمليات البورصة تهتم بمجالات تدخل ضمن اختصاصاتها التي المحددة في القوانين المنشأة لها، فبالنسبة لمجلس النقد تكون في حدود الموضوعات المقررة في المادة 62 من الأمر 03-11²، بينما لجنة التنظيم ومراقبة عمليات البورصة تكون ضمن الموضوعات المحددة في المادة 31 من مرسوم التشريعي رقم 93-10³.

عموما فموضوع النظام يعد بمثابة المظهر الشكلي والموضوعي، يتم ذكره بشكل مختصر دقيق ودالاً على موضوعه، فيكفي قراءة أو سماع موضوع النظام لمعرفة مجال قواعده وتمييزه عن نصوص وموضوعات الأخرى⁴، كما يتم ارفاق موضوع النظام بأحد الأفعال الآتية في صيغة فعل المضارع: " يحدد " أو "يتعلق" أو "يتضمن"، وإذا كان النظام يتعلق بتعديل او تتميم نص سابق يتم استعمال: "يعدل" أو "يتمم" أو "يعدل ويتمم"

ثانياً- ديباجة النظام: تعد الديباجة النظام⁵ بمثابة مقدمة أو مدخل للموضوع لغرض تحسين فهمه⁶، كما يساهم في معرفة نوايا الجهة المختصة اين يتم من خلاله شرح أسباب التي دعت الى إجازته، تحتوي الديباجة النظام على العناصر التالية:

أ- ذكر السلطة المختصة المصدرة للنظام: وهو اول بيان يشار اليه بعد العنوان، اذ يأتي في رأس الديباجة، فالدستور والقانون يحدد الجهات المختصة بوضع القواعد القانونية لكل نوع من أنواع النصوص القانونية

¹ - صيرة محمد محمود، أصول الصياغة القانونية بالعربية والانجليزية، دار الكتب القانونية، مصر، 2002. / أنظر أيضا: مبروك حسين، مرجع سابق، ص 267

² - أمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم، مرجع سابق، ص 10.

³ - مرسوم التشريعي رقم 93-10، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق، ص 07

⁴ - خالد بن عبد الرزاق بن صالح الصفي، مرجع سابق، ص 152.

⁵ - يطلق عليها البعض "الأسانيد" ويراد بها: "مجموعة البناءات الدستورية والمقتضيات القانونية والآراء والاستشارات التي اعتمدها صاحب النص ليبر اختصاصه ويضفي الشرعية على عمله القانوني". / بوحميده عطاء الله، المرجع السابق، ص 46

⁶ - مبروك حسين، مرجع سابق، ص 270.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

وبصفته الشخصية، فالنظام الذي يندرج ضمن المنظومة القانونية يختص بإصداره شخصياً غير قابلة للتفويض لكلا من محافظ بنك بالنسبة لأنظمة مجلس النقد والقرض، ورئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بخصوص أنظمة لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ويتم كتابة السلطة المختصة بالنظام دون ذكر كلمة عبارة "السيد" على النحو التالي:

Le Gouverneur de la Banque

إنّ محافظ بنك الجزائر،

d'Algérie,

إنّ رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها (ل.ت.ع.ب.م)،

Le président de la commission d'organisation et de surveillance des opérations de bourse (COSOB)

ب- ذكر مقتضيات النظام: يعتمد شكل النظام على قواعد قانونية تدعى بالمقتضيات ويعبر عنها أيضاً بالتأشيرات¹، هذه الأخيرة تدل على ذكر كل النصوص السابقة التي لها صلة بالنظام قيد الاعداد، والتي تعد قاعدته القانونية، فمنهجية اعداد النظام تفرض ذكر جميع النصوص القانونية كمراجع يعتمد عليها²، فلا يصح ابداً عرض مواد النظام دون البدء بذكرها، وما ينبغي الإشارة اليه عند سرد النصوص القانونية التي تأتي عقب الجهة المصدرة للنظام يتم مراعات ما يلي:

1- يتم ترتيب النصوص القانونية حسب قوتها القانونية من الأعلى الى الأدنى (قانون عضوي، قانون، أمر، مرسوم رئاسي، مرسوم تنفيذي، نظام...) مع كتابة عبارة "بمقتضى" "Vu" عند بداية كل مرجع نص قانوني.

2- يتم عرض النصوص القانونية حسب التدرج الزمني بذكر النص القديم ثم الحديث فالأحدث، مثال نذكر مقتضيات :

- بمقتضى الأمر رقم 75-59 المؤرخ في 20 رمضان عام 1395 الموافق 26 سبتمبر سنة 1975 والمتضمن القانون التجاري، المعدل والمتمم،

- وبمقتضى القانون رقم 90-10 المؤرخ في 18 رمضان عام 1410 الموافق 14 أبريل سنة 1990 والمتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم،

- وبمقتضى المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 2 ذي الحجة عام 1413 الموافق 23 مايو سنة 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل والمتمم،

- و بمقتضى الأمر رقم 96-08 المؤرخ في 19 شعبان عام 1416 الموافق 10 يناير سنة 1996 المتعلق وبهيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة (ه.ت.ج.ق.م)، (ش.إ.ر.م.م) و (ص.م.ت)،

¹ - مبروك حسين، مرجع سابق، ص 285.

² - بوضياف عمار، المرجع في تحرير النصوص القانونية والوثائق الإدارية، مرجع سابق، ص 53.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

ج- ذكر الاستشارات ومصادقة الجهات المعنية بإصدار النظام: تأتي بعد عرض المقتضيات القانونية، فالقانون قد يفرض قبل اعتماد أي نص قانوني ما استشارة وأخذ موافقة جهة معينة، هذه الجهة قد تقدم رأياً تختلف طبيعته من بسيط الى مطابق¹، فالأنظمة التي تضعها كلا من سلطتي الضبط مجلس النقد والقرض ولجنة التنظيم ومراقبة عمليات البورصة، يلزمهما القانون قبل اصدار أي نص للنظام ما يلي:

- ان يكون مشروع النظام تم عرضه امام أعضاء سلطاتهما وموافقتهما عليه، طبقاً للمواد 60، 62 من أمر 03-11 بالنسبة لمجلس النقد والقرض، للمادة 31 من مرسوم التشريعي 93-10 بالنسبة ببورصة القيم المنقولة.

- ان يكون النظام مستوفي إجراءات التبليغ الوزير المالية بالنسبة لمشروع نظام مجلس النقد والقرض المادة 63، وموافقة وزير المالية لمشروع نظام لجنة التنظيم ومراقبة عمليات البورصة.

وعليه ففي هذا العنصر يتم التنويه للعبارات التالية:

- بالنسبة للنظام للجنة البورصة نذكر، مثلاً:

وبعد مصادقة لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بتاريخ 15 محرم عام 1424 الموافق 18 مارس 2003.

Après adoption par la Commission d'organisation et de surveillance des opérations de bourse (COSOB) en date du 15 Moharram 1424 correspondant au 18 mars 2003 ;

- بالنسبة لنظام مجلس النقد والقرض نذكر، مثلاً:

- وبعد الاطلاع على مداوات مجلس النقد والقرض بتاريخ 6 ديسمبر 2017.

-Vu les délibérations du Conseil de la monnaie et du crédit en date du 6 décembre 2017;

د- ذكر عبارة الربط للنظام:

تساهم عبارة الربط في الانتقال من الشق الأول للنص النظام (عنوان ودياجة) الى الشق الثاني (أحكام النظام) فيتم الربط بذكر العبارة التالية:

Edicte le règlement dont la teneur suit : يصدر النظام الآتي نصه:

ثالثاً: السلطة المختصة بتوقيع النظام:

يعتبر التوقيع تسجيلاً يضعه الرئيس بإسمة الشخصي والوظيفي في قالب خاص وثابت ليُقر صحة مضمون النص القانوني وسلامته ويتحمل مسؤوليته، وهو أحد العناصر الأساسية لصحة الوثيقة المدونة وشرط لقبوله²، كما التوقيع يفيد عنصر السلطة والاختصاص معاً فالنص القانوني لا يوقع عليه الا الموظف الذي له اختصاص في ذلك وهذا ما يجب اظهاره في المقتضيات بذكر مرسوم التعيين¹.

¹ - بوحيدة عطاء الله، مرجع سابق، ص 51.

² - حسين مبروك، مرجع سابق، ص 350.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

بالرجوع الى القواعد المنشأة لسلطتي مجلس النقد والقرض ولجنة التنظيم ومراقبة عمليات البورصة المختصتين بوضع الأنظمة القانونية، نجد ان محافظ بنك في الجزائر حول له قانون النقد والقرض صلاحية التوقيع وإصدار النظام المتعلقة بمجلس النقد والقرض وفق المادة 64 التي نصت على ان: «يصدر المحافظ النظام الذي يصبح نافدا وينشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية»². بخلاف ذلك نجد ان قانون لجنة التنظيم ومراقبة عمليات البورصة لم تعبر صراحة على توقيع رئيس اللجنة كما شأن بالنسبة للمحافظ، فالمادة 32 منه نصت على ان: «يوافق على اللوائح التي تسنها اللجنة عن طريق التنظيم، وتنشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية مشفوعة بنص الموافقة»³، ما يفهم من فحوى المادة ان الجهة المصدرة للتنظيم يكون من ظرف للجنة التنظيم ومراقبة عمليات البورصة التي يترأسها رئيس اللجنة الذي يمارس سلطته بصفته إطار سامي في الدولة⁴.

الفرع الثاني: احترام الجوانب الداخلية للأنظمة

على اعتبار ان علم القانون واللغة يتقاطعان في صياغة خطاب المشرع، اذ انه من السهل القول ان الدراسات القانونية واللسانيات يجمعهما تاريخ مشترك منذ القدم⁵، الا ان النص القانوني لا يعبر عنه بنفس اللغة العادية، حيث تجمع اللغة التي تعبر عن احكامه عدة مميزات تتصف بالتقنية والطابع العلمي، فحملها تتصف عادة بالتعقيد، يرجع سبب ذلك لعدة عوامل منها اختلاف وتنوع المخاطبين باللغة القانونية، وصعوبة القضايا التي يتعامل معها النص القانوني، الامر الذي يتحتم على الصائغ ان يدركها من خلال العمل على استعمال احسن لتكيبية للجملة القانونية

فقواعد النظام التي تعدده سلطات الضبط الاقتصادي المختصة بالتنظيم صلب موضوعها يتألف عادة من مجموعة القواعد القانونية المكونة للنص، والتي بدورها تضم مجموعة من أفكار متنوعة تختلف باختلاف القطاع الذي يتم معالجته، فالأفكار والقواعد التي تضعها كل من سلطتي مجلس النقد والقرض ولجنة البورصة مصادر قانونية رسمية استمدتها من صلاحياته المعترف له بها، يتم تجسيدها في النص الذي يعالجه، وأخرى مادية تستمد منها القاعدة القانونية هذه الأخيرة يتم وضعها وفق تبويب محدد بشكل مفصل ومنظم

¹ - مثلا ذكر عبارة: بمقتضى المرسوم الرئاسي المؤرخ في 24 شعبان عام 1437 الموافق 31 مايو 2016 والمتضمن تعيين محافظ بنك الجزائر.

² - أمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق، ص. 11.

³ - مرسوم تشريعي 93-10، مرجع سابق، ص. 07.

⁴ - نصت المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 94-175 على ان: «تصنف وظيفة رئيس اللجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ووظيفة عليا في الدولة». السابق ذكره، ص. 09.

⁵ - دويني مختار، مرجع سابق، ص. 137.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

أولاً- تبويب قواعد النظام: ويراد بتبويب النص القانوني "هيكلته منهجياً أي تقسيمه إلى أجزاء متسلسلة متكاملة، أو بعبارة أخرى تقديمه وفقاً لخطة محكمة، إن هذه الخطة تتوقف على الجهد المبذول في إعداد النص انطلاقاً من النصوص القانونية المعتمدة في الأسانيد، فرزها وترتيب أفكارها، مع أنه ليس هناك خطة نموذجية معتمدة في التبويب"¹.

فالنظام الذي تضعه كلاً من سلطتي مجلس النقد والقرض ولجنة البورصة يتم إفراده في قالب بتفرع نصوصه إلى مواد مراقبة بدءاً من المادة الأولى إلى آخر مادة في نص النظام².

فالتبويب عادة متوقف على حجم النص من حيث قصره أو طوله، فالنظام عادة يأتي في شكل مواد مباشرة، ويقسم في بعض الحالات إلى أبواب وأجزاء وفصول³ كما الحال بالنظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 97-03 المتعلق بالنظام العام لبورصة القيم المنقولة⁴، تم تبويبه وتقسيمه*.

عموماً شكل النظام عادة ما يتخذ الشكل الآتي: مقدمة تحتوي على تعريف موضوع النظام والهدف منه وتحدد أطرافه، المادة الأولى وتكتب بالأحرف ولا ترقم، ثم يأتي المتن وهو أساس النظام من حيث الأحكام المتعلقة بالوقائع المادية والقانونية وترقم نصوصه مثلاً المادة الأولى، المادة 02، المادة 03...، وقد يتصادف الأمر أن نجد رقم المادة مكرر مثلاً المادة 15 مكرر و 17 مكرر من النظام 04-03 المتعلق بنظام ضمان الودائع المصرفية⁵، أو بطريقة المادة-1 كما هو الحال بالنسبة لتعديل النظام 97-03 المذكور آنفاً والذي تعديله وتتميمه بموجب النظام لجنة 12-01 المؤرخ في 12 يناير 2012، أين تم استعمال تيمم المادة 46 منه بطريقة 46-1، 46-2 إلى غاية 46-9⁶، ثم تأتي الخاتمة لتنص على إلغاء النظام سابق أو جزء من أحكامه، أو تحدد تاريخ سريانه.

¹ - حيدر أدهم عبد الهادي، أصول الصياغة القانونية، دار الحامد، عمان، 2009، ص 89.

² - جيلالي عجة، مرجع سابق، ص 436.

³ - ناصر بوغزالة، الصياغة الخاصة للقوانين الأساسية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد 50، ع 03، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2013، ص 57.

⁴ - نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 97-03 والمتعلق بالنظام العام لبورصة القيم المنقولة، السابق ذكره، ص 6.

*- انظر الملحق رقم (02)، ص 319.

⁵ - نظام رقم 18-01 والمتعلق بنظام ضمان الودائع المصرفية، السابق ذكره، ص 26.

⁶ - نظام رقم 12-01 يعدل ويتمم النظام رقم 97-03 والمتعلق بالنظام العام لبورص القيم المنقولة، السابق ذكره، 20.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

عموماً فإن التبويب يهدف إلى جعل النص القانوني واضحاً من حيث معناه ومقاصده بالشكل الذي يساعد المخاطب به على فهمه بصورة صحيحة¹، بينما ترقيم المواد يفيد في تسهيل مهمة البحث في النصوص القانونية المتعلقة بمسألة محددة والاسناد عليها عند القيام بأي إجراء أو تصرف قانوني.

ثانياً: تقنيات صياغة النظام:

الصياغة القانونية يراد بها عملية تحويل الأفكار والوقائع الاجتماعية والاقتصادية والإدارية والقيم إلى قواعد قانونية مكتوبة، ومنسقة ومتسلسلة ومبوبة بأسلوب عملي دقيق باستخدام مجموعة من الأدوات والوسائل والقواعد اللغوية واللفظية والعلمية²، لتكون صالحة للتطبيق في العمل وفق ما تصبوا إليه الجهة المختصة قانوناً بوضعه.

فالنظام التي تضعه كلاً من سلطتي مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، لا تختلف قواعدها عن غيرها من النصوص القانونية لإنشاءها يكون وفق اطر وتقنيات نوجزها في الآتي:

أ- أسلوب صياغة النظام: تشكل اللغة والمصطلحات التي تدون بها النظام المتضمنة للقواعد القانونية المتعددة أحد الأدوات والوسائل الآمنة في الصياغة القانونية³، فهي بالأساس تحمل دلالات ومختلف لأفكار والحقائق الجوهرية التي تريد سلطة الضبط المختصة بالتنظيم صياغتها في قالب نظام يطبق على المتعاملين الاقتصاديين والمرتفقين ويحظى منهم بالاحترام والنفوذ اللازم في مواجهتهم، كما أنها تحمل عنصر الإلزام وما يقابل فرض جزاء نتيجة لمخالفة أحكامها.

إن سلطة ضبط الاقتصادي المختصة بالتنظيم عندما تريد القيام بصياغة النظام بأسلوب لغة قانونية يجب ان تتقيد ببعض توجيهات شأنه شأن باقي النصوص القانونية منها ميزة الدقة الصرامة والوضوح في اختيار المصطلحات المناسبة لكي يفهمها المخاطبين بها، فلكل مصطلح معنى محدد وأثر محدد⁴، لذا يجب تفادي المصطلحات الغامضة أو المجاز أو الصيغ الغامضة والمبهمة⁵ وهي لغة يختص بها الفقهاء ورجال القانون الذين لديهم القدرة والاختصاص في وضع قواعدها ومصطلحاتها التي تميزها عن مختلف اللغات الأدبية والسياسية والاجتماعية، وان كان في بعض الأحيان يتم الاستعانة بالخبراء الاقتصاديين والماليين أثناء الصياغة القانونية نظراً للطابع التقني والقطاعي التي تمتاز به بعض القواعد القانونية.

¹ - بدير يحيى، تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء أحكام الدستور والقوانين المكملة في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2015/2014، ص 112.

² - ثامر عبد الجبار عبد العباس السعيدى، الصياغة القانونية لنصوص التشريع، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2019، ص 26-27.

³ - تومي آكلي، مناهج البحث وتفسير النصوص: في القانون الوضعي والتشريع الاسلامي، برني للنشر، الجزائر، د.ت، ص 116.

⁴ - عجة الجيلالي، مرجع سابق، ص 437.

⁵ - بدير يحيى، مرجع سابق، ص 110.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

ولقد استقر فقهاء القانون المختصين في صياغة النصوص والقواعد القانونية استخدام بعض الأساليب وتجنب بعض المصطلحات والمفردات التي يمكن ان تحرف النص القانوني عن المعناه الحقيقي، وبالتالي يكمن النص السليم في اتباع أساليب والضوابط التالية:

- ضرورة التقييد بالبساطة في أسلوب تركيب الجمل دون تفخيمها والالتزام بصرامة القواعد النحوية بتجنب تحرير المواد عن الوصف والنعته والعطف.

- استعمال الجمل الفعلية أفضل من الجمل الاسمية في بداية نص القانوني، كما يستحسن استعمال الصيغة المبني للمعلوم بدل المبني للمجهول¹.

- استخدام الفعل المضارع الذي يدل على الحاضر والمستقبل، مع تفادي حرف التسوييف² "س" مثلاً كلمة "سوف، سينشر، سيقوم، ستأخذ".

- استخدام المعنى الاصطلاحي بدل المعنى اللغوي، أي استعمال المصطلح المتعارف عليه والمتداول³ في لغة القانون الإداري، على ان يتم تدوينه عند تكرار في نصوص القانونية.

- عند الإشارة الى مادة سبق الإشارة إليها او لاحقة، يتم كتابة رقم المادة متبوعاً بمفردة "أعلاه" أو "أدناه".

- عند الإشارة الى نص قانوني تم ذكره في المقتضيات نص قيد الاعداد، يتم كتابة النظام ورقمه وتاريخه تم عبارة "المذكور أعلاه" دون ذكر موضوعه، لأنه تم الإشارة إليها في المقتضيات كاملاً.

من الصيغ الشائعة الاستعمال بشكل متكرر في النظام شأنها شأن مختلف أنواع النصوص القانونية نجد:

- عبارات الترخيص: الدالة عن إمكانية منح او إعطاء مثل ما قضت به المادة 09 من نظام رقم 06-02 المحدد لشروط تأسيس بنك مؤسسة مالية وشروط إقامة فرع بنك ومؤسسة مالية أجنبية: «يمنح الاعتماد بمقرر من محافظ بنك الجزائر إذا استوفي الطالب كل شروط التأسيس أو الإقامة، حسب الحالة، مثلما حددها التشريع والتنظيم المعمول بهما وكذا الشروط الخاصة المحتملة التي يتضمنها الترخيص. يمكن أن يقتصر الاعتماد وهذا، طبقاً للترخيص الصادر عن مجلس النقد والقرض، على القيام ببعض العمليات المصرفية»⁴.

¹ - بن حفاف سماعيل، الصياغة التشريعية ودورها في خدمة التشريع، مجلة المعيار، المركز الجامعي تيسمسيلت، الجزائر، المجلد 4، ع 8، 2013 ص 117

² - حسين ميروك، مرجع سابق، ص 316

³ - بن حفاف سماعيل، مرجع سابق، ص 114

⁴ - نظام رقم 06-02، يحدد شروط تأسيس بنك مؤسسة مالية وشروط إقامة فرع بنك ومؤسسة مالية أجنبية، السابق ذكره، ص 68

- عبارات التأكيد: والتي قد تفييد الإلغاء نظام معين مثلاً ما جاء في المادة 21 من نظام رقم 14-03 المتعلق بتصنيف المستحقات والالتزامات بالتوقيع للبنوك والمؤسسات المالية وتكوين المؤونات عليها والتي نصت على ان: «تلغى كل الاحكام المخالفة لهذا النظام»¹.

وغيرها من العبارات نذكر على سبيل المثال لا للحصر عبارة دون المساس: تفييد هذه العبارة على ان الحكم لا يتجاوز على حكم آخر، عبارة بغض النظر، عند الاقتضاء، على غرار... الخ.

ب- عناصر قواعد النظام: القاعدة القانونية عموماً تتشكل من عنصرين اساسين، هما الفرض أو شروط التطبيق من جهة ومن جهة ثانية الحكم أو الحل أو المنطوق²، ونجد العنصرين أعلاه في أغلبية القواعد القانونية مهما كانت مصدرها³ والجهة التي قامت بإصدارها بما فيها قواعد النظام المتخذ من ظرف سلطات الضبط الاقتصادي، فالنص القانوني في عموماً تصاغ على نحو التالي: "إذا حدث هذا، يكون الحكم هكذا" او "إذا حدث كذا، يحصل كذا" مثل ما تضمنته المادة 07 من نظام رقم 18-02 المتعلق بالقواعد المطبقة على المعاملات الجارية مع الخارج والحسابات بالعملة الصعبة. : «في حالة تعدد "شباك المالية التشاركية" ضمن نفس المصرف المعتمد أو نفس المؤسسة المالية المعتمدة، يجب التعامل مع "شبايك المالية التشاركية" هذه ككيان واحد.

يتم إعداد بيان مالي مجمع ويدرج كملحق بالبيانات المالية التي تنشر من طرف المصرف المعتمد أو المؤسسة المالية المعنية...»⁴

فالقاعدة هنا تنص في حالة إذا حدث تعدد "شباك المالية التشاركية" ضمن نفس المؤسسة المالية أوالمصرف المعتمدة، القاعدة هنا تلزم ان يكون الحل هو وجوب التعامل مع "شبايك المالية التشاركية" هذه ككيان واحد.

¹ - نظام رقم 14-03 يتعلق بتصنيف المستحقات والالتزامات بالتوقيع للبنوك والمؤسسات المالية وتكوين المؤونات عليها، السابق ذكره، ص 36.

² - والمقصود بالفرض هو السلوك أو الواقعة الذي ينجم عنه تطبيق الحل أو الحكم الذي تتضمنه القاعدة القانونية، في حين يقصد بالحل أوالحكم الأثر أو النتيجة التي تترتب على تحقيق الفرض / آث ملويا لحسين بن شيخ، مرجع سابق، ص 23.

³ - تتعدد مصادر القاعدة القانونية فقد تكون مصدرها تشريع، لائحة، عرف... الخ.

⁴ - نظام رقم 18-02 يتضمن قواعد ممارسة العمليات المصرفية المتعلقة بالصيرفة التشاركية من طرف المصارف والمؤسسات المالية، السابق ذكره، ص22.

ج- مضمون خطاب النظام: يكون في إحدى الصور التالية:

1- قد يكون الخطاب في صيغة أمر: نكون في صدد أمر للقيام بسلوك يتمثل في تصرف قانوني كما هو منصوص عليه في المادة 17 من النظام بقولها «يجب على أي شركة تطلب قبول سنداتنا في عمليات التداول في البورصة أن تعين وسيطاً في عمليات البورصة يكلف بمتابعة إجراءات القبول والادخال»¹ فالنص القانوني أعلاه يأمر أي الشركة التي تقدم طلب للمشاركة للتداول بسنداتنا في البورصة بتعيين وسيطاً في عمليات البورصة مهمته بمتابعة إجراءات القبول والادخال لصالحها.

2- قد يكون الخطاب بصيغة النهي: وبالمقابل نكون بصدد نهي عن القيام بتصرف معين، كما في المادة 8 من النظام رقم 02-97 المتعلق بشروط تسجيل الأعران المؤهلين للقيام بتداول القيم المنقولة في البورصة بقولها: «يجب على المتداول أن يوقف نشاطه في الحالات الآتية:

- عندما يغادر الوسيط الذي يعمل لصالحه،

- في حالة توقيف أو شطب الوسيط.....»²

فالنص القانوني أعلاه ينهى المتداول في البورصة من مزواله نشاطه في حال مغادرة أو توقيف أو شطب الوسيط الذي يعمل لصالحه.

3- قد يكون الخطاب في صيغة الإجازة (إباحة): نكون بصدد الإباحة للقيام بسلوك أو تصرف معين دون الأمر به أو النهي عنه، كما في المادة 127 من النظام رقم 03-97 المذكور آنفاً التي جاء فيها: «يجوز لـ (ش.ا.ب.ق)، أن ترخص لوسيط في عمليات البورصة التدخل في إطار عقد السيولة مع الشركة المصدرة لتنظيم سعر الأسهم المقبولة في التسعيرة عن عمليات الشراء أو البيع لحسابه»³.

فالنص القانوني هنا نكون بصدد مجرد رخصة أو تصرف اختياري، ولشركة إدارة بورصة القيم ان يستعمل تلك الرخصة او يتخلى عنها بعد استعمال⁴.

4- قد يكون الخطاب في صيغة أخرى: وبالمقابل قد لا تكون القاعدة القانونية خطاب موجه الى المخاطب بها في صيغة أمر او نهي بصفة مباشرة او اباحة وانما نكون بصدد تحديد لمواصفات مركز قانوني، في على سبيل

¹ - نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 03-97 المتعلق بالنظام العام لبورصة القيم المنقولة، مرجع سابق، ص 08.

² - نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 02-97، المتعلق بشروط تسجيل الأعران المؤهلين للقيام بتداول القيم المنقولة في البورصة، السابق ذكره، ص 05.

³ - نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 03-97 المتعلق بالنظام العام لبورصة القيم المنقولة، السابق ذكره، ص 17.

⁴ - آث ملويا لحسين بن شيخ، مرجع سابق، ص 36.

المثال ما ورد في المادة 111 من نظام 97-03 المذكور آنفا: «في حالة تخلف أحد الطرفين تفسخ (ش.ا.ب.ق) معاملة الكتل»¹

فالنص القانوني هنا لا يتضمن أمراً ولا نهيّاً مباشراً للطرفين (بين الوسيط في عمليات البورصة المشتري والوسيط في عمليات البورصة البائع)، بل هو انذار على تخلف والذي قد يكون متنافياً مع مقتضيات العقد، والاثّر الذي ترتبه النص المشار إليه أعلاه هو أبطال الاتفاق بين الطرفين من قبل شركة إدارة بورصة القيم (ش.ا.ب.ق) حول معاملة الكتلة المنصبة على كمية معينة من السندات المشار إليها في المادة 104 من ذات النظام.

ثالثاً- المصادر القانونية لقواعد النظام:

تتمثل في مجمل النصوص التي سبق الإشارة إليها في المقتضيات لتكون حجة في مواجهة المخاطبين بها، فسلطة النقد والقرض يستمد اختصاصه القانوني بالتنظيم بمقتضى المادة 62 من أمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، حصرها المشرع في أربعة عشر (14) مجالاً نوجزها في المواضيع التالية²: قواعد إصدار النقد، قواعد وضع مقاييس وشروط عمليات البنكية، قواعد تحديد السياسة النقدية، قواعد غرف المقاصة، قواعد سير وسائل الدفع وسلامتها، قواعد شروط اعتماد البنوك والمؤسسات المالية، قواعد شروط فتح مكاتب التمثيل البنكي الأجنبي، وضع المقاييس والنسب، قواعد حماية زبائن البنوك، قواعد المقاييس والقواعد المحاسبية، قواعد شروط التقنية لممارسة المهنة المصرفية، قواعد تحديد الصرف وكيفيات ضبط الصرف، قواعد تنظيم القانوني للصرف وتنظيم سوق الصرف، قواعد تسيير احتياطات الصرف.

نفس الأمر بالنسبة للجنة البورصة استمدت اختصاصه التنظيمي بموجب احكام مرسوم تشريعي 93-10 اين اعترف المشرع له بها في موضوعات حصرها في المادة 31 منه في اثنا عشر (12) مجالاً التالية³: قواعد رؤوس الأموال التي يمكن استثمارها في عمليات البورصة، قواعد الخاصة باعتماد الوسطاء وقواعدهم المهنية التي تحكمهم، قواعد نطاق مسؤولية الوسطاء وضمانات زبائنهم، قواعد المتعلقة بشروط أهلية الاعوان المرخص لهم بإجراء مفاوضات في عمليات البورصة، قواعد إصدارات في أوساط الجمهور، قواعد المتعلقة بالقيم المنقولة للتفاوض بشأنها وشطبها وتعليق تحديد أسعارها، قواعد عمليات المقاصة، قواعد الشروط التي يتفاوض ضمنها حول القيم المنقولة في البورصة وتسليمها، قواعد تسيير أوراق القيم المنقولة وسنداتها المقبولة في البورصة،

¹ - نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 97-03 المتعلق بالنظام العام لبورصة القيم المنقولة، السابق ذكره، ص 16.

² - المادة 62 من قانون 03-11 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم، السابق ذكره، ص 10.

³ - المادة 31 من مرسوم تشريعي 93-10، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، السابق ذكره، ص 7.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

قواعد المتعلقة بمحتوى الشروط الإلزامية الواجب ادراجها في عقد التفويضات بين الوسطاء في عمليات البورصة وزبائنهم، قواعد الخاصة بعروض العمومية لشراء قيم المنقولة، قواعد متعلقة بنشر الدوري للمعلومات التي تخص الشركات المحددة اسعر قيمها.

الفرع الثالث: نشر النظام وسريانه

إذا تم سن النظام بواسطة سلطة الضبط الاقتصادي المختصة تحقق له الوجود القانوني، ولا يعني هذا الوجود دخول النظام حيز السريان، بل يتوقف على إصداره أولاً ثم نشره ثانياً. قد رأينا ان اصدار النظام الذي تعده كلا مجلس النقد والقرض ولجنة البورصة يتم بواسطة كلا من المحافظ ورئيس اللجنة، ويعني ذلك تسجيل الوجود القانوني للنظام وتكليف الجهات المخاطبة بالقيام بتنفيذه، ونعرض فيما يلي لنشر النظام ثم لسريانه.

أولاً: نشر النظام: يعرف النشر على انه "إتباع الإدارة لشكليات المقررة لكي يعلم الجمهور بالقرار"¹، أو يمكن القول انها الوسيلة الرسمية التي فرضها المشرع على سلطات الضبط الاقتصادي مصدره النظام لإعلام المخاطبين بها.

والاصل أن النشر يخص القوانين والمراسيم التنظيمية لحيازتهما (رئاسية وتنفيذية) على قواعد عامة وبمجردة، وبهدف علم الافراد لتطبيق فحواه²، فتم اتخاذ وسيلة الجريدة الرسمية³ للإعلام بصدور القانون والامتثال إليه، ولما كان النظام أيضا يحتوي على قواعد عامة وبمجردة كما ولو تعلق الامر بنظام ينظم قطاع يخص فئة معينة كالمعاملين الاقتصاديين والماليين، فان النظام ينبغي نشره ليعلم الجمهور والمعاملين به من المعنيين والغير المعنيين.

رجوعا إلى النصوص المنشأة كلا من سلطي مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، نجد أن المشرع ألزمهم بضرورة نشر النظام اللذان تضعهما مما يعزز مصداقية قواعدهما. وفق المادة 64 من أمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض⁴، والمادة 32 من مرسوم التشريعي 93-10 المتعلق بقانون بورصة القيم

¹ - بوضياف عمار، القرار الاداري: دراسة تشريعية قضائية فقهية، مرجع سابق، ص 180.

² - نفس المرجع، ص 181.

³ - تعد "الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية" وسيلة النشر الوحيدة التي اقرها المشرع الجزائري لكل النصوص القانونية بحسب منطوق المادة الرابعة (04) من قانون المدني الجزائري

⁴ - باستقراء نص المادة 64 نجد ان المشرع قيد اجراء نشر النظام حسب الحالتين: حالة العادية يتم نشر النظام في الجريدة الرسمية، على يحتج بالأنظمة تجاه الغير بمجرد نشرها، وحالة الاستعجال يتم نشر الأنظمة في يوميتين تصدران في مدينة الجزائر ويمكن حينئذ الاحتجاج بها تجاه الغير بمجرد إتمام اجراء النشر في اليوميتين/ ضريفي محمد، مرجع سابق، ص 189.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

المنقولة هذا الأخير يعد اجراء نشره مرهون بموافقة الوزير المكلف بالمالية، بخلاف ذلك نجد المشرع الفرنسي الذي كرس إجراءات النشر في الجريدة الرسمية لكل الأنظمة مما يجعلها حجة في مواجهة المخاطبين بها¹ يتم الإشارة إلى صيغة النشر في كل الأنظمة التي تضعها كلا من سلطتي مجلس النقد والقرض ولجنة البورصة، والتي عادة ما تخصص الفقرة الأولى من المادة الأخيرة من النظام للنشر والسريان وتعاد كتابة تاريخ تدوين النظام في الفقرة الثانية من المادة الأخير، وذلك على النحو التالي:

ينشر هذا النظام في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

Le présent règlement sera publié au journal officiel de la République Algérienne Démocratique et Populaire

والملاحظ أن انظمة مجلس النقد والقرض يتم نشرها في الجريدة الرسمية عادة في آخر الجريدة بعنوان "إعلانات وبلاغات" وهذا يعد إجحافا لقيمتها القانونية سيما وأنها تضم قواعد عامة ومجردة وملزمة للمخاطبين بها فلا هي إعلانات ولا بلاغات لأن احكامها موضع تطبيق².

ثانياً- سريان النظام: القاعدة العامة ان النصوص القانونية تصبح نافذة وسارية المفعول منذ تاريخ صدورها من السلطات الإدارية المختصة بإصدارها³، ما لم ينص القانون بخلاف ذلك، وللحديث عن سريان قوعد النظام وفق القانون الجزائري يفرض علينا التفصيل في نفاذ النظام، تم تنفيذه.

أ- نفاذ قواعد النظام: يتم نفاذ قواعد القانونية للنظام بعد نشرها في الجريدة الرسمية، ل يتم تطبيقها بمقتضى المادة 04 من القانون المدني⁴ في كامل تراب الدولة ابتداء من يوم نشرها في الجريدة الرسمية على ان تكون نافذة بالجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ النشر، وفي النواحي الأخرى في نطاق كل دوائر البلاد بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية الى مقر الدائرة ويتم الاشهاد على تاريخ الوصول الذي يتم وضعه في الجريدة المعنية.

يستثنى من هذه القاعدة الأنظمة التي تعيين صراحة أجلا لنفاذها، كأن يتضمن النظام بندا ينص على ان سيدخل حيز التنفيذ في اجل محدد، او تاريخ معلوم لبدأ سريانه مثل ما جاء في المادة 23 من نظام رقم 14-03 مؤرخ 16 فبراير 2014، المتعلق بتصنيف المستحقات والالتزامات بالتوقيع للبنوك والمؤسسات المالية وتكوين المؤونات عليها، والتي نصت على ان: «تطبق احكام هذا النظام، ابتداء من أول أكتوبر سنة

¹ - خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في الدولة ظل الضابطة، مرجع سابق، ص. 214-2015.

² - ضريفي محمد، مرجع سابق، ص 190.

³ - الطماوي سليمان، النظرية العامة للقرارات الادارية، دار الفكر العربي، مصر، د.ت، ص 518.

⁴ - أمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان 1395 الموافق 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم، ج.ر.ج، ع78، الصادرة بتاريخ 30 سبتمبر 1975، ص 990.

2014»¹. وقد تشترط قواعد النظام لتنفيذها صدور تعليمة لتنفيذها لا يكون النظام ساري رغم نشره في الجريدة الرسمية، مثلاً: نصت عليه المادة 21 من النظام رقم والتي قضت بان: «تحدد كفاءات تطبيق هذا النظام، كلما اقتضى الأمر، بتعليمه من بنك الجزائر».²

ب- تنفيذ قواعد النظام: كأصل عام تتمتع الإدارة باعتبارها سلطة عامة بسلطة استثنائية وامتيازات في تنفيذ قراراتها في حق المخاطبين بها، على ان يظل القرار سارياً في حقه أن يبدي اعتراضاً بشأنها، ما لم تقبل الجهة الإدارية بنفسها أو جهة أعلى منها بإلغاء قرارها أو سحبه.³

والملاحظ ان قواعد النظام التي تضعه كلا من سلطتي مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها لا يشار الى الصيغة النهائية في المادة الاخيرة، كما هو الحال بالنسبة للنصوص التنظيمية والتي تحرر عادة كما يلي: يكلف وزير بتنفيذ هذا المرسوم الذي ينشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، فقواعد النظام شأنها شأن قواعد القوانين لا تحمل الصيغة التنفيذية⁴، بل يتم تطبيق قواعدهما بمجرد النشر في الجريدة الرسمية.

انطلاقاً من ان قواعد النظام يصدر عن سلطة إدارية مستقلة تعنى بالضبط الاقتصادي والمالي، فان قواعدهما تتمتع منذ لحظة صدورهما بالقوة التنفيذية، لأنه يفترض فيه ان سلطة حينما أصدرته كان تنفيذها لقانون⁵، فيتحول مشروع نص الى نص قانوني تنفيذياً بمجرد توقيعه ونشره.

من الآثار المترتبة على سريان قواعد النظام الجديدة في مواجهة القديمة منها نقف امام حالات نصت عليهم المادة الثانية (2) من القانون المدني على انه: «لا يسري القانون إلا على ما يقع في المستقبل ولا يكون له أثر رجعي. ولا يجوز إلغاء القانون إلا بقانون لاحق ينص صراحة على هذا الإلغاء وقد يكون الإلغاء ضمناً إذا تضمن القانون الجديد نصاً يتعارض مع نص القانون القديم أو نظم من جديد موضوعاً سبق أن قرر قواعده ذلك القانون القديم»

فالمادة المذكورة أعلاه إشارة الى حالتين اثنان يتم تطبيقهما على النصوص القانونية بمتخلف مستوياتها هما:

- حالة وجود قواعد نظام جديدة حيز التطبيق تتعارض مع النظام القديم، فيتم هنا الغاء الاحكام السابقة ضمناً.

¹ - نظام رقم 14-03 المتعلق بتصنيف المستحقات والالتزامات بالتوقيع للبنوك والمؤسسات المالية، السابق ذكره، ص 36.

² - نظام رقم 15-01، المتعلق بعمليات خصم السندات العمومية وإعادة خصم السندات الخاصة والتسيقات والقروض للبنوك والمؤسسات المالية، السابق ذكره، ص 32.

³ - بوضياف عمار، القرار الاداري : دراسة تشريعية قضائية فقهية، مرجع سابق، ص 202.

⁴ - مبروك حسين، المرجع السابق، ص 340.

⁵ - بوضياف عمار، القرار الاداري: دراسة تشريعية قضائية فقهية، مرجع سابق، ص 203.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

- حالة وجود تنظيم موضوع سبق وان نظم بواسطة نظام قديم، فيتم أيضا الغاء الاحكام السابقة ضمناً. أيضاً قد يشير النص أنظمة سلطات الضبط الاقتصادي، صراحة الى بعض المواد الملغاة، كما قد تشير الى النصوص الملغاة بالكامل، ومن امثلة ذلك نذكر:

- نص المادة 5 من نظام رقم 09-03 المحدد لقواعد حساب العمولات التي تتلقاها شركة تسيير بورصة القيم المنقولة عن العمليات التي تجري في البورصة، ومما جاء فيها: «يُلغى نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 98-01 المؤرخ في 24 جمادى الثانية عام 1419 الموافق لـ 15 أكتوبر سنة 1998 الذي يحدد قواعد حساب العمولات التي تتلقاها شركة تسيير بورصة القيم المنقولة عن العمليات التي تجري في البورصة»¹.

الفرع الرابع: جودة صياغة قواعد النظام عامل لتحقيق الأمن القانوني

تحتوي الأنظمة القانونية التي تضعها سلطات الضبط الاقتصادي على جملة من القواعد القانونية التي تهدف تنظيم وضبط السوق وتحقيق الاستقرار المعاملات الاقتصادية وإعطاء أكثر ضمانة لحقوق المتعاملين الاقتصاديين، فمسألة استقرار قد تتعارض مع بعض المتغيرات التي تشهدها الساحة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية مما قد يتسبب في زعزعة استقرار المعاملات الاقتصادية التي تكلفها سلطات الضبط المستقلة التي وجدت من اجل حمايتها، انطلاقاً مما سبق نحاول ابراز أهمية مسألة الامن القانوني واهم المرتكزات القائمة عليها (أولاً)، تم نرجع على الإشكالات التي تعترض قواعد الأنظمة التي تحدثها سلطات الضبط الاقتصادي في ظل عدم استقرار قواعد النظام العام الاقتصادي (ثانياً).

أولاً: مفهوم الأمن القانوني:

يعود الفضل في إثارة مبدأ الأمن القانوني في النظم المقارنة للمحكمة الدستورية الفدرالية بألمانيا سنة 1961 أين تم الاعتراف بدستورية المبدأ، وتم الاعتراف به دولياً من قبل محكمة العدل للمجموعة الأوروبية إين أقر بها سنة 1962².

¹ - نظام رقم 09-03 المحدد قواعد حساب العمولات التي تتلقاها شركة بورصة القيم المنقولة عن عمليات التي تجري في البورصة، السابق ذكره، ص 13.

² - ليتم تنفيذ هذا المبدأ تدريجياً ضمن القوانين الداخلية الأوروبية منها المشرع الفرنسي، فرغم ذلك مجلس الدولة الفرنسي لم يعترف به قضائياً إلا في مطلع سنة 2006 في قضية *Société KPMG*. / آيت عودية بلخير، شول بن شهرة، الأمن القانوني كقيمة جاذبة للاستثمار في الجزائر، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، المجلد 03، ع02، ديسمبر 2018، ص 02.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

أ- مدلول الأمن القانوني: رغم كثرة التداول بمبدأ الأمن القانوني، إلا أن هذا المبدأ لم يستوف حقه في الدراسات الفقهية، بل قدم كغاية محورية لكل نظام قانوني أو في إطار عام لمجموعة كبيرة من الحقوق والمبادئ المتعلقة بها¹، إن مفهوم الأمن القانوني غير واضح وتحديدته يعد أمراً صعباً، فمفهوم الأمن القانوني يعبر عنه من خلال التطرق للمفاهيم المختلفة التي تدور أساساً حول صياغة سليمة للنصوص القانونية، تتصف بالدقة والتحديد في الصياغة والمضمونة.

وعليه يمكن تحديده على أنه: "مجموعة التدابير والقوانين التي يضعها الإنسان لتحقيق الحماية لنفسه وعرضه وماله وممتلكاته ولتحقيق الأمن والسكينة والطمأنينة في المجتمع؛ كما يقصد به وجود نوع من الثبات النسبي للعلاقات القانونية وحد أدنى من الاستقرار للمراكز القانونية، بغض النظر عما إذا كانت أشخاصاً قانونية عامة أو خاصة تستطيع ترتيب أوضاعها وفقاً للقواعد القانونية القائمة وقت مباشرة أعمالها، ودون أن تتعرض لمفاجآت أو أعمال لم تكن بالحسبان صادرة عن إحدى سلطات الدولة الثلاث، وتكون من شأنها هدم ركن الاستقرار أو زعزعة روح الثقة والاطمئنان بالدولة وقوانينها"²، بينما يرى آخرون أن فكرة الأمن القانوني: "تعني ضرورة التزام السلطات العامة قدر من الثبات النسبي للعلاقات القانونية وحد أدنى من الاستقرار للمراكز القانونية المختلفة بهدف إشاعة الأمن والطمأنينة بين أطراف العلاقات القانونية من أشخاص قانونية عامة وخاصة فجوهر فكرة الأمن القانوني هو عدم المباغته في سن التشريعات"³.

وعليه يمكن القول بأن وتحقيق الأمن القانوني وظيفة ضرورية للدولة وضرورة ملحة للمجتمع من أجل حفظ حقوقه من الضياع، فوجود نوع من الاستقرار للقواعد القانونية من شأنه أن يمنح الاطمئنان لجميع المتعاملين الاقتصاديين والمرتفقين، ولا يقصد بمصطلح الاستقرار عدم التغيير أو التعديل ولكن على الأقل ضرورة نوع من الثبات يكون نسبياً وهو الذي يعطى ذلك القدر من الرضا والطمأنينة للمخاطبين بالقاعدة القانونية.

ب- مرتكزات الأمن القانوني: تقوم فكرة الأمن القانوني على مجموعة من المبادئ التي يجب على الجهات المصدرة للقاعدة القانونية في مختلف المستويات تجسيدها والالتزام بها، دأب الفقه والقضاء حصرها في:

¹ - عبد المجيد غميحة، مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي، عرض مقدم في إطار الندوة المنظمة من طرف الودادية الحسنية للقضاة بمناسبة المؤتمر الثالث عشر للمجموعة الإفريقية للاتحاد العالمي للقضاة، الدار البيضاء المغرب، 28 مارس 2008، ص 02.

² - عبد المجيد لخنداري، فطيمة بن جدو، الأمن القانوني والأمن القضائي: علاقة تكامل، مجلة الشهاب، جامعة الوادي الجزائر، مجلد 04، 02، جوان 2018، ص 389.

³ - حيدر سعدون المؤمن، دراسة بعنوان مبادئ الصياغة القانونية، دائرة الشؤون القانونية، ص 5 <http://www.nazaha>.

- عدم رجعية القواعد القانونية؛
- الآثار الملزمة لاتفاقات الاطراف؛
- التأويل في اضيق مجال للنصوص الجزائية؛
- احترام آجال الطعون والتقادم؛
- احترام حجية الشيء المقضي؛
- الصياغة الواضحة للقاعدة القانونية التي يجب أن تساير الوضع الاقتصادي والسياسي للمجتمع؛
- حماية مبدأ الثقة المشروعة.

بالعودة لأغلب النصوص القانونية والاجتهادات القضائية لوجدنا انها لم تشير صراحة لمبدأ الامن القانوني بما يقتضي تحديده وتعريفه، انما اكتفت بالإشارة الى مبادئها، وهو نفس الموقف اتخاذه القضاء الفرنسي في عدم الاستعمال الصريح العبارة الأمن القانوني في بعض قرارات محكمة النقض الفرنسية¹. فمجلس الدستوري الفرنسي يحمي مبدأ الأمن القانوني دون الاشارة اليه صراحة².

وما يمكن القول في هذا الصدد ان مبادئ الامن القانوني تهدف بالأساس الى تحقيق قدر من الثبات للعلاقات القانونية وحد أدنى من الاستقرار للمراكز القانونية، ومن اجل توفير الأمن والطمأنينة لجميع أطراف العقد القانوني وذلك تماشياً مع دولة الحق والقانون.

ثانياً: إشكالية عدم استقرار أنظمة سلطات الضبط الاقتصادي في ظل إصلاحات الدولة

ورثت الجزائر قبيل قيامها بالإصلاحات الاقتصادية مطلع التسعينيات العديد من القواعد القانونية التي كانت تتسم بطابعها الاستبدادي والانفرادي نتيجة لاحتكارها لجميع القطاعات الحيوية وتفردتها بإنتاج قواعد المنظمة لاقتصاد السوق³، فلمحاربة البيروقراطية الإدارية وحماية الحريات وتلبية لضغوطات الخارجية، شرعت الدولة في الانسحاب من الحقل الاقتصادي⁴، لتتحول من دولة متدخلية إلى ضابطة لمسيرة التحولات الجديدة

¹ - Jean-Guy Huglo, CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 11 (DOSSIER : LE PRINCIPE DE SÉCURITÉ JURIDIQUE) , La Cour de cassation et le principe de la sécurité juridique - DÉCEMBRE 2001 [http:// https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/la-cour-de-cassation-et-le-principe-de-la-securite-juridique](http://https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/la-cour-de-cassation-et-le-principe-de-la-securite-juridique) / date Voir: 15/09/2019 , 21h54.

² - Bertrand Mathieu, **Le principe de sécurité juridique**, Études réunies

نقلا عن: عبد المجيد غميحة، مرجع سابق، ص 04.

³ - تبني المشرع نصوص قانونية جديدة تماشى مع المفاهيم الاقتصادية والاجتماعية الرأسمالية، اين تم إرساء معايير قانونية ليبرالية تلغي المعايير القديمة ذات الطابع الاشتراكي. / انظر حسان نادية، فعالية عملية التقنين في محاربة التضخم القانوني في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، الملتقى الوطني حول: الأمن القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، يومي 24 و25 فيفري 2016، ص 02.

⁴ - بري نور الدين، مرجع سابق، ص 01.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

تحرير الاقتصاد وتكييف القواعد القانونية مع اقتصاد السوق، القائمة على اسناد بعض السلطات الضبط الاقتصادي اختصاص وضع قواعد القانونية قطاعية في علماً لم تعد الدولة تحتكر عملية إنتاج القواعد القانونية¹، تمكنها من تقليل التضخم التشريعي في نصوص القانون الاقتصادي، وإرساء قواعد جديدة قابلة للتكيف مع مستجدات السوق.

لكن بالرغم أن الدولة الضابطة تقتضي تفويض جزء من صلاحية وضع القواعد التنظيمية لصالح هيئات الضبط الجديدة واكتفائها رسم الإطار العام والقواعد العامة التي تحكم السوق، إلا أن الواقع يثبت العكس تماماً، إذ لازالت السلطة العامة محتكرة لعملية إنتاج القواعد القانونية²، كان من نتائجه ظهور مشكلة التضخم المتزايد الملحوظ للنصوص القانونية المأطرة للسوق والمنافسة.

إن التضخم القانوني التي تشهده القواعد القانونية انعكس سلباً على جودة القواعد القانونية³ من ناحية ومن ناحية أخرى على عدم الاستقرار النصوص القانونية ومبادئها العامة حيث أن كثرة القواعد القانونية تقتل القاعدة فالتضخم يفقد لقاعدة قيمتها⁴، فكثيراً ما يتم توجيه النقد لأنظمة القانونية نتيجة لتغييره المتكرر بحجة مقتضيات النظام العام الاقتصادي الذي يعاب عنه غياب الأمن القانوني فيه⁵.

وما كانت نتيجة هذا العمل إلا ظهور قواعد قانونية كثيرة ومبعثرة يصعب المخاطبين بها بل على المختصين التحكم في مواكبة تعديلاته⁶. فالجزائر حسب المتبعين كانت دائماً مائلة إلى تطبيق نظام

¹- Arnaud André-Jean, **De la régulation par le droit à l'heure de la globalisation. Quelques observations critiques**, In: Droit et société, n°35, 1997. Globalisation des échanges et espaces juridiques. p. 11

² - بوجليلين وليد ، **سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري**، المرجع السابق، ص 122.

³ - ظاهرة التضخم القواعد القانونية تعد من اهم المشاكل التي تواجه القائمين في المجال القانوني وعلله البعض هذه الظاهرة الى ضعف الصياغة التي تجر الجهات التي اصدرته على التعديل لنصوص قانونية قائمة مما يزيد من عدد النصوص الموجودة ضمن الجسد القانوني / انظر: حيدر سعدون المؤمن، مرجع سابق، ص 5

⁴ - فالنصوص القانونية عندما يثرثر فإن المواطن لا يعيره اهتماما في السمع، وفي تقرير مجلس الدولة الفرنسي لسنة 1991 تبين أن القاعدة القانونية تصبح غير محترمة لأن المواطن لم يعد قادرا على مسايرة مختلف تغييراتها، والإدارة العامة ليس لها اهتمام بالقواعد التي تضعها، فما الفائدة من انتاج قواعد أخرى مادامت ليست قادرة على تنفيذه

- Catherine Bergeal, **Savoir rédiger un texte normatif**, Berger Levrault, Paris 2001.p33.

نقلا عن: بوزغالة ناصر، **الصياغة الخاصة للقوانين الأساسية**، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد 50، ع. 03، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، الجزائر، ص 77-78.

⁵ - غميحة عبد المجيد، مرجع سابق، ص 01.

⁶ - إن تضخم النصوص في بعض الاحيان يصعب عملية استيعابها سواء من طرف الخاضعين لها أو المعنيين بها أو من طرف المكلفين بتطبيقها صعبة، ففي العديد من الحالات تبقى تلك النصوص من دون تطبيق في حالة ما إذا كانت صعبة التنفيذ او شديدة التعقيد، مما يدفع بالسلطة العامة تجميد احيانا بعضها والإبقاء عليها ميتة. أضف إلى أن التضخم القانوني يولد غموض الكثير من تلك النصوص مما يؤدي إلى خلق النزاعات بشأنها، وذلك بعد من آثاره السلبية. / أنظر خرشي الهام، **السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة**، المرجع السابق، ص 30.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

الإصلاحات، اليوم فهناك ما أسماه بـ " الجنون التشريعي والتنظيمي الذي أخذ في الزيادة¹، وان كانت ظاهرة التضخم القواعد القانونية ليست حكرا عليها فحسب، فهي معروفة في العالم² وتظهر في شكل الإفراط في التشريع والتنظيم³. الأمر الذي جعل مجلس الدستوري الفرنسي يدق ناقوس الخطر في العديد من المرات إذ يرى ان " فوضى القاعد القانونية واضحة للعيان فلا بد من السعي بكل جهد -بشكل متأخر وصعب- لحصره⁴ لكونها تهدد الأمن القانوني.

¹ - حسان نادية، مرجع سابق، ص 02.

² - تؤكد الدراسات الفقهية الغربية ان هناك تبدل في العالم إذ اضحى لا يخضع إجمالا لنظام أو مراقبة. فتنظيم الاقتصاد (*La régulation de' économique*) أمر غير وارد، فسلطة الدول صامتة أو عاجزة عن الفعل، لأنها فقدت، مع العولمة، أي مرسى لها على الأرض. فقانون تجارة الذي تم وضعه من قبل التجار أنفسهم. لكونه توطد بأعراف زودت بسلطة، كان على هؤلاء أنفسهم احترامها فيما بعد. أما اليوم فلم يعد هناك، بالعكس، أي تعبير عن أية سلطة مهما كانت. ولم يبق الآن إلا استقلال المتعاملين الاقتصاديين (*Les opérateurs économiques*)، وما يرافقه من نتائج خطيرة، تتجلى بعبارات التقلب وعدم الاستقرار. إن الشركات، بحسب هذا التفسير، هي التي تختلف التنظيمات، حالة بحالة، وفقا لأفضل ما يناسبها في صفتها. ضمن هذا الإطار ستكون أساسية مساهمة مكاتب كبار المحامين الدوليين، الذين يقدمون " للشركات " القانون بناء على الطلب "، ويتصرفون كتجار قانون، إذ يرى بعض المؤلفين بأن شركات اليوم تبني مثل تجار العصور الوسطى قانونها الطائفي (*corporatif*) الخاص، الذي يتوطد فيما بعد بأعراف تحدد شروطا لكل فئة منها، على حدود سياقات اقتصادية وتقنية لكونه قانون مرن يتغير وفق المعطيات التي تطرأ عليهم / انظر: ماركو دالبيري، **التنظيم الاقتصادي في حالة تبدل**، مجلة القانون العام وعلم السياسية، *L.G.D.J.*، ع 1، 2006، ص 236.

³ - يعتقد الكثير الباحثين أن التضخم المتزايد للتنظيم سببه التركيب المتزايد للمجتمعات، مما أدى إلى تراكم النصوص ومنه فقداها لفعاليتها تطبيقها ومن ثم لقيمتها.

Voir : E. Cohen, **l'ordre économique mondial, essai sur les autorités de régulation**, Fayard, Paris, 2001 p.224.

⁴ - إيف غودمييه، **فوضى القاعد القانونية**، مجلة القانون العام وعلم السياسية، *L.G.D.J.*، ع 1، 2006، ص 46

المبحث الثاني: وضع سلطات الضبط الاقتصادي للقواعد التنظيمية بالمساهمة.

شهد النظام الاقتصادي والاجتماعي مفاهيم جديدة وفي ظلها ظهرت سلطات الضبط الاقتصادي والمالي واتسعت اختصاصاتها، بعد انحصار دور الدولة المقاوله وظهور الدولة الضابطة، سيما الاختصاص الاستشاري الذي يعد من مقتضيات الإدارة الحديثة كونها تضمن فعالية النشاط الإداري، وتساعد الإدارة العامة في اتخاذ القرارات السليمة.

وانطلاقاً من هذا المفهوم يجد المشرع صعوبة في تجسيد صياغة قانونية سليمة بالنظر للطابع التقني والفني لبعض القطاعات سيما الاقتصادية والمالية، فالصياغة القانونية يجب ان تكون خالية من الأخطاء ونقيه من الشوائب، فالوجود القانوني والفعلي للهيئة القطاعية المتخصصة صار أكثر من ضروري لاستشارتها وإشراكها في صناعة القرارات¹، وهو ما يعطى أكثر ضماناً لإنشاء قواعد قانونية ميسورة الفهم، سهلة التطبيق في أرض الواقع.

سنتطرق في هذا المبحث إلى مدى أهمية العمل الاستشاري في ارساء قواعد القانونية من قبل سلطات الضبط الاقتصادي في المطلب الاول، أما المطلب الثاني فسندخله لنطاق مساهمة سلطات الضبط في إرساء القواعد القانونية

المطلب الأول: مدى أهمية العمل الاستشاري في إرساء القواعد القانونية

انطلاقاً من مجموع النصوص المنظمة لمجال الضبط الاقتصادي نلاحظ ان المشرع الجزائري منح لأغلب هذه الهيئات شرعية إبداء آراء استشارية، سواء في المجال التنظيمي أو الغير التنظيمي كلا حسب طبيعة تخصصه والقطاع الذي تشرف عليه كهيئة ضبط السمع البصري، ومجلس النقد والقرض، مجلس المنافسة وغيرهم..، بل نجد ان المشرع في العديد من الحالات ألزم هذه الهيئات بوجوب إعداد تقارير سنوية ترفع الى السلطة التنفيذية، لكن ما يؤخذ عليها أن اغلب آراءهم الاستشارية لا تكون الإدارة العامة مقيدة بالأخذ بها.

وقبل الخوض في الاعمال الاستشارية التي تقوم بها سلطات ضبط الاقتصادي ونبادر إلى تعريف العمل الاستشاري التي تقوم به سلطات الضبط الاقتصادي (الفرع الأول)، تم إحصاء سلطات ضبط الاقتصادي المساهمة في وضع القواعد التنظيمية في القانون الجزائري (الفرع الثاني)

¹ - محمد جبري، مرجع سابق، ص 158.

الفرع الأول: تعريف العمل الاستشاري لهيئات الضبط الاقتصادي

نحاول في هذا الفرع ايضاح المقصود بالعمل الاستشاري وتبيان خصائصه كأصل عام، ثم نبرز أهميته في الحياة الإدارية، وتبيان الأركان التي يقوم بها العمل الاستشاري في القواعد العامة.

أولاً- المقصود بالعمل الاستشاري وخصائصه:

تتطلب دراسة الجانب النظري للوظيفة الإستشارية التي تقوم بها هيئات ضبط الاقتصادي ضرورة معرفة مضمونه، وكذا التطرق لموضعه في التشريعات المقارنة، وموقف المشرع الجزائري منه، وعلى ذلك يتم دراسته في المحاور التالية:

أ- المقصود بالوظيفة الاستشارية لهيئات الضبط الاقتصادي:

01- الاستشارة في اللغة: هي كلمة مشتقة من (شور)، يقال: أشار عليه بأمر كذا¹، ولها عدة معاني فيراد بها طلب المشورة، تبين واتضح، فيقال طلب رأي أو نصيحة محام في قضية من القضايا²، تفيد الاستشارة المستشار عقلاً يزيد به إلى عقله، وهداية يجمعها مع هدايته، كما يزيد النهر ماء بماء يمدده من أنهار. ويقول الحكماء في هذا الصدد خاطر من استغنى برأيه³.

02- الاستشارة اصطلاحاً:

اختلفت آراء فقهاء القانون العام حول موضوع الوظيفة الاستشارية، حيث برزت عدة تعريفات وذلك حسب وجهة نظرهم، فالفقيه مارشال ادوارد ديموك عرفها " بأنها ذلك التنظيم الاستشاري المخصص للتأمل والتفكير، ويقدم خدمات متخصصة في مجالات القانون والمالية والأفراد والبحوث والتخطيط والعلاقات العامة"⁴.

بينما عرفه آخر بأنها تلك: " الأجهزة التي بحكم تخصصها بهذه الأمور تعتبر أقدر أجهزة الدولة على تزويد وحدات الإدارة العامة بالرأي والمشورة في الشؤون الوظيفية العامة، سواء من الناحية

¹ - بن منظور محمد بن مكرم، لسان العرب، مرجع سابق، ص.93.

² - جبران مسعود، الرائد، معجم لغوي عصري، دار العلم للملايين، طبعة 07، بيروت، 1992، ص 59.

³ - أبي بكر محمد الحسن المرادي الحضرمي، السياسة أو الاستشارة في تدبير الإمارة، الطبعة الأولى، دار الكتب العلمية، لبنان، 2003، ص 21.

⁴ - مارشال ادوارد ديموك، وجلاديز اوجدن ديوك، ولويس. كوينج، ترجمة ابراهيم علي البرلسي، مراجعة وتقديم د. محمد توفيق رمزي، الادارة العامة، مؤسسة الحلبي وشركاه للنشر والتوزيع، القاهرة، فبراير 1967، ص 175-176.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

القانونية أو الفنية، الهيئات الاستشارية هي هيئات متخصصة تتكون من فنيين ذوي خبرة واسعة، يمثلون أطراف معينة من سلطات ومؤسسات عامة أو خاصة، أو منظمات مهنية أو حرفية، أو نقابات ضماناً لمبدأ تمثيل المصالح. حيث تكون مجالاً أو فضاء للحوار والتشاور وتبادل الأفكار ومناقشتها¹.

مما سبق يمكن القول بأن الوظيفة الاستشارية لسلطات الضبط الاقتصادي: بأنها إفصاح جهة من سلطات ضبط ذات الطابع الاقتصادي أو المالي بعد المداولة والتصويت، عن رأيها الاستشاري بناء على طلب من السلطة الإدارية التقليدية، قبل استصدار قرار تنظيمي أو فردي يتعلق بقطاعها التي تختص به، سواء أُلزمتها القانون بذلك الطلب أو لم يلزمها وسواء كان هذا الرأي مقيداً لها أو لم يكن كذلك.

ب- خصائص العمل الاستشاري لسلطات الضبط الاقتصادي:

من خلال التعاريف السالفة يمكن استخلاص جملة من الخصائص التي تمتاز بها الوظيفة الاستشارية لهيئات الضبط الاقتصادية لا تختلف عن الخصائص المتعارف عليها الاستشارات الإدارية نوجزها في العناصر التالية:

- الاستشارة هي خدمة مستقلة² تكفلها هيئة الضبط الاقتصادي، فالخدمة الاستشارية التي يقدمها تمتاز بالتجريد واستقلاله بالرأي.
- استشارة هيئات الضبط الاقتصادي هي خدمة ذات طبيعة استشارية فحسب، فموضوع الاستشارة التي يدون رأيهم فيها تنحصر مسؤوليتهم في نوعية ونزاهة استشارتهم، ويتحمل الإدارة العامة جميع المسؤوليات التي نتج عن تبني الاستشارات
- الاستشارة المقدمة من قبل هيئات الضبط الاقتصادي هي خدمة تضمن تقديم معلومات فنية ومهارات تتعلق بطبيعة مجال القطاعي التي تختص به كل هيئة، فهذه الضبط الخاصة بالقطاع السمعي البصري أعضاءها الاستشارية تتكون من مختصين في المجال.
- الغرض من استشارة هيئات الضبط الاقتصادي ليس بحكم تخصصها فحسب، بل لتسهيل عمل مهمة الإدارة العامة في أداء مهامها في اتخاذ قراراتها بكل فعالية.

¹ - بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 99.

² - عصفور محمد شاعر، أصول التنظيم والأساليب، دار الشروق للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة السابعة، الرياض، 1987، ص 85.

ثانيا: أهمية استشارة سلطات الضبط الاقتصادي

ولو أردنا تحليل أهمية استشارة سلطة التنفيذية لهيئة ضبط الاقتصادي لوجدنا أنها تحقق فوائد كثيرة، يمكن حصر بعضها في النواحي الآتية:

أ- من الناحية الواقعية:

تعد الهيئات الاستشارية من مقتضيات وجود الإدارة الحديثة كون هذه الهيئات تضمن فعالية النشاط الإداري، وتفتح الباب أمام الجماعة في اتخاذ القرارات، ويعد هذا أسمى صور تطبيق النظام الديمقراطي¹.

ب- من الناحية العملية:

تساعد الاستشارة على الاستعانة بآراء أهل الخبرة وأصحاب المعرفة الفنية، خاصة وأن العمل الاستشاري في جوهره يتمحور حول جمع الحقائق، والتخطيط، والتنظيم، ونشر لحقائق، وترتيب البيانات، ووضعها في الصيغة الملائمة للإفادة منها، وهي من أولى واجبات أجهزة المشورة التي تهتم بأعمال التسجيل والإحصاء في شتى صورها².

ج- من الناحية القانونية: إن هيئات الضبط الاقتصادي تعد هيئات استشارية إدارية، الهدف من إنشائها إضافة إلى الوظائف الأخرى القيام على معاونة الهيئات التنفيذية الرئيسية. فهي شبيهة بالهيئات الفنية في هذا الجانب، غير أنها تختلف عنها في كون مهمتها الأساسية تتمثل في الإعداد والتحضير والبحث، ثم تقديم النصح للجهاز التنفيذي المالك لحق اتخاذ القرار، ولا يحق لها اتخاذ قرارات خارج نطاق اختصاصها على خلاف الهيئات الفنية³.

ثالثا: أركان العمل الاستشاري لسلطات الضبط الاقتصادي

من التعاريف السالفة يمكن استخلاص أن العمل الاستشاري لهيئات الضبط الاقتصادي والمالي هو مشاركة الهيئات التنفيذية في مجال وضع القواعد القانونية، فالوظيفة الاستشارية تحوي على جملة من الأركان يجب توفرها لسلامة العملية الاستشارية، كما أنها تتخذ بأشكال مختلفة بحسب أهميتها، وتتمحور بالأساس

¹ - منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، المرجع السابق، ص 104.

² - بوضيف أحمد، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، مؤسسة الكتاب الوطنية، الجزائر، 1989، ص 85.

³ - الطماوي سليمان محمد، الوجيز في الإدارة العامة، ط 7. القاهرة: دار الفكر العربي، 2000، ص 103

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

بوجود سلطة عامة صاحبة طلب استشارة (هيئة التنفيذية)، وجهة مستشارة (هيئة ضبط الاقتصادي) وموضوع الاستشارة نوجز هذه العناصر فيما يلي:

أ- صاحب الاستشارة:

ونعني بها الإدارة أو السلطة التنفيذية أو المسؤولين الذين يشغلون وظيفة رسم السياسات واتخاذ القرارات والقدرة على رؤية أنشطة وأعمال الإدارة بشكل عام، فالسلطة التنفيذية هي المسؤولة عن تحقيق النتائج والأهداف النهائية للإدارة بكفاءة وفعالية من عدمها، فالإدارة العامة عند التجاها للاستشارة تؤدي الى خلق سلسلة من الآثار بدأ بالتنسيق وترتيب العلاقات مع أطراف أخرى (جهة المستشارة). وانتهاء بضرورة إدخال تعديلات في ارتباطات مالية والتشريعية مع جهات الاختصاص، فالإدارة العامة يجب عليها التصدي للاستشارة وفق ما تمتلكه من صلاحيات متابعة آثار الاستشارة الى أي موقع يتطلب الوصول إليه¹.

ب- موضوع الاستشارة:

والمراد به ذلك الطلب أو الدعوة التي تقوم به صاحب الاستشارة ذات صلاحية (سلطة التنفيذية) الى جهة خارجية مستقلة (سلطة ضبط اقتصادي) بغرض معالجة مشكلة حادثة أو إحداث تغيير وتطوير يساعد صاحب الاستشارة على تحقيق أهدافه بكفاءة وفاعلية، هنالك ضوابط تحكم عملية التدخل لمعالجة موضوع الاستشارة منها²، ضرورة وجود مشكلة أو موقف يستوجب التدخل. الى جانب خلو الاستشارة من مبدأ الإلزام لكونها مجرد توصيات ومقترحات غير ملزمة لطالبا³، فالمستشار مهمته المساعدة. بالإضافة الى ان الاستشارة يجب ان يكون عملا محايدا بعيدا عن الضغوط والأغراض الخاصة.

ج- الجهة المستشارة: يراد بها الهيئة أو الشخص المعنية بتقديم المقترحات والتوصيات والآراء والحلول للمشاكل التي تواجه الإدارة طالبة الاستشارة، ويجب على هيئة (سلطة ضبط الاقتصادي) مقدمة الاستشارة تمتعها السمات التالية:

¹ - الدوري حسين محمد ، إشكاليات الاستشارات الإدارية في الوطن العربي، المؤتمر العربي الثاني للاستشارات والتدريب، الشارقة ن 21-23 أبريل 2003، ص 09.

² - عبوش أحمد الطيب ، الإدارة العليا وفاعلية العمل الاستشاري، مجلة الإداري، عمان، ص 72 .

³ - فالاستشارة التي يفرضها النص دون ان تكون الإدارة ملزمة بالتقيد بها لدي اتخاذ قرارها ، وهنا الإدارة ملزمة بطلب الرأي ولكنها غير مقيدة به / بن بجمة محمد، المرجع السابق، ص 147.

01- اختصاص الهيئة في المجال الاستشاري:

يلزم القانون على السلطة التنفيذية توجيه موضوع الاستشارة الى جهة المعنية بالاختصاص كل حسب قطاعه.

02- تمتع الهيئة بنوع من الاستقلالية:

أقر المشرع الجزائري لبعض سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، بالاستقلالية بشكل صريح، منها لجنة ضبط الكهرباء والغاز¹، سلطة ضبط السمعي البصري بموجب المادة 64 من القانون العضوي رقم 12-05 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بالإعلام²، على خلاف بعض السلطات الإدارية المستقلة الأخرى التي لم يضيف عليها المشرع طابع الاستقلالية صراحة، كمجلس النقد والقرض³.

03- خبرة أعضاء هيئة ضبط المستشارية:

تحوز هيئات ضبط الاقتصادي بحكم تخصصها القطاعي لما تمتلكه من خبرة عالية في مجالها، بسبب تشكيلتها التي تضم أشخاصا متخصصين حسب القطاع الذي تشرف عليه، والذين يملكون مؤهلات علمية سواء في مجال المعلوماتية أو الاتصالات أو المجالات الاقتصادية والمالية. كذا وجود شخصيات من ذوي الخبرات والتجارب من مهنيين ومحترفين وغيرهم. هذا التنوع في التشكيلة منح هذه الهيئات القدرة على التحكم في تلك القطاعات والتطورات التي تشهدها، وسمح لهؤلاء بالتحكم في المعلومة ومنه إصدار قواعد تقنية متلائمة مع واقع القطاع⁴، فأعضاء سلطة ضبط السمعي البصري مثلا حددها المشرع بتسعة أعضاء طبقا للمادة 57 من قانون 14-04 والتي نصت على ان «تشكل سلطة ضبط السمعي البصري من تسعة (09) أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي على النحو التالي:

¹ انظر المادة 112 من القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق، ص 17.

² حيث نصت على ما يلي: «تؤسس سلطة ضبط السمعي البصري وهي سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي»، ج.ر.ج، ع 02، صادرة 15 /02/ 2012، ص 28.

³ تعد استقلالية العضوية لأعضائه موضوع نقاش منذ صدور أمر 01 - 01 المعدل والمتمم لقانون 90 - 10 المتعلق بالنقد والقرض: الأمر يتعلق بإلغاء المادة 22 من قانون النقد والقرض التي كانت تعين مدة نيابة للمحافظ ومساعديه الثلاثة: مدة لايمكن فيها لجهة التعيين إقالة أي منهم إلا في حالة العجز أو الخطأ الفادح، مادة كانت تضع هؤلاء في مأمن من الكثير من الضغوطات ويشكل إغائها مساسا واضحا باستقلالية مجلس النقد والقرض/ بن لطرش منى، مرجع سابق، ص 442.

⁴ خرشي الهام، دور "التوصيات والآراء" في تفعيل تدخلات السلطات الإدارية المستقلة، مجلة العلوم الاجتماعية، ع 18، جوان 2014، جامعة محمد لامين دباغين سطيف، ص 230.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

- خمسة أعضاء من بينهم الرئيس، يختارهم رئيس الجمهورية.
- عضوان غير برلمانيين يقترحهما رئيس مجلس الأمة.
- عضوان غير برلمانيين يقترحهما رئيس المجلس الشعبي الوطني.

كما اشترطت المشرع في نص المادة 59 من ذات القانون ان يتم اختيارهم بناء على كفاءتهم وخبرتهم واهتمامهم بالنشاط السمعى البصري، نفس الحال بالنسبة لمجلس النقد والقرض يتكون من تسعة أعضاء ممثلين في كلا من محافظ بنك الجزائر، ثلاثة نواب للمحافظ وثلاثة موظفين متخصصين في مجالين المالي والاقتصادي، شخصيتين تختاران بحكم كفاءتهما في المسائل الاقتصادية والنقدية. فمن شأن التخصص العلمي والخبرة في القطاع ان يضع سلطة التأثير على الأعضاء وتعطيهم نوع من الحصانة ضد أي تبعية كانت وتساهم في تحقيق مصداقية الهيئة¹.

04- حيادية سلطة الضبط عند استشارتها:

يعتبر الحياد من مميزات السلطات الإدارية المستقلة² بالنظر إلى الاستقلالية التي تتمتع بها مثل هذه السلطات تجاه السلطة التنفيذية³، وهو العامل الذي يسمح بعدم الانسياق وراء أهواء ومزاجية طالبي الاستشارة (السلطة التنفيذية) وتقديم جهة المستشارية (سلطات ضبط اقتصادي) مشاورتها في الموضوع بكل نزاهة وشفافية.

وبالعودة الى القواعد القانونية المنظمة لمختلف هيئات الضبط الاقتصادية نجد ان المشرع الجزائري كرس نظام التنافى الوظيفي لأعضاء سلطة الضبط فيما يتعلق بالتعارض مع أي وظيفة أخرى، سواء كانت عمومية أو خاصة، أو مع نشاط مهني أو عهدة انتخابية⁴، وذلك في منعه من ممارسة نشاطات أخرى استثناء التدريس في قطاع التعليم العالي والإشراف في البحث العلمي، بينما المشرع الفرنسي استثنى تقليدياً

¹ - خرشي الهام، سلطة ضبط السمعى البصري في ظل القانون رقم 14-04: "بين مقتضيات الضبط ومحدودية النص"، مجلة العلوم الاجتماعية، ع 22، جوان 2016، جامعة محمد لمين دباغين سطيف، ص 58.

² - باعتبار السلطات الإدارية المستقلة إدارة، يستدعي الأمر امتثالها لمبدأ الحياد وعدم التحيز الذي يعتبر مبدأ دستوري تلتزم به الإدارة

³ - مسعد جلال، دور مجلس المنافسة الجزائري في ضبط السوق وتوجيه سلوك الأعوان الاقتصاديين، الملتقى الوطني حول قانون المنافسة بين تحرير المبادرة وضبط السوق، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، الجزائر، يومي 16 و17 مارس 2015، ص 8.

⁴ - Zouaimia R., *les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie*, éd. Houma, Alger, 2005, pp.99-102.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

وظيفتين وهما الوظائف الجامعية والوظائف المرتبطة بالبرلمان حيث يمكن للأساتذة الجامعيين والبرلمانيين من ممارسة مهامهم في نفس الوقت مع مهامهم في سلطة الضبط¹.

وهو ما اقر به المشرع الجزائري من خلال نص المادتين 61² و 64³ من قانون 14-4 المتعلق بالنشاط السمعى البصري بالنسبة لأعضاء هيئة الضبط السمعى البصري، بل ألزمت المادة 71⁴، من ذات القانون أعضاءه الحياد حتى بعد انتهاء مدة عهدهم لمدة سنتين، كل ذلك من اجل منح هيئة الضبط أكبر استقلالية، أما بالنسبة لمجلس النقد والقرض لم يتعرض المشرع في مواد الأمر 03-11 لنظام التنافى الوظيفي تاركا للأمر للقواعد العامة للأمر 07-01 المؤرخ في أول مارس 2007، المتعلق بحالات التنافى والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف⁵، من أجل إعطاء أكثر شفافية لأعضاء الهيئات الضبط الاقتصادي أمام المتعاملين الاقتصاديين. وكذا السلطة التنفيذية صاحبة الاستشارة.

وظهرت الهيئات الاستشارية نظرا لتعدد المشاكل الإدارية ولغلبة الطابع الفني لها في الوقت الحاضر، مما يدفع بالهيئات التنفيذية إلى استشارة مثل هذه الهيئات بهدف معرفة الجوانب الغامضة في موضوع ما أو علاقته بمواضيع أخرى.

الفرع الثاني: إحصاء سلطات الضبط الاقتصادي المساهمة في وضع القواعد التنظيمية

كأصل عام يتوقف تتوقف نجاعة وفعالية القرار الإداري الذي تصدره السلطة العامة إذا سبقته استشارة من قبل هيئة أو جهة تقنية مختصة، بحيث أن هذا الأمر يعطي للقرار المتخذ نوعا من المصادقية والقوة والثقة، لهذا لا نجد مجالا اليوم من مجالات تدخل الدولة في الميدان الاقتصادي إلا وأعملت فيه بمبدأ الاستشارة وطلب الرأي، حيث أن هذا العمل أصبح تقليدا متعارف عليه، ويكاد يتجذر في عمق العمل

¹ - GELARD Patrice, *op. cit* , p50.

² - التي نصت على ما يلي: «تنافى العضوية في سلطة ضبط السمعى البصري مع كل عهدة انتخابية وكل وظيفة عمومية وكل نشاط مهني او كل مسؤولية تنفيذية في حزب سياسي، ما عدا المهام المؤقتة في التعليم العالي والإشراف في البحث العلمي»

³ - التي نصت على ما يلي: « لا يمكن عضو سلطة ضبط السمعى البصري أن يمتلك بصفة مباشرة أو غير مباشرة مصالح في مؤسسة سمعية بصرية أو سينمائية أو في مؤسسة للنشر أو للصحافة أو للإشهار أو للاتصالات»

⁴ - انظر المادة 71 من قانون 14-04 المتعلق بالنشاط السمعى البصري، مرجع سابق، ص 16.

⁵ - ونصت المادة الأولى: «يهدف هذا الأمر إلى تحديد حالات التنافى والالتزامات الخاصة المتصلة ببعض المناصب والوظائف ويطبق على شاغلي منصب تأطير أو وظيفة عليا للدولة يمارسونها ضمن الهيئات والإدارات العمومية ... وكذا على مستوى سلطات الضبط أو كل هيئة عمومية أخرى مماثلة تتولى مهام الضبط أو المراقبة أو التحكيم» السابق ذكره، ص 04.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

الإداري الحديث الذي لا يخلو من طلب المشورة¹، من الأهداف التي انشئت من أجلها سلطات الضبط الاقتصادي إضافة للوظيفة الضبط السوق استشارتها كل حسب قطاعه، وهو ما نلمسه في النصوص القانونية المنشأة، ويمكن حصر هذه السلطات في الآتي:

أولاً- المجلس الاستشاري للجنة الكهرباء والغاز

كما تعتبر لجنة ضبط الكهرباء والغاز CREG هيئة إدارية مستقلة ذات شخصية قانونية والاستقلال المالي²، تمارس مهام مزدوجة منها المجلس القريب من السلطة العامة التي تعني بتنظيم وظيفه السوق الوطنية للكهرباء والغاز، وأيضا المهمة العامة لرقابة احترام القوانين والتنظيمات³، فقطاع الكهرباء والغاز تم فتحه للمنافسة بمناسبة ظهور قانون 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات بعدما كان محتكرا من طرف شركة سونلغاز، فأنشئت هيئة ضبط تدعى لجنة بموجب المادة 111 من قانون 01-02، التي أعادت نمط تسيير هذا القطاع ليستجيب مع متطلبات اقتصاد السوق، وتعد الوظيفة الاستشارية من أهم الوظائف التي أوكلها المشرع لمجلس الاستشاري المنشأ بموجب المادة 125 ذات القانون، حيث نصت هذه المادة على ما يلي: «تؤسس لدى لجنة الضبط هيئة استشارية تدعى المجلس الاستشاري»⁴.

وعليه يمكن القول إن المجلس الاستشاري هو هيئة استشارية خاصة بلجنة ضبط الكهرباء والغاز يدلي بآراء في نشاطات اللجنة وأهداف وإستراتيجيات السياسة الطاقوية في قطاع الكهرباء وتوزيع الغاز⁵، وتتكون مجلس الاستشاري لضبط الكهرباء والغاز من تشكيلة بحسب المادة 125/2 من «...ممثلين (2) عن الدوائر الوزارية المعنية ومن جميع الأطراف المعنية (المتعاملون والمستهلكون والعمال)، وينتدب كل طرف من يمثله..... تحضر اللجنة المديرية أشغال المجلس الاستشاري،

تحدد تشكيلة المجلس الاستشاري وسيره عن طريق التنظيم»⁶.

¹ - جبري محمد، مرجع سابق، ص 269.

² - انظر المادة 112 من قانون 01-02 يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، السابق ذكره، ص 17.

³ - TERGA M, **Le régime juridique de l'électricité et de la distribution publique de gaz**, mémoire de magistère en droit administration et finances publiques, faculté de droit et des sciences administratives université D'Alger, 2001, P. 96.

- نقلا عن: فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص 40.

⁴ - قانون 01-02 يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، السابق ذكره، ص 19.

⁵ - جبري محمد، مرجع سابق، ص 305.

⁶ - قانون 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، السابق ذكره، ص 20.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

وبعد طول انتظار شكلت المجلس الاستشاري بعد صدور مرسوم تنفيذي 06-433 والمتعلقة بتشكيله المجلس الاستشاري للجنة الضبط الكهرباء والغاز وسيهر، ففي المادة الثانية (02) منه حددت ممثلي مختلف الجهات الوزارية والاطراف المعنية بـ 32 عضواً، يتم تعيينهم بموجب مقرر عن الوزير المكلف بالطاقة لمدة ثلاث (03) سنوات قابلة للتجديد بناءً على اقتراح من المؤسسات و/أو الاطراف التابعين لها، يضاف إليهم اعضاء اللجنة المديرة¹، بينما رئيس رئاسة المجلس الاستشاري ويساعده نائب الرئيس اللذان يتم تعيينهم بموجب مقرر من وزير المكلف بالطاقة².

فالمشروع حدد الاختصاص الاستشاري للجنة ضبط الكهرباء والغاز في إطار مهامها فهي ملزمة بالتشاور مع مجلس المنافسة في كل النزاعات ذات الصلة بقواعد المنافسة³. كما النزم مجلسها الاستشاري الإدلاء بآراء حول نشاطات اللجنة المديرة وأهداف واستراتيجيات السياسة الطاقوية في قطاع الكهرباء وتوزيع الغاز⁴، فالمجلس الاستشاري يجتمع مرتين في السنة، بناء على استدعاء من رئيسه، متى رأى ضرورة في ذلك الصالح لجنة الضبط أو بناءً على طلب رئيس اللجنة المديرة للجنة الضبط التي تحضر أشغاله، أو بطلب من ثلث أعضاء المجلس الاستشاري على الأقل⁵.

ويمكن للمجلس الاستشاري الاستعانة بأي خبرة أو دراسة تفيد في أشغاله⁶، وتصح مداوات المجلس بحضور الأغلبية البسيطة لأعضائه على الأقل، وفي حال عدم اكتمال النصاب يجتمع المجلس بقوة القانون بعد ثمانية (8) أيام من التاريخ الأصلي المحدد الاجتماع، وتصح حينئذ مداواته مهما يكن عدد الأعضاء الحاضرين⁷.

يصادق أعضاء المجلس الاستشاري على آراء وتوصيات المجلس بإجماع أعضائه، تسجل مختلف النقاط المعبر عنها في الآراء والتوصيات، على ان يتم نشر آراء المجلس الاستشاري في نفس الدعائم الاعلام التي

¹ - انظر المادة 02 من مرسوم تنفيذي 06-433 المؤرخ في 05 ذي القعدة 1427 الموافق لـ 26 نوفمبر 2006، المحدد لتشكيله المجلس الاستشاري للجنة ضبط الكهرباء والغاز وسيهر، ج. ر. ج، ع 76، الصادر في 2006/11/29، ص ص 30-31.

² - المادة 03، السابق ذكره، ص 31.

³ - المادة 115/3 من القانون رقم 02-01، السابق ذكره، ص 18.

⁴ - المادة 125/3، القانون رقم 02-01، السابق ذكره، ص 20.

⁵ - المادة 04، من مرسوم 06-433، السابق ذكره، ص 30

⁶ - المادة 05، المرجع نفسه.

⁷ - المادة 07، المرجع نفسه.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

تنشر فيها مقررات اللجنة المديرة ولجنة الضبط¹ وفي هذا الشأن يتم نشر تقرير واعمالها في موقع الالكتروني الخاص بلجنة ضبط الكهرباء والغاز².

ثانياً- سلطة ضبط السمعى البصري

بعد فترة من احتكار الخدمة العمومية المتعلقة بقطاع السمعى البصري، وبعد سلسلة من الإصلاحات التي بادرتها السلطة جراء التطورات الحاصلة على مستوى الإقليمي في مجال الحريات العامة³، والتقدم التكنولوجي الذي عرفه قطاع السمعى البصري على مستوى العالمي، بادرت السلطة العامة الى فتح المجال للقطاع الخاص الاستثمار فيه⁴، في الحقيقة تعود بوادر الى سنة 1990 اين تم احداث أول سلطة إدارية مستقلة في قانون 07-90 المتعلق بالإعلام⁵، ووقف العمل به نظرا للظروف السياسية التي مرت بها الجزائر في تلك الفترة⁶، ليحل مكانه القانون العضوي رقم 12 - 05 المتعلق بالإعلام الذي اعترف بمبدأ حرية ممارسة نشاط الإعلام⁷ المكفول دستوريا⁸.

ليتم إنشاء سلطة ضبط السمعى البصري بموجب المادة 64 منه، وهي سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي⁹. وبعد سنتين ثم أصدر قانون رقم 14 - 04 يتعلق بالنشاط السمعى البصري، الذي حدد مهام سلطة السمعى البصري ولعل أبرزها اختصاصها الاستشاري التي اقراها لها المشرع في المادة 55 منه¹⁰، وحصرها في المواضيع التالية:

¹ - المادة 08، المرجع نفسه.

² - web site: <https://www.creg.dz/index.php/arabic/> date 12/02/2018, 10h30.

³ - يا جميلة، مرجع سابق، ص 04.

⁴ - كلاش خلود، بوكماش محمد، تأثير العولمة الاقتصادية على القاضي الإداري (الرقابة القضائية على قرارات سلطة ضبط السمعى البصري - أنموذجا-)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، مجلد 09، ع 02، جوان 2018، ص 576
Voir : Dumont Clémence, LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'AUDIOVISUEL, UNE AUTORITÉ DE RÉGULATION INDÉPENDANTE, op.cit, p 06.

⁵ - قانون رقم 90 - 07، يتعلق بالإعلام، السابق ذكره (ملغى).

⁶ - يا جميلة، مرجع سابق، ص 05.

⁷ - المادة 2 من قانون عضوي رقم 12 - 05 يتعلق بالإعلام، السابق ذكره، ص 22.

⁸ - نصت المادة 50 من تعديل الدستوري 2016 بأن: «حرية الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية وعلى الشبكات الإعلامية مضمونة ولا تُقيد بأي شكل من أشكال الرقابة القبلية. لا يمكن استعمال هذه الحرية للمساس بكرامة الغير وحررياتهم وحقوقهم...» / انظر قانون رقم 16-01 المتضمن تعديل الدستوري، السابق ذكره، ص ص 11-12.

⁹ - قانون عضوي رقم 12 - 05 المتعلق بالإعلام، السابق ذكره، ص 28.

¹⁰ - قانون رقم 14 - 04 المتعلق بالنشاط السمعى البصري، السابق ذكره، ص 15.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

- تبدي آراء في الاستراتيجية الوطنية لتنمية النشاط السمعي البصري؛
- تبدي رأيها في كل مشروع نص تشريعي أو تنظيمي يتعلق بالنشاط السمعي البصري؛
- تقدم توصيات من أجل ترقية المنافسة في مجال الأنشطة السمعية البصرية؛
- تشارك في إطار الاستشارات الوطنية، في تحديد موقف الجزائر في المفاوضات الدولية حول خدمات البث الإذاعي والتلفزيوني المتعلقة خاصة بالقواعد العامة لمنح الترددات؛
- تتعاون مع السلطات أو الهيئات الوطنية أو الأجنبية، التي تنشط في نفس المجال؛
- تبدي آراء أو تقدم اقتراحات حول تحديد أتاوات استخدام الترددات الراديوية، في الحزمات الممنوحة لخدمة البث الإذاعي؛
- تبدي رأيها بطلب من أية جهة قضائية، في كل نزاع يتعلق بممارسة النشاط السمعي البصري.

ثالثاً- مجلس المنافسة

أوجد المشرع سلطة إدارية مستقلة أعطاها كامل الصلاحية لمراقبة المنافسة اعترف له صراحة على اعتباره هيئة إدارية بموجب الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة في نص مادته 23 التي نصت على ما يلي: «نشأ سلطة إدارية مستقلة تدعي في صلب النص "مجلس المنافسة" تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي، توضع لدى الوزير المكلف بالتجارة. يكون مقر مجلس المنافسة في مدينة الجزائر»¹.

كما أن المشرع زود مجلس المنافسة بمختلف الوسائل والآليات من بينها الوظيفة الاستشارية المنظمة بمقتضى المادتين (35)² و (36) من ذات القانون، فمجلس المنافسة يستشار ويبيدي رأيه في كل مسألة ترتبط بالمنافسة³.

¹ - قانون رقم 08-12 المتعلق بالمنافسة، السابق ذكره

² - تنص المادة 35: «يبيدي مجلس المنافسة رأيه في كل مسألة ترتبط بالمنافسة إذا طلبت الحكومة منه ذلك، ويبيدي كل اقتراح في مجالات المنافسة.

ويمكن أن تستشير أيضاً في المواضيع نفسها الجماعات المحلية والهيئات الاقتصادية والمالية والمؤسسات والجمعيات المهنية والنقابية وكذا جمعيات المستهلكين.»، الامر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، السابق ذكره، ص30.

³ - يتمتع مجلس المنافسة في الجزائر بنفس المهام الملقاة على مجلس المنافسة الفرنسي إذ أنه ملزم بتقديم آراءه حول كل مسألة مرتبطة بالمنافسة متى طلبت منه الحكومة أو المعترفين أو المستهلكين تطبيقاً لنص المادة 462 من التقنين التجاري الفرنسي يعتبر المستهلك المعني بالدرجة الأولى بالعملية التنافسية بما توفر له من الاختيار الحر بين عدد السلع والخدمات، وبما تحققه من خفض للأسعار تساعده على رفع قدراته الشرائية. / لعويجي عبد الله، اختصاصات مجلس المنافسة الجزائري، المدخلية أقيمت بمناسبة ملتقى حرية المنافسة في التشريع الجزائري، جامعة 08 ماي قالمه، الجزائر، يومي 3-4-أفريل 2013، ص 24.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

لكل من الحكومة¹، الجماعات المحلية والهيئات الاقتصادية والمالية والجمعيات المهنية والنقابية وكذلك جمعيات حماية المستهلكين ويحق لهم طلب الاستشارة لديه في المواضيع التي تتصل بالمنافسة فيما يتعلق بالمصالح التي كلفت بحمايتها.

ويقدم المجلس استشارات اختيارية انطلاقاً من نص المادتين (4) و (5)² من قانون 10-05 يعدل ويتمم الأمر رقم 03-03 والمتعلق بالمنافسة لم يعد مجلس المنافسة يستشار وجوباً وذلك في مسألة تحديد هوامش الربح وتحديد الأسعار بل بإمكانه فقط التقدم باقتراحه مثله مثل القطاعات الأخرى المعنية³، ويمكن للسلطة التنفيذية والتشريعية وأن تستشير مجلس المنافسة حول مشاريع النصوص التشريعية والنصوص التنظيمية التي ترتبط بالمنافسة بنص المادة 36 المعدلة من ذات الأمر: « يستشار مجلس المنافسة في كل مشروع نص تشريعي وتنظيمي له صلة بالمنافسة أو يدرج تدابير من شأنها لاسيما:

- إخضاع ممارسة مهنة ما أو نشاط ما، أو دخول سوق ما، إلى قيود من ناحية الكم،
- وضع رسوم حصرية في بعض المناطق أو النشاطات،
- فرض شروط خاصة لممارسة نشاطات الإنتاج والتوزيع والخدمات،
- تحديد ممارسات موحدة في ميدان شروط البيع.»⁴

¹ - وسعت صلاحيات الاستشارية لدى السلطة التنفيذية فيما يخص تحضير مشاريع النصوص القانونية والتنظيمية ذات العلاقة بمجال المنافسة، وهذا ما جاء به القانون 08-12، المتعلق بالمنافسة، كما يحول المجلس صلاحية المساهمة في الاختصاص التنظيمي، / بوحلايس إلهام، الاختصاص في مجلس المنافسة، مذكرة ماجستير في القانون الخاص، تخصص قانون أعمال، جامعة قسنطينة منتوري، السنة الجامعية، 2004/2005، ص ص 08-09.

² - تنص المادة 05 المعدلة: «...»، يمكن أن تحدد هوامش وأسعار السلع والخدمات أو الأصناف المتجانسة من السلع والخدمات أو تسقيفها أو التصديق عليها عن طريق التنظيم.

تتخذ تدابير تحديد هوامش الربح وأسعار السلع والخدمات أو تسقيفها أو التصديق عليها على أساس اقتراحات القطاعات المعنية وذلك للأسباب الرئيسية الآتية:

- تثبيت استقرار مستويات أسعار السلع والخدمات الضرورية، أو ذات الاستهلاك الواسع، في حالة اضطراب محسوس للسوق،

- مكافحة المضاربة بجميع أشكالها والحفاظ على القدرة الشرائية للمستهلك.

كما يمكن اتخاذ تدابير مؤقتة لتحديد هوامش الربح وأسعار السلع والخدمات أو تسقيفها، حسب الأشكال نفسها، في حالة ارتفاعها المفرط وغير المبرر، لا سيما بسبب اضطراب خطير للسوق أو كارثة أو صعوبات مزمنة في التموين داخل قطاع نشاط معين أو في منطقة جغرافية معينة أو في حالات الاحتكار الطبيعية⁵، قانون 10-05 المعدل والمتم الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، السابق ذكره، ص 11.

³ - داود منصور، مرجع سابق، ص 108

⁴ - المادة 19، من قانون رقم 08-12، والمتعلق بالمنافسة، السابق ذكره، ص 13.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

ولإشارة إن الاستشارة حول النصوص القانونية كانت ملزمة¹ في إطار الأمر 95-06 (الملغى) حيث كانت المادة 20 منه تنص: «يستشار مجلس المنافسة وجوبا حول كل مشروع نص تنظيمي له ارتباط بالمنافسة»²، وهذا خلاف الأمر 03-03 الحالي، حيث تم حذف عبارة "وجوبا" من نص المادة 36 المشار إليها آنفاً.

رابعاً- مجلس النقد والقرض:

وقد تعزز القطاع المصرفي بإنشاء سلطة ضبط مستقلة تتكفل بتنظيم القطاع المالي والمصرفي والتي تتمثل في مجلس النقد والقرض، كان لصدور القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض الذي حل مكانه الامر 03-11، الأثر البالغ في تحرير القطاع المصرفي تبعاً لمنطق السوق³، ومنح المشرع للمجلس إضافة الاختصاص وضع القواعد القانونية في المجال المصرفي والمالي اختصاص الاستشاري وفقاً لفقرة الأخيرة من المادة 62 اذا طلب منه من قبل الوزير المكلف بالمالية، والحكومة ملزمة أيضاً باستشارتها كلما تداولت في مسائل تتعلق بالنقد أو القرض أو مسائل يمكن أن تنعكس على الوضع النقدي⁴.

خامساً- لجنة عمليات البورصة وتقييمها

أوكلت مهمة ضبط السوق المالية⁵ في الجزائر للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، التي أنشئت بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق بقيم البورصة المنقولة، وأعاد القانون رقم 03-04 تنظيم

¹ - بن خميلية سمير، مرجع سابق، ص 37.

² - الأمر 95-06 المتعلق بالمنافسة (الملغى)، السابق ذكره، ص 16.

³ - آيت وزو زابينة، مسؤولية البنك المركزي في مواجهة الاخطار المصرفية في ظل القانون الجزائري، رسالة دكتوراه تخصص القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 25 سبتمبر 2012، ص 04.

⁴ - نصت المادة 62 الفقرة الاخيرة على ما يلي: «... يستمع المجلس إلى الوزير المكلف بالمالية بناء على طلب من هذا الأخير. وتستشير الحكومة المجلس كلما تداولت في مسائل تتعلق بالنقد أو القرض أو مسائل يمكن أن تنعكس

على الوضع النقدي.» / الامر 03-11، المتعلق بالنقد والقرض، السابق ذكره، ص 11.

⁵ - يمكن اعطاء تعريف بورصة القيم المنقولة في التشريع الجزائري بأنها: «هي سوق منظمة تعقد في مكان محدد وكذا في أوقات دورية وذلك من أجل شراء وبيع القيم المنقولة، عن طريق وسطاء معتمدين وتحت إشراف وإدارة ورقابة أجهزة تابعة لها والمتمثلة في التشريع الجزائري في لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها COSOB. شركة تسيير بورصة القيم المنقولة والمؤتمن المركزي على السندات» / بن عزوز فتيحة، مرجع سابق، ص 36.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

السوق تكييف اللجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها واعتبارها سلطة ضبط مستقلة في المادة 20 منه¹، لها إضافة الى صلاحية سن القاعدة القانونية وتنظيم السوق بقواعد مهنية، اعتراف المشرع الجزائي لها بصلاحيات استشارية.

فلجنة عمليات البورصة وتقييمها يمكنها تقديم للحكومة مقترحات نصوص تشريعية وتنظيمية تخص إعلام حاملي القيم المنقولة والجمهور، وتنظيم بورصة القيم المنقولة وسيرها والوضعية القانونية للوسطاء في مختلف عمليات البورصة².

اعطى المشرع أيضا للجنة سلطة إبداء الرأي وهذا كلما تعلق الأمر بشركة تسيير بورصة القيم المنقولة حيث يخضع وضع القانون الأساسي وتعديلاته، وكذا تعيين المدير العام والمسيرين الرئيسيين للشركة الموافقة الوزير المكلف بالمالية بعد أخذ رأي لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وفقا للمادة 19 مكرر: «يجب أن يخضع وضع القانون الأساسي وتعديلاته، وكذا تعيين المدير العام والمسيرين الرئيسيين لشركة تسيير بورصة القيم المنقولة، إلى موافقة الوزير المكلف بالمالية، بعد أخذ رأي لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.....»³.

سادساً- سلطة ضبط مستقلة للبريد والاتصالات الالكترونية:

يشكل قطاع البريد والمواصلات عصب الحياة الإدارية والاقتصاد في أي دولة، وكانت حكرًا على الدولة⁴، لكن في إطار تحولات الدولة تم توجيه جانب من القطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية سابقا الاتصالات الالكترونية حاليا في الجزائر بنقل جانب من امتيازات الوزارة المكلفة بقطاع البريد والمواصلات إلى سلطة ادارية مستقلة⁵، تدعى سلطة ضبط مستقلة للبريد والاتصالات الالكترونية التي تم أنشئت بمقتضى المادة 11 من القانون رقم 18-04 المحدد للقواعد المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية⁶، وأضفى عليها

¹ - نصت المادة 20 المعدلة: «تؤسس سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي» /المادة 12 من قانون 03-04 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، السابق ذكره، ص 23.

² - المادة 34 من مرسوم تشريعي 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، السابق ذكره، ص 07.

³ - المادة 9 من قانون رقم 03-04 الموافق 17 فبراير 2003، يعدل ويتمم المرسوم التشريعي رقم 93-10 الموافق 23 يوليو 1993 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل والمتمم، السابق ذكره، ص 22.

⁴ - Wael el Zein, **les aspects juridiques de la libéralisation des télécommunications. (Étude comparée)**, L.G.D.L et édition Alpha, Paris, 2012, p 35.

⁵ - قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 32.

⁶ - قانون 18-04 المحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية، السابق ذكره، ص 09.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

الشخصية المعنوية واعطها صلاحيات واسعة تندرج في إطار السهر على وجود منافسة فعلية ومشروعة تقوم على أساس المساواة وعدم التمييز بين المتعاملين أنفسهم، وبينهم وبين المرتفقين¹. وعلى اعتبار أن مجال الاتصالات الالكترونية من أهم القطاعات الحيوية في الدولة الحديثة²، فإن المشرع حول سلطة الضبط للبريد والمواصلات صلاحية استشارية واسعة مرتبطة بهذا القطاع نظرا لمعرفتها به، باعتبارها صاحبة الاختصاص في هذا المجال فالمشرع اقر بإجبارية استشارة الوزير المكلف بالبريد والاتصالات الالكترونية سلطة الضبط خصوصاً³:

- اثناء تحضير كل مشروع نص تنظيمي متعلق بقطاعي البريد والاتصالات الإلكترونية؛
- تحضير دفاتر الشروط؛
- تحضير إجراء انتقاء المترشحين لاستغلال رخص الاتصالات الإلكترونية؛
- ملاءمة أو ضرورة اعتماد نص تنظيمي يتعلق بالبريد والاتصالات الإلكترونية؛
- تقديم كل توصية للسلطة المختصة قبل منح الرخص أو تعليقها أو سحبها أو تجديدها؛
- تحضير الموقف الجزائري في المفاوضات الدولية في مجالي البريد والاتصالات الإلكترونية؛
- في كل مسألة أخرى تتعلق بقطاعي البريد والاتصالات الإلكترونية.

المطلب الثاني: نطاق مساهمة سلطات الضبط في إرساء القواعد القانونية

حتى يكون العمل الاستشاري لسلطات ضبط الاقتصادي فعالا لا بد من توفر متطلبات لنجاحه، وذلك بتحديد حدود اختصاص الاستشاري لهيئات الضابطة (فرع أول)، وتبيان طرق ممارسة هذه الاستشارة (فرع ثاني) لا يتحقق ذلك الا بتوفير ادواته التي تبرز العمل الاستشاري (فرع ثالث).

¹ - انظر المهام المدرجة في المادة 13 من ذات القانون، المرجع نفسه، ص 10.

² - وتعتبر سلطة البريد والاتصالات الالكترونية النموذج الأمثل لسلطات الضبط في الجزائر، فرغم حداثة نشأتها، إلا أنها الأكثر نشاطا مقارنة بمثيلاتها في قطاعات اقتصادية أخرى، وتشير الإحصائيات الخاصة بالمتعاملين الهاتف الثابت للهاتف النقال إلى بلوغ الجزائر سقف 49.897 مليون مشترك وازيد من 34.2 مليون في الانترنت، حسب تصريح رئيس مجلس سلطة ضبط البريد والمواصلات الالكترونية محمد احمد ناصر خلال ندوة صحفية لإذاعة الجزائر اثناء عرضه حصيلة سوق البريد والمواصلات / الاحصائية مأخوذة من موقع الاذاعة الوطنية الجزائرية: www.radioalgerie.dz, date 23/04/2018, 17h31

³ - المادة 14 من قانون 04-18، السابق ذكره، ص 10

الفرع الأول: حدود الاختصاص الاستشاري لسلطات الضبط الاقتصادي

من الأهداف التي من أجلها انشئت هيئات الضبط الاقتصادي ضبط السوق، واستشارتها من قبل جهات حكومية ووزارية كل حسب قطاعه، فسلطة ضبط عندما تقوم بدراسة موضوع استشارة، أو في صدد قيامها اتخاذ قرارات استشارية أو تقديم آراء أو توصيات، أو اقتراح نص قانوني تكون مقيدة وفقاً لقواعد عامة بضوابط شكلية وأخرى موضوعية نوجزها في الآتي:

أولاً- حدود الشكلية للعمل الاستشاري لسلطات الضبط الاقتصادي

تعمل سلطات الضبط الاقتصادي أثناء إعداد عمل استشاري على إيجاد الحلول العملية بآراء واقعية، ولتجسيد استشارة ناجعة وفعالة ينبغي على الهيئات التقييد بالخطوات التالية

أ- مرحلة تقديم الرأي الاستشاري:

من المبادئ التي تحكم العمل الاستشاري هو ان الاستشارة تطلب ولا تعرض¹، ما لم ينص قانون على خلاف ذلك، فالسلطة التنفيذية عند إعدادها لمشروع نص قانوني أو تنظيمي متعلق بأي قطاع من القطاعات الاقتصادية والمالية، ليست ملزمة في كل الحالات بإحالتها الى سلطات ضبط الاقتصادي الا اذ وجد ينص على خلاف ذلك²، لكن في حالة إحالته الى الهيئة للاستشارة فهي ملزمة بالنظر في موضوع الاستشارة مثلاً المادة 87 ف 02 من قانون 04-14 المتعلق بالنشاط السمعي البصري على ان: «... تبلغ سلطة ضبط السمعي البصري، كل معلومة يطلبها الوزير المكلف بالاتصال»³.

فهيئة ضبط السمعي البصري تجد نفسها ملزمة قانوناً بالرد على كل الطلبات الاستشارية الموجهة لها مهما كانت صورته في حدود اختصاصها. من ناحية العملية فقد قدمت سلطة السمعي البصري بإبداء رأيها في عدة مشاريع نصوص تنظيمية عرضتها عليها الحكومة، سيما المراسيم التالية:

¹ - حسين محمد الدوري، مرجع سابق، ص 08.

² - قد ينص القانون بضرورة الأخذ بالاستشارة وحب اتباع إجراءات الاستشارة، كما هو الحال بالنسبة لوزير المكلف بقطاع البريد والاتصالات الالكترونية طبقاً للمادة 14 من قانون 04-18، مرجع سابق، ص 10.

³ - قانون 04-14 المتعلق بالنشاط السمعي البصري، السابق ذكره، ص 16.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

- المرسوم التنفيذي رقم 16-220 مؤرخ 8 ذي القعدة عام 1437 الموافق 11 غشت سنة 2016، يحدد شروط وكيفيات تنفيذ الإعلان عن الترشح لمنح رخصة إنشاء خدمة اتصال سمعي بصري موضوعاتي¹.

- المرسوم التنفيذي رقم 16-221 مؤرخ 8 ذي القعدة عام 1437 الموافق 11 غشت سنة 2016، يحدد مبلغ وكيفيات دفع المقابل المالي المرتبط برخصة إنشاء خدمة اتصال سمعي بصري موضوعاتي².

- المرسوم التنفيذي رقم 16-222 مؤرخ 8 ذي القعدة عام 1437 الموافق 11 غشت سنة 2016، يتضمن دفتر الشروط العامة الذي يحدد القواعد المفروضة على كل خدمة للبث التلفزيوني أو البث الإذاعي³.

ب- مرحلة التحليل موضوع الاستشارة: إن مهمة الاستشارة هو تحقيق التنسيق⁴، فهيئات ضبط الاقتصادي والمالي عموماً، وهيئة ضبط السمعي البصري أو سلطة البريد والاتصالات الالكترونية أو مجلس المنافسة أو المجالس الاستشاري للغاز والكهرباء، بعد تلقيهم لطلب الاستشارة من السلطات التنفيذية يعملون على وضع الأسلوب الأنجع الذين يتبعه لإنجاز أعمالهم بشكل دقيق ومنسجم ومتناسك⁵، من خلال تسخيرهم لكافة الوسائل البشرية والقانونية والفنية لحل مشكلة الموضوع المستشار فيه وتحليلها ووضع تصور أولي عنها⁶. قبل عرضه على مستوى جلسات المداولات سلطات الضبط للمناقشة وللموافقة عليه.

ج- مرحلة المداولة وإبداء الرأي الاستشاري: بعد الدراسة التحليلية الأولية التي يقوم بها فريق مختص في إدارة سلطات الضبط الاقتصادي، يتم عرض موضوع الاستشارة للتداول أمام اعضاء لجان

¹ - ج.ر.ج، ع48، الصادر 17 غشت 2016، ص 03.

² - ج.ر.ج، ع48، الصادر 17 غشت 2016، ص 06.

³ - المرجع نفسه، ص 07.

⁴ - بوضياف أحمد، مرجع سابق، ص 146.

⁵ - محمد جبري، مرجع سابق، ص 223.

⁶ - عصفور محمد شاكر، مرجع سابق، ص 93.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

ومجالس هيئات ضبط الاقتصادي كلا حسب قطاعه، بحضور نسبة أعضاء محددة حسب كل هيئة¹، فسلطة ضبط السمعى البصرى مثلاً تتخذ قرارها فى موضوع الاستشارة بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وفى حالة تساوى عدد الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً²، على أن يتم تبليغ جهة الطالبة الاستشارة نتائج المتواصل إليها فى موضوع الاستشارة.

ثانياً- الحدود الموضوعية للعمل الاستشارى لسلطات الضبط الاقتصادي

باستقراء لنصوص المنظمة لنشاط سلطات الضبط الاقتصادي فى التشريع الجزائرى أوكل المشرع لأغلب الهيئات اختصاصاً استشارياً سواءً فى المجال التنظيمى أو فى مجالات استشارية أخرى نوجزه فى الجدول التالى:

¹ - مثلاً تشترط هيئة ضبط السمعى البصرى حضور خمسة (05) أعضاء على الأقل وفق المادة 81 من قانون 04-14 المتعلق بالنشاط السمعى البصرى، السابق ذكره، ص 17.

² - المادة 83 من قانون 04-14 المتعلق بالنشاط السمعى البصرى، السابق ذكره، ص 17

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

سلطة الضبط الاقتصادي	السند الاستشاري	الاستشارات في مجال التنظيمي	طبيعة الاستشارة في مجال التنظيمي	الاستشارات في مجالات الأخرى	أدوات الاستشارة
هيئة ضبط السمعي البصري ARAV المادة 64 قانون 12-05 المتعلق بالإعلام	(م 55 ق. 14-04)	تبدي رأيها في كل مشروع نص تشريعي أو تنظيمي يتعلق بالنشاط السمعي البصري؛	إختياري	- تبدي آراء في الاستراتيجية الوطنية لتنمية النشاط السمعي البصري؛ - تقدم توصيات من أجل ترقية المنافسة في مجال الأنشطة السمعية البصرية؛ - تبدي آراء أو تقدم اقتراحات حول تحديد أتاوات استخدام الترددات الراديوية، في الخزمات الممنوحة لخدمة البث الإذاعي؛ - تبدي رأيها بطلب من أية جهة قضائية، في كل نزاع يتعلق بممارسة النشاط السمعي البصري.	- الآراء - التوصيات - الاقتراح
مجلس المنافسة CC المادة 23 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة	(مواد 34، 35، 36 من قانون 14-04)	يستشار مجلس المنافسة في كل مشروع نص تشريعي وتنظيمي له صلة بالمنافسة أو يدرج تدابير من شأنها	إجباري	- يبدي مجلس المنافسة رأيه في كل مسألة ترتبط بالمنافسة إذا طلبت الحكومة منه ذلك، ويبدي كل اقتراح في مجالات المنافسة - ويمكن أن تستشيريه أيضا في المواضيع نفسها الجماعات المحلية والهيئات الاقتصادية والمالية والمؤسسات والجمعيات المهنية والنقابية وكذا جمعيات المستهلكين (م 35 ق. 14-04)	- تعليمة - منشور - نظام - اقتراح (م 34 ق. 14-04)
المجلس الاستشاري للجنة الكهرباء والغاز CREG المادة 111 و 125 من قانون 01-02 المتعلق بتوزيع الغاز بواسطة القنوات	(مادتين 114، 115 قانون 01-02)	المساهمة في اعداد التنظيمات التطبيقية المنصوص عليها في هذا القانون والنصوص التطبيقية المرتبطة بها (م 114 ق. 01-02)	إختياري	- يتولى مهمة استشارية لدى السلطات العمومية فيما يتعلق بتنظيم سوق الكهرباء والسوق الوطنية للغاز وسيرهما. - ابداء آراء مبررة وتقديم اقتراحات في اطار القوانين المعمول بها - اقتراح معايير عامة وخاصة تتعلق بنوعية العرض وخدمة الزبون وكذا تدابير الرقابة - اقتراح الابقاء على مستوى التعريفات أو تغييره، على المؤسسات المعنية سنويا او عندما تقتضيه ظروف خاصة، بعد استشارة المتعاملين - نشر المعلومات المفيدة للدفاع عن مصالح المستهلك (م 114 ق. 01-02)	- الآراء - توصيات - تعليمة - الرسائل الاخبارية - اقتراح - المنشورات

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

<p>- الآراء - التعليمات</p>		<p>إجباري</p>	<p>يستمع المجلس إلى الوزير المكلف بالمالية بناء على طلب من هذا الأخير. وتستشير الحكومة المجلس كلما تداولت في مسائل تتعلق بالنقد أو القرض أو مسائل يمكن أن تنعكس على الوضع النقدي.</p>	<p>(المادة 62 ف 22 من الأمر 03-11)</p>	<p>مجلس النقد والقرض CMC المادة 58 من الأمر 03-11، المتعلق بالنقد والقرض</p>
<p>- الآراء - الاقتراح - تعليمات</p>		<p>إختياري</p>	<p>يمكن اللجنة أن تقدم للحكومة مقترحات نصوص تشريعية وتنظيمية تخص إعلام حاملي القيم المنقولة والجمهور، وتنظيم بورصة القيم المنقولة وسيرها والوضعية القانونية للوسطاء في عمليات البورصة.</p>	<p>(المادة 34 مرسوم تشريعي 93-10)</p>	<p>لجنة عمليات البورصة وتقييمها COSOB المادة 20 من مرسوم التشريعي 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة</p>
<p>- الآراء - الاقتراحات - توصية - تعليمات</p>	<p>يستشار سلطة الضبط أيضا: - تحضير دفاتر الشروط؛ - تحضير إجراء انتقاء المترشحين لاستغلال رخص الاتصالات الإلكترونية؛ - ملاءمة أو ضرورة اعتماد نص تنظيمي يتعلق بالبريد والاتصالات الإلكترونية؛ - تقديم كل توصية للسلطة المختصة قبل منح الرخص أو تعليقها أو سحبها أو تجديدها؛ - تحضير الموقف الجزائري في المفاوضات الدولية في مجالي البريد والاتصالات الإلكترونية؛ - في كل مسألة أخرى تتعلق بقطاعي البريد والاتصالات الإلكترونية.</p>	<p>إجباري</p>	<p>استشارة الوزير المكلف بالبريد والاتصالات الإلكترونية سلطة الضبط أثناء تحضير كل مشروع نص تنظيمي متعلق بقطاعي البريد والاتصالات الإلكترونية؛</p>	<p>(المادة 14 من القانون 04-18)</p>	<p>سلطة ضبط مستقلة للبريد والاتصالات الإلكترونية ARPC المادة 11 من القانون رقم 04-18 المحدد للقواعد المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية</p>

جدول رقم (8) يتعلق بإحصاء سلطات الضبط الاقتصادي المخولة بوضع القواعد القانونية بالمساهمة

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

ما يمكن تحليله من المعطيات المذكورة أعلاه أن المشرع الجزائري أقر لبعض هيئات الضبط الاقتصادي بسلطة الاشتراك مع السلطة التنفيذية والتشريعية في صناعة النصوص القانونية التشريعية والتنظيمية ضمن ما يعرف بالديمقراطية التشاركية¹، رغم هذا الاعتراف يبقى مجرد نظري لأن السلطة التنفيذية لا تلتزم بها كونها تبقى من جهة سلطات الضبط الاقتصادي لا تعد سوى ممارسة من أجل الممارسة تخرج للوجود دون أن يكون لها أثر².

فمجلس المنافسة رغم اتساع صلاحيات الممارسة الاستشارية على مستوى النصوص النظرية، حيث يستشار المجلس ويبدى رأيه في كل مسألة ترتبط بالمنافسة ويحق طلب الاستشارة لديه لكل من الحكومة الجمعيات المحلية والهيئات الاقتصادية والمالية والجمعيات المهنية والنقابية وكذا جمعيات حماية المستهلكين في المواضيع التي تتصل بالمنافسة فيما يتعلق بالمصالح التي كلفت بحمايتها والجهات القضائية، إلا أنه بالمقارنة مع الاستشارات التي قدمتها للحكومة في العديد من المسائل فإن الواقع يختلف تماماً فنادراً ما يستشار حتى في المسائل المشار إليها في القانون، لم يتم استشارته إلا في مناسبة واحدة، تتعلق باستشارة عن مشروع قانون المحروقات الذي وضعه وزير الطاقة والمناجم³،

وعليه يطرح تساؤل ما فحوى من توسيع صلاحياته كجهة استشارية للعديد من الجهات مادام قراراته غير ملزمة للمخاطبين بها سيما بعد التعديلات التي طرأت عليه بمناسبة صدور قانون 10-05 لسنة 2010 المعدل والمتمم للأمر 03-03 سيما المادتين 04 و05 منه، اللتان كانت تلزم الحكومة استشارة مجلس وجوبياً. وذلك في مسألة تحديد هوامش الربح وتحديد الأسعار أو تقديم اقتراح حوله، وهذا الوضعية قلصت من دور مجلس المنافسة من ناحية ومن ناحية أخرى يدل على رغبة السلطة التنفيذية في الاحتفاظ بسلطة القرار وعدم التنازل عنها لصالح سلطة مختصة في مجال ضبط السوق⁴.

أما مجلس الاستشاري التابع لجنة ضبط الغاز والكهرباء تضطلع أيضاً بمهمة استشارية تساهم في اعداد النصوص التطبيقية خدمة لسلطة التنفيذية، لكنها ذات طابع غير رسمي مجردة من أي قوة إلزامية

¹ - Paul Amssek, *op. cit*, pp 191-192.

² - بن رمضان عبد الكريم، ضوابط توزيع الاختصاص في تنظيم مجال الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص 140.

³ - saisi par lettre n°994 du Aout 2001, le conseil a émis ses appréciations par avis n°04/2001 du 29 octobre 2001,

Voir : ZOUAÏMIA Rachid, **les autorités administratives indépendantes et la régulation économique**, *op. cit*, P74.

⁴ - مسعد جلال، مدى تأثير المنافسة بالممارسات التجارية، أطروحة دكتوراه في القانون فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق،

بجامعة مولود معمري، تيزي وزو، تاريخ المناقشة في 06/12/2012، ص 274

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

الغرض منها تفسير النصوص التشريعية والتنفيذية أو توضيح غموض يشوب نص معين لا تلزم الحكومة بها¹، كما تساهم في إعداد التنظيمات التطبيقية المنصوص عليها والنصوص التطبيقية المرتبطة بها. نفس الوضع بالنسبة لسلطة ضبط السمعى والبصرى، حيث هذه الأخيرة وبمحكم طابعها التقنى، تبدي رأيها في كل مشروع نص تشريعى أو تنظيمى يتعلق بالنشاط السمعى البصرى وتحيلها الى الجهة المعنية (السلطة التنفيذية أو التشريعية)، والواقع يثبت أن آراءها عموماً تمتعها بمصداقية كبيرة ومطلبا مهما للسلطة التنفيذية والقضائية نظراً لتخصصها، لأنها تفتقد لعنصر الإلزام²

أما في سوق البريد والمواصلات الالكترونية فإن مساهمة سلطة ضبط مستقلة للبريد والاتصالات الالكترونية تختلف عن سابقتها في أن الاستشارة التي تصدر عنها ذات طابع إلزامى للوزير في مسائل تحضير مشاريع النصوص التنظيمية أو دفاتر الشروط وغيرها من المجالات المحدد في القانون 18-04. أما بالنسبة لسلطتي مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم البورصة وتقييمها أضف لهما المشرع إضافة لاختصاصهما في سن القواعد القانونية في شكل نظام، اختصاص استشارى فالقانون ألزم وزير المكلف بالمالية بوجوب الاستماع والإنصات إلى محافظ بنك بصفته رئيس مجلس النقد والقرض في مسائل المتعلقة بالنقد والقرض بطلب منه، كما يجب على الحكومة استشارة مجلس النقد والقرض مجلس النقد كلما تعلق الامر بقضايا تتعلق بالنقد أو القرض أو في قضايا يمكن أن تنعكس على الوضع النقدي. كما يمكن للجنة البورصة وبطلب منها أيضاً التدخل لدى الحكومة بمقترح نصوص سواء تشريعية أو تخص إعلام حاملي القيم المنقولة والجمهور، وتنظيم بورصة القيم المنقولة وسيرها والوضعية القانونية للوسطاء في عمليات البورصة.

ومن الممكن القول أن اجراء الاختصاص الاستشارى الممنوح لسلطات الضبط الاقتصادى في مجال التنظيمى والموجه لسلطة التنفيذية او التشريعية قد يكون اختيارى وإجبارى، فهىئات الضبط بمحكم تخصصها في القطاع الذى يتم تسيره، وطبيعة تركيبة البشرية الفنية والتقنية المختصة مما يمكنها من إيجاد حلول مناسبة لأغلبية المشاكل والقضايا المعروضة امامه، مما يخولها حق المبادرة بالمساهمة في اعداد قواعد قانونية ذات طبيعة اقتصادية ومالية محضة، وبالرغم من ان الواقع يثبت أن آراءهم واقتراحاتهم في العموم تمتع بنوع من المصداقية، الا انها تفتقر الأهم عنصر وهو الإلزام يمكن للسلطة التنفيذية عدم الاخذ به.

¹ - بن رمضان عبد الكرم، ضوابط توزيع الاختصاص في تنظيم مجال الضبط الاقتصادى، مرجع سابق، ص 142.

² - خرشي الهام، سلطة ضبط السمعى البصرى في ظل القانون رقم 14-04: بين مقتضيات الضبط ومحدودية النص، مرجع سابق، ص ص 64-65.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

الفرع الثاني: طرق المساهمة لسلطات الضبط الاقتصادي في ارساء القواعد القانونية

تتنوع الاستشارة التي تبديها سلطات ضبط الاقتصادى المساهمة أو المشاركة في وضع القواعد القانونية مع سلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية إلى إستشارة وجوبية، وإستشارة اختيارية

أولاً- المساهمة في إرساء القواعد القانونية عن طريق الاستشارة الإلزامية (الاجبارية):

وتكون في حالة وجود نص قانوني تلزم السلطة العامة عندما تزمع اتخاذ قرار معين ضرورة أخذ رأي جهة استشارية معينة قبل أن تصدر قرارها¹، ومن ثم فالإدارة تكون ملزمة باللجوء إلى طلب هذه الاستشارة والتي تعتبر إجراء جوهرياً في القرار يؤدي عدم احترامه إلى البطلان².

فمثلاً نصت 36 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة (C.C) على اجبارية إستشارة مجلس المنافسة في كل مشروع نص تشريعي وتنظيمي له صلة بالمنافسة أو يدرج تدابير من شأنها لاسيما بالخصوص³:

- إخضاع ممارسة مهنة ما أو نشاط ما، أو دخول سوق ما، إلى قيود من ناحية الكم،
- وضع رسوم حصرية في بعض المناطق أو النشاطات،
- فرض شروط خاصة لممارسة نشاطات الإنتاج والتوزيع والخدمات،
- تحديد ممارسات موحدة في ميدان شروط البيع.

نفس الحالة اشارت اليها المادة 14 من القانون رقم 18-04 المحدد للقواعد المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية فالوزير المكلف بالبريد والاتصالات الالكترونية ملزم باستشارة سلطة ضبط مستقلة للبريد والاتصالات الالكترونية (ARPCE) اثناء تحضير كل مشروع نص تنظيمي متعلق بقطاعي البريد والاتصالات الإلكترونية.

وكذلك الامر بالنسبة لمشاريع القوانين والتنظيمات في المسائل المتعلقة بالنقد أو القرض أو مسائل يمكن أن تنعكس على الوضع النقدي التي تحضرها الحكومة، فالمرشح وفقاً للمادة 62 من الأمر 11-03، المتعلق بالنقد والقرض ألزم الحكومة بضرورة استشارة مجلس النقد القرض (CMC).

¹ عويس حمدي ابو النور، الإدارة الاستشارية ودور القضاء في الرقابة عليها، دراسة مقارنة، ط 1، دار ريم، بيروت، 2011، ص 118.

² بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 11

³ المادة 1/05 بعد تعديلها بموجب المادة 04 من قانون رقم 08-12 والمتعلق بالمنافسة، السابق ذكره، ص 11.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

من الناحية العملية يمكن اعتبار الإستشارات الإلزامية في مجال التنظيمي التي تقوم بها سلطات ضبط الاقتصادي كل حسب قطاعه شأنها شأن الاستشارات الاختيارية تكون محل آراء لا تعدو أن تكون مجرد إقتراحات ليس لها أي أثر قانوني. إذ أن سلطات في هذا النوع من الاستشارة يمارسون دور الهيئة الإستشارية فحسب، فلا تكون لآرائهم القوة الإلزامية ولا تكون جهات طالبة الاستشارة ملزمة بالأخذ برأيهم ولا يترتب عليها حيال ذلك أية مسؤولية¹، غير أنه ما هو إلزامي لها ويعد كإجراء وجوبي عليها، هو قيامها بطلب إستشارة سلطة ضبط الاقتصادي وجوبا فقط.

فحينما يلزم القانون سلطة صاحب الحق في اصدار قاعدة قانونية تشريعية او تنظيمية بطلب إستشارة جهة أو هيئة معينة، فإن التوجه نحو هذه الأخيرة لا يعد طلب منها للاشتراك في اختصاصها، وإنما يعد طلب منها المباشرة الهيئة الإستشارية لاختصاصها، وقيامها بعمل في نطاق اختصاصها. إلا أن مباشرة هذا الاختصاص مشروط بطلب مقدم من السلطة طالبة الاستشارة، ومن ثم فإنه عندما تصدر استشارتها تكون بذلك قد قامت بعمل ألزمها القانون القيام به. فلكلا من الجهتين عمل مستقل عن الآخر وذو طبيعية خاصة².

ثانيا- المساهمة في إرساء القواعد القانونية عن طريق الاستشارة الاختيارية

تكون في حالة عدم وجود نص قانوني توجب على الإدارة الأخذ باستشارة هيئة الضبط الاقتصادي والمالي قبل استصدار أي قرار³، بل له السلطة التقديرية بشأن القيام بالاستشارة والأخذ برأيها من عدمها. وتأخذ الاستشارة الاختيارية في القواعد العامة احدى الحالتين⁴:

- الاستشارات التي يقرها نص قانوني معين تاركاً للسلطة العامة الخيار بين أن تطلبها أو لا تطلبها.
- الاستشارات التي لا ينص عليها القانون وإنما تجربها السلطة المختصة بإرادتها الحرة، فيمكن للسلطة الإدارية طلب الرأي من الجهة الاستشارية المختصة بشأن مشروع قرار إداري تزمع إصداره، وترى أنه من الأنسب الاسترشاد بشأنه والاستفادة بالخبرات التي يمتلكها أعضاؤها، وذلك رغم عدم وجود نص قانوني يسمح لها بذلك، وصولاً من جانبها إلى القرار الملائم والمستند برأي أهل الخبرة

¹ - كحال سلمى، مجلس المنافسة وضبط النشاط الاقتصادي، مذكرة شهادة ماجستير في العلوم القانونية فرع قانون الاعمال، جامعة محمد بوقرة بومرداس، الجزائر، 05 نوفمبر 2009، ص 58.

² - عليان مالك، الدور الإستشاري لمجلس المنافسة دراسة تطبيقية، مذكرة ماجستير في قانون الأعمال، جامعة الجزائر، الجزائر، 2003، ص.32.

³ - شطناوي علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، طبعة 02، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص773

⁴ - بعلي محمد صغير، مرجع سابق، ص 119.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

تمارس اغلب سلطات ضبط الاقتصادي الاختصاص الاستشاري باستثناء وكالتي المناجم التي لا تتمتع باختصاص استشاري¹، فمثلا يظهر الاختصاص الاستشاري الاختياري للجنة ضبط الكهرباء والغاز في المادة 114 فقرة الثانية من قانون 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات على ان تضطلع اللجنة بمهمة ابداء اراء استشارية لدى السلطات العمومية فيما يتعلق بتنظيم سوق الكهرباء والسوق الوطنية للغاز وسييرهما اذا طلب منها ذلك أثناء إعدادها للتنظيمات التطبيقية، أما عن طبيعتها القانونية فلم تشر المواد إلى ذلك²، فلجوء الحكومة لطلب رأي اللجنة إجراء غير وجوبي وغير ملزمة بالأخذ به في كل الأحوال.

وهي نفس الحالة في المادة 35 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة اذ نصت على ان يبدي مجلس المنافسة رأيه في كل مسألة ترتبط بالمنافسة إذا طلبت الحكومة منها ذلك، كم يبدي كل اقتراح في مجالات المنافسة.

فالمشروع الجزائري كان واضحا بشأن عدم إلزامية اللجوء إلى مجلس المنافسة لطلب إستشارته في مسائل تراها الهيئة طالبة الاستشارة لها صلة بالمنافسة، وأن عدم إستشارة هاته الأخيرة للمجلس لا يترتب عليه أي أثر قانوني لكونها مجرد استشارة اختيارية³، وعليه فان اراء مجلس المنافسة في حالة الاستشارة الاختيارية تعد غير ملزمة، فأراءها واقتراحاتها التي يقدمها للجهة للحكومة لا تعدو ان تكون مجرد إقتراحات حول الجوانب التي تعرقل عمليات المنافسة⁴، بحكم اطلاعه الميدان.

ثالثا: المساهمة عن طريق الاستشارة المرفقة برأي واجب الأخذ به:

وفي هذه الحالة يجب على الإدارة أن تطلب الاستشارة من الهيئات المختصة ثم تتقيد بعد ذلك بما تسفر عنه هذه الاستشارة من رأي ولا يكون إلا بنص قانوني يقرره، وإذا خالفت الإدارة ذلك فإن نشاطها أو قراراتها قد تقع تحت طائلة البطلان⁵، كونها خالفت شرطا إجرائيا، ويعد من المساس بالنظام العام ولا يجوز الاتفاق على مخالفته⁶.

¹ - بوجملين وليد، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، مرجع سابق، ص 302.

² - فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص 50.

³ - كحال سلمى، مرجع سابق، ص 57.

⁴ - عليان مالك، مرجع سابق، ص 36.

⁵ - Yan.laidie, **la fonction consultative de tribunaux administratifs**, Curapp, 2000, 261.

⁶ - منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، مرجع سابق، ص 105.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

رغم توسيع مجال اختصاص الاستشاري لهيئة ضبط الاقتصادي إلا أنه محدود من الناحية الإجرائية بالنظر إلى القوة القانونية للاستشارة والتي لا تأخذ في معظم الأحيان شكل الرأي المطابق، وهو ما يتجلى من خلال عدم إلزام الحكومة بالأخذ بهذه الاستشارة¹، إضافة إلى ذلك فإن عدم تحديد مستوى التأهيل والخبرة التقنية المطلوبة لتعيين أعضاء سلطات الضبط يحول دون تحقيق فعالية هذه الاستشارة، خصوصا وأن المشرع لا يلزم سلطة التعيين باختيار الأعضاء من الأوساط المهنية ماعدا في حالات قليلة².

الفرع الثالث: الأدوات الاستشارية المستعملة في اعداد القواعد القانونية

تقوم أغلب هيئات الضبط في قطاعي المالي والاقتصادي بتحرير استشارات أثناء مزولة مهامها، على قالب يشبه التنظيمات فتكون في شكل توصيات وتعليمات وتقدم آراء استشارية أو اقتراحات للحكومة متعلقة بأنشطتها القطاعية.

هذه المحررات أدرجها البعض في إطار ما يعرف بالقانون غير المسمى أو الوسائل شبه القانونية، بحكم عدم وجود نظام قانوني محكم ودقيق يحكمها ويحدد طبيعتها³، وتتعدد أنواع هذه الادوات الإستشارية يمكن حصرها في التالي:

أولا: استصدار تعليمات

بداية ينبغي الإشارة ان تعليمة⁴ التي تحررها هيئات الضبط الاقتصادي تعتبر وثيقة إدارية تهدف معالجة قضايا جارية في قطاعها، ويمكن توجيهها إلى سلطة رئاسية أعلى وذلك عند طلب توضيحات

¹ - فيما يؤيد بعض فقهاء القانون ترك سلطة التنفيذية الحرية في الأخذ بالرأي الاستشاري من عدمه لان اجبارها بالأخذ يعد بمثابة قيد على تصرف الادارة بصفة عامة، لأن سلطة التنفيذية له نظرة شاملة، وطبيعة عمله تتطلب منه أن يقوم بتنسيق الجهود وتوجيهها إلى تحقيق غاية معينة، لأنه يأخذ في اعتباره النواحي السياسية والاجتماعية مما يجعلها أحيانا في نظر الخبراء غير رشيدة وغير هادفة إلى حل أمثل، والادارة بحكم ما تواجهه من تبعات ومسؤوليات حسام تضيق ذرعا بما تبديه جهات الاستشارية من قرارات لسبب أو لآخر. ومن هنا تكون هذه الآراء وهذه القرارات بمثابة قيد على تصرف الحكام والادارة. / بوضياف احمد، مرجع سابق، ص 06.

² - وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، مرجع سابق، ص ص 301-302.

³ - خرشي الهام، دور التوصيات والآراء في تفعيل تدخلات السلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص 03.

⁴ - كلمة التعليمة هو ترجمة المصطلح الفرنسي instruction ويراد بها التعبير بصفة واضحة عن ممارسة السلطة الرئاسية، إذ أن سلطة إصدار التعليمات هي ملازمة تماما للسلطة الرئاسية، بل إنها التعبير المباشر عن تمتع الرئيس الإداري بهذه السلطة.

- BOISSARD SOPHIE, le pouvoir hierarchique au sein de l'administration française in c.f.p, les cahiers de la fonction publique, n 223, paris, 2003, p 5.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

منها¹، بعد استشارتهم، أو ترسلها إلى جهة معنية في القطاع².

وتعرفها المادة 25 من النظام الداخلي للجنة البورصة على انها أعمال تحدد بواسطتها قواعد ومضمون واجراءات والشروط التي تطبق في إصدارها قرارات اللجنة³

والتعليمات في الحقيقة تعتبر كنصوص تطبيقية لأنظمة تساعد على اتخاذ قرارات فردية، فهي تسمح بتحديد الشروط العامة لاتخاذ سلطة الضبط القرارات ذات الطابع الفردي⁴ كما تحدد ايضاً مجموع المعلومات التي يجب أن تحتويها الوثائق الإعلامية⁵

وهو ما نراه متجسداً في تعليمات التي تضعها كل من مجلس النقد والقرض ولجنة البورصة اللتان اصدرتا عدد معتبراً منذ تنصيبهما بهدف شرح القواعد الموضوعية والاجرائية التي يجب على المتدخلين في السوق احترامها واتباعها، ويمكن احصاء عددها وفق الجدول الموالي:

سلطة الضبط الاقتصادي	الفترة صدور التعليمات	عدد التعليمات
مجلس النقد والقرض C.M.C	2014-2019	28
لجنة تنظيم البورصة وتقييمها COSOB	1997-2016	25

جدول رقم (9): المتعلق بإحصائيات التعليمات الصادرة عن مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة وتقييمها *

التساؤل الذي يثار في هذا الصدد حول مدى إلزاميتها هاته التعليمات هل تحوز على نفس القوة الإلزامية الانظمة؟ هل يمكن لصاحب المصلحة الاعتداد بها امام القضاء؟ هل يحق للقاضي الاستعانة أوالاستدلال بها؟ سيما وأنها تصدر في شكل تبويبات كالقرارات التنظيمية

¹ - بوحيدة عطا الله، مرجع سابق، ص.171.

² - وفي هذا الصدد يجب على الهيئة توجيه تعليمات الى الفاعلين في القطاع السمعي البصري سيما ان المادة 54 من قانون 04-14 ألزمتها بضرورة السهر على حماية حرية ممارسة النشاط السمعي البصري ضمن شروط القانونية، وتسهر على عدم تمييز الأشخاص المعنوية التي تستغل خدمات الاتصال السمعي البصري التابعة للقطاع العام، كما تعمل وتسهر على ترقية اللغتين الوطنيتين، السهر على ضمان الموضوعية والشفافية، السهر على احترام التعددي لتيارات الفكرية السياسية والرأي بكل الوسائل الملائمة في برامج خدمات البث الإذاعي والتلفزيوني سيما خلال حصص الإعلام السياسي العام... الخ .

³ - Art 25 du règlement intérieur de la COSOB. « **Les instructions sont des actes qui précisent, par des règles de fond et de procédures, les conditions dans lesquelles les décisions de la commission sont appliquées** ». / règlement intérieur de la COSOB., op. cit. ,p 06.

⁴ - حميل نواره، مرجع سابق، ص 78.

⁵ - Hubert vauplane et Jean pierre bornet, **droit des marches financiers**, (ouvrage précité), P.P 136 -137.

*- للتفصيل أكثر انظر الملحق رقم (03)، ص 320

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

أجابت الباحثة حمليل نواره بقولها أن التعليمات الصادرة عن هيئات الضبط الاقتصادي تندرج ضمن أعمالها تكتسي قوة قانونية بموجب اختصاصاتها المعطاة لها في قوانين المنشأة لها أو في أنظمتها الداخلية ولا اختلاف من حيث القيمة القانونية عن التعليمات الصادرة عن أي هيئة أخرى، فالتعليمات بمثابة لوائح تنظيمية داخلية تلزم الأفراد المخاطبين بها¹، ويحق للجهات المصدرة للتعليمات اتخاذ اجراءات نتيجة لمخالفتها.

لكن ما يلاحظ انه في بعض الاحيان تقوم بعض هيئات اصدار مذكرات تعليمية² أو بيان كهيئة السمعى البصرى فى الكثير من الحالات تكتفى بإعداد بيانات إعلامية فى شكل تعليمات موجهة الى المعنن بقطاع السمعى البصرى، من البيانات الإعلامية التي أصدرتها هيئة نذكر³:

- بيان 2017-04-30 والتي تحث فيه الهيئة كل مسؤولي وسائل الإعلام السمعية البصرية على الامتناع خلال الأيام الثلاثة المتبقية للحملة الانتخابية من بث: كل شكل من أشكال الدعاية أو التغطية السياسية، كل بث للتعبير المباشر، كل عملية لصبر الآراء، كل بث لنتائج الانتخابات قبل غلق آخر مكتب للاقتراع.

- بيان شهر رمضان أين قامت سلطة ضبط السمعى البصرى بتذكير القنوات التلفزيونية ضرورة الالتزام بالمبادئ ذات المنفعة العامة

ثانيا: تقديم توصيات

تعتبر التوصيات هيئات الضبط الاقتصادي والمالي أداة لشرح وتفسير النصوص التشريعية والتنظيمية فى المجالات التي لا تتمتع إلا برقابة بعدية عامة، إذ نجد لها خاصة فى المجالات التي تتمتع فيها بعض الهيئات بسلطة القرار. فالتوصيات لا تحمل أي قوة إنزامية، والأشخاص الذي توجه إليهم أحرار فى إتباعها أو عدم إتباعها⁴، إلا أن القوة المعنوية لهيئات الضبط المختصة فى قطاعى المالي

¹ - وللتفصيل أكثر راجع: حمليل نواره، مرجع سابق، ص.ص 78-79.

² - من بينها مذكرات التي اصدرتها لجنة البورصة نذكر:

- مذكرة 1: معالجة المعاملات بالكتل والأوامر التي يكون حجمها أكبر أو مساوي من الحجم العادي للمعاملة بالكتل الصادرة فى 2017/10/23

- Note : Obligation d'exécution des ordres des clients aux meilleures conditions du marché., 28 juin 2018

³ - منشورة فى موقع هيئة ضبط السمعى البصرى: [http:// www arav.dz/ar/](http://www.arav.dz/ar/) تاريخ الاطلاع: 2018/12/15، 12h30.

⁴ - قورارى مجدوب، مرجع سابق، ص106.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

والاقتصادي تجبر الأشخاص على أخذها بعين الاعتبار في غالب الأحيان¹، ولهذا يمكننا تشبيهها بالتوصيات التي تصدرها الهيئات أو المنظمات الدولية².

بالعودة الى نصوص المنظمة للسلطات ضبط الاقتصادي نجد ان المشرع اشار الى صلاحية هاته الاخيرة في استصدار توصيات نذكر:

ما ورد في المادة 26 من النظام الداخلي للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة بأن التوصيات التي تصدرها هاته الاخيرة تهدف إلى تحقيق ما يلي³:

-إعلام جيد عن كل الأعوان الفاعلين في سوق القيم المنقولة.

-احترام المساواة بين المستثمرين.

-التطبيق الأمثل للنصوص التشريعية والتنظيمية.

ما نصت عليه المادة 14 من قانون رقم 18-04 المحدد للقواعد المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية (ARPCE) على إمكانية قيام لسلطة ضبط مستقلة للبريد والاتصالات الالكترونية تقديم كل توصية للسلطة المختصة قبل منح الرخص أو تعليقها أو سحبها أو تجديدها.

وأيضاً ما جاء في المادة 55 من قانون 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري على تقدم هيئة ضبط السمعي البصري توصيات من أجل ترقية المنافسة في مجال الأنشطة السمعية البصرية، وما ينبغي الإشارة اليه ان مجال التوصيات لهيئة ضبط السمعي البصري يعد ضيقاً، حيث لم يمنح المشرع سلطة الضبط صلاحية إصدار التوصيات إلا في حالة واحدة المشاركة اليها سابقاً، على خلاف المشرع الفرنسي الذي أولى اهتماماً بمجال إصدار المجلس للتوصيات، حيث إلى جانب تقديم التوصيات للحكومة فيما يتعلق بالمسائل المرتبطة بترقية المنافسة طبقاً لنص المادة 17 من القانون رقم 86-1067 المتعلق بحرية الاتصال المعدل⁴، منح المجلس سلطة واسعة لتوجيه التوصيات اللازمة لكل منتجي وموزعي خدمات الاتصال السمعي البصري حول احترام المبادئ المنصوص عليها في القانون والتي تنشر في الجريدة الرسمية، مما يكسبها صفة الإلزام⁵.

¹ - زوار حفيظة، مرجع سابق، ص 85.

² - Hubert de Vauplane et Jean Pierre Bornet, **Droit des marchés financiers**, op.cit, P 137.

³ - Article 26 du règlement intérieur de la COSOB.,op. cit. p 06.

⁴ -Modifié par Loi n°2004-669 du 9 juillet 2004 Liberté de communication - art. 34 JORF 10 juillet 2004

⁵ - خرشي الهام، سلطة ضبط السمعي البصري في ظل القانون رقم 14-04: "بين مقتضيات الضبط ومحدودية النص"، مرجع سابق، ص 65.

ثالثاً: إبداء الآراء الاستشارية

تعتبر الآراء وسيلة تسمح لهيئات ضبط الاقتصادي بتفسير بعض النصوص التشريعية أو التنظيمية بناء على طلب من جهات محددة قانوناً، فهي ذات طابع توجيهي أو تحضيري¹، من الناحية القانونية تعتبر إبداء الاستشارية أقل تأثير كما أنها تسمح لسلطة الضبط بإبداء موقفها وإمكانية التأثير على القرار النهائي في المسائل الهامة، حيث مكن المشرع كل سلطات الضبط من اختصاص استشاري لدى السلطات العمومية تمارسه عن طريق تقديم آراء تخص إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بمجال تدخلها².

فالمجلس الاستشاري للجنة الكهرباء والغاز CREG حول المشرع للوزير الطاقة او الحكومة من خلال المادة 114 من قانون 02-01 توجيهه لإبداء آراء مبررة في مجال الكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات.

وايضاً باستقراء المادة 55 من قانون النشاط السمعي البصري وتحت عنوان المجال الاستشاري، نجد ان المشرع منح لسلطة ضبط السمعي البصري النصيب الوافر من الآراء التي تبدي فيها سلطة الضبط رأياً المتمثلة فيما يلي³:

- تبدي آراء في الاستراتيجية الوطنية لتنمية النشاط السمعي البصري،
- تبدي رأيها في كل مشروع نص تشريعي أو تنظيمي يتعلق بالنشاط السمعي البصري،
- تشارك في إطار الاستشارات الوطنية، في تحديد موقف الجزائر في المفاوضات الدولية حول خدمات البث الإذاعي والتلفزيوني المتعلقة خاصة بالقواعد العامة لمنح الترددات،
- تبدي آراء حول تحديد إتاوات استخدام الترددات الراديوية، في الحزمات الممنوحة لخدمة البث الإذاعي.
- تبدي رأيها بطلب من أية جهة قضائية، في كل نزاع يتعلق بممارسة النشاط السمعي البصري.

وبالرغم من إبداء الآراء الاستشارية عموماً تفتقد لعنصر الإلزام بالنسبة لمخاطبين بها، لكن في مجال عمل السلطات الإدارية المستقلة في إطار ضبط القطاعات، تتمتع بنوع من المصادقية بالنظر لما تتطلبه وظيفة الضبط من مرونة في التدخل، واعتبار هذه القواعد المتمثلة في الآراء والتوصيات مطلباً مهماً للحكومة والسلطة القضائية بالنظر لطبيعة التخصص هذه الهيئات وتميزها بالتقنية العالية، وتدعم هذه

¹ - زوار حفيظة، مرجع سابق، ص 85.

² - مجدوب قوراري، مرجع سابق، ص 106-107.

³ - قانون 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري، السابق ذكره، ص 15.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

المصادقية بواسطة إجراء نشر هذه القواعد للرأي العام¹.

رابعاً: الاقتراحات الاستشارية

يراد بها تقديم هيئة المختصة بالضبط الى سلطة عليا عرض حول مسألة معينة داخلية ضمن اختصاصاته يمكن لهذا الأخير الاخذ باقتراحه كلياً او جزئياً او يقابله بالرفض. فالمشرع نص في المادة 34 من مرسوم التشريعي رقم 93-10 على امكانية قيام لجنة البورصة بتقديم مقترحات نصوص تشريعية وتنظيمية تخص إعلام حاملي القيم المنقولة والجمهور وتنظيم بورصة القيم المنقولة وسيرها والوضعية القانونية للوسطاء في عمليات البورصة، إلى الحكومة. كما أوكل قانون رقم 14-04 سابق الذكر لهيئة ضبط السمعى مهمة القيام بالاقتراحات الاستشارية سيما في الآتي:

- تبدي آراء أو تقدم اقتراحات حول تحديد إتوات استخدام الترددات الراديوية، في الحزمات الممنوحة لخدمة البث الإذاعي، وتقدم هذه الاقتراحات إلى الحكومة².
- كما أناط المشرع لرئيس هيئة الضبط سلطة اقتراح الأمين العام للهيئة الذي يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي³.
- سلطة اقتراح الاعتمادات الضرورية لتأدية مهامها والتي تقيد في الميزانية العامة للدولة⁴.

ما يجب التنويه اليه ان اغلب سلطة ضبط الاقتصادي ملزمة سنويا بإعداد تقريراً خاصاً بوضعية تطبيق القانون المتعلق بأنشطتها ترسل إلى السلطة التنفيذية وفي بعض الأحيان الى سلطة التشريعية⁵، ويمكن أن اعتبار هذا التقرير وسيلة لتنوير سلطة التنفيذية عند اتخاذ المبادرة بإعداد مشاريع القوانين والتنظيمات المتعلقة بأنشطتها، بل يعتبر أحد المصادر المادية الهامة لمشاريع القوانين والتنظيمات لصدوره من متخصصين⁶ حتى وان كانت خالية من أية قيمة إلزامية⁷.

¹ - خرشي الهام، سلطة ضبط السمعى البصري في ظل القانون رقم 14-04: "بين مقتضيات الضبط ومحدودية النص"، مرجع سابق، ص 65.

² - المادة 55 من قانون 14-04، السابق ذكره، ص 14.

³ - المادة 77، المرجع نفسه، ص 16

⁴ - المادة 73، المرجع نفسه.

⁵ - نصت المادة 86: «ترسل سلطة ضبط السمعى البصري سنويا، إلى رئيس الجمهورية وإلى رئيسي غرفتي البرلمان، تقريراً خاصاً بوضعية تطبيق القانون المتعلق بالنشاط السمعى البصري....» قانون 14-04، السابق ذكره، ص 17.

⁶ - قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، مرجع سابق، ص 107.

⁷ - GENTOT M, les autorités administratives indépendantes, OP cit, PP 72-73.

خلاصة الفصل:

تباشر بعض سلطات الضبط الاقتصادي اختصاص وضع القواعد القانونية بموجب النصوص القانونية، غير أن طرق مباشرتها لم تكن بنفس المستوى، حيث منح مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها كممارسة اختصاصا حقيقيا، وبهذا يمكن القول أن كليهما يزايمان السلطة التنفيذية هذه السلطة رغم محدوديتها وتبعيتها، فإسناد للاختصاص التنظيمي لهته السلطات يعد مطلباً هاماً لحل مشكلها التي قد تطرأ عليها أثناء نشاطها وتعمل على حلها في وقتها نتيجة تخصصها في قطاعها تأتي بالعناصر الضرورية للتفكير في وضع أنظمة جديدة أو التعديل تنظيم غير كامل أو معيب.

وما يلاحظ ان المشرع أعطى لبعض السلطات امكانية إصدار قرارات تقنية تمتاز بالعموم والتجريد على غرار قرارات التقنية للجنة الكهرباء والغاز وسلطة ضبط السمعي البصري، كما اعترف لأغلب هيئات سلطة المساهمة في سن قواعد القانونية والتنظيمية في شكل استشارات خدمة للسلطة التنفيذية والتشريعية بحكم تخصصها في القطاع الذي تشرف عليه، وبين هذه وتلك توجد فئة من الصلاحيات توصف بالمرنة تتمثل في سلطة إصدار التوصيات والآراء ووسائل أخرى للتدخل المشابهة، من أهم ميزاتهما أنها مجردة من الإلزام، ومع ذلك تلقى صدى واسع في القطاعات التي تصدر فيها من طرف المعنيين بها من متدخلين ومتعاملين، بالنظر للخصوصيات التي تقدمها فئة السلطات الإدارية المستقلة.

الفصل الثاني: الرقابة على اختصاص
سلطات الضبط الاقتصادي في وضع
القواعد التنظيمية

تمهيد:

تعد الاعمال التي تقوم بها سلطات الضبط الاقتصادي من قبيل الاعمال الإدارية باعتبارها هيئات إدارية تنتمي إلى الدولة، فمن حق السلطة العامة ممارسة رقابة على اعمال هيئاتها¹، لكن ما يميز الرقابة التي تمارسها على هذه السلطة تختلف تماما عن تلك التي تطبقها على مرافقها الكلاسيكية، فالإدارة العامة عادة ما تبسط رقابتها اما بشكل مباشر في شكل رقابة الرئاسية في صورة علاقة المرؤوس بالرئيس المباشر، أو في شكل رقابة وصائية في صورة علاقة سلطة مركزية بالسلطة لامركزية.

انطلاقا من ان المشرع الجزائري أقر لبعض سلطات الضبط الاقتصادي اختصاص وضع قواعد تنظيمية تمتاز العموم والتجريد وهو اختصاص غير مألوف، حيث انه يعد اختصاص أصيل السلطة التنفيذية صاحبة الحق في استصدار قواعد التنظيمية، وكنتيجه لعوامل إيدلوجية وتقنية اعترف لكل من سلطي النقد والقرض (CMC) ولجنة تنظيم عمليات البورصة وتقييمها (COSOB) باختصاص وضع قواعد التنظيمية واعتبارهما سلطتين إداريتين تمتاز بنوع من الاستقلال عن وزير المكلف بالشؤون المالية.

الا ان القاعدة المعمول بها في اغلب البلدان الديمقراطية ضرورة تحقيق الشفافية والمصادقية على جميع القرارات التي تحدثها أجهزتها الإدارية مهما كانت مستواها، ولا يتحقق ذلك الا بفرض الرقابة على اعمالها² لمراقبة سلامة قراراتها، فلجنة البورصة ومجلس النقد والقرض، تعدان سلطتين لهما الحق استصدار انظمة في شكل قواعد عامة ومجردة بشكل مستقل تخضعان لنوع خاص من الرقابة الادارية من قبل السلطة التنفيذية (مبحث أول).

كما قد يشوب لقواعد أنظمة سلطات ضبط الاقتصادي عيب عدم قانونيتها نتيجة لحدوث بعض الاخطاء سيما وإذا اصدرت بدون روية أو على عجل أو تتجاهل بعض القواعد القانونية التي اقرها المشرع³ بهدف تحقيق منافسة بين المتعاملين أو حماية لمصالحهم أو قد تتعارض مع اهداف الادارة العامة لذا وجب التصدي له بإحالتها امام الجهات القضائية لرقابة فحص مشروعيتها (مبحث ثاني).

¹ - فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص 106.

² - شول بن شهرة ومن معه، رقابة سلطة التنفيذية على مجلس النقد والقرض في وضع الانظمة البنكية بين تحقيق مبدأ استقلالية وواقع التشريع الجزائري، مجلة آفاق علمية، المجلد 11، ع 04، سبتمبر 2019، ص 298.

³ - منصور دواد، الرقابة القضائية على منازعات شرعية قرارات سلطات ضبط النشاط الاقتصادي، مجلة المفكر، ع 12، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2015، ص 563.

المبحث الاول: الرقابة الادارية على قواعد التنظيمية لسلطات الضبط الاقتصادي

من المسلم به ان المشرع الجزائري اقر لكلا من سلطتي مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وظيفة تنظيم في مجال المالي الاقتصادي والمالي وذلك من طرف أشخاص يفترض فيهم الاختصاص والتحكم في المجال البنكي والمالي ويمارسونها بشكل حيادي ومستقل¹.

إلا أن هذه الاستقلالية ليست على اطلاقها، فالمشرع اخضعهما لرقابة السلطة التنفيذية في صورة غير مألوفة عن الرقابة التي تمارسها الادارة العامة (مطلب أول)، فالقانون التأسيسي لكل من سلطتين المختصتين بوضع الأنظمة حدد للسلطة التنفيذية مظاهر يمارس من خلالها آلية الرقابة الادارية (مطلب ثاني).

المطلب الاول: رقابة السلطة التنفيذية غير المألوفة على قواعد سلطة الضبط الاقتصادي

تعتبر عملية الادارية من قبيل الأعمال الإدارية التي لا يتصور أن السلطة العامة تتخلى أو تنازل عنها بأي حال من الاحوال، فالسلطة التنفيذية يحق لها رقابة على اعمال سلطة ضبط الاقتصادي والمالي وفق ضوابط محددة قانونا، دون الحق في الرقابة على السلطة الضبط الاقتصادي بحد ذاتها أو على أعضائها، لقد حاول الفقه ايضاح مدى اهمية عملية الرقابة الادارية وفق القواعد العامة مع تحديد اهدافه المرجوة (فرع أول) ومشروعية ممارسة سلطة التنفيذية الرقابة على قواعد التي تسنها كلا من سلطتي مجلس النقد والقرض ولجنة البورصة (فرع ثان). وكذا طبيعة رقابة سلطة التنفيذية على قواعد سلطة الضبط الاقتصادي (فرع ثالث).

الفرع الأول: أهمية عمل الرقابة الإدارية على تنظيمات سلطات الضبط الاقتصادي

لإبراز أهمية العمل الرقابي ينبغي اعطاء تعريف للعمل الرقابي (أولاً)، ثم تبيان الاهداف التي تحققها عملية الرقابة الادارية في القواعد العامة (ثانياً) وتحديد انواعها (ثالثاً).

¹ - محمدي سميرة، سلطات الضبط الإدارية بين الاستقلالية والرقابة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، المجلد 52، ع 04، نوفمبر 2015، ص 43.

أولاً- مدلول الرقابة الإدارية

قبل التطرق إلى التعاريف عملية رقابة الإدارية التي تمارسها السلطة العامة في الدولة لكلا من فقهاء الإدارة والقانون وخصائصها، كان ولابد أن نعرض حول المعنى اللغوي لكلمة الرقابة التي شغلت حيزاً هاماً في الحياة الادارية باختلاف مستوياتها.

أ- الرقابة لغة: يرجع أصلها في معجم الرائد لكلمة رقب يَرْقُبُ: « رَقِباً وَرُقُوباً وَرُقُوباً وَرَقَابَةً وَرِقْبَاناً وَرِقْبَةً وَرُقْبَةً» أي : لاحظته، حرسه، رصده وتتبع سيره واحواله، حذره»¹، كما جاء معناها اللغوي في معجم آخر بمعنى: «رَقِب... الشيءَ: حَرَسَهُ، كَرَقَبَةَ مُرَاقَبَةً وَرِقَاباً»² والرقابة تعني: «المراقبة، وعمل من يراقب الكتب او الصحف قبل نشرها... وفي الاقتصاد السياسي: تعنى تدخل الحكومة...»³

أما في التعبير اللغوي الفرنسي فكلمة الرقابة تتكون من جزأين هما (Contre) أي رقيب، فعل الرقابة مرادفه فعل الفحص والبحث، و(Role) أي الدور الذي يمارسه الفرد في تحقيق نتائج الفحص والبحث. ويمكن القول ان الرقابة في هذا الإطار مرادفة لفعل الإشراف والمتابعة⁴، أما في اللغة الإنجليزية فان كلمة الرقابة تدعى (Control) والتي تعكس معنيين اثنين هما السلطة التي يمارسها الفرد على الأفراد والأشياء، كما تعني الضبط، أي الفحص بقصد التأكد من صحة الأمر⁵.

ب- الرقابة اصطلاحاً: تعددت مفاهيم اصطلاح الرقابة عند الفقهاء الإدارة والقانون لتنوع الزوايا المحددة لمفاهيمه ونعرج فيما يلي على أهمها:

- من الفقهاء الذين عرفوا الرقابة نجد هنري فايل الذي عرف: «تنطوي الرقابة على التحقق إذا كان كل شيء يحدث طبقاً للخطة الموضوعة والتعليمات الصادرة وأن غرضها هو الإشارة إلى

¹ - جبران مسعود، مرجع سابق، ص 399.

² - الفيروز آبادي مجد الدين محمد بن يعقوب، القاموس المحيط، طبعة جديدة، دار الحديث، القاهرة، 2008، ص 659.

³ - المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية الإدارة العامة للترجمات وحياء التراث، ط 4، مكتبة الشروق الدولية، جمهورية مصر العربية، 2004، ص 363.

⁴ - الدوري زكريا وزملاؤه، مبادئ ومدخل الادارة ووظائفها في القرن الحادي والعشرين، اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص 195.

⁵ - نفس المرجع؛ انظر ايضاً: الزعبي ميسون طلاع، دور وحدات الرقابة الإدارية الداخلية في تنمية أعضاء هيئة التدريس في الجامعات الأردنية الحكومية، دراسات العلوم التربوية، المجلد 38، ع 01، الأردن، 2011، ص 218

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

نقاط الضعف والأخطاء يقصد معالجتها ومنع تكرار حدوثها وهي تنطبق على كل شيء معدات أفراد أفعال»¹.

الملاحظ ان الفقيه هنري فايول نظر الى الرقابة من الناحية الوظيفية والتي تعمل بالأساس على التأكد من أن كل شيء في الادارة يتم وفق الخطة الموضوعية والتعليمات الصادرة والمبادئ المعتمدة، وذلك بهدف كشف مواطن الضعف وتصحيحها.

- وهنالك من عرف الرقابة تعريف إجرائيا بقوله ان: «الرقابة نشاط إداري منظم تقوم به الجهة المسؤولة يشمل على الملاحظة المستمرة للأداء وقياس أساليبه ومقارنتها بالمعايير الموضوعية مسبقا لتحديد الانحرافات وتوخي الضعف والخطأ وتحديد أنسب لطرق العلاجية والتصحيحية التي تحقق الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة للمؤسسة لتحقيق أهدافها»².

فهنا تم تعريف الرقابة باعتبارها نشاط تقوم به الإدارة من خلال جمع وظائف الرقابة وتصحيح الأخطاء والعيوب وفق ما هو وارد في خطط له لتفادي حدوثها في المستقبل.

- وعرفها آخر بأنها: «وظيفة من وظائف الإدارة تمارس على إدارة المؤسسات وأعمالها وتمارسها عادة الهيئة المختصة فيها بالإشراف عليها، مما حدا بالبعض إلى تسميتها بالرقابة الفنية»³

هذا التعريف اعتبر كذلك عملية الرقابة وظيفة تقوم بها جهة صاحبة الاشراف على المنظمة بحد ذاتها وعلى نشاطاتها، ولكن دون ان يحدد طبيعة الرقابة والغاية المرجوة من عملية الرقابة.

- بينما عرفها الأستاذ عمار عوابدي على انها: «هي رقابة السلطات والأجهزة الإدارية المركزية واللامركزية لنفسها ولأعمالها أي أن تراقب السلطة الإدارية ما يصدر من أعمال وتصرفات

¹ - أبو مصطفى عبد الكريم، "الإدارة والتنظيم" المفاهيم الوظائف - العمليات، (د.ن)، (د.ب)، 2001 ص 246؛ طلق عوض الله السواط، وزملائه، الإدارة العامة: المفاهيم الوظائف الأنشطة، دار حافظ للنشر والتوزيع، (د. ب)، (د.ت)، ص 176.

² - بلوم السعيد، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية: دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات والجرارات بالسوناكوم، رسالة شهادة ماجستير في تنمية وتسيير الموارد البشرية، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، (د-ت)، ص 31

³ - Missoum sbih, *l'administration publique algerienne*, librairie hachette, paris, 1973, p74.

للتأكد من مدى مشروعيتها، ثم تقوم بتصحيحها أو تعديلها أو إلغائها أو سحبها حتى تصبح أكثر اتفاقا وانسجاما مع أحكام وقواعد القانون السائد في الدولة»¹.

يبدو من تعريف الاستاذ عمار عوابدي اقتصر عملية الرقابة الادارة على ذاتها (رقابة داخلية فقط) دون الاشارة الى عملية الرقابة الادارية التي تقوم بها السلطات العامة على الادارات الاخرى الخارجية في صورة رقابة الوصائية التي تمارسها السلطات المركزية على السلطات اللامركزية.

إن ما يمكن أن نستخلصه مما سبق ذكره يمكن القول إن الرقابة الإدارية هي عملية تقوم السلطة العامة في الدولة على اعمالها أو أجهزتها أو موظفيها التابعين لها، أو على منظمة أخرى لها علاقة بها مباشرة أو غير مباشرة بغرض تصحيح الانحرافات ما يصدر عنها من أعمال وتصرفات لفحص مدى مشروعيتها، اما بتصويبها أو تعديلها أو إلغائها أو سحبها، وفق للقواعد القانونية القائمة في الدولة.

ج- خصائص الرقابة الإدارية الفعالة:

لكي تتمكن الرقابة الإدارية من القيام بمهامها بشكل أمثل وفعال، ويتجسد لها النجاح لا بد من أن تمتاز بالميزات التالية:

1 – الرقابة تمتاز بالوضوح: هذا يعني أن تختار إدارة الرقابة الوسائل الواضحة التي تمنع الوقوع في التناقض أو الازدواجية مع الأجهزة المشابهة في العمل، وأن تعمل على تحديد هذه الوسائل بشكل يسمح لجميع الأجهزة الخاضعة للرقابة أن تلم بها، فالهدف التوجيه والارشاد والتصحيح، وليس التصيد للأخطاء فقط².

2 – الرقابة تكون بشكل مرن: وهذه خاصية مهمة في نجاح الرقابة الادارية، وهذا يعني أن تكون وسائل الرقابة الإدارية وأساليبها وخطواتها قابلة للتغيير والتعديل والتطوير حسب ظروف العمل ومستجداته³، فلا يتصور ان تتصف الرقابة بالتشدد.

¹ - عوابدي عمار، عملية الرقابة على أعمال الإدارة العامة، د.م.ج، الجزائر، 1982، ص 10

² - بوسلف أمال، الرقابة التنظيمية ودورها في تحسين أداء العمال، مذكرة ماجستير تخصص علم الاجتماع العمل والتنظيم، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2016/2015، ص 49.

³ - ميسون طلاع الزعي، مرجع سابق، ص.ص 217-218.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

3 - الرقابة تمتاز بالملاءمة: حيث تشترط أن تتناسب الرقابة مع طبيعة الأعمال المكلفة بها كل مؤسسة والتي تؤدي إلى اختلاف في الخطط والبرامج في ضوء ظروف المؤسسة وأهدافها وتمويلها¹.

4 - الرقابة مجانية: يجب أن تمتاز الرقابة بانها قليلة التكاليف، ولا تشكل عبئاً على موارد الإدارة².

ثانياً- أهداف عملية الرقابة الإدارية:

تعد الوظيفة الرقابية هامة لكل مهما إدارة باختلاف مستوياتها، فلا يمكن تصور جود مرافق عمومي تم تحديد نشاطه وهياكله وموظفين بهدف تحقيق هدف عام من دون فرض رقابة عليهم، حيث أن الرقابة الإدارية تضبط الأمور وتدفعها نحو التوازن³. وفيما يلي بعض الفوائد والأهداف للرقابة الإدارية في الإدارة العامة:

- تفيد عملية الرقابة الإدارية بالتأكد من أن القوانين مطبقة تماما للنصوص واللوائح القانونية للدولة، وأن القرارات الصادرة محل احترام من طرف الجميع⁴، من دون تحيز لجهة معينة
- من أبرز الأهداف التي تحققها عملية الرقابة الإدارية، أنها تحدّ من الأخطاء أو الانحرافات وتساعد على عدم تراكمها، وكذلك فإن الرقابة تساعد الإدارة على التكييف مع البيئة الخارجية نظرة للتغيرات التي تحدث داخل المنظمة وخارجها بين فترة وضع الأهداف وتحقيقها. والرقابة هي التي توفر للإدارة المعلومات لتستطيع التكييف مع البيئة⁵.
- تساعد الإدارة على تحقيق النجاح، وذلك بالتأكد من أن الخطة تتحرك في مسارها المرسوم⁶، والتأكد من مدى نجاعة تنفيذ المهام المخططة والمسطرة لها في الإدارة

¹ - بوسفت آمال، مرجع سابق، ص 48.

² - الزعبي ميسون طلاع، مرجع سابق، ص 217.

³ - الدوري زكريا وزملاؤه، المرجع السابق، ص 203.

⁴ - ثابت عبد الرحمان، إدريس، جمال الدين محمد المرسي، الإدارة الإستراتيجية مفاهيم ونماذج تطبيقية، ط1، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2002، ص 430.

⁵ - الدوري زكريا وزملاؤه، مرجع سابق، ص 203.

⁶ - بلوم السعيد، مرجع سابق، ص 45.

ثالثاً- أنواع الرقابة الإدارية:

شكل تحول الدولة من دولة حارسة الى دولة متدخلة زيادة في عدد وظائفها ومهامها وما ترتب عنه زيادة مسؤولياتها، وخلق العديد من الهياكل الإدارية¹ سواء على مستواها المركزي أو اللامركزي أو احدات هيئات مستقلة كما هو الحال بالنسبة لسلطات الإدارة المستقلة ذات طابع الاقتصادي والمالي موضوع الدراسة، ولعل ذلك الواقع يفرض ان تكون هناك أنواع متعددة ومختلفة من الرقابة حتى يتسنى للدولة الامام بمختلف جوانب الأنشطة التي فوضتها إليهم بما يتماشى والقوانين الدولية والمصالح العامة. وتتعدد أساليب ومعايير الرقابة في القواعد العامة ويمكن تقسيمها حصرها في الآتي:

أ- حسب طبيعة الجهاز الرقابي: ويمكن تقسيمها النوعين التاليين:

- 1- أجهزة الرقابة الإدارية المالية: والتي تقوم به أجهزة إدارية متخصصة بالشق المالي كالمراقب المالي، عن طريق رقابة القبلية السجلات والمستندات والدفاتر للمحافظة على المال العام.
- 2- أجهزة الرقابة الإدارية الوظيفية: تقوم بها أجهزة عليا على أجهزة دنيا لمعرفة مدى مطابقة تصرفاتهم لقوانين وتنظيمات الدولة.

ب- حسب طبيعة العمل الرقابي: اين تنصب العمل الرقابي على ثلاث مجالات الآتية:

- 1- رقابة على الأشخاص: يتم فيها الرقابة على الأشخاص المشرفين على التسيير سواء على مستوى المركزية واللامركزية
- 2- رقابة على الهيئة: ومن مظاهرها مثلا تملك السلطة العامة الحق في حل مجلس وتجريد أعضائه كمنتخبين وفق حالات وإجراءات محددة قانونا
- 3- الرقابة على الاعمال: وهو نراه مجسدا كثيرا في الرقابة الوصائية التي تقوم بها الجهة الوصية نحو اعمال الهيئة الموصي عليها تتخذ في القواعد العامة احدى المظاهر التالية²:

¹ - السواط طلق عوض الله، وزملائه، مرجع سابق، ص 176.

² - جنح محمد رضا، القانون الإداري، ط 2، مركز النشر الجامعي، الجزائر، 2008، ص ص 83-84؛ بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، ط 02، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص ص 181-182. ؛ بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص ص 54-55.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

- **التصديق:** وهو الإجراء الذي بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية أن تقرر بأن عملا معيناً صادراً من جهة إدارية لامركزية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ أي قابلاً للتنفيذ لعدم مخالفته لأية قاعدة قانونية او بالمصلحة العامة

- **الإيقاف:** يتمثل في إرجاء تنفيذ قرار صادر عن الهيئة اللامركزية لمدة معينة.

- **الإلغاء:** يتمثل هذا الإجراء الذي بمقتضاه يمكن للجهة الوصية إنهاء آثار القرار الصادر عن الجهة اللامركزية لمخالفته لقاعدة قانونية او النظام العام.

- **الحلول:** وهو الاجراء الذي بمقتضاه يمكن لسلطة الوصية بالقيام وبشكل استثنائي محل الجهة اللامركزية للتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها بقصد أو لعجز أو لإهمال منها. ويجب ان يستند الحلول على نص قانوني يجيز ذلك.

ج - حسب طبيعة الجهة الخاضعة لها: ويمكن تمييزها الى النوعين التاليين:

1- الرقابة الرئاسية:

يراد بالسلطة الرئاسية في القانون الإداري على انها مجموعة الاختصاصات التي يباشرها رئيس في مواجهة مرؤوسيه، تجعل هؤلاء المرؤوسين يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع¹،

2- الرقابة الوصائية:

التي يراد بها مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على اشخاص السلطات اللامركزية وعلى اعمالهم بهدف حماية المصلحة العامة².

فالرقابة الوصائية³ تعد أداة قانونية بموجبها تحقق وحدة الدولة من خلال إقامة علاقة قانونية ومستمرة غير منقطعة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية، والوصاية يضمن للهيئات المستقلة سلطتها في اتخاذ القرار وفق الحدود التي قررها القانون.

¹ - فالسلطة الرئاسية وهي موجودة بقوة القانون دون الحاجة إلى نص يقرها لأنها من موجبات النظام المركزي، واختصاص يمنحه القانون للرئيس رعاية للمصلحة العامة وحسن سير المرفق العامة / انظر: عوابدي عمار، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، د.ت، ص 216.

² - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، ط 02، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 177.

³ - ان اطلاق اصطلاح الوصاية الإدارية كانت محل جدل بين فقهاء القانون فالمنكرون للمصطلح ينظرون ان هذه التسمية لاتعبر عن المراد بها نظرا للاختلاف الجوهرى بين نظام الرقابة الإدارية ونظام الوصية المعروف في القانون الخاص والقائم على أساس نقص

الفرع الثاني: مشروعية رقابة السلطة التنفيذية على قواعد سلطة الضبط الاقتصادي

أُتفق الفقه والقضاء على ان مبدأ المشروعية يراد به خضوع الإدارة للقانون¹، أي حكم سيادة القانون في مفهومه الواسع²، أما في مفهومه الإصطلاحي هو خضوع الدولة بجميع سلطاتها وأجهزتها وأعمالها المختلفة لحكم سيادة القانون في معناه العام³.

هذه القاعدة تقتضي خضوع جميع الأجهزة في تصرفاتها وأعمالها لأحكام ومبادئ وقواعد النظام القانوني السائد في الدولة، وكل مخالفة لذلك يكون عملها غير مشروع ويكون موضوعا للطعن فيه بعدم المشروعية أمام الجهات المختصة، وتوقيع الجزاءات القانونية المقررة عن عدم مشروعيتها⁴.

أما فيما يخص مبدأ مشروعية عملية الرقابة الإدارية فهو يقوم على ركزتين هامتين هما⁵:

- يجب على أي إدارة ان تكون خاضعة للقانون، فعند قيامها أي تصرف سواء قانوني أو مادي يجب أن يكون مطابقا للقانون مهما كان نوعه ودرجته.

الاهلية، بينما الهيئات الإدارية تتمتع بالشخصية القانونية وهي مؤهلة لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات، بينما يرى جانب آخر وعلى رأسهم دكتور سليمان طماوي على جواز اطلاق كلمة الوصاية الإدارية على اعتبار ان القانون الإداري استعار كثير من اصطلاحات القانون الخاص واندجت فيها بمعنى مغاير / انظر بوضياف عمار، **الوجيز في القانون الإداري**، مرجع سابق، ص 177-179؛ بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 52.

¹ - يجب تنويه ان الفقه لم يتفق في تحديد المعنى الدقيق لاصطلاح الخضوع للقانون، ذلك ان بعضهم يستخدم تعبير المشروعية والشرعية كمترادفين، إلا أن استعمال التعبيرين كمترادفين ليس منضبطة، فمبدأ الشرعية يشير إلى خضوع الإدارة للقانون فالمؤسس الدستوري الجزائري استعمله في المادتين 158 و160 من الدستور ترجمة عن مصطلح الفرنسي *légalité* منه ان القول بان هيئة ما شرعية يعني انها قامت على أسس دستورية.، بينما يشير مبدأ المشروعية الى معنى أوسع من ذلك يشمل فوق مبدأ الشرعية بما يعنيه من خضوع الإدارة حتى لمبادئ القانون الطبيعي . بينما أشار البعض إلى أن لمبدأ المشروعية معنيان أحدهما واسع يعنى خضوع الدولة بكافة سلطاتها للقانون، والآخر يشير إلى خضوع الإدارة فقط للقانون.

كما ويذهب البعض الآخر للقول بان مبدأ المشروعية هو مبدأ سيادة القانون أو مبدأ الدولة القانونية بما يعنيه من خضوع الدولة بكافة سلطاتها للقانون، أي يجب أن تتوافق كل التصرفات التي تصدر من سلطات الدولة مع أحكام القانون. / انظر: بوحيدة عطاء الله، **الوجيز في القضاء الإداري: تنظيم عمل اختصاص**، ط 03، دار هومه، الجزائر، 2014، ص 07؛ انظر أيضا: علاونة فادي نعيم جميل، **مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه**، أطروحة ماجستير قانون العام، جامعة النجاح الوطنية نابلس، فلسطين، 2011، ص 12. /

² - بوحيدة عطاء الله، **الوجيز في القضاء الإداري: تنظيم عمل اختصاص**، مرجع سابق، ص 12.

³ - علاونة فادي نعيم جميل، مرجع سابق، ص 13.

⁴ - عوابدي عمار، **مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية**، مرجع سابق، ص 511.

⁵ - سويقات احمد، **الرقابة على اعمال الإدارة العمومية في الجزائر**، أطروحة دكتوراه فرع القانون العام، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2015/2014، ص 22.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

- يجب تحديد طبيعة الاختصاص الإداري بكل دقة لان هذا التحديد يساعد على رقابة الاعمال الإدارية ومدى مشروعيتها.

وتكريسا لذلك فإن التشريع الجزائري كغيره من الدول تضمن دستورها¹ ونصوصها القانونية² على آلية الرقابة الإدارية من اجل إعطاء أكثر شفافية ومصداقية لمعرفة مدى مطابقة اعمال أي جهة إدارية باختلاف مستوياتها للقوانين الدولة، فالمشرع ولم يستثنى منها أي أحد، حيث ان عملية الرقابة فرضها على حتى على سلطات الإدارية المستقلة سيما ذات طابع الاقتصادي والمالي.

فبالعودة الى نصوص المنشأة لسلمتي ضبط لكلا من مجلس والنقد والقرض ولجنة البورصة نلاحظ المشرع عندما اعطى لبعض سلطات الضبط الاقتصادي اختصاص التنظيمي كان كوسيلة ضرورية لقيامها بوظائفها³، وليست كجزء من السلطة التنظيمية الممنوحة للسلطات الدستورية لكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول⁴. لكن ليس على اطلاقه، فقد أخضعها المشرع لآلية الرقابة حتى

¹ - تضمن الدستور الجزائري أحكاما مهمة للغاية فيما يخص عملية الرقابة، ومن تلك الأحكام أن رئيس الجمهورية حامي الدستور، وأن البرلمان يراقب عمل الحكومة عن طريق الآليات التالية المتمثلة في الاستجواب واستماع اللجان الأعضاء الحكومة وتوجيه الأسئلة الكتابية والشفوية وإنشاء لجان التحقيق لرقابة في القضايا ذات المصلحة العامة. انظر المواد 84، 150، 151، 180، 181، من تعديل دستوري 2016.

² - مثلاً ما جاء في المادة 07 من مرسوم المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن والتي نصت على انه: «يجب على الإدارة أن تمارس رقابة صارمة في جميع مستويات المراتب السلمية على سلوك أعوانها وانضباطهم. ويجب أن تتأكد دوما بأنهم يضطلعون بمهامهم في كنف احترام حقوق المواطنين احتراماً دقيقاً». مرسوم رقم 88 - 131 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق 4 يوليو سنة 1988، ج. ر.ج، ع 27، صادرة 06 يوليو 1988، ص 1014.

³ - اعترف المشرع الفرنسي أيضا لبعض السلطات الإدارية المستقلة بالسلطة وضع قواعد التنظيمية، كما يرى بأن منح هذه السلطة لا يكون إلا في الحالات التي تتطلب التدخل التقني، وعلى هذا الشأن استبعد المجلس الدستوري الفرنسي في الدفوع المثارة بشأن المادة 21 من الدستور الفرنسي والتي تخول السلطة التنظيمية التنفيذية لرئيس الحكومة فقط اعتراف بمنح لبعض سلطات الإدارية المستقلة بالاختصاص التنظيمي.

- Frédéric COLIN, **Droit public économique**, 3 éditions GUALINO lextenso, PARIS, 2011. p269

- Décision de la commission constitutionnelle française, n° 88-240 en 17/01/1987

انظر: عروسي ساسية، مرجع سابق، ص.ص 103-104.

⁴ - بموجب المادة 143 من التعديل الدستوري 2016 والتي جاء: « يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول. ».

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

لاتعارض أو تخرج عن السياق العام لسياسة الحكومة¹، وذلك وفق احدى لإجراءين: إجراء المصادقة أو الموافقة من طرف الوزير المكلف بالشؤون المالية.

يبدو ان المشرع الجزائري تأثر بالمشرع الفرنسي حينما أقر بمشروعية إجراء الرقابة على لجنة البورصة الفرنسي في التقنين النقدي والمالي²، بخلاف أنظمة لجنة البورصة للولايات المتحدة الأمريكية (SEC)³، التي تخضع لرقابة البرلمانية بدل السلطة التنفيذية، اذ تبقى الأنظمة مرهونة بعدم رفضها من طرف الكونجرس من خلال أعماله شرط الفيتو⁴.

إنطلاقاً من ذلك فإن مشروعية عملية الرقابة الإدارية لبدا ان تستند في وجودها إلى نصوص عامة، سواء كانت دستورية أو تشريعية أو تنظيمية أو إلى النصوص الأخرى⁵، فلا يتصور قيام وجود سلطة عامة بدون رقابة، الا ان الاشكال الذي يثار كيف يتم رقابة على سلطة تحوز على نوع من استقلالية كما هو الحال بالخصوص سلطات الضبط الاقتصادي وهو ما نعالجه في الفرع التالي.

الفرع الثالث: طبيعة رقابة السلطة التنفيذية على قواعد سلطة الضبط الاقتصادي

يعتبر منح اختصاص وضع قواعد تنظيمية لسلطة ضبط الاقتصادي في الجزائر بحد ذاته إشكالا سيما في مواجهة بعض الأحكام الدستورية، فالاختصاص التنظيمي وفق لأحكام الدستور ممنوح لكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول.

فالمشرع الفرنسي قد حاول معالجة هذه الإشكالية عن طريق الاعتراف للسلطات الإدارية المستقلة بنظام قانوني هجين⁶، وهو الامر الذي جعل المشرع الجزائري يحدو حدوه، إلا أن إشكالية استقلاليتها تبقى بارزة اتجاه القانون الأساسي في الدولة، والتساؤل الذي يثار هنا ما موقع سلطة

¹ - خاصة في ظل التعديل الدستوري 2016 نصت مادته 43 على أن الدولة تكفل ضبط السوق.

² - Art L 621-6 «pour l'exécution de ses missions l'autorité des marchés financiers prend un règlement général qui est publié au journal officiel de république Française après homologation par arrêté du ministre chargé de l'économie». Voir loi n° 2003-706 du 01 aout 2003 de Code monétaire et financier, site web : <https://www.legifrance.gouv.fr>, 28-09-2019,18h03

³ - Voir: Securities Exchange USA Act Of 1934, As Amended Through P.L. 115-141, Enacted March 23, 2018.

⁴ - حرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، مرجع سابق، ص 211.

⁵ - سويقات احمد، مرجع سابق، ص 24.

⁶ - نشادي عائشة، مرجع سابق، ص 140.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

الضبط الاقتصادي بالنظر الى استقلاليتها مع آلية الرقابة الادارية التي تمارسها السلطة التنفيذية نحوها بمناسبة قيام كلا من مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بوضعها لقواعدهما التنظيمية هل هي رقابة رئاسية أم وصائية أم من نوع خاص؟.

أولاً- عدم خضوع سلطات الضبط الاقتصادي المختصة بالأنظمة لرقابة السلطة الرئاسية:

المشروع الجزائري لم ينص في مسألة خضوع كل من لجنة البورصة ومجلس النقد والقرض لسلطة رئاسية للوزير المالية أو لجهة اخرى، كما هو الحال مع سائر سلطات ضبط الاقتصادي الاخرى. التي لم ينص المشروع صراحة على استقلاليتها أمر مفترض أكثر من أن يكون مؤكدا¹، وهذا في ظل غياب نصوص صريحة في القانون توضح ذلك.

استقر الفقه على ان السلطة الرئاسية تمارس في القواعد العامة من خلال احدى المظهرين هما:

- سلطة الرئيس على شخص المرؤوس: وتتجلى السلطة الرئيس في حق تعيين المرؤوس ونقله وترقيته وعزله، وتأديبه يمارسها في حدود القانون²، هذا المظهر لا نراه ينطبق على مجلس النقد والقرض لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها. وإن كانت السلطة التنفيذية تتمتعان بصلاحيه تعيينهما، إلا أنه لايمكنهما ترقيةهما أو عزلهم أو توقيع الجزاء عليهم، وعليه فإن المظهر الأول من مظاهر السلطة الرئاسية لا ينطبق عليهما.

- سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسة: فالرئيس يمارس هذه السلطة عن طريق: سلطة التوجيه للمرؤوس عن طريق إصدار الأوامر والتعليمات والتوجيهات، اضافة الى حق الرئيس في ممارسة الرقابة على هذه الاعمال التي قام بتوجيهها إليهم³، وامكانية الغاء تصرفات المرؤوس كلياً أو جزئياً، هذا المظهر ايضا لا نلمس وجوده في مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة وتقييمهما، فهما

¹ - كما هو حال لجنة الاشراف على التأمينات التي تتصرف إدارة رقابة بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات لدى وزارة المالية وفق للمادة 209 من أمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات المعدل بموجب القانون رقم 06-04، وللإشارة فان اللجنة تتألف من تشكيلة تضم خمسة (05) أعضاء من بينهم رئيس يختارون لكفاءتهم، لاسيما في مجال التأمين والقانون والمالية بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح وزير المكلف بالمالية. / انظر المادة 209، 209 مكرر، 209 مكرر¹، 209 مكرر² من القانون رقم 06-04 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق ل 20 فبراير 2006، يعدل ويتمم الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 23 شعبان 1415 الموافق ل 25 يناير 1995 والمتعلق بالتأمينات.، ج.رج.، ع 15، الصادر في 12 مارس 2006، ص 07.

² - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 159.

³ - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 160.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

لا يتلقيان أوامر أو تعليمات أو غيرها لا من رئيس الجمهورية ولا الوزير الاول ولا من هيئة أخرى مما ينفي خضوعهم للسلطة الرئاسية.

إن الرقابة الإدارية الوصائية أو الرئاسية التي تطبقها السلطة العامة على مستوى الإدارات العامة المركزية واللامركزية لا يمكن تطبيقها مبدئياً على سلطات الضبط الاقتصادي، رغم عدم حيازة أغلب على الشخصية المعنوية ومع ذلك تتمتع بقدر كبير من الاستقلالية فهي غير تابعة لأي جهة إدارية عليا و لا تدخل في إطار اللامركزية ولا السلطة السلمية وخاصة أنها لا توجه لها التعليمات من سلطات التقليدية التي تعتبر العنصر الرئيسي لها¹، فاستبعاد سلطات الضبط الاقتصادي من الخضوع للسلطة الرئاسية للسلطة التنفيذية بالرغم من خاصية الاستقلالية يعد ركيزة أساسية في وجود استقلاليتها²، إلا أنه يوجد في الواقع مفترض أكثر منه حقيقة³.

ثانياً: عدم خضوع سلطات الضبط الاقتصادي المختصة بالأنظمة لرقابة السلطة الوصائية:

تتمتع الإدارات اللامركزية بالشخصية المعنوية بمقتضى القانون، رغم ذلك تخضع جل أعمالها تصرفاتها للإدارة المركزية وفق نظام يعرف بالوصاية، فعلى عكس الرقابة الرئاسية المفترضة التي تتم بقوة القانون فان الوصاية الإدارية لا تمارس إلا بوجود نص صريح من المشرع يقرها عملاً بقاعدة "لاوصاية بدون نص".

بالرجوع إلى النصوص المنشأة لبعض سلطات الضبط الاقتصادي، نجد أنها نصت على استقلاليتها عن السلطة التنفيذية، رغم ذلك لم تعترف لأغلبها الشخصية المعنوية، كما هو حال مجلس النقد والقرض فالمشرع لم ينص على تمتعها بالشخصية المعنوية ولم ينص صراحة لخضوع أعماله لوصاية وزير المالية أو أي جهة أخرى، بخلاف لجنة تنظيم البورصة التي فصل المشرع الأمر بوصف اللجنة بسلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي بمناسبة تعديل 2003⁴،

¹ - حمليل نواره، مرجع سابق، ص 58.

² - سويلم محمد، مرجع سابق، ص 259.

³ - فارح عائشة، ضبط نشاط التأمين في القانون الجزائري، اطروحة دكتوراه تخصص القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 13 سبتمبر 2017، ص 39.

⁴ - عندما ظهرت ملامح السوق المالية الجزائرية بمناسبة صدور المرسوم التشريعي رقم 93-10 لم يشر المشرع التكييف القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة وتقييمها. مما دفع الفقه إلى البحث في هذا الموضوع، وانتهى بعضهم إلى أنها هيئة إدارية والبعض

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

لكن يشر ايضا لمسألة خضوع أعمال اللجنة الى الرقابة الوصائية، وهو نفس النهج اتخذه بخصوص باقي السلطات الضبط الاقتصادي التي تتمتع بالشخصية المعنوية، كمجلس المنافسة أو هيئة ضبط السمعي البصري مثلا تخضع للوصاية الإدارية¹، لكون الوصاية تعد رقابة استثنائية لا يمكن افتراضها.

ثالثا: خضوع سلطات الضبط الاقتصادي المختصة بالأنظمة لرقابة السلطة التنفيذية من نوع خاص غير مألوف:

الحقيقة ان المشرع الجزائري لم ينص في الامر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض ومرسوم التشريعي 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة ولا في تعديلاتهما على خضوع مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة وتقييمها في تأديته لمهامه لا للسلطة الرئاسية ولا لوصاية الوزير المكلف بالشؤون المالية ولا لجهة اخرى²، لكن التساؤل الذي يتم طرحه هل غياب نص قانوني ينفي

الآخر إلى أنها هيئة شبه قضائية. كان ذلك قبل صدور القانون رقم 03 / 04، الذي عدل المادة 20 منه، والتي جاء نصها: «تؤسس سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي...» / انظر قانون 03-04، يعدل ويتم المرسوم التشريعي رقم 93-10 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل والمتمم، السابق ذكره، ص 23.

¹ - نجد في التشريع الجزائري بعض الهيئات الادارية المستقلة منعدمة الاستقلالية وقرارتها التي تصدرها تخضع للوصاية وهو ما تجسد في الديوان الوطني المهني للحليب ومشتقاته، وذلك عند تدخل المشرع في المرسوم التنفيذي رقم 97/247، الذي ذكر صراحة أن الديوان الوطني المهني للحليب ومشتقاته تابع للوزارة الوصية هي وزارة الفلاحة، ومن الأمثلة على ذلك هو صدور قرار عن وزير الفلاحة، المؤرخ في 12 سبتمبر 2011، المتضمن الموافقة على التنظيم الداخلي للديوان الوطني المهني للحليب ومشتقاته، إذ جاءت المادة الأولى منه تنص على أنه: " تطبيقا لأحكام المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 247/97 المؤرخ في 3 ربيع الأول عام 1418 الموافق لـ 8 يوليو سنة 1997 المذكور أعلاه، يهدف هذا القرار إلى الموافقة على التنظيم الداخلي للديوان الوطني المهني للحليب ومشتقاته الذي يدعى في صلب النص الديوان " / انظر ج.ر.ج، ع 49، الصادر في 09 سبتمبر 2012، ص 18.

² - انطلاقا من أن كلمة الاستقلالية تعني عدم خضوع هذه الأجهزة لأية رقابة وصائية كانت أو إدارية، مع عدم تلقيها أية تعليمة أو وصاية من أية جهة. ولا تخضع ايضاً لمبدأ التدرج الهرمي الذي تتميز به الإدارة والهياكل المكونة لها، كما لا تعتبر لجائاً استشارية ولا مرافق عامة، فإن استقلالية الأجهزة الادارية تثير أكثر من اشكالا سيما امام الدستور فالمادة 99 / ف 6 من تعديل الدستور 2016 تنص: «يمارس الوزير الأول، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، الصلاحيات الآتية: - يسهر على حسن سير الإدارة العمومية». فاذا كانت هيئات الضبط الاقتصادي سلطات ادارية فهي تخضع للسلطة التنفيذية إلا أن استقلاليتها تعفيها من خضوعها لرقابة السلطة التنفيذية، وبالتالي التشكيك في الطابع الاداري لهذه السلطات، لكن بعد تحليلنا للنصوص المنشئة لها وجدناها لا تزال قاصرة من عدة جوانب، سيما على المستوى العضوي والوظيفي فلا تتوفر على ضمانات كافية بل وجدنا أنما استقلالية نسبية، وهو ما يشتهه الواقع العملي

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

خضوعهما للسلطة الرئاسية أو الوصاية الإدارية يعني أنهما مستقلين عن السلطة التنفيذية استقلالاً وهماً أم من نوع خاص غير مألوف؟

الواقع القانوني يقر بأن آلية الرقابة الإدارية تتعارض مع مسألة استقلالية سلطات الضبط الاقتصادي سيما وأن المشرع تبناه بشكل إيمائي فالنظام الجزائري قائم على تمركز السلطة في يد السلطة التنفيذية والتي لا تقبل التخلي عن الصلاحيات التنظيمية لسلطات الضبط الاقتصادي¹، فيرى جانب من العارفين بخصاي القانون الاقتصادي الجزائري بأن مسألة استقلالية سلطات الضبط الاقتصادي ماهي إلا مجرد خيال ووهم لا يمكن تصوره بإطلاق كلمة الاستقلالية عليها يعد اصطلاحاً غير مألوف ولا يتناسب مع الصورة التقليدية للإدارة²، وأن تكريسها في النصوص القانونية، فما هي إلا ذات طابع تزييني موجهة للاستهلاك الأجنبي : كالدول الغربية والهيئات الدولية كالبنك العالمي وصندوق النقد الدولي³، فالسلطة التنفيذية لها تأثير بشكل أو بآخر على استقلالية السلطات الضبط الاقتصادي سواء من الجانب العضوي (التعيين، العزل التعسفي⁴ ...)، أو من الجانب

-ZOUAIMIA Rachid, **les autorités administratives indépendante et le régulation économique**, op. cit, p 20.

نظراً أيضاً - حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مرجع سابق، ص 88؛ قبحوش الوليد، الرقابة على أعمال السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة ماجستير في القانون فرع الدولة والمؤسسات، جامعة الجزائر 1 كلية الحقوق سعيد حمدين، موسم 2016/2017، ص 113.

¹ - بالمقارنة بالنظام الفرنسي الذي حاول إيجاد حل لهذا الإشكال من خلال الاعتراف بمركز ثنائي لصالح السلطات الإدارية المستقلة، فالجلسل الدستوري الفرنسي يفترض أن هذه السلطات تتداخل مع الأسس الدستورية في كون ان ونشأتها تماشى مع أحكامها. وبالتالي توصل إلى الحوصلة الصعبة بين الطابع الإداري لهذه الهيئات والاستقلالية التي تتمتع بها إزاء السلطة التنفيذية، لكن بشكل تحفظي أن تكون هذه الاستقلالية مزدوجة التأطير والذي يتمثل في:

- خضوع وامثال السلطات الادارية المستقلة القانون.

- تحديد وحصر اختصاصات التنظيمية لهذه الهيئات بحيث يكون الاحتفاظ بالسلطة التنظيمية العامة للحكومة.

- TEITGEN-COLLY C., **Les instances de régulation et la constitution**, Revue de droit public et de la science politique en France et a l'étranger, 1990, p. 21.

- انظر: حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، المرجع السابق، ص 89.

² - "Dans le domaine des structures administratives, le terme d'indépendance est inusité et ne correspond pas à l'image traditionnelle de l'administration..."

Voir: Guédon Marie-José, **op. cit**, p 36.

³ - انظر: حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مرجع سابق، ص 90.

⁴ - والمثال على ذلك، تم عزل السيد عبد الرحمن الرستمي حاج ناصر محافظ بنك الجزائر السابق بصفته رئيس مجلس النقد والقرض بعد سنتين من تعيينه وكلف بمهام اخرى. (أي من جويلية 1990 الى غاية جويلية 1992).

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

الوظيفي من خلال آلية الرقابة باختلاف صورها (طلب القراءة الثانية، الحلول، اقتراح نشر التنظيم بالموافقة، حق التدخل)

فيما يرى جانب آخر من الباحثين في هذا المجال ان سلطات الضبط الاقتصادي المختصة بالتنظيم تعمل وفق القانون بنوع من الاستقلالية، خاصة وأنها تتمتع بطابع اداري غير مألوف مما يسمح لها بالتدخل والتنظيم في المجالات الاقتصادية بشكل حيادي لضمان منافسة الحرة وحماية حقوق المتعاملين الاقتصاديين¹، وأن تدخل السلطة التنفيذية بآليات الرقابة الادارية على تنظيمات التي تضعها سلطات الضبط الاقتصادي لا يمكن تصورها رقابة رئاسية أو وصائية المعمول بها في اجهزة الادارة العامة، وانما هي رقابة من نوع خاص على حدّ قول الاستاذ G. Timsit بأنها "تقنيات جديدة للرقابة على هذا النوع الجديد من الهيئات"² فقيام السلطة التنفيذية صاحبة الاختصاص التنظيمي بعملية الرقابة الادارية على القواعد التي تسنها كلا من مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة وتقييمها حصرها المشرع وفق اجرائي طلب اعادة القراءة الثانية بالنسبة لأنظمة مجلس النقد والقرض دون الزمها بالأخذ بمقترحات وزير المالية، وجراء الموافقة وزير المالية بالنسبة لأنظمة لجنة البورصة قبل نشره في الجريدة الرسمية، كل ذلك بهدف تصويب النصوص القانونية التي تسنها سلطات الضبط الاقتصادي وفق قوانين الدولة وبرنامج السياسة العامة للدولة.

-انظر مرسوم رئاسي مؤرخ في 20 رمضان عام 1410 الموافق لـ 15 ابريل سنة 1990، المتضمن تعيين محافظ البنك المركزي الجزائري، ج ر، ع 28، الصادر في 11 يوليو سنة 1990م، ص 938.

- انظر مرسوم رئاسي مؤرخ في 20 محرم عام 1413 الموافق لـ 21 يوليو سنة 1992، المتضمن انتهاء محافظ البنك المركزي الجزائري، ج ر، ع 57، الصادر في 26 يوليو سنة 1992م، ص 1556.

¹ - عيدن رزيقة، الاختصاص التأديبي للسلطات الإدارية المستقلة في القطاع المالي، مذكرة ماجستير تخصص الهيئات العمومية والحوكمة، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، الجزائر، 28 جوان 2014، ص 36.

² - Claude-Albert Colliard et Gérard Timsit, S/DIR, les autorités administratives indépendantes , puf , paris , 1998 , p 318.

المطلب الثاني: مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على القواعد التنظيمية لسلطات الضبط الاقتصادي

إن الإصلاحات التي باشرتها السلطة العامة مطلع التسعينات كانت بهدف الانتقال من نظام الاقتصاد الموجه القائم على التخطيط المركزي واحتكارها ملكية وسائل الانتاج¹ وتنظيم الحياة الاقتصادية عن طريق انتاج قواعد قانونية، إلى نظام اقتصاد ليبرالي القائم على حرية المبادرة وآليات السوق.

الواقع الذي فسح المجال للكيانات مستقلة غير مألوفة لضبط السوق والسهر على حسن سيره في ظل احترام قواعد المنافسة الحرة بكل حيادية وشفافية مع تحقيق الفعالية التي عجزت الدولة عن تحقيقها في ظل التسيير المباشر للاقتصاد عن طريق إنشاء قواعد تنظيمية من أجل تنظيم القطاع الاقتصادي والمالية في البلاد²، رغم ذلك فان إزالة التنظيم عن السلطة التنفيذية لا يعني نهاية النصوص ذات المصدر السلطوي بل يجب وضع قواعد تحدد الإطار العام للنشاطات الاقتصادية وعلى هذا فهو ليس بعملية مطلقة بل نسبية³، فالسلطة العامة في الدولة مازالت تتدخل في صلب الإختصاص التنظيمي للنشاط الاقتصادي رغم احالتها لبعض سلطات الضبط الاقتصادي، هذه الاخيرة رغم اصباغها بخاصية لاستقلال إلا انها في شق التنظيم تخضع لرقابة للسلطة التنفيذية⁴، سواء عن طريق التدخل الغير المباشر في إجراءات إصدار الأنظمة عن طريق ممارسة الرقابة الإدارية عليها (فرع أول)، أو عن طريق تجاهل السلطة التنفيذية مجال اختصاص سلطات الضبط عن طريق تدخل السلطة التنفيذية لوضع أنظمة في المجال المخصص لسلطات الضبط (فرع ثان). أو عن طريق الرقابة عن طريق التقرير السنوي المفروضة قانونا على سلطات ضبط الاقتصادي (فرع ثالث).

1- لكحل صالح، مرجع سابق، ص 08.

2- نشادي عائشة، مرجع سابق، ص 319.

3 - Abdeladim (L), **Les privatisations des entreprises publiques dans les pays du Maghreb Maroc Algérie Tunisie**, Etude juridique, les éditions internationales, Paris, 1998, p52.

4- بن رمضان عبد الكريم، ضوابط توزيع الاختصاص في تنظيم مجال الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص 145.

الفرع الاول: التدخل غير المباشر للسلطة التنفيذية على الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي

تمتع كلا من مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة وتقييمها بالنشاط التنظيمي، لكن بنوع من الحيطة والحذر¹، حيث ان المشرع اقر للسلطة التنفيذية سلطة رقابة على انظمتها قبل نشرها في الجريدة الرسمية رغم ما يقال عنها في خاصية استقلاليتها عن السلطة التنفيذية من بين هذه الوسائل الرقابية طلب إجراء القراءة الثانية او ما يعرف بالمداولات الثانية² بالنسبة لمجلس النقد والقرض (أولاً)، كذلك قرار الموافقة على الأنظمة الصادرة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة تقييمها (ثانياً).

أولاً: رقابة السلطة التنفيذية من خلال اجراء القراءة الثانية

يمكن تسمية هذا الإجراء بمرحلة الرقابة الداخلية أو الرقابة السابقة عن إصدار القرار، كونها تتم قبل اتخاذ شكله النهائي وحيازته قوته التنفيذية، فهو ما يعد في طوره الأول كمشروع ابتدائي فقط³. فمجلس النقد والقرض وفق القانون النقد والقرض يقع خارج السلم الإداري لبنك الجزائري (البنك المركزي)، فالمشرع منح له امتياز سلطة اتخاذ القرارات الإدارية والتي تكون في شكل قواعد قانونية تدعى بالأنظمة المصرفية⁴، فحينما يصدر عن اعضاء مجلس النقد والقرض قرار وبموافقة أغلبية الأصوات البسيطة لأعضائه حول مشروع سن تنظيم يدخل ضمن نطاق اختصاصه المعترف له بها قانوناً⁵، فالنظام لا يعد نفاذ من يوم صدورها من المجلس بعد الموافقة عليه في تشكيلته، بل تعتبر مجرد مشاريع أنظمة مرتبطة بضرورة إحالتها الى لوزير المالية لإبلاغه بفحوى النظام قيد الصدور، الذي له حق طلب تعديلها بعد إجراء ما يسمى القراءة الثانية قبل إصدارها⁶، هذا الاجراء يستمد شرعيته من نص المادة 63 من الامر 11/03 والتي الزمت رئيس مجلس النقد والقرض بان: «يبلغ

¹ - دحاس صونية، مرجع سابق، ص60

² - Zouaimia Rachid, **les autorités de régulation indépendante dans le secteur financier en Algérie**, op.cit, p29.

³ - فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص 107.

⁴ - بن رمضان عبد الكريم، ضوابط توزيع الاختصاص في تنظيم مجال الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص 143.

⁵ - راجع المادتين 60 و62 من أمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، السابق ذكره، ص 10.

⁶ - ZOUAÏMIA Rachid, **Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie**, op, cit, p 55.

المحافظ مشاريع الأنظمة إلى الوزير المكلف بالمالية الذي يتاح له أجل عشرة (10) أيام لطلب تعديلها، قبل إصدارها خلال اليومين اللذين يليان موافقة المجلس عليها. ويجب على المحافظ أن يستدعي حينئذ المجلس الاجتماع في أجل خمسة (5) أيام ويعرض عليه التعديل المقترح، ويكون القرار الجديد الذي يتخذه المجلس نافذا مهما يكن مضمونه.¹

يفهم من نص المادة السالفة أن القانون اشترط على ضرورة قيام المحافظ بصفته رئيس المجلس النقد والقرض بإبلاغ وزير المكلف بالمالية مضمون مشروع الانظمة بعد يومين من موافقة اعضاء المجلس عليها، فالوزير هنا له الخيار خلال عشرة (10) ايامان يقدم طلب الى رئيس مجلس النقد والقرض اجراء مداولة ثانية لتعديله دون الحق في الغاءه، وبالمقابل كإجراء وجوبي ألزم المشرع رئيس المجلس وخلال خمسة (05) من يوم تقديم الوزير طلبه القيام باجتماع ثاني لمناقشة مقترح التعديل²، فالجلس هنا لها الخيار في قبول مقترح التعديل أو رفضه، على ان يكون قرارهم نافذا مهما كان محتواه. فإجراء القراءة الثانية لا يعني تبعية المجلس للسلطة التنفيذية التي يقتصر حقها في طلب إجراء القراءة الثانية فقط³، أي أن السلطة التنفيذية ليس لها حق تعديل الأنظمة الصادرة عن مجلس النقد والقرض، بل يقتصر حقها في طلب الإجراء الرقابي فقط كإجراء إلزامي⁴، وان كان المشرع منحها سلطة الطعن القضائي⁵ سيما وان الوزير هو صاحب الصفة في الطعن، الا ان مجلس الدولة اقر بإمكانية الدفع بعدم مشروعيتها بمناسبة النظر في القضايا التي تدخل ضمن اختصاصه في دعوى اصلية بالإلغاء⁶.

¹ - في ظل القانون 10/90 المتعلق بالنقد والقرض الملغى، قضت المادة 44 منه بأن تبلغ مشاريع الأنظمة للوزير المكلف بالمالية خلال يومين من موافقة المجلس عليها ويحق للوزير أن يطلب تعديلها ويبلغ ذلك المحافظ خلال ثلاثة أيام

² - يبدو ان المشرع تدارك ضيق المدة التي كانت ممنوحة للوزير لتقديم طلبه بالتعديل في المادة 46 من قانون 90-10 اين كان يحق للوزير ان يطلب تعديله ويبلغ ذلك للمحافظ خلال ثلاثة (03) أيام، وإذا لم يقدم طلبه ضمن المهلة المذكورة تصبح الأنظمة نافذة، أيضا بخصوص المدة الاجتماع الثاني الذي يقرره المحافظ من اجل عرض التعديل الذي كان خلال يومين / انظر المادة 46 من قانون 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، السابق ذكره، ص ص 525-526.

³ - حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة واشكالية الاستقلالية، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، ايام 23/24 ماي 2007، ص 62.

⁴ - رضواني نسيم، مرجع سابق، ص 117.

⁵ - المادة 65 من الامر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، السابق ذكره، ص 11.

⁶ - سويلم محمد، مرجع سابق، ص 352.؛ بن لطرش منى، مرجع سابق، ص 438.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

من ناحية ثانية ينظر إلى إجراء القراءة الثانية أنه بمثابة تقييد لوزير المالية للمجلس دون أن يعارض الاقتراحات التي يبادر بها هذا الأخير، وعمليا لم يعارض مجلس النقد والقرض اقتراحات وزير المالية، كما أنه من جهة أخرى لا يمكن تصور معارضة أو تجاهل المجلس للاقتراحات التي يبادر بها وزير المالية بعد القراءة الثانية، رغم أن رقابة الوزير هي شكلية أن طلبه لا يلزم المجلس. فقرارها نافذا مهما كان مضمونه، فالوزير المكلف بالمالية يمكنه ممارسة ضغوطات على أعضاء المجلس¹، سيما وأن أعضاء المجلس معينون من طرف السلطة التنفيذية بموجب مرسوم رئاسي²، رغم أن هذا يتنافى مع استقلالية سلطات الضبط في مجال الاقتصادي ووظيفة الضبط كضرورة لتحويلات الدولة، عموما فبمجرد حدوث إجراء القراءة الثانية ان طلبه الوزير واجتماع المجلس ثانية تحوز هذه الأنظمة على القوة التنفيذية³، وبالتالي تنشر في الجريدة الرسمية⁴. ورغم الطابع التنفيذي لهذه الأنظمة مهما كان مضمونها فإن الإبقاء على هذا الإجراء من شأنه إعاقه عمل المجلس، خصوصا وأن المشرع لم يتطرق إلى حالة صمت وعدم رد وزير المالية في الآجال المحددة⁵.

ثانياً: رقابة للسلطة التنفيذية من خلال اجراء الموافقة

بخلاف أنظمة مجلس النقد والقرض التي تخضع قبل إصدارها لإجراء القراءة الثانية المشار إليها سالفاً، فإن أنظمة لجنة تنظيم البورصة ومراقبتها تخضع لما يعرف بإجراء الموافقة، على الرغم من أن الإختصاص التنظيمي الممنوح للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها يمتد لكل المتدخلين في البورصة وهي وظيفة ملائمة لها بحكم تشكيلتها وصلاحتها وموقعها فهي الأنسب لتقدير وضعية البورصة وتقدير النقائص التنظيمية⁶.

إلا أن هذه الشمولية تبقى خاضعة لموافقة الوزير المكلف بالمالية فبمجرد ان تقوم لجنة البورصة بسن تقنينات المتعلقة بتنظيم سير سوق القيم المنقولة المدرجة في المادة 31 من المرسوم التشريعي

¹ - بن رمضان عبد الكريم، ضوابط توزيع الاختصاص في تنظيم مجال الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص 144.

² - دحاس صونية، مرجع سابق، ص 62/63.

³ - بن رمضان عبد الكريم، ضوابط توزيع الاختصاص في تنظيم مجال الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص 144.

⁴ - أنظر المادة 64 من الأمر رقم 11/03، المتعلق بالنقد والقرض، السابق ذكره، ص 11.

⁵ - بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 104.

⁷ - بن زيطة عبد الهادي، نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة، دراسة حالة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق، ص 176-177.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة وقبل نشرها في الجريدة الرسمية لدى الأمانة العامة للحكومة الزم المشرع اللجنة ان تكون الأنظمة مشفوعة بنص الموافقة من وزير المالية وهو ما نصت عليه المادة 32¹ من ذات المرسوم التشريعي: «يوافق على اللوائح التي تسنها اللجنة عن طريق التنظيم وتُنشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية مشفوعة بنص الموافقة»²

ما يلاحظ من نص المادة المذكورة اعلاه ان المشرع الجزائري تعامل مع اصطلاح الموافقة Approbation³ بدل المصادقة Homologation⁴، ويرى البعض المشرع استخدم الموافقة عن قصد⁵ فلو استعمل مصطلح المصادقة فلا يعتبر قرار الوزير المكلف بالمالية سببا لإضفاء الطابع التنظيمي على قرارات اللجنة لأن المصادقة ماهي إلا شرط لدخول النظام حيز النفاذ عن طريق النشر في الجريدة الرسمية⁶، بينما عندما استخدم اصطلاح الموافقة لا يقصد به ان النظام لايجوز على قوة قانونية في حد ذاته الابدع صدور قرار الموافقة، بل يجعل موافقة الوزير شرط لنشر النظام في الجريدة

¹ - تم اصدار مرسوم تنفيذي رقم 102/96، والذي جاء تطبيقا للمادة 32 من المرسوم التشريعي 10/93، في المادة الأولى منه على انه «... يوافق وزير المالية بقرار على اللوائح التي تسنها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها» يتضح أن الأنظمة التي يوافق عليها وزير المالية لتُنشر بعد ذلك في الجريدة الرسمية مشفوعة بقرار الوزير المتضمن الموافقة عليها. كما ان المشرع وقد استعمل أيضا مصطلح الموافقة. / مرسوم تنفيذي رقم 96-102 مؤرخ في 22 شوال 1416 الموافق ل 11 مارس 1996، يتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر.ج، ع 18، صادر في 20 مايو 1996، ص 12.

² - المرسوم التشريعي 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، السابق ذكره،

³ - نص المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 96-102 المؤرخ في 11 مارس 1996، يتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1996 و المتعلق ببورصة القيم المنقولة على مايلي : «عملا بأحكام المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 مايو سنة 1993 و المذكور أعلاه، يوافق الوزير المكلف بالمالية بقرار على اللوائح التي تسنها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها».

⁴ - يجدر الإشارة عملية التصديق في القواعد العامة يرد بها "سلطة الرئيس في إجازة عمل مرؤوسه، بحيث لا يعد نافذاً ولا صحيحاً هذا العمل دون مصادقة الرئيس"، وتأخذ هذه آلية المصادقة إحدى الصورتين التاليتين:

- المصادقة الصريحة: وهي ابداء الرئيس لموقفه المؤيد لعمل مرؤوسه صراحة.

- المصادقة الضمنية: من خلال استنتاج موافقة الرئيس على عمل المرؤوس بعد سكوت الأول عن ابداء رأيه خلال مدة زمنية محددة لا يفسر عنه دوماً مصادقة، وانما قد يكون رفضا لعمل المرؤوس، متى اشترط القانون صورة المصادقة الصريحة.

- عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري: التنظيم الإداري، الجزء الأول، دار الهدى، الجزائر، 2010، ص.ص 46-47.

⁵ - حمليل نورة، مرجع سابق، ص 83.

⁶ - بن رمضان عبد الكريم، ضوابط توزيع الاختصاص في تنظيم مجال الضبط الاقتصادي، المرجع السابق، ص 147.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

الرسمية حتى يكون قابلاً للتنفيذ، والا يبقى النظام غير الموافق عليه مجرد مشروع لا يرتقي لدرجة النظام¹.

بمقارنتها بنظيرتها في النظم الغربية نجد ان المشرع الفرنسي على عكس المشرع الجزائري استعمل مصطلح "مصادقة" وزير المكلف بالشؤون الاقتصادية في مادة L621-6 من التقنين النقدي والمالي الفرنسي²، وأيضا بالنسبة لأنظمة لجنة بورصة أمريكا (SEC) على ان المصادقة يقوم بها الكونجرس³

وجدير بالذكر انه وفي حالة سكوت الوزير المكلف بالمالية عن مشروع النظام الذي تم احالته من ظرف رئيس اللجنة، ولم يقدم موافقته أو رفضه حوله خلال مدة 15 يوم كاملة من تاريخ ايداعه، يعد عدم الردّ الوزير بمثابة موافقة ضمنية، فالنظام الداخلي للجنة البورصة يخول لرئيسه توجيه مشروع مباشرة لدى الامانة العامة للحكومة مرفقاً بإشعار الاستلام من وزير المالية من أجل نشره في الجريدة الرسمية⁴ لتنفيذ محتواه.

نخلص مما سبق أن الاختصاص التنظيمي للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها مرهوناً بموافقة الوزير المكلف بالمالية عليها، فنظام اللجنة قبل ذلك يعد بمثابة مشروع لا غير، مما يؤكد تبعيتها في ممارستها لهذا النشاط حين يقيد بموقفه وزير المالية، وأن موافقته هذا الأخير لها يمكن اعتباره ضرباً من الرقابة الوصائية فالوزير يملك سلطة الموافقة وإحالة النظام للنشر، كما أنه يملك سلطة الرفض⁵، مما يثير الشك في تمتعها بهذا الاختصاص وبذلك يضاف إلى جملة العراقيل التي يعاني منها هذا المجال مما يحد من فعاليتها واستقلاليتها، بخلاف ما هو عليه الحال في التشريع الفرنسي أين نجد لجنة البورصة

¹ - ZOUAÏMIA Rachid, **Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique**, op.cit, p 24/25.

² - « pour l'exécution de ses missions l'autorité des marchés financiers prend un règlement général qui est publié au journal officiel de république française après homologation par arrêté du ministre chargé de l'économie ».

Voir Article L621-6 À partir de loi n° 2003-706 du 01 aout 2003 de Code monétaire et financier, site web : <https://www.legifrance.gouv.fr>, 15-10-2019,23h34.

³ - حميل نورة، مرجع سابق، ص 84.

⁴ - article 27 et 28 règlement intérieur de la COSOB., op cit, p 07

⁵ - زوار حفيظة، مرجع سابق، ص 82؛ بن مسعود أحمد، بن رمضان عبد الكريم، الاختصاص التنظيمي بين المبدأ والاستثناء في مجال الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص 201.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

تمارس اختصاصها التنظيمي بإصدار أنظمة بعد مصادقة الوزير المكلف بالاقتصاد عليها بقرار مع وجوب نشرها في الجريدة الرسمية¹، وبالتالي هنا يمكن القول انها تتمتع بنوع من الاستقلالية مقارنة بمثيلاتها الجزائرية.

الفرع الثاني: التدخل المباشرة للسلطة التنفيذية على الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي

على الرغم من انسحاب السلطة التنفيذي من المشهد الاقتصادي، كنتيجة حتمية لمتطلبات نظام اقتصاد السوق على إثرها تم خلق كيانات جديدة المتخصصة في ضبط الاقتصادي والمالي لسد فراغ خروج السلطة التنفيذية، واسند لها صلاحيات متعددة لتحقيق أهدافها، لكن الواقع يثبت ان السلطة التنفيذية لاتزال تحتفظ باختصاص سن قواعد تنظيمية، إما عن طريق آلية الإحالة (أولاً)، أو بشكل انفرادي متجاهلاً التفويض الممنوح لسلطات الضبط الاقتصادي (ثانياً)

أولاً- رقابة السلطة التنفيذية من خلال اجراء سلطة الحلول

يراد بعملية الحلول في القواعد العامة قيام السلطة الوصية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحدد قانونا محل الجهة الموصى عليه لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها بقصد أو لعجز أو لإهمال منها بغاية ضمان سير المصالح العامة²، فالقانون الجزائري يخول للسلطة التنفيذية سلطة الحلول محل بعض سلطات ضبط الاقتصادي في ممارسة الاختصاص التنظيمي كما هو الحال بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة.

فالمشرع حول للسلطة التنفيذية الحلول محل اللجنة للقيام بالصلاحيات تعد المخولة لها، بمقتضى المادة 48 من المرسوم التشريعي 93-10 والتي نصت على: «يمكن اللجنة ان تعلق لمدة لاتتجاوز خمسة ايام كاملة عمليات البورصة إذا ما حدث حادث كبير ينجر عنه اختلال في سير البورصة أو حركات غير منتظمة لأسعار البورصة.

¹ - زوار حفيظة، مرجع سابق، ص 83؛ نشادي عائشة، مرجع سابق، ص 322.

² - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 182.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

وإذا كان هذا الحادث مما يتطلب تعليقاً لمدة تتجاوز خمسة ايام كاملة، كان القرار من اختصاص الوزير المكلف بالمالية دون غيره»¹

فهنا اشار المشرع لإمكانية تعليق عمليات البورصة لمدة لا تتعدى خمسة أيام كاملة من طرف اللجنة في حالة إذا ما حدث حادث كبير قد يتسبب في وقوع اختلالات أثناء سير البورصة أو حدوث حركات غير منتظمة لأسعار البورصة، منح ذات الإختصاص للوزير المكلف بالمالية ليحل محل اللجنة إن كان الحادث يتطلب تعليقاً لمدة تتجاوز 05 أيام.

كما أشار المشرع ايضاً الى نظام الاحالة في المادة 50 من ذات المرسوم التشريعي اذ نص على انه: «إذا ثبت عن اللجنة عجز أو قصور تتخذ التدابير التي تتطلبها الظروف عن طريق التنظيم، بناء على اقتراح الوزير المكلف بالمالية عقب الاستماع الى رئيس اللجنة»²

نلاحظ ان المشرع منح سلطة الحلول لوزير المالية في حالة ثبوت عجز أو قصور اللجنة، على ان تتخذ التدابير التي تتطلبها الظروف عن طريق التنظيم بناء على اقتراح الوزير المكلف بالمالية عقب الاستماع لرئيس اللجنة، يبدو مما سبق ان المشرع يشك في قدرة اللجنة على مواجهة المواقف أو اتخاذ ما يلزم من تدابير في الظروف الاستثنائية³، فمن ناحية نص على تحرير قطاع البورصة وانشاء لجنة تختص بضبطه وتسييره ومنحها اختصاص استصدار الانظمة اللازمة، ومن ناحية أخرى أبقى على اختصاص الوزير المكلف بالمالية بإتخاذ قرارات وتدابير والحلول المناسبة كما هو شان في المادتين السالفة الذكر.

وباستقراء نصوص المنظمة لمجلس النقد والقرض نجد ان المشرع لم يشر الى سلطة الحلول للسلطة التنفيذية وبالأخص الوزير المالية مما يعني للوهلة الأولى أن مجلس النقد والقرض يتمتع بنوع من الاستقلالية، ومع ذلك نجد ايضاً أن السلطة التنفيذية تتدخل في اختصاصه عن طريق إصدار تنظيمات تعد ضمن صلاحيات مجلس النقد والقرض.

¹ - مرسوم تشريعي 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، سابق ذكره، ص 09.

² - المرجع نفسه.

³ - نشادي عائشة، مرجع سابق، ص 324.

ثانياً- رقابة السلطة التنفيذية من خلال حق التدخل في اصدار القرارات

إن فكرة الضبط الاقتصادي مبنية على ظاهرة تجميع العديد من الاختصاص بين ايدي سلطة ضابطة ولا يقتصر عملها على التدخل اللاحق انما اسناد لها أيضا التدخل السابق لرسم القواعد التي تساهم في تأطير النشاط¹، وهو ما أقره المشرع لبعض منها في شاكلت مجلس النقد والقرض ولجنة عمليات تنظيم البورصة وتقييمها اللتان اعتراف لهما بالاختصاص سن قواعد قانونية في شكل تنظيمات يمكن لهما استصداره بمحض اردتهما بشكل مستقل²، مع ذلك نجد أن السلطة التنفيذية تتجاوز هذا الحد، وتدخل بوضع أنظمة تعد بالأساس من اختصاصهم من ناحية القانونية والفعالية.

ولعل أبرز مثال على ذلك عقد تحويل الفاتورة³، الذي أدرجه المشرع في نص قانوني عام إثر تعديل القانون التجاري لسنة 1993 في المادة 543 مكرر 14 منه اين عرفته بنصها على ان: «عقد تحويل الفاتورة هو عقد تحل بمقتضاه شركة متخصصة تسمى "الوسيط" محل زبونها المسمى "المنتمي"، عندما تسدد فوراً لهذا الأخير المبلغ التام للفاتورة الأجل محدد ناتج عن عقد، وتكفل بتبعية عدم التسديد وذلك مقابل أجر»⁴ وباعتبار أن تحويل الفاتورة يعد عمل تجاري وقرض، وبالتالي الاختصاص تنظيمه مقرر قانوناً لمجلس النقد والقرض لوضع أنظمة تطبيقاً المادة 543 مكرر 18 التي نصت على أن: «يحدد محتوى إصدار الفاتورات لأجل وشروط تأهيل الشركات

¹ - منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، مرجع سابق، ص. "د"

² - تتمتع بعض سلطات ضبط الاقتصادي بمهام ضبطية قبلية، إذ تتدخل بنفسها في وضع القواعد التي تحكم قطاعها ولها صلاحية اتخاذ قرارات إستراتيجية. ونخص بالذكر أيضاً لجنة ضبط البريد والمواصلات، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، في حين تكفي باقي الهيئات بسلطة ضبط بعدية، تسهر بموجبها على حسن تطبيق القواعد المنظمة للقطاع دون المشاركة في وضعها، نذكر منها مجلس المنافسة، اللجنة المصرفية وكذا الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية.

- Voir : ZOUAIMIA Rachid, **Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie**, op.cit, p 110 -111.

³ - هي تقنية ظهرت اول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية وتحت تأثير العولمة انتشرت في كامل أوروبا ثم دول العالم الثالث تحت تأثير العولمة.

- ZOUAIMIA Rachid, **Droit de la régulation économique**, op. cit, p 40.

⁴ - مرسوم التشريعي رقم 93-08 المؤرخ في 03 ذي القعدة 1413 الموافق ل 25 ابريل 1993، يعدل ويتمم الامر رقم 75-

59 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون التجاري، ج.ر.ج، ع 27، 27 ابريل 1993، ص 06

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

التي تمارس تحويل الفاتورة عن طريق التنظيم»¹. ففي الفترة التي كانت ينتظر اصدار تنظيم من طرف مجلس النقد والقرض يحدد شروط تأهيل الشركات المتخصصة في تحويل الفاتورة كونه المسؤول عن تحديد السياسة النقدية والإشراف عليها ومتابعتها وتقييمها² بمقتضى المادة 62 الفقرة ج من الأمر رقم 03-11، رغم ذلك تدخلت الحكومة وأصدرت مرسوم تنفيذي رقم 305/95 المؤرخ في 07 أكتوبر 1995 المحدد كفاءات تحرير الفاتورة³، اين تم تحديد شروط تأهيل الشركات التي تمارس تحويل الفاتورة، وقامت بإلغائه واستبدلته فيما بعد بمرسوم تنفيذي رقم 05-468 مؤرخ في 10 ديسمبر 2005⁴.

ولم تكتف الحكومة بوضع نصوص تطبيقية في المجال بل اعطت بموجب مرسوم تنفيذي 331/95 الحق للوزير المكلف بالمالية بمنح التأهيل للشركات التي تريد أن تمارس تحويل الفواتير وكذا اختصاص سحبها منها والرقابة عليها⁵، وهذا التدخل اعتبره البعض تجاوزا على اختصاص مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية باعتبارهما الهيئتين المكلفتين بالرقابة على مؤسسات القرض، كما يلاحظ وجود تناقض بين المرسوم التنفيذي وكذا أحكام الأمر رقم 03-11 فالبنوك والمؤسسات المالية تستطيع أن تؤهل للقيام بنشاط تحويل الفواتير حسب المرسوم التنفيذي رقم 95-331، فالشركات التجارية الأخرى التي تؤسس في شكل شركة ذات مسؤولية محدودة تستطيع القيام بهذا النشاط، في حين أن المادة 83 من الأمر رقم 03-11 تقصي هذا النوع من الشركات من القيام بعمليات القرض إذ يشترط أن تؤسس البنوك والمؤسسات المالية في شكل شركة مساهمة⁶.

¹ - المرجع نفسه

² - ZOUAÏMIA R, *droit de régulation économique*, op.cit ,p47

³ - مرسوم تنفيذي رقم 95-305 مؤرخ في جمادى الاولى عام 1416 الموافق لـ 7 أكتوبر 1995 يحدد كفاءات تحرير الفاتورة، ج. ر، ع.58، الصادر في 8 أكتوبر 1995. (الملغى)

⁴ - مرسوم تنفيذي رقم 05-468 مؤرخ في 10 ديسمبر 2005 يحدد شروط تحرير الفاتورة وسند التحويل و وصل التسليم و الفاتورة الإجمالية و كفاءات ذلك، ج. ر. ج، عدد 80 مؤرخ في 11 ديسمبر 2005.

⁵ - انظر الى مواد من 03 إلى 09 من مرسوم تنفيذي رقم 95-331 مؤرخ في 25 أكتوبر 1995 يتعلق بشروط تأهيل الشركات التي تمارس تحويل الفواتير، ج ر، ع 64، مؤرخ في 29 أكتوبر 1995، ص 19.

⁶ - رضواني نسيم، مرجع سابق، ص 122.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

فالتدخل لم يكن قاصراً على مجلس النقد والقرض، فالجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة رغم استقلالية التي تتمتع بها فهي تقوم فقط بدور المنظم للقطاع البورصي في الجزائر ومع ذلك ليست حكراً عليها فقط، فوزير المالية مازال يقوم بدور كبير فهو لم يبعد عن هذا القطاع باعتباره صاحب الاختصاص رسم السياسة المالية في الدولة¹، أيضاً يقوم بإصدار كل التنظيمات المتعلقة بشروط وكيفيات التداول في السوق المالية في المجالات غير المخصصة للجنة.

فالحكومة لم تسلب هذا الحق من اللجنة المختصة بالعودة لمرسوم التشريعي رقم 93-10 المنظم للبورصة القيم المنقولة نجد ان أغلب مواده تحيل إلى تنظيم يصدر لاحقاً. والحقيقة ان كلمة التنظيم التي وردت خلال هذا المرسوم لا تحدد الجهة المختصة بإصداره هل من اختصاص السلطة التنفيذية ام اللجنة؟ وعلى الأرجح أن تكون اللجنة وفقاً لأحكام المادة 32 من ذات المرسوم التشريعي. يرجعه البعض لتأخر تنصيب اللجنة الامر الذي فسح المجال أمام الحكومة لتنظيم السوق المالية عن طريق المراسيم التنفيذية، لكن رغم تنصيب لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة في سنة 1996، لم تنسحب السلطة التنفيذية من هذا الحقل إنما بقيت ملازمة للجنة في ممارسة هذا الاختصاص². ومن الأمثلة على ذلك نخص بالذكر: المرسوم التنفيذي رقم 94-175³، المرسوم التنفيذي رقم 94-176⁴، المرسوم التنفيذي رقم 94-438⁵، المرسوم التنفيذي رقم 96-102⁶،

¹ - نشادي عائشة، مرجع سابق، ص 327.

² - حمليل نواره، مرجع سابق، ص 82.

³ - مرسوم التنفيذي رقم 94-175 المؤرخ في 13 يونيو سنة 1994، يتضمن تطبيق المواد 21، 22 و 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، ج.ر.ج، ع 14، 26 جوان 1994.

⁴ - مرسوم التنفيذي رقم 94-176 المؤرخ في 13 يونيو 1994، يتضمن تطبيق المادة 61 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، ج.ر.ج، ع 04، 26 جوان 1994.

⁵ - مرسوم التنفيذي رقم 95-438 المؤرخ في 23 ديسمبر 1995، يتضمن تطبيق أحكام القانون التجاري المتعلقة شركات المساهمة والتجمعات، ج.ر.ج، ع 80، الصادر 24 ديسمبر 1995.

⁶ - مرسوم التنفيذي رقم 96-102 المؤرخ في 11 مارس 1996، يتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، ج.ر.ج، ع 18، 20 ديسمبر 1996.

المرسوم التنفيذي رقم 96-474¹، المرسوم رقم 98-170².

وعليه يمكن القول اللجنة لا يمكنها احتكار الوظيفة التنظيمية سيما وانه لا يوجد نص يمنع السلطة التنفيذية من إصدار نصوص تتعلق بالسوق المالية، لأن القاعدة تقول أن من يملك الكل يملك الجزء³.

الفرع الثالث: التقرير السنوي آلية رقابية على سلطات الضبط الاقتصادي

بإستقراء النصوص المنشأة لأغلب سلطات الضبط الاقتصادي نجد انها نصت على مثل هذه الرقابة بواسطة ألزمهم بإعداد تقرير السنوي⁴ ترسل الى السلطة التنفيذية⁵ وتكمن أهميته في توضيح عملها بصفة لاحقة⁶، لكنه في نفس الوقت تقييد على ممارسة النشاطات نتيجة الرقابة⁷ وينقص من استقلالها الوظيفي، وهو ما نراه واضحا على مستوى لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها في مادته 30 من مرسوم التشريعي 93-10 اذ نصت على «...»، تقدم لجنة تنظيم عمليات البورصة

¹ - مرسوم التنفيذي رقم 96-474 المؤرخ في 28 ديسمبر 1996 المتعلق بتطبيق المادتين 8 و32 من الأمر رقم 96-08 المؤرخ في 10 يناير 1996 المتعلق بهيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة، ج.ر.ج، ع 84، 19 ديسمبر 1996.
² - مرسوم رقم 98-170 المؤرخ في 20 مايو 1998 يتعلق بالاتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، السابق ذكره، ص 07.

³ - لكحل مخلوف، مرجع سابق، ص 168.

⁴ - أصلها اللغوي مشتقة من الفعل "قرر" بمعنى قرر المسألة او الرأي حقيقه ووضحه، أي عرض رسمي لحقائق وبيانات محددة لغرض معين بهدف توضيح المزايا والعيوب، ويمكنها تقديم اقتراحاتها، كما أنها تمتاز في هذا المجال إضافة على الخصائص التي تميزها كعمل إداري بأنها تتصف بالإيجاز حسب الضرورة / غراممي وهيبية، دليل التحرير الإداري، ط1، د.م.ج، الجزائر، 2015، ص 67.

⁵ - من المعلوم ان التقارير السنوية التي تعدها سلطات الضبط الاقتصادي تتشابه فيما بينها، رغم تعددها وتنوعها بالنظر الى الوظائف المناطة بها واختلاف القطاعات الخاضعة لها، الامر الذي ينعكس بدوره على مضمون تلك التقارير لعدم وجود قاعدة عامة في ذلك بل يخضع غالبا للسلطة التقديرية لها في ظل عدم وجود نص قانوني يحدد ذلك، فمثلا: تقرير لجنة البنود التعسفية تقريرها بسيط في بضع صفحات، أما بعض التقارير تكون مفصلة ومعقدة كتقارير مجلس المنافسة والمجلس العالي للسمعي البصري و تقرير لجنة تنظيم البورصة وعمليات مراقبتها الجزائية / انظر: خرشى الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، المرجع السابق، مرجع سابق، ص 186.

⁶ - GAETAN GUERLIN, regard sur la dépendance fonctionnelle des autorités administratives indépendantes, op.cit, p 84.

⁷ - داود منصور، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، مرجع سابق، ص 175.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

ومراقبتها تقريراً سنوياً عن نشاط سوق القيم المنقولة، إلى الحكومة»¹. فالقانون الزمها برفع تقرير سنوي عن نشاطاتها إلى الحكومة، في فرنسا ألزم المشرع الفرنسي لجنة البورصة برفع تقرير سنوي لرئيس الجمهورية، يحتوي على ما قامت به من أعمال، والصعوبات التي تلتقها ومن مقترحاتها في التقرير السنوي لسنة 1981، إضافة السوق الثانية بجانب السوق الرسمية، وفعلاً تم إنشاؤها سنة 1982.²

كما نرى هذه الآلية الرقابية مجسدة أكثر في مجلس المنافسة أين تم التوسيع في إرسال التقرير إلى أكثر من جهة، بمقتضى المادة 27-01 من أمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة على: «يرفع مجلس المنافسة تقريراً سنوياً عن نشاطه إلى الهيئة التشريعية وإلى رئيس الحكومة وإلى الوزير المكلف بالتجارة. يعلن التقرير بعد شهر من تبليغه إلى السلطات المذكورة أعلاه. وينشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية. كما يمكن نشره كله أو مستخرجاً منه في أي وسيلة من وسائل الإعلام الأخرى»³

فالمادة الانفة الذكر تلزم مجلس المنافسة بضرورة إعداد تقرير سنوي ورفعته إلى كل من مجلس الشعبي الوطني ورئيس الوزراء، الوزير المكلف بالتجارة، بعد ما كان يكتفي في إطار الأمر رقم 95-06 الملغى الذي كان مقتصرًا رفعه إلى رئيس الجمهورية والهيئة التشريعية فقط. وهذا ما يعتبر مظهرًا من مظاهر تقييد حرية المجلس في القيام بنشاطه بكل استقلالية، نتيجة الرقابة التي تمارسها الحكومة على النشاطات السنوية⁴، مع العلم أن مجلس المنافسة منذ تنصيبه، أي من سنة 1996 إلى يومنا هذا لم يقوم بنشر تقريره السنوي في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ولا بوسيلة أخرى من وسائل الإعلام. وهذا بخلاف مجلس المنافسة الفرنسي الذي يقوم بنشر تقاريره السنوية عن طريق كافة وسائل الإعلام⁵ وخاصة في موقع الإنترنت المجلس المنافسة الفرنسي.

¹ - قانون رقم 04-03 يعدل ويتمم المرسوم التشريعي رقم 93-10 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل والمتمم، السابق ذكره، ص 23

² - المرجع نفسه.

³ - قانون 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم، السابق ذكره، ص 29.

⁴ - كحال سلمى، مرجع سابق، ص 45.

⁵ - قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 82.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

وبالعودة الى التشريع الجزائري نجد ايضاً من السلطات الملزمة قانوناً بإعداد التقرير نجد سلطة ضبط البريد والمواصلات¹، ولجنة ضبط الكهرباء والغاز²، الوكالتين المنجمتين³، إلا ان التساؤل الذي يثار في هذا الشأن خاصة عن مصير هذه التقارير بعد عرضها على الجهة المختصة

فالمختصون في القانون العام الاقتصادي يرون في هذا الصدد ان الهدف من هذا التقرير الغرض منه تحميل السلطات ضبط الاقتصادي المسؤولية في ضمان تدخلات الدولة والمحافظة على الصالح العام، فالتقرير تعد وسيلة لإعادة تقييم نشاط هذه الهيئات من طرف السلطة التشريعية باعتبارها صاحبة الشأن في وضع القواعد القانونية النشأة لها، ومن خلاله يمكن إلغاء أو تعديل ما تراه مناسباً بناءً على ما ورد في التقرير المرفوع اليها⁴، من جانب آخر انتقد البعض مسألة تجاهل المشرع لإجراءات النشر والإشهار التي تعتبر ضماناً هامة لتحقيق الشفافية سيما وان اغلب سلطات الضبط الاقتصادي تعد من أعمدة الاقتصاد في الجزائر، خاصة أنه سبق وان اعتمد هذا الاجراء في قانون المنافسة

¹ - بناءً على المادة 13 فقرة 13 و 14 من القانون رقم 04-18 و المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية، والتي جاء فيها: «...13- إعداد ونشر التقارير والإحصائيات الموجهة للجمهور المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية بصفة منتظمة.

14- اعداد ونشر تقرير سنوي يتضمن قراراتها وآراءها وتوصياتها، مع احترام واجب التحفظ لحماية لخصوصية وسرية الأعمال، ويرسل الى البرلمان بغرفتيه، والوزارة الأولى والوزارة المكلفة بالبريد والاتصالات الالكترونية... » الملاحظ في فحوى هذه المادة ذكر الجهة الموجه لها التقرير لكل من الجمهور، وزير القطاع، وزير الاول و البرلمان، والوزير المكلف بالقطاع، ويلاحظ ان القانون لم يشير الى رئيس الجمهورية ولو انه تدارك النقص الذي كان في القانون القديم اذ لم يشير الى جهات التي توجه لها التقرير السنوي.

² - بمقتضى المادة من القانون رقم 02-01 المؤرخ في 5 فيفري 2002 والمتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات القانون والتي نصت: «تقوم اللجنة في اطار مهامها ... 33- عرض تقرير سنوي على الوزير المكلف بالطاقة يتعلق بتنفيذ مهامها وتطور الأسواق.....»

³ - انظر المادة 6 / 8 من المرسوم التنفيذي رقم 04-93 المؤرخ في 01 أفريل 2004 يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية: «يتداول مجلس الادارة في كل المسائل المتعلقة بمهام الوكالة التي يديرها، ولاسيما: يصادق على التقرير السنوي للنشاطات والتسيير....» انظر: ج.ر.ج، ع 20، الصادرة في 04 ابريل 2004، ص 04.

⁴ - وللتفصيل أكثر انظر: خرشى الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، مرجع سابق، ص 187.

المبحث الثاني: رقابة القضائية على تنظيمات سلطات الضبط الاقتصادي.

من المسلم به سلطات الضبط الاقتصادي مستقلة عن هرم السلم الإدارية التقليدية، لكن نتيجة لطابعها الإداري واختصاصها في استصدار قرارات فردية وتنظيمية يشكل امر لا يتعارض مع ضرورة اخضاعها للرقابة القضائية بهدف تصويبها ومراجعتها¹،

لقد ثار في البداية جدل فقهي بين الفقهاء فمنهم من يرى أن تكريس الرقابة القضائية يعتبر تعدي على استقلاليتها، يعطل مهامها ويقلل من سلطتها الضبطية، إلا أن اغلب الفقهاء يرون ضرورة خضوعها لرقابة القضاء شأنها شأن السلطات الإدارية التقليدية²، حججهم أن عدم خضوعها لرقابة القضاء يتنافى مع المبادئ الدستورية، ولا يتناقض تماما مع مبدأ الاستقلالية التي تتمتع به بل على العكس فهو يؤكد على الطابع الإداري، فستتطرق لشرعية رقابة سلطة القاضي على تنظيمات سلطات ضبط الاقتصادي في (مطلب أول)، و الإجراءات القضائية الخاصة بمنازعات شرعية تنظيمات سلطات ضبط النشاط الاقتصادي في (مطلب ثان).

¹ - كلاش خلود، بوكماش محمد، مرجع سابق، ص 573

² - نشير هنا رقابة على القرارات التنظيمية دون المراسيم التنفيذية والرئاسية فلا تخضع لرقابة مجلس الدولة حول مدى مشروعيتها، لان المشرع الجزائري رأي بان اتخاذ المراسيم يدخل ضمن أعمال السيادة التي تصدرها السلطة التنفيذية باعتبارها حكومة أكثر منها سلطة ادارية مما يستوجب جعلها بمنأى عن أية رقابة من القضاء مثل هذه الأعمال، ليس للقضاء الإداري أن ينظر فيها بطريقة مباشرة او غير مباشرة، فهو لا يملك الاختصاص بنظر دعوى مرفوعة بطلب الغائها أو تنفيذها او التعويض الضرر الناشئ عنها في مقابل ذلك، نجد بأن القضاء الإداري الفرنسي يملك صلاحيات واسعة تمكنه من بسط رقابة واسعة حول عمل الحكومة من أمثلة ذلك، اتخاذه جزاء ضد الحكومة الفرنسية نتيجة التأخر عن اتخاذ مراسيم تنفيذية ، فمن خلال قرارين، فمن خلال القرار الأول، لاحظ مجلس الدولة امتناع الحكومة عن اتخاذ اجراءات تنظيمية في أجل معقول لتطبيق بعض القانون المتضمن العصرية الاجتماعية المؤرخ في 17 جانفي 2000، وعدم اتخاذ الحكومة التدابير الضرورية خلال سنة 6 أشهر من دور القانون، يعتبر امتناعا غير مشروع تبرر الغرامة التهديدية المقدرة ب 500 أورو يوميا عن توقف النشاط، اما القرار الثاني، فيذكر فيه مجلس الدولة، بان عدم تحرك السلطة التنظيمية، يمكن أن يؤدي إلى مسؤولية الدولة . / انظر بربارة عبد الرحمان، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ط1، منشورات البغدادي، الجزائر، 2009، ص 500-501.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

المطلب الأول: اختصاص القضاء الإداري للنظر في مشروعية القواعد التنظيمية لسلطات الضبط الاقتصادي

رغم اتفاق الفقه قانون العام الاقتصادي والقانون الإداري حالياً على مبدأ خضوع أعمال سلطات الضبط الاقتصادي للرقابة القضائية، إلا أن أعمال هذه الرقابة بشأن القرارات التنظيمية لهذه السلطات يثير أكثر تعقيدات.

نظراً لطابعها الإداري لهذه السلطات فهل من الطبيعي إحالتها إلى القضاء الإداري نظراً لخاصية استقلاليتها عن السلطة التنفيذية، عليه نقوم في هذا المطلب بتحديد مدى مشروعية القاضي الإداري للنظر منازعات تتعلق بالقواعد التنظيمية التي تضعها سلطات الضبط الاقتصادي (فرع أول)، ثم نحدد مظاهر تدخل سلطة القاضي الإداري للنظر في القواعد الصادرة عن سلطات الضبط الاقتصادي (فرع ثاني).

الفرع الأول: مشروعية فكرة إحالة القواعد التنظيمية لسلطات الضبط الاقتصادي إلى القاضي الإداري

لا يمكن أن تكون القواعد التنظيمية لسلطات الضبط الاقتصادي شرعية ومنتابقة مع النظام القانوني الذي يحكمها إلا إذا كانت خاضعة لمبدأ الرقابة القضائية الفعلية¹، ويستمد مبدأ الرقابة القضائية مشروعيتها أساساً من التشريع، حيث يحتل التشريع المرتبة الأولى في القانونين المدني والجزائي²، لذلك كان القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه

¹ - بالنسبة لفرنسا فقد أثار الفقه مبدأ مشروعية خضوع أعمال سلطات ضبط النشاط الاقتصادي للرقابة القضائية من زاوية تناقضه مع خاصية استقلاليتها، وأعتبر أنّ هذه الخاصية لا تتحقق إلا بتوفّر شرط الحصانة البرلمانية باعتبارها شرط ضروري لضمان استقلاليتها، ومن جهة أخرى فإنّ تكييفها - بموجب نصوصها التأسيسية - على أنّها سلطات إدارية يستوجب إخضاعها لرقابة القضاء الإداري، فحين أكد البعض أنّ هذه الرقابة القضائية لا بدّ منها لضمان استمرارية دولة القانون.

- AULAIT (J-L), *Le contrôle du juge administratif sur les décisions des A.A.I de l'audiovisuel*, RFDA, N°03, 1992, p.256.

² - أنظر المادة رقم 01 من الأمر رقم 75-58، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، السابق ذكره، ص 990؛ أنظر كذلك المادة رقم 01 من الأمر رقم 66-156، المؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم، ج.ر.ج، ع 49، 11 يونيو 1966، ص 702.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

وعمله، والنصوص التأسيسية لسلطات الضبط الاقتصادي، بمثابة المصدر الذي تنحدر منه مشروعية الرقابة القضائية على نشاط السلطات الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي.

أولاً- القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، تنظيمه وعمله

تمّ تجسيد مجلس الدولة سنة 1998 بموجب القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، تنظيمه وعمله، وذلك بالرجوع إلى المادة 152/ف2 من دستور 1996 التي نجدتها تنص على ما يلي: «... يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية...»¹.

بناءً على نص هذه المادة أقام المشرع الجزائري معالم الازدواجية القضائية، وساهم في تكريس مبدأ الرقابة القضائية على الأعمال الإدارية.

وبما أنّ سلطات ضبط النشاط الاقتصادي تحمل من المميزات ما يجعلها سلطات إدارية، فهي الأخرى تخضع لرقابة القضاء الإداري عن طريق مجلس الدولة، حيث تنص المادة التاسعة من القانون العضوي رقم 01-98 المعدلة والمتّمة بموجب المادة 02 من القانون العضوي رقم 11-13 على: «يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية، والمنظمات المهنية الوطنية.

ويختص أيضاً بالفصل في الدعاوى المخوّلة له بموجب نصوص خاصة»²

انطلاقاً من نص المادة سالفه الذكر يمكن القول أنّه لا يمكن تكييف سلطات الضبط الاقتصادي على أنّها منظمات مهنية وطنية والتي يقصد بها المشرع تلك التنظيمات المهنية الوطنية والمنظمة على شكل لجنة وطنية غرفة أو مجلس وطني (كالأطباء والموثقين والمحامين...).

¹ - مرسوم رئاسي رقم 96-438، 6، المتضمن التعديل الدستوري... سنة 1996، ص29؛ المادة 171 في تعديل 2016

² - القانون العضوي رقم 11-13، المؤرخ في 03 غشت 2011، يعدّل ويتم القانون العضوي رقم 01-98، المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، تنظيمه وعمله، ج.ر.ج، ع43، صادر في 03 غشت 2011، ص08.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

ولا يمكن تكييفها كذلك بأنها سلطات إدارية مركزية لأنّ هذه الأخيرة يقصد بها الإدارة المركزية المكوّنة من مجموعة من السلطات التي تشكّل السلطة التنفيذية وهي عكس السلطات الإدارية المحلية.

وقد استبعدت فكرة اعتبارها من السلطات الإدارية المركزية حيث أنّ مجلس الدولة سبق وأنّ كَيْفها سلطة إدارية مستقلة في قرار له¹ بشأن اللجنة المصرفية²، وكما لا يعتبرها منظمات مهنية³، الأمر الذي يفرض علينا العودة إلى مفهوم الهيئات العمومية الوطنية حتى يكون من المنطقي إخضاعها لرقابة مجلس الدولة ويتضمّن مفهوم الهيئات العمومية الوطنية إلى جانب الهيئات الدستورية (الهيئة التنفيذية، القضائية، التشريعية)، مجموعة من الهيئات الأخرى كالهيئات الاستشارية والهيئات الإدارية ...

يمكن القول أنّ القانون العضوي رقم 98-01 كان له الدور في إخضاع سلطات الضبط الاقتصادي للرقابة القضائية وإيجاد أساس لتدعيمها، وذلك بتضمين المادة 09 منه مفهوم يحتوي السلطات الإدارية المستقلة وهو مفهوم الهيئات الوطنية العمومية، وإذا قرنا القانون العضوي رقم 98-01 بالقوانين التأسيسية لسلطات الضبط، نجد أعلى وأقوى درجة قانونية يمكن التمسك به كأساس للرقابة القضائية على هذه السلطات، فالقوانين التأسيسية ما هي إلاّ قوانين عادية تأتي في ترتيب القوانين بعد القانون العضوي.

كما يعتبر القانون العضوي رقم 98-01 مجسداً للازدواجية القضائية بإنشاء مجلس الدولة على قمة الهرم للتنظيم القضائي الإداري، لكنّه يبقى مجرد قانون بسيط قاصر على احتواء كل ما يتضمّنه مبدأ الرقابة القضائية، خاصة لسلطات الضبط الاقتصادي أو ما يعرف بالسلطات الإدارية المستقلة، لما تزال تعانيه من وضع خاص اتجاه القانون الأساسي (الدستور).⁴

¹ - قرار مجلس الدولة رقم 2138، المؤرخ في 08 ماي 2000، يتعلّق بقضية بونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، ع 2005/06، ص 75.

² - وهو نفس ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي في تكييفه للجنة المصرفية سنة 2001.

- Frédéric COLIN, *op.cit.* p374

³ - ZOUAMIA Rachid, *le régime contentieux des AAI en droit Algérien*, revue Idara, N° 01, 2005, p16.

⁴ - بركات جوهر، نظام المنازعات المتعلقة بسلطات الضبط الاقتصادي، رسالة لنيل الماجستير، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2007، ص 13.

ثانياً- النصوص التأسيسية لسلطات ضبط النشاط الاقتصادي:

إنّ التطوّر الاقتصادي أدّى إلى حاجة الدولة إلى فرض رقابتها، وهو ما جعل المشرّع الجزائري لم يتردّد في اللجوء إلى سلطات الضبط المستقلّة، باعتبارها الوسيلة الأكثر ضماناً لرقابة الدولة على النشاط الاقتصادي، هذا التدخّل من طرف المشرّع أدّى إلى تعدّد وتنوّع سلطات الضبط، وتعدّد النصوص القانونية المؤسّسة لها وبالتالي تدعيم مركز الرقابة القضائيّة على نشاطاتها من مختلف المواد التي تتضمنها هذه النصوص القانونية.¹

المشرّع الجزائري عندما قام بإنشاء مختلف سلطات الضبط الاقتصادي، نصّ ضمن قوانينها الأساسيّة على إخضاعها للرقابة القضائيّة، مثل قيامه بإنشاء مجلس المنافسة بموجب الأمر رقم 95-06 المتعلّق بقانون المنافسة، ليقوم فيما بعد بإلغائه بموجب الأمر رقم 03-03 المتعلّق بالمنافسة، الذي دعم بدوره مركز مجلس المحاسبة وكرسّ صلاحيّاته، الشيء الذي أدّى إلى امتداد اختصاصه ومجال المنازعات التي تنشأ عند ممارسته لهذا الاختصاص، مما استدعى إخضاعه لرقابة فعليّة وجدديّة، واللذان لن تتحققا إلّا في ظل الرقابة القضائيّة.

كما تضمّن الأمر رقم 03-03 عدّة نصوص مختلفة تؤكّد إخضاع القرارات الصادرة عن مجلس المحاسبة لرقابة القضاء، سواء تلك المتعلّقة برفع التجميع، أو مختلف القرارات الأخرى التي يتّخذها المجلس عند ممارسته لاختصاصه.²

كما أخضع المشرّع القرارات الصادرة في المجال المصرفي من طرف مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفيّة للرقابة القضائيّة من طرف القضاء الإداري من خلال الأمر رقم 03-11، حيث حوّلت المادة 65 منه³ للوزير المكلف بالمالية صلاحية الطعن بالإلغاء في الأنظمة الصادرة عن مجلس النقد والقرض، ونفس الإمكانية منحها هذه المادة للأشخاص الطبيعيين والمعنويين المستهدفين مباشرة من القرارات التي يتّخذها المجلس بموجب المادة 62 من نفس الأمر، كما لا يختلف الأمر بالنسبة لقرارات

¹ - رحموني موسى، الرقابة القضائيّة على سلطات الضبط المستقلّة في التشريع الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، السنة الجامعية 2012/2013، ص 46.

² - رحموني موسى، نفس المرجع، ص 49.

³ - أمر رقم 03-11 المتعلّق بالنقد والقرض، السابق ذكره، ص 11.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

اللجنة المصرفية، سواء المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتاً، أو المصقّي أو العقوبات التأديبية، فهي تخضع للطعن القضائي أمام مجلس الدولة في أجل ستون (60) يوماً من تاريخ تبليغ القرار.¹

كما أخضع المشرّع الجزائري عند تحديده للقواعد المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية للرقابة القضائية بموجب القانون رقم 18-04، فالقرارات التي تصدر عن هذه السلطة تخضع لرقابة القضاء الإداري.

كذلك يعتبر قطاع المناجم من القطاعات الحيوية في الدولة، لهذا كان على المشرّع تنظيمه وضبطه بآليات تضمن فعاليته، فأنشأ المشرّع وكالتي ضبط المناجم وهما: الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية بمقتضى القانون رقم 01-10، دون أن يغفل عن إخضاع هاتين الوكالتين لرقابة القضاء وذلك بإمكانية الطعن في قرارات مجلسي إدارتهما أمام مجلس الدولة.²

كذلك في سنة 2002 صدر القانون المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، والذي تمّ بموجبه إنشاء سلطة ضابطة لهذا القطاع سميت بلجنة ضبط الكهرباء والغاز، ويمكن أن تكون قرارات هذه اللجنة موضوع طعن قضائي بموجب المادة 139 من القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات.³

لقد كرّس المشرّع الجزائري معالم الرقابة القضائية على نشاطات سلطات الضبط الاقتصادي من خلال نصوصها التأسيسية، لكن ليس بالقدر الذي يقتضيه تكريس المبدأ، ويعود ذلك لعدّة نقائص وإشكالات تثيرها النصوص التأسيسية، حيث أنّ تلك النصوص التأسيسية لم تقم بتوحيد الجهة القضائية للطعن لديها، فتارة تحيل الاختصاص إلى مجلس الدولة (القضاء الإداري)، وتارة أخرى

¹ - المادة رقم 10 من الأمر رقم 10-04، المؤرخ في 26 أوت 2010، تعدّل وتمّم المادة 107 من الأمر رقم 03-11، المتعلق بالنقد والقرض، السابق ذكره، ص 14.

² - المادة رقم 48 من القانون رقم 01-10، المؤرخ في 03 جويلية 2001، المتضمّن قانون المناجم، ج.ر.ج، ع 35، الصادر في 04 يوليو 2001، ص 12.

³ - القانون رقم 02-01، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، السابق ذكره.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

تحيل الاختصاص إلى مجلس قضاء الجزائر (القضاء العادي)، كما أنّ نزاع سلطة واحدة يمكن أن يخضع لكلا الجهتين، كما هو الشأن في منازعات مجلس المنافسة.¹

بالإضافة إلى سكوت بعض النصوص المنشأة عن تحديد الجهة القضائية المختصة كما هو الحال في قانون الكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مما يجعل المتنازع يتوه بين النصوص التأسيسية والقواعد العامة للبحث عن الجهة التي يتوجّه إليها في حالة قيام نزاع، وهو الأمر الذي لا يخدم مصلحة المتعاملين الاقتصاديين، التي تحتاج إلى السرعة في حل النزاعات لتحقيق الفعالية الاقتصادية.²

الفرع الثاني: مظاهر تدخّل سلطة القاضي الإداري في القواعد الصادرة عن سلطات الضبط الاقتصادي

نظراً للطابع الإداري الذي أضفاه المشرّع الجزائري على سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، فإنّ الطعن في قراراتها كأصل عام يكون أمام القضاء الإداري³، وهذا انطلاقاً من أنّ النصوص القانونية المنظمة لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي، خصّت مجلس الدولة بالفصل في الطعون المرفوعة ضد قراراتها، الأمر الذي ينسجم والفقرة الثانية من المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تنص على أنّه: " يختص مجلس الدولة في القضايا المخوّلة له بموجب نصوص خاصة"، ولا يتحقّق ذلك إلّا إذا تمّ إدراج سلطات الضبط في المجال الاقتصادي ضمن فئة الهيئات الوطنية طبقاً للمادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه، والتي جاء فيها: «يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية، والمنظمات المهنية الوطنية...»⁴.

¹ - رحموني موسى، مرجع سابق، ص 51.

² - مرجع نفسه.

³ - بن ذيب زهير، القضاء الإداري معيار تحديد اختصاصه، منشورات البغدادي، الجزائر، 2018، ص 205.

⁴ - القانون العضوي رقم 11-13، يعدّل ويتمّم القانون العضوي رقم 98-01، المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلّق باختصاصات مجلس الدولة، تنظيمه وعمله، السابق ذكره، ص 08.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

من خلال النصوص المنشئة والمنظمة لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي، نجد أنّ كل الطعون الموجهة ضد قرارات هذه الأخيرة، يفصل فيها مجلس الدولة، وهذا نظراً لكونها تمارس صلاحياتها باسم الدولة ولحسابها، وأنها ذات طابع إداري مما يستدعي تطبيق المعيار العضوي¹.

أولاً: حدود سلطة القاضي الإداري للنظر في قواعد سلطة الضبط الاقتصادي

إنّ ممارسة سلطات ضبط النشاط الاقتصادي لصلاحياتها، قد يشوبه مساس بالحقوق، وعلى هذا الأساس وحماية لتلك الحقوق يختص القاضي بالطعن بالقرارات التنظيمية والفردية والقرارات التحكيمية.

حيث تنص المادة 33 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، بأنّه يمكن في حالة حصول طعن قضائي أن يأمر بتأجيل تنفيذ أحكام اللائحة المطعون فيها إذا كانت بالغة الخطورة منذ نشرها، وهذا ما يدلّ على أنّ اللوائح التي تصدرها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، يمكن أن تشكل موضوع طعن قضائي²، شأنها شأن جميع القرارات الصادرة عن الجهات الإدارية عموماً، إلا أنّ المشرع الجزائري قد أهمل تحديد الجهات أو الأطراف التي يعود لها الحق في تقديم هذا الطعن وهو الأمر الذي يؤدي بنا إلى الافتراض بأنّ نية المشرع الجزائري قد توجّهت إلى تطبيق القواعد العامة في مجال الطعون بالإلغاء ضد القرارات الإدارية عامة، إذ ترفع من جميع ذوي الصفة والمصلحة، دون تحديد لطائفة معينة من الأشخاص وهذا بخلاف ما هو معمول به على مستوى بعض سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، فالأنظمة التي يصدرها مجلس النقد والقرض مثلاً، لا يمكن توجيه الطعن ضدها بالإلغاء إلا من قبل الوزير المكلف بالمالية في أجل ستين يوماً من تاريخ نشرها وفقاً للأحكام المقررة في القانون تحت طائلة ردّها شكلاً³.

هذا وأمام المخاطر التي يمكن أن تنتج من ممارسة السلطة التنظيمية من طرف مجلس النقد والقرض والقلق من ضمان حقوق الأفراد المعنيين بالتنظيم، فقد أخضع المشرع هذه الأخيرة لرقابة

¹ - يلاحظ ان المشرع الجزائري اعتمد تحديد مجال اختصاص القاضي الإداري عن طريق معيار تشريعي مبني على الارتباط العضوي بمؤسسات الدولة، دون الرجوع على الأسس الدستورية التي تبني عليها الاختصاص القضائي سيما امام مجلس الدولة المنصوص عليها في المادة 172 تعديل 2016 / لتفصيل انظر بن ذيب زهير، مرجع سابق، ص 207.

² - انظر المادة 33 من مرسوم تشريعي 93-10 المتعلق ببوصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، السابق ذكره، ص 24.

³ - قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 163.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

مجلس الدولة، حيث نجده قد نصّ صراحة على أنّ الطعن ضد أنظمة مجلس النقد والقرض والذي يكون الهدف منه إبطالها، يتم أمام مجلس الدولة حيث يقدمه الوزير المكلف بالمالية، وما يجعل ذلك الطعن استثنائياً وغير مألوفاً أكثر، هو أنّه لا يقبل الطعن بالإبطال ضدّه إلاّ إذا تمّ تقديمه من طرف الوزير المكلف بالمالية فهو مقتصر عليه فقط، رغم أنّ مثل تلك الأنظمة قد تمس مصالح المتعاملين في مجال النقد والقرض.¹

حيث يتبيّن لنا ممّا سبق أنّ الأشخاص الآخرين لا يمكنهم الاحتجاج على أنظمة مجلس النقد والقرض وعليه لا يمتلكون إلاّ طريق الدّفع بعدم مشروعية نظام ما أمام القاضي أثناء نظره لنزاع طبق فيه النظام، وذلك ما لجأ إليه يونين بنك حيث أنّه أثار استثناء لا مشروعية النظام رقم 95-07، المعدّل والمتمم للنظام رقم 92-04 المتعلّق برقابة الصرف في إطار الدعوى القائمة بينه وبين اللجنة المصرفية والذي صدر على إثره قرار مجلس الدولة رقم 2138.²

أما بخصوص الأنظمة التي تصدرها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فإنّ المشرّع أخضعها لرقابة القاضي الإداري وذلك من خلال نص المادة 33 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلّق ببورصة القيم المنقولة.

حيث تنص تلك المادة على أنّه يمكن في حالة حصول طعن قضائي أن يأمر بتأجيل تنفيذ أحكام اللائحة المطعون فيها، إذا كانت هذه الأحكام مما يمكن أن تنجر عليه نتائج واضحة الشدّة والإفراط أو طرأت وقائع جديدة بالغة الخطورة منذ نشرها.

حيث تجدر الإشارة إلى الاختلاف الموجود بين الطعون بالإبطال المقدّمة ضد أنظمة مجلس النقد والقرض وبين تلك المقدّمة ضد أنظمة لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها من خلال نقطتين: حيث تقدّم الثانية من طرف الوزير المكلف بالمالية وكل شخص له مصلحة في ذلك على خلاف الطعون المقدّمة ضد أنظمة مجلس النقد والقرض حيث لا يقدم الطعن بالإبطال إلاّ من طرف الوزير

¹ - Zouaimia Rachid, **Les Autorités de Régulation Indépendantes dans le Secteur Financier en Algérie**, op cit, p 33.

² - قرار مجلس الدولة الجزائري رقم 2138، الصادر بتاريخ 2000/05/08، في النزاع القائم بين يونين بنك واللجنة المصرفية، السابق ذكره.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

المكلف بالمالية دون غيره¹، بالإضافة كذلك إلى أنّ الطعون ضد أنظمة مجلس النقد والقرض لا يكون لها أثر موقوف على خلاف الطعون المقدّمة ضد أنظمة اللجنة، حيث يمكن الأمر بتأجيل تنفيذ أحكام اللائحة التي قد ينجر عنها نتائج واضحة الشدّة والإفراط أو طرأت وقائع بالغة الخطورة منذ نشرها.²

ما يلاحظ على نص المادة 33 أنّها استعملت عبارات غامضة تتمثل في الطعن القضائي، بمعنى أنّ هذه الأحكام تبين نيّة المشرّع الجزائري في إخضاع أنظمة اللجنة إلى رقابة قضائية، لكن دون تبيان القضاء المختص في ذلك.

ثانياً: غموض منح الاختصاص للقاضي الإداري في الطعون

من خلال تحليل نص المادة 33 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، نجد أنّها تثير عدّة تساؤلات على غرار المادة 150 من القانون رقم 02-01 المتعلّق بالكهرباء والغاز، من حيث الجهة القضائية المختصة بالطعن ضد قرارات هيئة الضبط للبورصة، هي مجلس الدولة أم الغرفة الإدارية بالمجلس القضائي؟

فالمشرّع استخدم مفهوم غامض، مثل مصطلح الطعن القضائي، فهو من خلال ذلك يكون قد ترك إخضاع الأنظمة للرقابة القضائية دون تحديد، لذا كان من الواجب العودة للقواعد العامة للاختصاص، تلك المنصوص عليها في القانون العضوي المتعلّق بمجلس الدولة، حيث حدّدت اختصاصاته المادة التاسعة في فقرتها الأولى التي جاء فيها: «يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية، والمنظمات المهنية الوطنية...».

أمّا بخصوص المادة 139 من القانون رقم 02-01 المتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات التي جاء فيها: «يجب أن تكون قرارات لجنة الضبط مبرّرة، ويمكن أن تكون موضوع

¹ - نصت المادة 65 من أمر 03-11 المتعلّق بالنقد والقرض: «يكون النظام الصادر والمنشور موضوع طعن

بالإبطال يقدمه الوزير المكلف بالمالية امام مجلس الدولة. ولا يكون لهذا الطعن أثر موقوف...» / السابق ذكره، ص 11.

² - داود منصور، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، مرجع سابق، 2016، ص 337.

طعن قضائي لدى مجلس الدولة»¹، وتضيف المادة 150 من القانون نفسه على أنه: «يجب أن تكون العقوبات مبررة، ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي»².

حيث تثير صياغة هاتين المادتين بعض الغموض فيما يخص المصطلحات المستعملة، فهل يتعلّق الأمر حقيقة بطعن قضائي؟ الإجابة تكون بالنفي، فلا يتعلّق الأمر بقرارات قضائية ولا بهيئة قضائية، وإّما يريد المشرّع إلى أنّ الطعن يقدّم أمام هيئة قضائية (إجراء تنازعي)، ليستثني بذلك الطعون الإدارية كالنظّم.

والغموض الآخر يتعلّق بترجمة مصطلح "قضائي" الوارد في المادة 150 إلى اللغة الفرنسية، إذ أنّ الصياغة في الجريدة الرسميّة الصادرة باللغة الفرنسية كانت كما يلي:

Les sanctions doivent être motivées. Elles peuvent faire l'objet d'un recours judiciaire.

في حين استعمل المشرّع بمناسبة المادة 139 من نفس القانون مصطلح:

" un recours juridictionnel ".

حيث نعتقد أنّ المشرّع قد وقع في خطأ غير مقصود، فهو حتماً لا يقصد بأن يكون الطعن أمام القضاء العادي، وإّما يقصد إمكانية تقديم طعن ضد القرارات التنظيميّة لهيئة ضبط الكهرباء والغاز أمام القضاء.³

ولعلّ ما يؤكّد ذلك هو مختلف الأحكام الواردة في النصوص القانونيّة لسلطات ضبط النشاط الاقتصادي المختلفة والتي جاء فيها بدون غموض أو لبس منح اختصاص الرقابة القضائيّة على القواعد التنظيميّة لسلطات الضبط الاقتصادي لمجلس الدولة الجزائري ومن أمثلة ذلك ما نصّت عليه المادة رقم 22 من القانون رقم 04-18 المتعلّق بالبريد والاتصالات الالكترونية والتي جاء فيها:

¹ - القانون رقم 02-01 المتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، السابق ذكره، ص 21.

² - المرجع نفسه، ص 22.

³ - عيسوي عز الدين، الرقابة القضائيّة على السلطة القمعيّة للهيئات الإدارية المستقلّة في المجال الاقتصادي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، السنة الجامعية 2014/2015، ص 173.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

«يمكن ان تكون قرارات مجلس سلطة البط موضوع طعن غير موقف للتنفيذ امام مجلس الدولة في أجل شهر واحد، ابتداء من تاريخ تبليغها....»¹.

كذلك ما نصّت عليه المادة رقم 107 من الأمر رقم 03-11 المتعلّق بالنقد والقرض والتي نصّت على: «... تكون قرارات اللجنة المتعلقة بتعيين قائم الإدارة مؤقتاً، أو المصنّي والعقوبات التأديبية وحدها قابلة للطعن القضائي ... تكون الطعون من اختصاص مجلس الدولة»².

وفي مجال البورصة تقضي المادة 57 في فقرتها الأولى من قانون بورصة القيم المنقولة على ما يلي: «تكون القرارات الفاصلة في المجال التأديبي قابلة للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة خلال أجل شهر (01) واحد من تاريخ تبليغ القرار موضوع الاحتجاج...»³.

هذا وتنص المادة 213 من قانون التأمينات في فقرتها الأخيرة على: «... تكون قرارات لجنة الإشراف على التأمينات فيما يخص تعيين المتصرف المؤقت قابلة للطعن أمام مجلس الدولة»⁴.

المطلب الثاني: الإجراءات القضائية الخاصة بمنازعات شرعية تنظيمات سلطات ضبط النشاط الاقتصادي

إذا كان الاتجاه العام يقر بتراجع دور القاضي وتقليص تدخل السلطة القضائية في ميدان القانون الاقتصادي، فإنّ المستثمر مازال يحتاج إلى تدخل السلطة القضائية باعتبارها ضمانة أساسية ضد تعسف سلطات الضبط الاقتصادية⁵.

لهذا وجب إخضاع تنظيمات سلطات الضبط الاقتصادي للرقابة القضائية شأنها في ذلك شأن باقي التصرفات الإدارية⁶، على أنّ الرقابة القضائية على شرعية تنظيمات سلطات الضبط

¹ - القانون رقم 18-04 المتعلّق بالبريد والاتصالات الالكترونية، السابق ذكره، ص 09

² - الأمر رقم 03-11 المتعلّق بالنقد والقرض، السابق ذكره، ص 17

³ - المرسوم التشريعي 93-10، المتعلّق بورصة القيم المنقولة، السابق ذكره، ص 10.

⁴ - قانون 06-04 المؤرخ في 20 فبراير 2006، يعدل ويتمم الامر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات، السابق ذكره، ص 8

⁵ - WILFRID jean Didier، **Droit pénal des affaires**، Edition، Dallez، paris، 2000، p p 401 403.

⁶ - Nicole DECOOPMAN، **Le contrôle juridictionnel des autorités administratives indépendantes**، in. Le droit administratif en mutation، P.U.F، Paris، 1993، p. 212.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

الاقتصادي، تعرف خروجاً عن القواعد العامة المألوفة والعامة المقررة بالنسبة للقرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة العامة التقليدية، الأمر الذي يجعل هذه الرقابة القضائية تتميز ببعض الخصوصية فيما يتعلق بشرط التظلم الإداري المسبق (فرع أول)، والمواعيد القضائية الخاصة بمنازعات شرعية تلك التنظيمات (فرع ثان)، بالإضافة إلى إشكالية وقف تنفيذ القواعد التنظيمية لسلطات الضبط الاقتصادي (فرع ثالث)، وإجراءات الطعن في القواعد التنظيمية أمام القاضي الإداري (فرع رابع).

الفرع الأول: التظلم الإداري المسبق

التظلم الإداري معناه أن يتولى الشخص الذي صدر القرار ضده تقديم طلب أو شكوى إلى الجهة مصدرة القرار، أو إلى الجهة التي تعلوها، وذلك من أجل مراجعة القرار إما بسحبه أو إلغاءه، وهي طريقة حل ودي للنزاع قبل عرضه على القضاء.¹

أولاً: التظلم الإداري المسبق شرط أصيل لرفع دعوى طعن في القواعد التنظيمية لبعض سلطات الضبط الاقتصادي

يقصد بالتظلم الإداري المسبق، الطلب أو الشكوى التي يقوم بها المتظلم إلى السلطة الإدارية المختصة لفض نزاع ناتج عن عمل قانوني إداري،² حيث يهدف التظلم في عمومه إلى فسخ المجال أمام الإدارة التي أصدرت القرار أو الجهة الرئيسية لها لمراجعة القرار، ومعالجة عيوبه أو إلغاءه أو تعديله إذا تبين لها أنّ القرار معيب أو مخالف للقانون، وبذلك ينتهي النزاع بشأنه بطريق أيسر دون حاجة إلى التقاضي وإضاعة الوقت والجهد وإحراج الإدارة أمام القضاء.³

فالدعوى المرفوعة أمام مجلس الدولة بحكم المادة 40 من قانون مجلس الدولة تحيلنا إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية،⁴ الذي يجعل التظلم الإداري المسبق جوازي سواء أمام المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة، حيث تقضي المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: «يجوز

¹ - عيساوي عز الدين، مرجع سابق، ص 315.

² - خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل، د.م.ج، الجزائر، 2001، ص 62.

³ - قاسي الطاهر، الشروط الشكلية لدعوى الإلغاء في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2011/2012، ص 147.

⁴ - القانون العضوي رقم 98-01، المؤرخ في 30/05/1998، المعدل والمتمم، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، السابق ذكره.

للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 329 أعلاه.

يعدّ سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد خلال شهرين (02) بمثابة قرار بالرفض ويبدأ هذا الاجل من تاريخ تبليغ التظلم.

وفي حالة سكوت الجهة الإدارية، يستفيد المتظلم من أجل شهرين (02)، لتقديم طعنه القضائي، الذي يسري من تاريخ انتهاء أجل الشهرين (02) المشار إليه في الفقرة أعلاه.

في حالة رد الجهة الإدارية خلال الأجل الممنوح لها، يبدأ سريان أجل شهرين (02) من تاريخ تبليغ الرفض.

يثبت إبداع التظلم أمام الجهة الإدارية بكل الوسائل المكتوبة ويرفق مع العريضة¹.

تجدر الإشارة إلى أنّ قانون الإجراءات المدنية القديم قبل إلغاءه، اشترط ضرورة التظلم المسبق كإجراء وجوبي قبل الطعن القضائي ضد القرارات الصادرة عن السلطات المركزية والهيئات الوطنية والمنظمات المهنية²، وبالتالي كان لا بدّ من إقامة تظلم إداري ضد القرارات الإدارية الصادرة عن سلطات الضبط الاقتصادي.

حيث نصّت المادة 87 من الأمر رقم 03-11 على أنّه لا يمكن الطعن أمام مجلس الدولة في القرارات التي يتخذها مجلس النقد والقرض بموجب المواد 82 و84 و85 إلاّ بعد قرارين بالرفض، ولا يجوز تقديم الطلب الثاني إلاّ بعد مضي أكثر من عشرة (10) أشهر من تبليغ رفض الطلب الأوّل، أمّ بالنسبة لمجلس المنافسة فإنّه بالرجوع إلى نص المادة 21 منه نجد ما يلي: " يمكن أن ترخّص الحكومة تلقائياً، إذا اقتضت المصلحة العامّة ذلك، أو بناء على طلب من الأطراف المعنية، بالتجميع الذي كان محل رفض من مجلس المنافسة، وذلك بناء على تقرير الوزير المكلف بالتجارة والوزير الذي يتبعه القطاع المعني بالتجميع "، يستشف من خلال النص السابق أنّ أصحاب التجميعات التي تمّ رفضها من قبل مجلس المنافسة يمكنهم تقديم طلب الترخيص بها إلى الحكومة، فهو إذا

¹ - قانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، السابق ذكره، ص 78.

² - المادة 275 من الأمر رقم 66-154، المؤرخ في 08/06/1966، المتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج ر.ج، ع47، لسنة 1966، ص 22. (ملغى).

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

بمثابة التظلم المسبق الذي يسمح للحكومة بمخالفة قرار مجلس المنافسة وبالتالي منح الترخيص.¹

ثانياً: عدم اشتراط التظلم الإداري المسبق لرفع دعوى طعن في القواعد التنظيمية لبعض سلطات الضبط الاقتصادي

بالرجوع إلى أحكام القوانين الأساسية لسلطات الضبط الاقتصادي²، يتبيّن لنا أنّ المشرّع لم ينص على وجوب التظلم الإداري وإتّما اكتفى بتحديد ميعاد مخصصة لتنظيمات سلطات ضبط النشاط الاقتصادي لبعض الهيئات دون الأخرى، وبناء على هذا فإنّ التظلم الإداري يبقى مسألة اختيارية تخضع لنفس القواعد العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

كما أنّه وتطبيق قواعد الاجتهاد القضائي، فإن الطعون المرفوعة ضد قرارات كل من سلطة ضبط البريد والمواصلات، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجية والمراقبة المنجمية كلّها معفاة من التظلم الإداري المسبق³، وفق ما تنص عليه القوانين المنشأة لتلك الهيئات، وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة قبل تعديل قانون الإجراءات المدنية والإدارية سنة 2008، بمناسبة النظر في قضية البنك الجزائري الدولي ضد محافظ البنك المركزي بشأن طعن مقدّم ضد قرار اللجنة المصرفية بتعيين متصرّف إداري مؤقّت لدى البنك الجزائري بما يلي: "هذا الطعن يدخل في إطار المادة 146 من القانون رقم 90-10، المتعلّق بالنقد والقرض وأنّ هذه المادة تخرج عمّا هو مقرر في قانون الإجراءات المدنية والآجال، بحيث لا تنص على طعن مسبق، وإتّما تشترط فقط أن يرفع هذا الطعن في أجل 60 يوماً".⁴

1 - أوباية مليكة، اختصاص منح الاعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة، مداخلة مقدّمة في الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، يومي 23 و24 ماي 2007، ص 211.

2 - أنظر مثلاً أحكام كل من الأمر رقم 03-11 المتعلّق بالنقض والقرض، والأمر رقم 03-03 المتعلّق بالمنافسة، والمرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلّق ببورصة القيم المنقولة، والقانون رقم 02-01 المتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات.

3 - بزغيش بوبكر، خصوصية إجراءات الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، مداخلة مقدّمة في الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، يومي 23 و24 ماي 2007، ص 315.

4 - قرار رقم 14489 مؤرخ في 01 ابريل 2003، البنك الجزائري ضد محافظ البنك المركزي، مجلة مجلس الدولة الجزائري، ع 6، 2005، 84.

الفرع الثاني: المواعيد القضائية الخاصة بمنازعات شرعية تنظيمات سلطات الضبط الاقتصادي

يعتبر تدخّل القاضي الإداري لرقابة تنظيمات سلطات ضبط النشاط الاقتصادي عنصراً جوهرياً لتحقيق دولة القانون لاسيما وأنها تتمتع بسلطات واسعة، حيث نلاحظ أنّ كل سلطة تخضع لنظام تنازعي خاص بها، ما لا ينسجم وأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

حيث تعكس إشكالية ميعاد الطعن القضائي في القرارات الإدارية التي تصدرها هيئات الضبط القطاعية ضد الأعوان الاقتصاديين في صورتين، المواعيد المقررة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية (أولاً)، والمواعيد المقررة في القوانين المنشأة لسلطات الضبط الاقتصادي (ثانياً).

أولاً: المواعيد المقررة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية

حدّد المشرّع المدّة التي يجب خلالها رفع دعوى المطالبة بإلغاء قرار إداري، وقصد استقرار الأوضاع القانونية ولكي لا تبقى أعمال الإدارة مهدّدة دائماً بالإلغاء، وشرط الميعاد من النظام العام حسب موقف القضاء وعلى القاضي إثارته من تلقاء نفسه.

والقاعدة الإجرائية فيما يخص المواعيد تقتضي حسب المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية برفع الطعن أمام مجلس الدولة¹، 04 أشهر من تاريخ تبليغ القرار الفردي أو نشر القرار التنظيمي، وللمدعي أن يقوم بإجراء التظلم الولائي أمام الجهة مصدرة القرار في نفس الآجال المطبقة على فع الدعوى، وفي حالة مرور شهرين من تبليغ التظلم وسكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد، يعدّ رفضاً للتظلم ومن تاريخ انتهاء الشهرين يكون للمتظلم شهران آخران لرفع الدعوى القضائية، نفس الأمر في حالة رد الإدارة برفض التظلم في الأجل الممنوح.²

من خلال نص المادة 830 سالفه الذكر يتبيّن لنا أنّ المشرّع الجزائري يكون قد وحدّ مواعيد الطعن على مستوى المحاكم الإدارية وعلى مستوى مجلس الدولة وهو ما يعتبر لصالح المتقاضين، حتى

¹ - تنص المادة 907 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على أنه: «عندما يفصل مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، تطبق الأحكام المتعلقة بالآجال المنصوص عليها في المواد من 829 إلى 832»، السابق ذكره، ص 83.

² - المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، السابق ذكره، ص 78.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

المدة الممنوحة للطعون هي مدة معقولة جداً تمنح المجال واسعاً أمام المتقاضي من أجل إعادة ترتيب أوراق قضيته، كما يمنح نفس الأجل المدة الكافية للإدارة من أجل التمعّن في قراراتها.

ثانياً: المواعيد المقررة في القوانين المنشئة لسلطات الضبط الاقتصادي

أورد المشرّع الجزائري استثناءً على القاعدة العامة فيما يخص الطعون الموجهة ضد القواعد التنظيمية الصادرة عن سلطات ضبط النشاط الاقتصادي، فبالرجوع إلى النصوص المنشئة لهذه الهيئات، يتبيّن أنّ المشرّع الجزائري لم يخضعها لذات المواعيد المعمول بها وفقاً لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، وإتّما نصّ على مواعيد خاصة بها تختلف من حيث مدّتها ومن حيث حسابها¹.

فالمواعيد المحددة في قوانين سلطات ضبط النشاط الاقتصادي ذات طابع فوضوي في أغلبها، حيث لا يوجد أي تجانس أو بساطة في مواعيدها وهو ما سوف يؤدي إلى أن تصبح مصدراً للالتباس والمغالطة بالنسبة للأشخاص المعنيين².

ففي المجال المصرفي نجد الأمر رقم 03-11 المتعلّق بالنقض والقرض يشير في مادته رقم 107 إلى أنّ الطعن ضد القرارات الصادرة عن اللجنة المصرفية يجب أن يقدّم في أجل ستون (60) يوماً من تاريخ التبليغ، تحت طائلة رفضها شكلاً، وهي نفس المدة بالنسبة للطعون في القرارات الفردية لمجلس النقد والقرض، ونفس الأمر بالنسبة للطعن الذي يرفعه الوزير المكلف بالمالية ضد القرارات التنظيمية لمجلس النقد والقرض³.

أما في مجال البورصة، فقد سمح المشرّع الجزائري لكل ذي مصلحة أن يرفع طعناً بالإلغاء أمام مجلس الدولة في حالة الرفض الكلي أو الجزئي لطلب الاعتماد، وضد قرارات الغرفة التأديبية والتحكيمية خلال (01) شهر واحد من تاريخ تبليغ القرار موضوع الاحتجاج حسب ما تنص عليه

¹ - بلماحي زين العابدين، مرجع سابق، ص 312.

² - " De telles dispositions, qui constituent dispositions, qui constituent le droit commun en matière de délais de recours dans le domaine du contentieux administratif, sont parasitées par la plupart des textes régissant les différentes autorités administratives indépendantes, d'où l'absence d'homogénéité et de simplicité qui peut être source de confusion et de méprise pour les personnes concernées."

Voir : ZOUAIMIA Rachid, **Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie**, op.cit, p 227

³ - المادة 65 من الأمر رقم 03-11، يتعلّق بالنقد والقرض، السابق ذكره، ص 11.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

المادة 51 من قانون البورصة، وتفيد مجلس الدولة بمدة ثلاثة (03) أشهر للفصل في الدعوى ويتم التحقيق والبث فيه خلال ستة (06) أشهر من تاريخ تسجيله.¹

نجد أنّ نفس المدد والآجال قد نصّ عليها المشرّع الجزائري بخصوص القرارات الصادرة عن سلطة الضبط في مجال البريد والاتصالات الالكترونية التي يكون الطعن فيها بنفس مواعيد اللجنة، لكن قيد مجلس الدولة بمدة شهرين (02) للفصل في الدعوى²، وهو نفس الأمر بالنسبة للطعون ضد القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة، حيث حدّدت بمهلة شهر (01) واحد، أمام مجلس قضاء الجزائر الذي يفصل في المواد التجارية من تاريخ استلام القرار، ويمكن لهذا الأجل أن ينخفض إلى عشرون (20) يوماً إذا كان الطعن بخصوص الإجراءات المؤقتة.³

أما بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز، فالملاحظ أنّ المشرّع لم يشر إلى ميعاد رفع دعوى الإبطال لتجاوز السلطة التي قد تقام ضد القرارات التنظيمية الصادرة عنها، بل اكتفى فقط بالنص على إمكانية الطعن القضائي وتحديد الجهة المختصة بذلك،⁴ وبناءً على ذلك فإنّ الطعن ضد القرارات التنظيمية لهذه الهيئة يخضع للقواعد العامة المتعلقة بالآجال المحددة بميعاد الأربعة أشهر وفقاً لما هو منصوص عليه في قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

في المجال المنجمي تصدر كل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، قرارات إدارية قابلة للطعن أمام مجلس الدولة في أجل ثلاثين (30) يوماً من تاريخ تبليغ القرار.⁵

¹ - أنظر المادة 57 المعدلة بموجب المادة 18 من القانون رقم 03-04، معدّل ومتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق، ص 24.

² - المادة 22 من القانون رقم 18-14، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية، السابق ذكره، ص 09.

³ - المادة 31 من القانون رقم 08-12، المؤرخ في 2008/07/25، يعدّل ويتمم الأمر رقم 03-03، المتعلق بالمنافسة، السابق ذكره، ص 08.

⁴ - أنظر المادة رقم 139 والمادة 150 من القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، السابق ذكره، ص ص 21-22.

⁵ - المادة 48 من القانون رقم 01-10، المؤرخ في 03 جويلية 2001، المتضمن قانون المناجم، السابق ذكره، ص 12.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

بالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات نشهد فراغاً قانونياً فيما يتعلّق بميعاد الطعن، حيث تنص الفقرة الثالثة من المادة 213 من قانون التأمين على: "... تكون قرارات لجنة الإشراف على التأمينات فيما يخص تعيين المتصرّف المؤقت قابلة للطعن أمام مجلس الدولة".

حيث تؤكّد هذه المادة أنّ قرارات لجنة الإشراف على التأمينات، تخضع للطعن أمام الجهات القضائية الإدارية والمتمثلة في مجلس الدولة، وبالتالي تحقق معيار إخضاع اللجنة للقضاء الإداري، إلا أنّ الإشكال المثار هو اكتفائها بإعطاء حق الطعن في قرارات اللجنة في حالة واحدة فقط والمتعلّقة بتعيين متصرّف مؤقت عندما تلاحظ اللجنة خللاً مالياً في شركة التأمين أو إعادة التأمين دون الحالات الأخرى، أمّا الإشكال الثاني متعلّق بتغاضي المادة عن تحديد الأجل الذي يمكن من خلاله للأعوان الاقتصاديين ممارسة الطعن القضائي، الأمر الذي يحيلنا لتطبيق القواعد العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

إنّ تعدد واختلاف الآجال والمواعيد المرتبطة بالطعون الموجهة ضد القرارات الإدارية التنظيمية الصادرة عن سلطات الضبط الاقتصادي وكذا تنوع طريقة حسابها، يظهر نوعاً من عدم الانسجام بين تلك الهيئات وهو في الحقيقة تعدّد لا مبرر له.¹

لهذا كان يجب على المشرّع الجزائري القيام بتوحيد آجال الطعون بما يتوافق مع ما هو مقرّر بموجب أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وذلك للمساعدة على تبسيط إجراءات التقاضي بالنسبة للموطن الذي يبقى الحلقة الأضعف في المنازعة الإدارية مقارنة بحجم الصلاحيات الممنوحة لسلطات الضبط الاقتصادي.²

الفرع الثالث: إشكالية وقف تنفيذ القواعد التنظيمية لسلطات الضبط الاقتصادي

المبدأ أنّ القرارات الإدارية تعتبر نافذة حيال الأفراد المخاطبين بها بعد التبليغ، نظراً لما تتميز به من نفاذ مباشر على أساس قرينة سلامتها ومشروعيتها، وأنها اتخذت وفقاً للشروط القانونية، فرفع دعوى الإلغاء أمام الجهة القضائية المختصة ليس من شأنه وقف تنفيذ القرار الإداري³ ما لم ينص

¹ - ZOUAÏMIA Rachid, **Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique**, Revue Idara, n° 28/2004, p. 159

² - بلماحي زين العابدين، مرجع سابق، 314.

³ - قاسي الطاهر، مرجع سابق، ص 137

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

القانون على خلاف ذلك، إلا أنه استثناءً يمكن وقف تنفيذ القرار الإداري بطلب من المدعي أمام القضاء.

فبالنسبة لأنظمة هيئات الضبط الاقتصادي فإن وقف التنفيذ إجراء ذو أهمية بالغة من ناحية الآثار التي قد تترتب في حالة مواصلة تطبيق النظام محل الطعن خاصة في حالة التوصل إلى إلغاءه.

أولاً: مكانة وقف التنفيذ ضمن سلطات الضبط الاقتصادي

تمتّع القرارات الإدارية بقرينة المشروعية وامتياز الأولوية اللذان يسمحان بالتنفيذ الفوري للقرار الإداري رغم أنه محل طعن بالإلغاء أمام القاضي الإداري،¹ إلا أنّ هذه القاعدة لها استثناء هو وقف تنفيذ القرار الإداري الذي يعتبر إجراء وقائي ومؤقت في مسار دعوى الإلغاء، يرتبط بها ابتداءً وانتهاءً، ويحتمل بالنتيجة حماية مصالح لا تحتمل التأخير لحين البث النهائي في القضية².

المشرع الجزائري كرس إجراء وقف التنفيذ أمام مجلس الدولة بنص المادة 910 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي أحالت تطبيقه إلى المواد 833 إلى 837، إلا أنّ هذا المبدأ ومن خلال المواد المنظمة له لا يعتبر حق معترف به للمدعين، لأنّ الأصل هو مبدأ الأثر غير الموقوف للطعن ضد القرارات الإدارية، ومبرر هذا المبدأ هو عدم السماح بشل حركة الإدارة ووقف نشاطها الهادف إلى تحقيق المصلحة العامة، نتيجة الطعون المقدمة ضد قراراتها الإدارية،³ إنّ مبدأ وقف تنفيذ

¹ - بركات جوهر، مرجع سابق، ص 80.

² - يعد مبدأ وقف التنفيذ ضماناً أساسية وحق قرره المجلس الدستوري الفرنسي للمتناقضي، وكرسه صراحة على أعمال سلطات الإدارية المستقلة فبعدما كان أمر رقم 86-1243 المؤرخ في 01 ديسمبر 1986 المتعلق بحرية الأسعار والمنافسة الفرنسي ينص في المادة 15 منه على أن الطعن ضد قرارات مجلس المنافسة لا يوقف التنفيذ، قضى المجلس الدستوري بأن هذه المادة تجرد المتناقضي من إحدى الضمانات الأساسية للدفاع، كون أن العقوبات يوقعها المجلس صارمة ومتنوعة، منها إجراءات تحفظية، سلطة الأمر وسلطة توقيع عقوبات مالية شديدة

"... Considérant que, compte tenu de la nature non juridictionnelle du conseil de la concurrence, de l'étendue des injonctions et de la gravité des sanctions pécuniaires qu'il peut prononcer, le droit pour le justiciable formant un recours contre une décision de cet organisme de demander et d'obtenir, le cas échéant, un sursis à l'exécution de la décision attaquée constitue une garantie essentielle des droits de la défense ;

Décide :

Article premier : La loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du conseil de la concurrence est contraire à la Constitution..."

Voir : conseil constitutionnel, n° 87-224, / <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1987/86224DC.htm>

³ - بريارة عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 440.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

القرارات يسري على قرارات سلطات الضبط الاقتصادي باعتبارها سلطات إدارية، لكن للمبدأ خصوصية بالنسبة لها، فهو أكثر من أن يعتبر إجراء فقط، بل يلعب دور ذو أهمية كبيرة بالنسبة للأشخاص والمؤسسات المتقاضية نخص مصالحهم الاقتصادية والمالية.

أ- ضرورة وجود إجراء وقف التنفيذ (تكريس مبدأ وقف التنفيذ)

تم تحويل منازعات مجلس المنافسة للقضاء العادي، وقد تم الإعلان في المرة الأولى على أن تحويل الاختصاص الرقابي للقاضي العادي مخالف للدستور لخرقه لحقوق الدفاع ولو أن الصياغة الأولى للنص والتي كانت تحوّل الاختصاص لمجلس الدولة لم تكسّر وقف التنفيذ لتلك الطعون،¹ فقد كان من المستساغ للطالب وتطبيق قواعد القانون العادي المكرّسة في المنازعة الإدارية، بمصاحبة الطعن بطلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، والطلب قد يقبل إذا توفّر على شرطين وهما: وجود وسائل جدية لإلغاء القرار المطعون فيه، بالإضافة إذا كان من شأن تنفيذ القرار المطعون فيه أن يؤدي إلى أضرار يصعب إصلاحها.²

وعلى هذا قرّر المجلس الدستوري الفرنسي عدم دستورية النص المستبعد للأثر الموقوف للطعون الموجهة ضد القرارات التنظيمية التي تصدرها هيئات الضبط الاقتصادي بناءً على سلطتها، وبذلك يكون المجلس الدستوري الفرنسي قد أعطى قيمة دستورية لمبدأ وقف تنفيذ القرارات معتبراً إياه ضماناً أساسية يفرضها حق الدفاع الممنوح للأشخاص المتابعين أمام سلطات ضبط النشاط الاقتصادي، وهذا بغرض حمايتهم.³

ب- نقد المجلس الدستوري في تكريس وقف التنفيذ

يرهن القاضي الدستوري الفرنسي على "تناسق في ظل الخطأ" فإذا قمنا بمناقشة عقلانية للطابع الإداري لمجلس المنافسة، ابتداءً من وقف الاعتراف بهذه الصفة لهذا الجهاز، من الضروري منح المتقاضى ضد هذا الجهاز الضمانات نفسها مع المداين العاديين.⁴

¹ - عيساوي عز الدين، مرجع سابق، ص 289.

² - المرجع نفسه؛ بركات جوهر، مرجع سابق، ص 81.

³ - زين العابدين بلماحي، مرجع سابق، ص 316.

⁴ - عيساوي عز الدين، مرجع سابق، ص 289.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

في الواقع فإنّ قانون 06 جويلية 1987 قام بنقل الاختصاص لصالح محكمة استئناف باريس مع السماح بوجود إجراء وقف التنفيذ المقدم أمام رئيس محكمة استئناف باريس، فبعد العديد من الصعوبات تم وضع حيز العمل إجراء الطعن ضدّ قرارات مجلس المنافسة، في حين لو كان الجهاز القضائي المختص هو عادي وهذا الإجراء من جهة أخرى إداري، إذ أنّ صياغة القانون نفسه تشير إلى الطعن بالإلغاء والتعديل، هذا الطابع المهجين ظاهر في صورة مجلس المنافسة، فهو جهاز عام يتدخل في قطاع ذو طبيعة خاصة بأكثر دقة، فمن الضروري الاهتمام بالطبيعة الحقيقية لإجراء وقف التنفيذ الملصقة من طرف المجلس الدستوري على هذا الطابع المختلط، فمن جهة (العضوية) نجد اختصاص القاضي العادي، ومن جهة ثانية (الوظيفي) نجد قواعد مستوحاة من القانون الإداري.¹

فمن أجل إرضاء الضرورة الدستورية مكنّ قانون 06 جويلية 1987 رئيس محكمة استئناف باريس، أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الذي يمكن أن تكون له آثار شديدة الخطورة أو تحدث بعد تبليغ القرار وقائع جديدة ذات خطورة استثنائية، وفي السياق نفسه فإنّ الطعون الممارسة ضد القرارات القمعية للجنة المنافسة كانت محرومة من وقف التنفيذ، وبصدور قانون 02 أوت 1989 أصبح بإمكان رئيس محكمة استئناف باريس الأمر بوقف تنفيذ هذه القرارات التي يمكن أن تنجر عنها آثار ظاهرة الخطورة.²

ثانياً: مدى تكريس وقف تنفيذ القواعد التنظيمية لسلطات الضبط الاقتصادي

يرى بعض الفقه بأنّ قبول وقف تنفيذ القرارات التي تتخذها سلطات ضبط النشاط الاقتصادي من شأنه أن يمس بمصدقية هذه الأخيرة في الضبط الاقتصادي، فاهتمامها ينصب على النظام العام الاقتصادي أكثر من المصالح الخاصة للمؤسسات والأعوان الاقتصاديين لذا يجب أخذ إجراء وقف التنفيذ بشيء من التحفظ.³

كما أنّ النصوص التي تحكم سلطات ضبط النشاط الاقتصادي تتضمن في معظمها نفس الأحكام التي تستبعد وقف التنفيذ، وليس للطعن أثر موقوف لتنفيذ القرار، فأعمال السلطات كمبدأ عام كلّها مشمولة بالنفذ المعجل، باستثناء أعمال لجنة تنظيم عمليّات البورصة ومراقبتها، فبالنسبة

¹ - عيساوي عز الدين، مرجع سابق، ص 290.

² - بركات جوهر، مرجع سابق، ص 80.

³ - عمورة عيسى، مرجع سابق، ص 121.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

لمجلس النقد والقرض ليس لقراراته أثر موقوف حسب نص المادة 65 الفقرة الأولى من قانون المتعلق بالنقد والقرض التي تنص على: «... ولا يكون لهذا الطعن أثر موقوف»¹، حيث يتبين لنا من خلال نص المادة 65 الاستبعاد الصريح لتطبيق مبدأ وقف التنفيذ بمناسبة الطعن ضد نظام ما للمجلس، ولعلّ هذا الأمر راجع لإنفراد الوزير المكلف بالمالية بهذا الطعن.

أما بالنسبة للأنظمة التي تصدرها لجنة تنظيم عمليّات البورصة ومراقبتها، فالمشرّع نصّ على إمكانية وقف تنفيذها في حالة حصول طعن قضائيّ ضدها لكن بشروط حسب المادة 33 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 التي نصّت على: «يمكن في حالة حصول طعن قضائيّ أن يأمر بتأجيل تنفيذ أحكام اللائحة المطعون فيها إذا كانت هذه الأحكام مما يمكن أن تنجر عنه نتائج واضحة الشدّة والإفراط، أو طرأت وقائع جديدة بالغة الخطورة منذ نشرها»².

وعليه ومن أجل قبول وقف تنفيذ الأنظمة التي تصدرها اللجنة يجب استيفاء أحد الشرطين التاليين، تمّ تبقى هناك سلطة تقديرية للقاضي المختص في قبول أو رفض طلب وقف التنفيذ.³

- تقديم طعن أصلي ضد نظام صادر عن اللجنة أمام الجهة القضائية المختصة كإجراء أولي ليطلب بعدها وقف تنفيذ النظام.

- إثبات أنّ تنفيذ النظام محل الطعن يمكن أن تنتج عنه نتائج وخيمة وواضحة الشدّة منذ نشر النظام.⁴

أما بالنسبة لباقي القرارات التي تتخذها خاصّة فيما يتعلق بالأنظمة المشرّع لم يكرّس مبدأ وقف التنفيذ.

فيما يخص سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية فإنّه وفقاً لنص المادة 22 من القانون 18-04، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية، فإنّه يجوز الطعن في قرارات مجلس سلطة المستقلة لضبط البريد والاتصالات الالكترونية، أمام مجلس الدولة في أحل شهر واحد ابتداءً من تاريخ تبليغها، وليس لهذا الطعن أثر موقوف.

¹ - أمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، السابق ذكره، ص 11.

² - مرسوم تشريعي 93-10 المتعلق بورصة القيم المنقولة، السابق ذكره، ص 07.

³ - رضواني نسيم، مرجع سابق، ص 150.

⁴ - فتحي وردية، وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، مداخلة مقدّمة في الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، يومي 23 و 24 ماي 2007، ص ص 330-351.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

أما عن الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، فحسب المادة 48 من القانون رقم 01-10¹، فإنه يمكن الطعن في قرارات مجلس الإدارة لدى مجلس الدولة في أحل ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ، ولا يوقف الطعن مجرى القرارات، وعليه فقد استبعد المشرع صراحة وقف تنفيذ قرار الوكالتين، رغم أن القطاع المنجمي يعتبر من النشاطات الهامة والحساسة والتي قد يثار بشأنها الكثير من النزاعات والتي يمكن أن تعثرها تعسف وتجاوز لسلطة الإدارة.

كذلك الأمر بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز ومن خلال نص المادة 139 لم يتناول المشرع وقف تنفيذ القرارات وإنما حدّد فقط إمكانيّة الطعن أمام مجلس الدولة.

أما فيما يخص مجلس المنافسة فقد نصّت المادة 63 من الأمر رقم 03-03 على أنه: «لا يترتب على الطعن لدى مجلس قضاء الجزائر أي أثر موقوف لقرارات مجلس المنافسة، غير أنه يمكن لرئيس مجلس قضاء الجزائر، في أجل لا يتجاوز خمسة عشر (15) يوماً أن يوقف تنفيذ التدابير المنصوص عليها في المادتين 45 و46 أعلاه الصادرة عن مجلس المنافسة عندما تقتضي ذلك الظروف أو الوقائع الخطيرة»².

من خلال نص المادة 63 نستخلص حكيمين فيما يخص التنفيذ أحدهما حكم أصلي يتمثل في أنّ الطعن القضائي لا يوقف تنفيذ قرار مجلس المنافسة، والأخر حكم استثنائي ويقضي بإمكانية وقف تنفيذ التدابير عن طريق طلب صريح من طرف صاحب الطعن الرئيسي أو وزير التجارة.³

ثالثاً: شروط تجسيد آلية وقف التنفيذ

إذا كان المشرع قد قرّر لأفراد الحق في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه حماية لهم من تعسف الإدارة، فقد أحاط ذلك الحق بعدة شروط تكفل إيجاد نوع من التوازن بين مصلحة الأفراد والمصلحة العامة، كما أنّ دراسة الأوامر الصادرة عن القضاء سواء الإداري أو العادي والمتعلقة بهذا الشأن تظهر بأنّ وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن سلطات الضبط الاقتصادي لا يكون إلاّ إذا كانت هذه الأخيرة تنتج آثار لا يمكن استدراكها، أو في حالة وجود ظروف مستجدة ذات خطورة

¹ - القانون رقم 01-10 المتضمن قانون المناجم، السابق ذكره، ص 12.

² - أمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، معدل ومتمم، السابق ذكره، ص 32.

³ - داود منصور، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، مرجع سابق، ص 356.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

استثنائية، حيث يتعلّق الأمر هنا بالشروط الشكلية لطلب وقف التنفيذ بالإضافة إلى الشروط الموضوعية.

أ- الشروط الشكلية (الإجرائية) لوقف التنفيذ

يعتبر وقف تنفيذ التنظيمات الإدارية لهيئات ضبط النشاط الاقتصادي ولو تعلق الأمر بالطعون المقدمة أمام القضاء العادي منازعة إدارية إستعجالية، أي يعتبر كإجراء استعجالي مهما كانت أسس هذه المنازعة.

وهذا يعني أنّ رافع دعوى وقف التنفيذ حتى تقبل دعواه من الناحية الشكلية لديه خيارين: إمّا أن يباشر أولاً برفع دعوى في الموضوع (دعوى إلغاء)، ضمن الآجال المسموح بها قانوناً، على أن يرفع بعد ذلك دعوى مستقلة بوقف تنفيذ نفس القرار المطعون فيه بالإلغاء ويكون ذلك أمام نفس الجهة القضائية (مجلس الدولة)، الذي يفصل في الموضوع وفي الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ بتشكيلة جماعية، على أن ترفع عريضة دعوى وقف التنفيذ تحت طائلة عدم القبول بنسخة من عريضة دعوى الإلغاء¹.

ففي مجال قانون المنافسة يتم تقديم طلب وقف التنفيذ وفقاً للمادة 63 و69 من قانون المنافسة، غير أنّ هذه المادة 69 تحيلنا إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية إذ تنصّ على أنّه: «يتم طلب وقف التنفيذ المنصوص عليه في الفقرة 02 من المادة 63 أعلاه طبقاً لأحكام قانون الإجراءات المدنية».

ويودع صاحب الطعن الرئيسي أو الوزير المكلف بالتجارة طلب وقف التنفيذ، ولا يقبل الطلب إلاّ بعد تقديم الطعن الذي يجب أن يرفق بقرار مجلس المنافسة...»².

أمّا النصوص المتعلقة بهيئات ضبط النشاط الاقتصادي الأخرى، فكما تم الإشارة إليه في الأعلى فإنّها تحيلنا غالباً إلى القواعد العامة في تقديم طلب وقف التنفيذ.

حيث أنّه بالرجوع إلى القواعد العامة للمنازعات الإدارية نجد أنّ المشرّع يشترط تقديم طلب أصلي في الموضوع، وهو ما نصّت عليه المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي جاء

¹ - بربارة عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 440.

² - أمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، السابق ذكره، ص 33

فيها: « عندما يتعلّق الأمر بقرار إداري ولو بالفرض، ويكون موضوع طلب إلغاء كلي أو جزئي، يجوز لقاضي الاستعجال، أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار أو وقف آثار معيّنة منه متى كانت ظروف الاستعجال تبرر ذلك، ومتى ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدّي حول مشروعية القرار»¹، من خلال نص المادة يعني أنّ طلب وقف التنفيذ هو ثانوي أو تبعي، أي لا يمكن لطلب وقف التنفيذ أن يقبل إلا إذا كان مصاحباً لطلب أصلي ممارس فعلاً من أجل إلغاء القرار محل طلب وقف التنفيذ،² كما أنّ تقديم الطلب بصفة منفردة سوف يقابل بالرفض.

وتعود أسباب وجود هذا الشرط إلى طبيعة القرارات الإدارية عموماً، وقرارات الهيئات الإدارية المستقلة خصوصاً، فغاية تقييم طلب وقف التنفيذ هو تجنّب نتائج التنفيذ المباشر لهذا القرار، وإذا لم يقدّم هذا الطعن فإنّ طلب وقف التنفيذ لن يكون مبرراً، كما يشمل الطابع التبعي لطلب وقف التنفيذ كذلك العريضة محل الطلب، فيجب أن تكون هذه الأخيرة مختلفة عن عريضة الطلب الأصلي في التبرير أو التسيب، فعلى الطالب تبيان مظاهر الاستعجال من جهة، إضافة إلى " الشك الجدّي المتعلّق بمشروعية القرار من جهة أخرى، ويجب أن يقدّم هذا الطعن الأصلي إما في الوقت نفسه، أو قبل تقديم طلب وقف التنفيذ.³

ب- الشروط الموضوعية لوقف التنفيذ

يضع المشرّع شرطاً وحيداً من حيث الموضوع لقبول طلب وقف التنفيذ وهو مرتبط بفكرة الاستعجال والتي تتمثل في النتائج التي يثيرها القرار الإداري وهذا الشرط (النتائج الخطيرة، أو التي يصعب تداركها)، نجده سواء أمام القاضي العادي بشأن المنافسة، أو في المنازعات الإدارية التقليدية، غير أنّ المشرّع يستعمل أحياناً فكرة الوقائع الجديدة بالغة الخطورة.

بالنسبة لشرط تسبب القرار الإداري في أضرار يصعب إصلاحها، يعتبر من صنع القضاء الفرنسي، ويقصد به إحداث نتائج من الصعب إرجاعها إلى الوراء بالنسبة للوقائع، وهو ما عبّر عنه في أحكامه بعبارة: " من الصعب إزالة نتائج تنفيذ القرار واقعياً أو تطبيقياً"، والعبرة في عدم

¹ - قانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، السابق ذكره، ص 84.

² - Fevrier Jean-Marc, **Recherches sur le contentieux administratif du sursis à exécution**, L'Harmattan, Paris, 2000, p. 211.

³ - عيساوي عز الدين، مرجع سابق، ص 298.

الإصلاح هي إذا كان بالإمكان التعويض العيني للضرر أم لا.¹

المشرع الجزائري نصّ على هذا الشرط في المادة 912 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تنصّ على ما يلي: «... يجوز لمجلس الدولة أن يأمر بوقف التنفيذ بطلب من المستأنف عندما يكون تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه من شأنه إحداث عواقب يصعب إصلاحها...»، وهو ما أكدته كذلك المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية في فقرتها الأولى التي جاء فيها: «عندما يتعلّق الأمر بقرار إداري... يجوز للقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار... متى كانت ظروف الاستعجال تبرّر ذلك، ومتى ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدّي حول مشروعية القرار».

المشرع الجزائري كذلك استعمل فكرة الظروف والوقائع الخطيرة أو النتائج الواضحة الشدّة والإفراط بشأن وقف تنفيذ القرارات القمعية الصادرة عن مجلس المنافسة، فحسب الفقرة الثانية من المادة 63 من قانون المنافسة: «بإمكان رئيس المجلس القضائي للجزائر أن يوقف التنفيذ عندما تقتضي ذلك الظروف والوقائع الخطيرة».

القاضي الإداري يملك سلطة تقديرية في مناقشة هذا الشرط، بحيث تكون نتائج القرار المطلوب توقيفه هي مصدر الضرر بالنسبة لصاحب الطلب،² لهذا نجد القضاء الإداري الجزائري قد كرس هذا الشرط في العديد من قراراته، سواء في ظل المحكمة العليا ومنها القرار الصادر في 1982/07/10، حيث جاء فيه: " حيث أنه من الثابت فقهاً وقضائياً أنّ الأمر بالتأجيل يعدّ إجراءً استثنائياً ولا يمكن الأمر به إلا إذا كان من شأن تنفيذ القرار الإداري التسبب في خلق ضرر يصعب إصلاحه ".³

¹ - ZOUAÏMIA Rachid, *Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique*, op. cit, p 163.

² - عبيد ريم، دور القاضي الإداري الاستعجالي في حماية الحريات الأساسية في التشريع الجزائري، أعمال الملتقى الدولي الثالث حول دور القاضي الإداري في حماية الحريات الأساسية، المركز الجامعي بالوادي، أيام 25 إلى 29 أبريل 2010، ص 09.

³ - قرار المحكمة العليا (الغرفة الإدارية)، رقم 29170 المؤرخ في 1982/07/10، قضية (ف ش)، ضد وزير الداخلية ووالي ولاية... ورئيس بلدية...، المجلة القضائية للمحكمة العليا، ع 02، 1989، ص 193.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

تجدر الإشارة هنا إلى أنّ الفرق بين طلب وقف التنفيذ أمام قاضي الموضوع والدعوى الإستعجالية الرامية إلى وقف التنفيذ، يكمن في أنّ وقف التنفيذ الذي تأمر به الجهة النازرة في دعوى الإلغاء، لا يكون مقبولاً إلاّ إذا كانت دعوى الإلغاء مرفوعة أمامها، وكان الطلب تبعياً لها، أمّا قاضي الاستعجال فلا ضرورة بالنسبة إليه أن تكون دعوى الإلغاء مرفوعة أمام الجهة القضائية التي يتبعها، فمثلاً إذا شكّل قرار السلطة الإدارية المركزية تعدياً، فإنّ دعوى الإلغاء سترفع أمام مجلس الدولة، وبإمكان المدّعي أن يلجأ إلى قاضي الاستعجال للمحكمة الإدارية المحليّة المختصة طالباً وقف آثاره أو إزالتها أو وقف تنفيذها بالمرّة،¹ فقاضي الاستعجال إذا ما انعقد اختصاصه طبقاً للقواعد العامّة، وشكّل القرار تعدياً (قيام حالة الاستعجال)، اختصّ باتخاذ الإجراء الذي يمكن أن يوقف تنفيذ القرار.

نشير كذلك إلى ورود مصطلح فكرة النتائج الجديدة ذات الخطورة الاستثنائية وهو مصطلح لا يوجد في قانون الإجراءات المدنيّة والإداريّة، كما لا نجد ضمن النصوص المتعلّقة بوقف تنفيذ القرارات القمعيّة للهيئات الإداريّة المستقلّة، غير أنّ هذه الفكرة منصوص عليها في قانون بورصة القيم المنقولة، ولكن ليس بشأن وقف تنفيذ القرارات التنظيميّة الصادرة عن لجنة تنظيم عمليّات البورصة ومراقبتها، بل بشأن وقف تنفيذ القرارات اللائحيّة التي تصدرها تلك الهيئة، فتتص المادة 33 على أنّه: « يمكن في حالة حصول طعن قضائي أن يؤمر بتأجيل تنفيذ أحكام اللائحة المطعون فيها، إذا كانت هذه الأحكام مما يمكن أن ينجّر عنها نتائج واضحة الشدّة والإفراط، أو إذا طرأت وقائع جديدة بالغة الخطورة».²

كما أنّ هذه الفكرة مكرّسة أيضاً في القانون الفرنسي بشأن وقف القرارات مجلس المنافسة، لكن الاجتهاد القضائي لمحكمة استئناف باريس لم يأخذ بهذا المصطلح، إذا يري بانه لا يمكن أن يتأسس عليه طلب وقف التنفيذ ورئيس محكمة استئناف باريس لا يدعم هذه الفكرة ولا يوجد أي اجتهاد قضائي فرنسي بخصوص هذا المصطلح أو الشرط إلاّ نادراً، وفي الحالات النادرة التي تمّ فيها الإشارة إلى المصطلح فإنّ رئيس محكمة استئناف باريس يعتبر أنّ الطلب غير مقبول.³

¹ - خراز محمد صالح، طبيعة قضاء وقف تنفيذ القرارات الإداريّة، مجلة دراسات قانونيّة، ع 02، 2002، ص 54.

² - المادة 33 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة.

³ - CA. Paris., Ord, 24/02/1995. Fédération Française du Ski, BOCCRF, 1995, n° 04, p. 95.

الفرع الرابع: إجراءات الطعن في القواعد التنظيمية لسلطات الضبط الاقتصادي أمام القاضي الإداري

بالنظر إلى طبيعة هيئات الضبط الاقتصادي، يمكن القول بأنّ منازعات هذه الأخيرة سوف تكون منازعة إدارية، فالطعون المقدّمة ضد القرارات التنظيمية لهذه الهيئات هي طعون الإلغاء.

وتعتبر دعوى الإلغاء الدعوى الأصلية لمخاصمة القرارات الإدارية بصفة عامّة والقرارات التنظيمية منها بصفة خاصّة، استناداً لعدم مشروعيتها، لأنّ الإلغاء هدفه حماية مبدأ المشروعية في الدولة الحديثة التي أهم دعائمها القانون فمهمة قاضي المشروعية مراقبة مدى احترامها من طرف الإدارة العمومية بصرف النظر عن الحقوق الشخصية لرافع الدعوى، وقرارات سلطات ضبط النشاط الاقتصادي تدخل في هذا النطاق باعتبار أنّها من ضمن فئة القرارات الإدارية التنظيمية والأمر يتعلّق بطعن ضدها على أساس وجود عيب من عيوب المشروعية.¹

ويقصد بدعوى الإلغاء، الدعوى القضائية العينية أو الموضوعية التي يحركها ويرفعها أصحاب الصفة القانونية والمصلحة أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة، للمطالبة بالحكم بإلغاء قرار إداري نهائي غير مشروع.²

هذا وقد يصيب القرارات التنظيمية التي تتخذها سلطات ضبط النشاط الاقتصادي إحدى عيوب المشروعية، مما يستوجب إلغائها من قبل القضاء، وقد استقرّ الفقه والقضاء على أنّ إلغاء القرار الإداري يستند إلى أحد عيوب المشروعية والمتمثلة في عيوب المشروعية الشكلية أو الخارجية، وعيوب المشروعية الموضوعية أو الداخلية.³

- نقلا عن: عيساوي عز الدين، مرجع سابق، ص 301.

¹ - رضواني نسيم، مرجع سابق، ص 133.

² - عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص 174

³ - ZOUAÏMIA Rachid et ROUAULT Marie Christine, **droit administratif**, éditon BERTI, Alger, 2009, pp. 258-259.

أولاً: الشروط الشكلية لرفع دعاوى إلغاء القواعد التنظيمية

تتعلق المشروعية الخارجية بالأركان الشكلية للتصرف الإداري، فإذا انعدمت إحدى هذه الأركان أو شابها عيب من العيوب كان القرار محل دعوى إلغاء، وهي الأكثر اعتماداً من قبل السلطات القضائية المختصة في تقدير مشروعية قرارات سلطات ضبط النشاط الاقتصادي، وتشمل عيب الاختصاص، وعيب الشكل والإجراءات التي يجب إتباعها في إعداد القرار وإصداره.

أ- عيب الاختصاص

يقصد بالاختصاص القدرة أو المكنة أو الصلاحية المخولة لشخص أو جهة إدارية على القيام بعمل معين على الوجه القانوني،¹ أو كما يعرف كذلك بأنه الصفة القانونية لرجل الإدارة أو الهيئة الإدارية في اتخاذ قرار يعتد به.²

حيث هناك عدة صور لعيب عدم الاختصاص، فيظهر مثلاً في صدور قرار من الشخص الإداري غير المرخص به أو خروجه عن موضوع اختصاصه المحدد، ويأخذ عيب عدم الاختصاص شكلين أساسيين هما: عدم الاختصاص الجسيم وعدم البسيط، ويظهر هذا الأخير حينما تقوم هيئة أو موظف باتخاذ قرار يخرج عن الصلاحيات المخولة له.³

اختصاص سلطات ضبط النشاط الاقتصادي في ممارسة مهامها مبني على قواعد موضوعية محددة يجب عليها احترامها، لاسيما تلك المتعلقة بالتشكيلة القانونية التي يجب أن تتوافر عليها أثناء اتخاذها للقرار أو النصاب القانوني الواجب اكتماله، بالإضافة إلى الشخص المؤهل للنطق بالقرار، إن عدم احترام سلطات الضبط لجميع هذه الإجراءات والقواعد قد يشيب قرارها عيب عدم الاختصاص، الأمر الذي يستدعي إلغاءه من طرف القاضي على أساس عدم مشروعيته، فالقرارات التي يصدرها مجلس المنافسة مثلاً لا تصح إلاً باكتمال النصاب القانوني المحدد بحضور ثمانية أعضاء (08) على الأقل.⁴

¹ - بوضياف عمار، القرار الإداري: دراسة قضائية فقهية، مرجع سابق، ص 89.

² - عوابدي عمار، دروس في القانون الإداري، الجزائر، 1979، ص 220.

³ - بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2002، ص ص 83 86.

⁴ - المادة 14 من الأمر رقم 08-12، المعدلة للمادة 28 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، ص 13.

المادة 47 من القانون رقم 06-04 المعدلة للمادة 241 من الأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات نصّت على ما يلي: " العقوبات المطبّقة على شركات التأمين و/أو إعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية هي:

1- عقوبات تقرّها لجنة الإشراف على التأمينات:

- عقوبات مالية، الإنذار، التوبيخ.

- إيقاف مؤقت لواحد أو أكثر من المسيرين بتعيين أو بدون تعيين وكيل متصرف مؤقت.

2- عقوبات يقرّها الوزير المكلف بالمالية بناء على اقتراح لجنة الإشراف على التأمينات، بعد أخذ رأي المجلس الوطني للتأمينات:

- السحب الجزئي أو الكلي للاعتماد.

- التحويل التلقائي لكل جزء أو جزء من محفظة عقود التأمين ".

هذه المادة قد حدّدت مجال اختصاص كل من لجنة الإشراف على التأمينات، والوزير المكلف بالمالية بشأن توقيع العقوبات على شركة التأمين و/أو إعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية، وكل تعدي على اختصاص الآخر يعتبر عدم اختصاص، وبالتالي يكون محلاً لدعوى الإلغاء على هذا الأساس.¹

هذا وقد سبق للقضاء الإداري أن قام بإلغاء عدّة قرارات لسلطات ضبط النشاط الاقتصادي بحجّة عدم الاختصاص نذكر منها، قرار مجلس الدولة في سنة 2000 في قضية يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر،² والذي جاء فيه: " حيث أنّ المدعية تتمسك بأنّ المقرّر المطعون فيه يشكل عقوبة تأديبية لا يمكن إصدارها إلاّ من طرف اللجنة المصرفية وذلك تطبيقاً للمادة 156 من القانون رقم 90-10، المؤرخ في 14/04/1990 المتعلق بالنقض والقرض وبالتالي مشوب من بين عيوب أخرى بعيب تجاوز السلطة.

¹ - رعموني موسى، المرجع السابق، 2013، ص 100.

² - قرار رقم 002138، المؤرخ في 08 ماي 2000، يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، المرجع السابق، ص 76

حيث مجلس النقد والقرض يتمتع بصلاحيات من بينها إعداد الأنظمة في مسائل الصرف واتخاذ قرارات بتفويض السلطة في مسائل تطبيق تنظيم الصرف التي يصدرها وينفذها المحافظ. حيث أنه يستخلص من ذلك، أنه لا يمكن للمحافظ اتخاذ قرارات في مسائل تنظيم الصرف، لكنه ملزم بتنفيذ المقررات المتخذة من طرف مجلس النقد والقرض. حيث أنّ المحافظ وباتخاذ مقرر السحب المؤقت لصفة الوسيط الممنوحة للمدعية فإنه تجاوز سلطته وبالتالي فإنّ مقرره مشوب بعيب البطلان".

كذلك جاء في قرار مجلس الدولة الصادر في 2001/02/27: " حيث تبين من أحكام المادة 06 من النظام الداخلي لمجلس النقد والقرض أنّ الأمين العام يتكفل بتحضير الملفات التي تعرض على المجلس ومن ثمة يمكن له أن يناقش أو يفسر القانون أو يحل محل اختصاص مجلس النقد والقرض".¹

ب- عيب الشكل والإجراءات

يقصد بشكل القرار الإداري ذلك القالب أو الإطار أو الصورة، التي تحدّد وترسم الوجه الذي يبرز إرادة الإدارة في إصدار القرار الإداري²، وإذا صدر القرار الإداري دون احترام الشكليات والإجراءات المنصوص عليها قانوناً، يصيبه عيب الشكل والإجراءات مما يجعله قابلاً للإلغاء لعدم المشروعية.

وترمي قواعد الشكل والإجراءات في إصدار الأعمال الإدارية إلى حماية المصلحة العامة ومصصلحة الأفراد على حد سواء، فهي تعصم الإدارة من مخاطر التسرع، وتحمي الأفراد من مخاطر تعسف الإدارة³.

وبالرجوع لمختلف النصوص القانونية المتعلقة بسلطات ضبط النشاط الاقتصادي، نلاحظ أنّها قد استلزمت بعض الشكليات والإجراءات السابقة على اتخاذ القرار الإداري، أو تلك المتعلقة بالمظهر الخارجي للقرار الإداري، ومخالفتها يجعل القرار محل دعوى إلغاء⁴.

¹ - بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 88.

² - عمار بوضيف، القرار الإداري: دراسة تشريعية قضائية فقهية، مرجع السابق، ص 138.

³ - عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص 74-75.

⁴ - بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 172.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

حيث نصّت المادة 55 من الأمر رقم 03-03 على ما يلي: «يبلغ رئيس المجلس التقرير إلى الأطراف المعنية وإلى الوزير المكلف بالتجارة الذين يمكنهم إبداء ملاحظات مكتوبة في أجل شهرين، ويحدد لهم كذلك تاريخ الجلسة المتعلقة بالقضية، يمكن أن تطلع الأطراف على الملاحظات المكتوبة، المذكورة في الفقرة الأولى قبل خمسة عشر (15) يوماً من تاريخ الجلسة.

يمكن إبداء رأيه في الملاحظات المحتملة المكتوبة في الفقرة الأولى أعلاه»¹.

اللجنة المصرفية هي الأخرى لا يمكنها النطق بالقرارات التأديبية إلا بعد احترامها لمختلف الإجراءات المنصوص عليها في المادة 114 مكرر من الأمر رقم 10-04، المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم والتي جاء فيها: «عندما تبثّ اللجنة المصرفية، فإنها تعلم الكيان المعني بالوقائع المنسوبة إليه عن طريق وثيقة غير قضائية أو بأي وسيلة أخرى ترسلها إلى ممثلها الشرعي.

كما تنتهي إلى علم الممثل الشرعي للكيان المعني بإمكانية الاطلاع بمقر اللجنة على الوثائق التي تثبت المخالفات المعينة.

يجب أن يرسل الممثل الشرعي للكيان المعني ملاحظاته في أجل أقصاه ثمانية (08) أيام ابتداءً من تاريخ الإرسال.

ويستدعي الممثل الشرعي المعني بنفس القواعد المتبعة سابقاً للاستماع إليه من طرف اللجنة»².

كذلك ومن خلال استقراء مختلف النصوص القانونية المتعلقة بسلطات ضبط النشاط الاقتصادي، نلاحظ أنّها تستلزم في الكثير من الأحيان مجموعة من الشكليات التي تختلف من هيئة إلى أخرى وتتمثل تلك الشكليات في التسبيب والإشهار.

فالتسبيب هو بيان الحجج القانونية والأدلة الواقعية التي بني عليها الحكم أو القرار المتخذ.³

نصّت المادة 139 من القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات على ما يلي: " يجب أن تكون قرارات لجنة الضبط مبررة، ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي لدى مجلس الدولة ".

¹ - الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق، ص 31.

² - أمر رقم 10-04، المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم الأمر 03-11، السابق ذكره، ص 15.

³ - جلال مسعد، مدى استقلالية وحياد مجلس المنافسة، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، ع الأول، 2009، ص 248.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

أما فيما يخص الإشهار فهو كل ما تنتجه أو توفّره الإدارة من علم الأفراد بأعمالها وإجراءاتها،¹ فحين يستوجب القانون على سلطة الضبط نشر قرارها يجب عليها أن تتبع هذه الشكليات، وإلا عدّ قرارها مشوباً بركن الشكل.

وشكلية الإشهار إستلزمها كل من القانون رقم 01-02 المتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات في مادته رقم 138²، بالإضافة كذلك لقانون المنافسة رقم 03-03 الذي نصّ في المادة 40 منه على ما يلي: " ينشر مجلس المنافسة القرارات الصادرة عنه ... في النشرة الرسمية للمنافسة ".، بينما قرارات لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ومجلس النقد والقرض اللتان تكونان في شكل أنظمة يتم نشرها في الجريدة الرسمية

ثانياً: الشروط الموضوعية لرفع دعاوى إلغاء القواعد التنظيمية

إلى جانب عيوب المشروعية الخارجية أو الشكلية التي تصيب القرار الإداري، قد تلحق به أيضاً عيوب المشروعية الداخلية وهذه الأخيرة ترتبط مباشرة بموضوع القرار الإداري، وينصب موضوع القرار الإداري أساساً، إمّا على خرق القانون أو تفسيره الخاطيء، أو على عيب في السبب أو انعدامه، أو على عيب الانحراف في استعمال السلطة.

أ- **عيب مخالفة القانون:** يعرف الانحراف في استعمال السلطة بالحالة التي تستخدم فيها الهيئات الإدارية سلطاتها لتحقيق هدف غير ذلك الذي كلّفت بتحقيقه، فالانحراف في استعمال السلطة هو انحراف في تحقيق الأهداف.³

كما يمكن تصوّر مخالفة سلطات ضبط النشاط الاقتصادي للقانون في الحالات التالية: مخالفة موضوع القرار، خطأ مصدر القرار في تفسير القاعدة القانونية، الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية، حيث يمكن مثلاً أن تتخذ سلطة الضبط قرارها تطبيقاً لنص قانوني غير النص الواجب تطبيقه، مما يخرجها من نطاق المشروعية.

¹ - السيد الجوهري عبد العزيز، القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر (دراسة مقارنة)، د.م.ج، الجزائر، 2005، ص 91.

² - والتي نصت على ان: «تنشر آراء لجنة الضبط وقراراتها»؛ قانون 01-02، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات»، مرجع سابق، ص 21.

³ - سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1966، ص 40.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

كما قد يحصل وأن يكتف بمجلس المنافسة ممارسة ما على أساس أنّها تتعلّق باتفاقية منافسة للمنافسة مثلاً، ويتخذ الإجراءات الكفيلة لقمعها وفرض العقوبة المقرّرة لها، بينما هي ممارسة من نوع آخر، فإذا حدث وأن توافرت إحدى هذه الصور الثلاثة، يمكن المطالبة بإلغاء قرار سلطة الضبط على أساس عدم مشروعيتّه، على أساس مخالفة القانون.¹

كما قد جاء في إحدى قرارات مجلس الدّولة ما يلي: " حيث أنّ قانونية هذا القرار تقدر بالنظر إلى صحّة الوقائع المشارّة ... حيث وبالتالي ودون الفصل في الوقائع المتمسك بها حتى ولو عن طريق الخطأ الواضح في التقدير، يتّضح عند هذه المؤسّسة، وجود وثائق تثبت الظروف غير العادية لتسيير البنك، حتى أنّها غير مشوبة بأي بطلان ناتج عن خطأ في تفسير الوقائع من شأنه أن يؤدي إلى تجاوز السلطة ".²

ب- عيب الانحراف في استعمال السلطة

يقصد به أن تستهدف السلطة الإدارية مصدرّة القرار الإداري، هدف آخر غير ذلك المحدد لها، ويعتبر أحدث عيب وحالة لإلغاء القرارات الإدارية نظراً لحدّثه وصعوبة اكتشافه من طرف القاضي الإداري.³

ويمكن لعيب الانحراف في استعمال السلطة أن يأخذ صورتين أساسيتين:

- أن تستهدف الإدارة العموميّة تحقيق أغراض خاصّة سياسيّة أو أدبيّة، بدلاً من غرض المصلحة العامّة.

- أن تستهدف الإدارة مصدرّة القرار هدف من أهداف المصلحة العامّة، ولكنّه ليس هو الهدف النهائي والحقيقي الذي تصبوا إليه، بل إنّها تسعى من وراء كل ذلك إلى تحقيق مصالح ذاتيّة أخرى.⁴

¹ - الطماوي سليمان، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 108.

² - قرار رقم 1201، مؤرخ في 01 أبريل 2003، قضية الجيريان أنترنشيونال بنك (شركة AIB)، ضد محافظ البنك المركزي ومن معه، مجلة مجلس الدّولة، ع 2005/06، ص 66.

³ - عوابدي عمّار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامّة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص 195.

⁴ - بوحميده عطا الله، الوجيز في القضاء الإداري: تنظيم عمل واختصاص، مرجع سابق، ص 261-162.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

من هذا المنطلق السلطة القضائية تستعمل الرقابة على شرعية أنظمة سلطات الضبط وسائل لا تختلف عن تلك المستعملة في إطار الطعون من أجل تجاوز السلطة، فيراقب المشروعية الخارجية للنظام، بالتأكد من أن سلطة الضبط لم تتجاوز اختصاصاتها وصلاحياتها المحددة قانوناً، والقواعد الشكلية والإجرائية التي يجب مراعاتها إن وجدت، كما يراقب المشروعية الداخلية بالتأكد من أن سلطة الضبط لم ترتكب خطأ في تفسير القانون وأنها كوّنت الوقائع تكييفاً صحيحاً حسب النصوص القانونية المتعلقة بها.¹

ج- عيب السبب

يعتبر السبب ركن من أركان القرار الإداري ويمثل تلك الحالة القانونية أو الواقعية التي تسوغ إصدار هذا القرار.² من قبل إحدى سلطات الضبط الاقتصادي، فإذا انعدمت الوقائع المادية أو القانونية، أو وقوع خطأ في التقدير وتكييف وتفسير أي قرار من قبل إحدى سلطات الإدارية نكون بصدد عيب السبب³

ويختلف السبب عن التسبب في كون هذا الأخير يقصد به الإفصاح عن الأسباب التي يستند إليها القرار، مما يعني وجود علاقة وثيقة بينهما، إلا أنّهما بالرغم من ذلك ففكرتان متميزتان، وتحدد العلاقة بينهما في حدود العناصر التالية:⁴

- إذا كانت الإدارة غير ملزمة بتسيب قراراتها كأصل عام، فإنّ كل قرار إداري يجب أن يستند إلى أسباب موجودة وصحيحة.

- تمارس الرقابة القضائية على أسباب القرار في نطاق السلطة التقديرية، بحيث تستند الرقابة أحياناً إلى عنصر الملائمة، إلا أنّ الرقابة القضائية على التسبب لم تنل حظاً مماثلاً من هذا التأطير، فالقاضي لا يفرض على الإدارة إلزاماً بالتسبب إلا على سبيل الاستئناس.

- السبب يتعلّق بالمشروعية الداخلية للقرار عكس التسبب الذي يعتبر عنصر في ركن الشكل والذي يتعلّق بالمشروعية الخارجية للقرار الإداري.¹

¹ - رضواني نسيم، مرجع سابق، ص 138.

² - بوضياف عمار، القرار الإداري: دراسة تشريعية قضائية فقهية، مرجع سابق، ص 155.

³ - عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص 191.

⁴ - رحموني موسى، مرجع سابق، ص 109.

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

لهذا يجب أن ستنند قرار التي تصدرها سلطة ضبط النشاط الاقتصادي إلى سبب موجود وصحيح، وإلا كان مشوباً بعيب عدم المشروعية، مما يستوجب إلغاءه من الجهة القضائية المختصة.

ثالثاً: إجراءات رفع دعاوى إلغاء القواعد التنظيمية وسيرها

يراد بإجراءات رفع دعوى الإلغاء تلك الأوضاع التي يفرض القانون على المتقاضى احترامها ومراعاتها أثناء مطالبته القضائية²، أما إجراءات سيرها فهي تلك المراحل التي تمر بها الدعوى من لحظة رفعها امام الجهة القضائية إلى غاية الفصل فيها بحكم³، فوزير المكلف بالشؤون المالية ملزم واثناء قيامه بالطعن في أنظمة التي تضعها كلا من سلطتي مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة وتقييمها باتباع الخطوات الإجرائية والشكلية لرفع الدعوى إلغاء القواعد التنظيمية ليتم الفصل في الموضوع امام قاضي مجلس الدولة.

أ- إجراءات رفع دعوى إلغاء أنظمة سلطات الضبط الاقتصادي

اعمالاً بأحكام المواد 904، 905، 906 من ق.م.إ.م. التي تحيل الى المواد 815 الى 828 المتعلقة بعريضة افتتاح الدعوى وإجراءاتها، ترفع الدعوى أمام مجلس الدولة بعريضة موقعة من محامي ويفترض من خلال تعبير المادة أن تكون مكتوبة، ويلاحظ حسب نص المادة 826 أن توقيع المحامي بالنسبة لأشخاص القانون الخاص سواء كانوا طبيعيين أو عامين أصبح شرط إجبارياً لقبول العريضة أمام المحاكم الإدارية على خلاف ما كان سبقتاً في القانون القديم أين كان هذا الإجراء اختيارياً في مثل هذه الدعاوى، ولكن بالمقابل أعفت م 827 في فقرتها الأولى الأشخاص العمومية الإدارية من هذا الشرط واكتفت الفقرة الثانية من هذه المادة بتوقيع الممثل القانوني على العرائض ومذكرات الدفاع ومذكرات التدخل المقدمة باسم الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية.

وتودع العريضة وفق المادة 821 من ق.م.إ.م. بأمانة ضبط الجهة القضائية المختصة مقابل رسم قضائي⁴، ثم تقيّد العريضة عند إيداعها بسجل خاص وترقم حسب ورودها ويقيّد التاريخ والرقم على

¹ - بوضياف عمار، القرار الإداري: دراسة تشريعية قضائية فقهية، مرجع سابق، ص 159.

² - بوحميدة عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري: تنظيم عمل اختصاص، مرجع سابق، ص 158.

³ - زكريا قشار، محاضرات في المنازعات الإدارية لسنة الثالثة ليسانس كلاسيك، جامعة غرداية، موسم الجامعي 2009-2010، ص 65.

⁴ - الرسم القضائي عرائض دعوى امام مجلس الدولة يدفع وجوباً وفق المادة 213 من الامر رقم 76-105 مؤرخ في 17 ذي الحجة 1396 الموافق لـ، 09 ديسمبر 1976، المتضمن قانون التسجيل، المعدل والمتمم بموجب المادة 72 من قانون

الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية

العريضة والمستندات المرفقة بها، ويسلم أمين الضبط للمدعي وصلاً يثبت إيداع العريضة المواد 823 و824 من نفس القانون.

ب- سير إجراءات الخصومة في مجلس الدولة

أحال المشرع بناء على المادة 915 و916 من ق.إ.م.إ. سير إجراءات والتحقيق والفصل في دعوى الغاء تنظيمات سلطات الضبط الاقتصادي امام مجلس الدولة وفق القواعد العامة الى المواد 838-900 من ذات القانون، وفق الخطوات التالية:

- يعين رئيس مجلس الدولة التشكيلية التي يعود إليها الفصل في الدعوى بمجرد قيد العريضة الغاء تنظيمات لدى أمانة ضبط المحكمة الإدارية¹؛

- ويعين رئيس تشكيلة الحكم بدوره يعين القاضي مقرراً من أجل إعداد الدعوى وجعلها في حالة قابلة للفصل فيها².

- يقوم العضو المقرر بتبليغ عريضة افتتاح الدعوى إلى المدعى عليه عن طريق محضر قضائي م838 ق.إ.م.إ.³.

- اما تبليغ المذكرات الاضافية والجوابية فيتم عن طريق أمانة الضبط تحت إشراف القاضي المقرر⁴.

- أما آجال ايداع المذكرات فيعود تحديده إلى القاضي المقرر حيث يحدده تبعاً لظروف كل قضية فهنا ينوه في كل تبليغ إلى الاجل الممنوح للمعني مع إنذاره إياه أن عدم احترامه قد يؤدي الى اختتام التحقيق دون إشعار مسبق م840، على أنه يمكن لرئيس تشكيلة الحكم لمجلس الدولة أن يوجه إعداراً للخصم الذي لم يحترم الآجال بموجب رسالة مضمنة مع إشعار بالوصول.

المالية لسنة 1988 والمادة 63 من قانون المالية لسنة 1990 والمادة 18 من قانون المالية لسنة 2001 والمادة 35 من قانون المالية لسنة 2003 والمادة 18 من قانون المالية لسنة 2007، / انظر: نشرة السنوية الصادرة عن مديرية العامة للضرائب المتعلقة بقانون التسجيل، نشرة 2019، ص 30.

¹ - المادة 844 من قانون 08-09 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والادارية، السابق ذكره، ص 79.

² - فقرة 2 من المادة 844، المرجع نفسه.

³ - وهو ما يعرف بالتبليغ الرسمي بنص المادة 1/406 التي جاء فيها: «يقصد بالتبليغ الرسمي التبليغ الذي يتم بموجب محضر يعده المحضر القضائي...»؛ المرجع نفسه، ص 34.

⁴ - المادة 845، مرجع نفسه، ص 79.

ج- الحكم في دعوى إلغاء أنظمة سلطات الضبط الاقتصادي

يترتب على النطق بالحكم في الدعوى خروجها من ولاية المحكمة التي أصدرت الحكم لاستنفاد ولايتها بالنطق به، وبالتالي لا تملك بعد ذلك العدول عما قضت به أو تعديله، وإن كان لها أن تفسره أو تصحح ما وقع فيه من أخطاء مادية، وفقا لنصوص قانون الاجراءات المدنية والادارية¹.

وبالنظر الى طبيعة دعوى الالغاء الخاصة والآثار البالغة للأحكام الصادرة فيها على السلطة التنفيذية صاحبة الدعوى ومراعاة لمبدأ الفصل بين السلطات وحتى لا يتحول القاضي الى سلطة رئاسية للإدارة فلا يجوز للقاضي أن يوجه أمرا للإدارة بالتصرف على نحو معين او يقوم بنفسه باتخاذ تصرف باسمها أو لحسابها²، لذا فإن منطوق الحكم في الدعوى لا يمكن أن يخرج عن ثلاث احتمالات³:

- الحكم برفض الدعوى لأي سبب.
- الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه كليا.
- الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه جزئيا

¹ - انظر المادة 891 من قانون 08-09 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والادارية، السابق ذكره، ص 82.

² - مزياي فريدة، سلطاني آمنة، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري للإدارة والاستثناءات الواردة عليه في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة المفكر، ع 07، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص 122.

³ - قشار زكريا، مرجع سابق، ص 65.

خلاصة الفصل:

إذا كانت سلطات الضبط الاقتصادي تمارس اختصاص انشاء قواعد تنظيمية بصفة مستقلة عن الجهاز الحكومي في الدولة فإن هذه الاستقلالية لا تعدو ان تكون الا في الإطار المحددة من طرف هذه الأخيرة بموجب القوانين المنشئة لها وأن تدخل السلطة التنفيذية حتى في هذا النطاق هو أمر واقع مفروض ولا يمكن تجاهله ولا يمكن يتصور انسحاب تام للسلطة التنفيذية من مباشرة السلطة التنظيمية لهذا القطاعات الاقتصادية حتى ضمن إختصاص هذه السلطات باستخدام أساليب تدخل بإخضاع هذه هيئات الضبط الاقتصادي لرقابتها من خلال إجراء القراءة الثانية، الموافقة والحلول، أو تدخل مباشر.

كما ان قراراتها تخضع لنوع ثاني من الرقابة تتمثل في الرقابة القضائية على رغم من خروجها عن الهرم الإداري السلمي التقليدي، فخضوعها للرقابة القضائية أمر لا جدال فيه كونه يمثل ضمانه هام لحقوق الفاعلين الاقتصاديين من القرارات الغير مشروعة، ويكون القاضي هنا بمثابة قاضي المشروعية، أي ينظر في مدى احتواء القرار على عيوب المشروعية الخارجية والمتمثلة في عيب الاختصاص وعيب الشكل، أو عيوب المشروعية الداخلية والمتمثلة في عيب السبب وعيب مخالفة القانون وعيب تجاوز السلطة.

تتمتع سلطات ضبط الاقتصادي لتأدية مهامها الضبطية بالعديد من الصلاحيات التي من أهمها اختصاص وضع القواعد التنظيمية، إذ أوكلت إليها إستناداً الى التحولات القانونية والاقتصادية التي كانت نتيجة أوضاع فرضت نفسها على الدولة، فكان لزاماً عليها توفير حزمة الوسائل القانونية لتمكين سلطات الضبط القطاعية من مباشرة وظائفها على أكمل وجه.

من خلال دراستنا لطرق وضع القواعد التنظيم من طرف لهيئات ضبط الاقتصادي نجد أن المشرع أعترف مباشرة لمجلس النقد والقرض بممارسة السلطة التنظيمية تتعلق بالصرف عن طريق إصدار أنظمة، وهو الاعتراف أقره أيضاً للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها الذي يتولى إصدار قواعد تنظيمية تتعلق بتنظيم سوق القيم المنقولة، ولكن وفق حدود معينة نتيجة تدخل وزير المالية المباشرة في منحه الموافقة على قواعد لها لإضفاء صفة الشرعية عليها قبل نشرها في الجريدة الرسمية، كما حول المشرع لبعض هيئات سلطة وضع قواعد ذات طابع تقني في شكل قرارات تنظيمية هذه القواعد عادة ما تكون جد محدودة لها ارتباط وثيق بالقطاع الذي تشرف عليها.

من جهة ثانية اعطى القانون لبعض سلطات الضبط الاقتصادي سلطة المساهمة بإقتراحها قواعد تشريعية بهدف إصدار تنظيمات تشريعات تناسبها بحكم تخصصها في الميدان وفي هذا الإطار تتمتع اغلب هيئات الضبط الاقتصادي بالاختصاص الاستشاري عن طريق تقديم تعليمات، توصيات، تمتاز بنوع من المرونة ولها صدى في اوساط المتعاملين الاقتصاديين.

إن آلية الرقابة التي فرضها المشرع على وجه الخصوص في الأنظمة التي تصدر عن مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بخضوعهما لإجراء الموافقة لهذه الاخيرة والقراءة الثانية للأولى بالرغم عدم تبعيتهما الرئاسية والوصائية للسلطة التنفيذية بحكم استقلاليتها، هنا نقف حول حقيقة مفادها تردد هذه الاخيرة في التخلي عن اختصاص تنظيم في القطاع الاقتصادي، كما ان القانون اخضع أنظمة سلطات الضبط الاقتصادي لرقابة القضاء الاداري بغية اعطاءها أكثر شرعية لقواعدها من جهة، ومن جهة أخرى تعد بمثابة ضمانة هامة لحماية حقوق الفاعلين الاقتصاديين وأصحاب الحقوق من اجل تصويبها على نحو يتوافق مع الغرض الذي إنشأ من أجله.

الخاتمة

في إطار مواكبة التحولات الجذرية التي شهدتها الجزائر في المجال الاقتصادي بإتجاهها نحو تكريس الدولة الضابطة للنشاطات الاقتصادية والمالية، أستحدثت وظيفة داخل الدولة لهذا الغرض جنبا إلى جنب مع الوظائف التقليدية المعنية بتنظيم هذه المجالات، حيث انشئت هيئات ضبطية مستقلة تتولى الإشراف على القطاعات الاقتصادية والمالية، كدلالة قاطعة على توجه نظرة المشرع الجزائري نحو الاقتصاد الحر، القائم على حرية المنافسة بما يسمح لإقامة توازن بين المصالح وإيجاد توافق بين حقوق المتعاملين الاقتصاديين الخواص أو العموميين وبين مراعاة المصلحة العامة

وعليه فإن فكرة الضبط الاقتصادي وما تعبر عنه من ظاهرة تجميع للعديد من الاختصاصات بين أيدي سلطة ضابطة مستقلة ومنها سن قواعد قانونية، يثبت لها المساهمة في صناعة التشريع سيما في المجال الاقتصادي والمالي مواكبة للمستجدات والعقبات التي قد تعترضها أثناء تأدية وظائفها، أين أصبح لسلطات الضبط الاقتصادي مساهمة في الوظيفة التشريعية ومشاركة في الوظيفة التنظيمية التقليدية.

رغم أن وظيفة وضع القواعد التنظيمية مسألة معهودة بالأساس إلى السلطة التنفيذية وتبنتها اغلب الدساتير المقارنة، فالجزائر انتهجت عمليا منذ استقلالها ورسخته في دساتيرها المتعاقبة، غير ان المشرع الجزائري لم يتوقف عند هذا الحد بل تغير موقفه أيضا نظرا لضرورات اقتصادية وتقنية، ليتنازل على بعضا من هذه الأخيرة في صورة سلطة تنظيمية ثانوية تطبيقية لصالح سلطات الضبط الاقتصادي، كتقليد منه لنظيره الفرنسي الذي منح الاختصاص التنظيمي لبعض هيئات الضبط دون الأخذ بعين الاعتبار بأن التركيبة المؤسساتية والمنظومة القانونية في الجزائر مختلفة لما عليه في فرنسا، فهذه الأخيرة حتى وان لم ينص دستورها على إعطاء الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة، الا ان قرارات المجلس الدستوري ومجلس الدولة الفرنسيين أكدتا على مشروعية منحها سلطة سن قواعد تنظيمية لكونها سلطة ممنوحة بالقانون، محدودة في المجال والمضمون، فهي مجرد سلطة تطبيقية لهذا ولا يمكن أن تكون منافسة لسلطة الوزير الأول، على النقيض من ذلك المشرع الجزائري لم يعترف بها دستوريا مازالت مسألة مشروعية وجودها على المحك لانعدام أي اجتهاد دستوري، و عدد

قليل من النزاعات التي فصل فيها مجلس الدولة اين اعترف في احداها للجنة المصرفية بان طبيعتها سلطة إدارية مستقلة.

إن مسألة سن القواعد القانونية لها ارتباط وثيق باستقلالية سلطة الضبط المختصة بالمجال الاقتصادي والمالي عن السلطات الثلاث التقليدية لاسيما التنفيذية، ولا يتحقق ذلك الا بتوفير العديد من الضمانات سواء عضوية او وظيفية فالمشروع الجزائري وعلى غرار نظيره الفرنسي لا تتمتع جميع سلطات الضبط الاقتصادي بنظام قانوني موحد من حيث اختلاف وتعدد التكييفات القانونية، أو من حيث اختلاف عدد وطبيعة تركيبها البشرية لأعضاء المشكلين مجلسها، كما نلمس أيضا تعدد أنظمة العهدة المطبقة على الأعضاء وطريقة عزلهم، وان كانت تشترك اغلبها في الجهات التي تتولى تعيينهم التي تعد حكرًا على السلطة التنفيذية دون أن تنازعهم في ذلك جهة أخرى، الأمر الذي لا يخدم اطلاقًا فكرة استقلاليتها العضوية اتجاه السلطة التنفيذية. كما أنه على الرغم من أن المشروع قد أضفى صراحة على بعض سلطات الشخصية المعنوية والاستقلالية المالية، إلا أن تقف امام عائق مصادر تمويلها التي تبقى في غالب الأحوال منبثقة من الميزانية العامة للدولة، مما يؤثر بشكل أو بآخر في درجة الاستقلالية المالية لهذه الهيئات لتجد نفسها في وضعية تبعية اتجاه السلطة التنفيذية. فنجاح أي سلطة في أداء وظيفتها التنظيمية مرهون بمدى توفر الاستقلالية اللازمة التي يجب ان تعمل داخل إطار حر وحيادي دون تقييد باي نوع من التبعية العضوية أو الوظيفية لتحقيق أهدافها المرجوة.

إن سلطات الضبط الاقتصادي تباشر سن قواعد التنظيمية بمقتضى نصوص قانونية، غير أن طرق مباشرتها له ليست بنفس المستوى حيث منح مجلس النقد والقرض ممارسة سن قواعد تتعلق بالصرف وأيضًا لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها التي تتولى سن قواعد تتعلق بالقيم المنقولة، هذا القواعد يتم عرضها في قالب نظام ينشر في الجريدة الرسمية يحتج بها تجاه الغير بمجرد نشرها، اذا فكلاهما يسعيان الى وضع قواعد استثمارية بهدف جلب رأسمال من قطاعي الخاص والعام مع منح قروض وتسهيلات ائتمانية من أجل النهوض بالاقتصاد الوطني وفق السياسة العامة للدولة رغم محدودية اختصاصهما التنظيمي، كما ان القانون خول لبعض سلطات استصدار قواعد تنظيمية تكون في شكل قرارات تنظيمية بهدف ضبط قواعد تحمل طابع تقني محط تختص بها دون غيرها، كما هو

الشأن لسطة المستقلة للبريد والاتصالات الالكترونية، ولجنة ضبط الغاز والكهرباء وهيئة ضبط السمعي البصري.

تعد الوظيفة الاستشارية التي تتولاها أغلب سلطات الضبط الاقتصادي من أهم الوظائف التي تستعين بها الجهات الإدارية والتشريعية وفي هذا الإطار قد يلزمهما القانون استشارتهم لمعرفة آراءهم واقتراحاتهم اثناء أعدادهم لنصوص تشريعية أو التنظيمية دون إلزام بالأخذ بها، فالدور الاستشاري الذي هو المعهود اليها كان نتيجة لتخصصها وما تملكه من طاقات وتركيبية بشرية اشبه ما تكون بالتقنوقراطية، وقرىها الدائم للقطاع الذي تشرف عليه، فكثير ما تعترضها اثناء تأدية وظائفها إشكاليات قانونية، وتسعى لإيجاد حلول تناسبها، كما ان المشرع اقر لها اعداد وسائل شبه تنظيمية عن طريق تقديم تعليمات، توصيات، تتضمن قواعد تمتاز بنوع من المرونة ولها وتلقى صدى واحترام من طرف المتعاملين الاقتصاديين والخواص.

إن القواعد التنظيمية التي تضعها سلطات ضبط المجال الاقتصادي لا تخرج من الاختصاصات الممنوحة لها بموجب القوانين المنشئة لها هذه الاخيرة أقرت آلية رقابية غير مألوفة في القواعد العامة حيث الزم قبل اصدار الأنظمة في الصادرة عن مجلس النقد والقرض أخضعها لإجراء القراءة بطلب من وزير المالية، بينما مشروع لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها مرهونة بمواقفة وزير المالية قبل نشرها في الجريدة الرسمية بالرغم عدم تبعيتهما الرئاسية والوصائية للسلطة التنفيذية بحكم استقلاليتهما الحقيقة أن عدم تدخل السلطة التنفيذية أمر لا يمكن تصوره فالإدارة العامة لم تنسحب بشكل كلي، حيث ان ملامح ومخلفات الدولة المتدخلة لا تزال قائمة عبر تدخل السلطات التنفيذية في الكثير من المسائل الاقتصادية، رغم تخليها عن دورها الضبطي كسلطة عامة لكن تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة وضمن النظام العام.

ومن أجل إضفاء الشرعية على تلك الانظمة اخضها القانون لرقابة القاضي الاداري مثلها مثل بقية السلطات، بوصفها سلطة إدارية تكييفاً لنصوص القانونية المنشئة لها، حيث ان إخضاعها للرقابة القضائية أمر لا جدال فيه تحقيقاً لمبادئ دستورية رغم استقلاليتها اذ تعد ضمانة هامة لحماية حقوق الفاعلين الاقتصاديين و دعامة لمراجعة أي قرار يمكن أن يكون مشوب بعدم المشروعية ، رغم ذلك نقف امام حقيقة عدم ادراج سلطات الضبط المستقلة ضمن الأشخاص المذكورة في المادة 800 من قانون إ.م.إ، سيما وأن أغلبها تتمتع بشخصية معنوية، مكثفياً الإشارة إليه في تعديل القانون

العضوي 98-01 في المادة 09 منه ، كما ان المشرع حصر حق الطعن في أنظمة مجلس النقد والقرض في شخص وزير المالية فقط، مستبعدا اصحاب الحقوق المتضررين من هذه الانظمة.

بعد معالجتنا لهذا الموضوع من أهم جوانبه، ارتأينا أن نبدي بعض الإقتراحات والتوصيات المبنية على بعض النقائص التي لمسناها في مختلف مراحل إنجاز هذا البحث ونذكرها فيما يلي:

* في مشروعية سلطات الضبط الاقتصادي واختصاصها التنظيمي:

- العمل على تسوية الوضعية الدستورية لسلطات الضبط الاقتصادي اما بإدماجها في الدستور، أو بتدخل المجلس الدستوري الجزائري للإقرار بدستوريتها كما فعل نظيره الفرنسي، لرفع الجدل القائم التي اثيرت دستوريتها

- إعادة مسايرة وملائمة بعض القواعد القانونية المنشأة لسلطات الضبط الاقتصادي وفق وما يتماشى والمنظومة القانونية الجزائرية.

- منح تكييف قانوني صريح لبعض سلطات الضبط الاقتصادي وبما يتماشى ومهامها سيما مجلس النقد والقرض بالتنصيص على "استقلاليتها" وايضا لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بالتنصيص على انها سلطة "ادارية"

- تفعيل سلطات الضبط الاقتصادية التي ترى النور سيما سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام التي من مهامها اعداد تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام ومتابعة تنفيذه مما يعطى شفافية وضمانة كبيرة في الاقتصاد الوطني، هذا الاخير أضحى أكثر من ضرورة في ظل الاحداث الجارية في الساحة السياسية والاقتصادية

* في استقلالية سلطات الضبط الاقتصادي المختصة بالتنظيم:

- العمل على تطبيق قاعدة توزيع سلطة تعيين أعضاء هذه الهيئات بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية بغرفتيها والقضائية بالنسبة للقضاة، بهدف خلق نوع من التوازن بين السلطات الثلاث والعمل على حماية الأعضاء من التبعية لهيئة واحدة، مع امكانية اشراك التنظيمات المهنية والقطاع الخاص والشخصيات حسب الحاجة.

- التعديل في تشكيلة مجلس النقد والقرض بحيث يصبح أعضاء مجلس الإدارة لا يشكلون الأغلبية المطلقة بهدف الفصل بين التسيير الاداري الموكل لمجلس الادارة وضبط وتنظيم النشاط المصرفي بواسطة مجلس النقد والقرض،

- العمل على تحديد العهدة النيابية لأعضاء المشكلين لمجلس النقد والقرض وتحديد امكانية التجديد من عدمه وتحديد حالات عزلهم.

*** في آليات تنظيم سلطات الضبط الاقتصادي:**

- تمكين مجلس المنافسة من اصدار الأنظمة المنصوص عليها في المادة 34 من قانون المنافسة المعدل، وتحديد مجالات التي يختص بها مما يضمن ترسيخ ثقافة المنافسة الحرة بين المتعاملين الاقتصاديين وبعث روح المنافسة ليتحقق النهوض بالاقتصاد الوطني. والنص على اصدارها في الجريدة الرسمية بدل الجريدة الرسمية للمنافسة لرفع من قيمتها القانونية.

- النص على عدم التعدي على المجال التنظيمي المخصص لسلطات الضبط الاقتصادي وتحديد مجال اتخاذ اجراء الإحالة.

- تدعيم سلطة اصدار التوصيات والاقتراحات والآراء لدى السلطات الادارية المستقلة وتكريس اجراء نشرها عبر مختلف الفضاءات

- العمل على إلزام سلطات الضبط الاقتصادي بنشر تقارير عن نشاطاتها لرأي العام عبر مختلف وسائل النشر.

- النص على الاخذ بالاستشارة الاجبارية لاسيما في بعض المجالات ذات الطابع التقني.

*** في الرقابة على أنظمة سلطات الضبط الاقتصادي:**

- العمل على إدراج سلطات الضبط المستقلة ضمن الأشخاص المذكورة في المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائرية.

- توسيع حق الطعن في الأنظمة والتعليمات التي يصدرها مجلس النقد والقرض لتشمل اضافة الى وزير المالية المؤسسات المصرفية المتضررة بل وحتى الاشخاص الطبيعيين المتضررين منها.

- النص على الرقابة البرلمانية الدورية على نشاط سلطات الضبط الاقتصادي

- النص على مسألة برلمانية لسلطات الضبط الاقتصادي سيما تلك المختصة بوضع القواعد التنظيمية.

*** تم بحمد الله وعونه***

الملاحق

ملحق رقم (01)

جدول (7) يوضح مدى استقلالية العضوية سلطة الضبط المساهمة في اعداد القواعد القانونية

حيادية اعضاء			قابلية العزل	قابلية التجديد	مدة التعيين بالسنوات	سلطة التعيين	عدد الاعضاء	نص المنشأ	سلطة الضبط المساهمة في اعداد القواعد القانونية
واجب التحفظ	الامتناع عند تعارض المصالح	تطبيق مبدأ التنافي على الأعضاء							
ملزم بحفظ السر (44)	لا يمكن للعضو المشاركة في مداولة (م 44)	احالها النظام الداخلي (م34)	غير محدد	قابلة للتجديد	5 سنوات (م30)	رئيس الجمهورية (م29)	12 عضو (م 29)	المادة 16 من أمر 06-95 (ملغى)	مجلس المنافسة
ملزم بحفظ السر (م29)	لا يمكن للعضو المشاركة في مداولة (م 29)	ممنوع ازدواجية العضوية آخر(م29)	غير محدد	قابلة للتجديد (م25)	5 سنوات (م 25)	رئيس الجمهورية (م25)	09 أعضاء (م 24)	المادة 23 من أمر 03-03	
لم يعدل	لم يعدل	لم يعدل	غير محدد	قابلة للتجديد (م25)	4 سنوات (م 25)	لم يعدل	12 عضو (م 24)	قانون 12-08 (تعديل)	
لم يعدل	لم يعدل	لم يعدل	لم يعدل	لم يعدل	لم يعدل	لم يعدل	لم يعدل	قانون 10-05 ف (تعديل)	
ملزم بحفظ السر استثناء امام العدالة (م130)	غير محدد	ممنوع ازدواجية العضوية (م121)	غير محدد	غير محدد	غير محدد	رئيس الجمهورية (م117)	04 أعضاء (م115)	المادة 111 من قانون رقم 01-02	ولجنة ضبط الكهرباء والغاز
يحددها النظام الداخلي (م 20)	يحددها النظام الداخلي (م 20)	ممنوع ازدواجية العضوية آخر (م23)	غير محدد	قابلة للتجديد مرة واحد (م20)	03 سنوات (م20)	رئيس الجمهورية (م20)	07 أعضاء (م20)	المادة 11 من قانون 04-18	سلطة ضبط البريد والمواصلات
ملزم بواجب التحفظ (م66)	ممنوع امتلاك نشاط في الاعلام (سمعي، بصري، سينمائي، صحفي، اشهار، مؤسسة نشر، اتصالات) مباشرة او غير مباشر (م64)	- ممنوع ازدواجية العضوية آخر(م18).	لا يمكن فصل عضو (م60)، الا ما ورد استثناء في المادتين 68-69	غير قابلة للتجديد (م60)	06 سنوات (م60)	رئيس الجمهورية (م57)	09 أعضاء (م57)	المادة 52 من قانون 04-14	سلطة ضبط السمعي والبصري.

الملحق رقم 02

نموذج تبويب وتقسيم نظام رقم 97-03 المتعلق بالنظام العام لبورصة القيم المنقولة

CHAPITRE 1: LA SOCIETE DE GESTION DE LA BOURSE DES VALEURS

الفصل الأول: شركة إدارة بورصة القيم

CHAPITRE 2: ADMISSION DES VALEURS MOBILIERES AUX NEGOCIATIONS DE BOURSE

الفصل الثاني: قبول القيم المنقولة في التداول في البورصة

Section 1 - Dispositions générales

القسم الأول: أحكام عامة

Section 2 - Conditions d'admission

الفصل الثاني: شروط القبول

CHAPITRE 3: L'INTRODUCTION EN BOURSE DES VALEURS MOBILIERES

الفصل الثالث: إدخال القيم المنقولة في البورصة

Section 1 - Dispositions générales

القسم الأول: أحكام عامة

Section 2 - La procédure ordinaire

القسم الثاني: الإجراء العادي

Section 3 - La procédure d'offre publique à prix minimal

القسم الثالث: إجراء العرض العمومي للبيع بسعر أدنى

Section 4 - La procédure d'offre publique de vente à prix fixe

القسم الرابع: إجراء العرض العمومي للبيع بسعر ثابت

Section 5 - La radiation des valeurs

القسم الخامس: شطب القيم

CHAPITRE 4: LES NEGOCIATIONS

الفصل الرابع: التداول

Section 1 - Dispositions générales

القسم الأول: أحكام عامة

Section 2 - L'organisation des séances de cotation

القسم الثاني: تنظيم حصص التسعيرة

Section 3 - Les ordres

القسم الثالث: الأوامر

Sous - section 1 - Le libellé des ordres

الفرع الجزائي الأول: بيانات الأوامر

Sous - section 2 - La transmission des ordres

الفرع الجزائي الثاني: إرسال الأوامر

Sous - section 3 - L'annulation des négociations

الفرع الجزائي الثالث: إلغاء عمليات التداول

Section 4 - Les transactions de blocs

الفرع الجزائي الرابع: معاملات الكتل

Section 5 - Les événements sur valeurs mobilières

القسم الخامس: الحوادث بخصوص القيم المنقولة

Sous - section 1 : Les coupons de dividende ou d'intérêt

الفرع الجزائي الأول: قسائم الربح أو الفائدة

Sous - section 2 : Les droits de souscription ou d'attribution

الفرع الجزائي الثاني: حقوق الاكتتاب أو الصلاحيات

Section 6 - Les garanties et couvertures

القسم السادس: الضمانات والتغطيات

Section 7 - Les opérations de contrepartie

القسم السابع: العمليات ذات مقابل

CHAPITRE 5: COMPENSATION DES TRANSACTIONS

الفصل الخامس: مقاصة المعاملات

Section 1 : Principes généraux

القسم الأول: مبادئ عامة

Section 2 : Les règlements et livraisons entre les Intermédiaires en Opérations de Bourse

القسم الثاني: التسويات والتسليمات بين الوسطاء في عمليات البورصة

Section 3 : Défauts de règlement et de livraison

الفصل السادس: حكم نهائي

ملحق رقم 03

جدول رقم (10) يتضمن إحصائية حول تعليمات الصادرة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ومجلس النقد والقرض

سلطة الضبط الاقتصادي	الفترة صدور التعليمات	عدد التعليمات	مضمون التعليمات
مجلس النقد والقرض C.M.C	2019-2014	28	<p>1- تعليمة رقم 01-14 المؤرخة في 06 مارس 2014 المتعلقة بالوثيقة المعادلة للوثيقة الجمركية.</p> <p>2- تعليمة رقم 02-14 المؤرخة في 29 سبتمبر 2014 المتضمنة تحديد نسبة العلاوة المستحقة بموجب المساهمة في صندوق ضمان الودائع المصرفية.</p> <p>3- تعليمة رقم 03-14 المؤرخة في 23 نوفمبر 2014 تحدد مستوى الالتزامات الخارجية للبنوك والمؤسسات المالية.</p> <p>4- تعليمة رقم 04-14 المؤرخة في 30 ديسمبر 2014 تتعلق بنسب الملاء المطبقة على البنوك والمؤسسات المالية.</p> <p>5- تعليمة رقم 05-14 المؤرخة في 06 مارس 2014 تتعلق بنماذج البنوك والمؤسسات المالية بالمخاطر الكبرى.</p> <p>6- تعليمة رقم 01-15 المؤرخة في 06 جويلية 2015 تعادل وتتم التعليمة رقم 28-95 المررخة في 22 افريل 1995 المتضمنة السوق النقدية.</p> <p>7- تعليمة رقم 02-15 المؤرخة في 22 جويلية 2015 تحدد مستوى الالتزامات الخارجية للبنوك والمؤسسات المالية.</p> <p>8- تعليمة رقم 01-16 المؤرخة في 21 فيفري 2016 المتضمنة تحديد نسبة العلاوة المستحقة بموجب المساهمة في صندوق ضمان الودائع المصرفية.</p> <p>9- تعليمة رقم 02-16 المؤرخة في 24 مارس 2016 تحدد كيفية تطبيق عمليات الخصم وإعادة الخصم للسندات العمومية والخاصة لفائدة البنوك والمؤسسات المالية والتسيقات والقروض للبنوك</p> <p>10- تعليمة رقم 03-16 المؤرخة في 25 افريل 2016 المعادلة والمتمة للتعليمة رقم 02-2004 المؤرخة في 13 ماي 2004 المتعلقة بنظام الاحتياطات الاجبارية.</p> <p>11- تعليمة رقم 04-16 المؤرخة في 1 سبتمبر 2016 تتعلق بتصدير واستيراد الاوراق النقدية الجزائرية</p> <p>12- تعليمة رقم 05-16 المؤرخة في 1 سبتمبر 2016 تحدد سعر إعادة الخصم.</p> <p>13- تعليمة رقم 06-16 المؤرخة في 1 سبتمبر 2016 المتعلقة بعمليات السوق المفتوحة الخاصة باعادة تمويل البنوك.</p> <p>14- تعليمة رقم 07-16 المؤرخة في 1 سبتمبر 2016 لمتعلقة بتسهيله القرض الهامشي.</p> <p>15- تعليمة رقم 08-16 المؤرخة في 1 سبتمبر 2016 المتعلقة بكيفيات تحديد معدلات الفائدة الزائدة</p> <p>16- تعليمة رقم 09-16 تعادل التعليمة رقم 02-09 المؤرخة في 25 فيفري 2009 تتعلق بمعدلات الفائدة المطبقة على تسهيلة الودائع الملغاة للفائدة.</p> <p>17- التعليمة رقم 10-16 المؤرخة في 17 نوفمبر 2016 المتضمنة تحديد نسبة العلاوة المستحقة بموجب المساهمة في صندوق ضمان الودائع المصرفية.</p> <p>18- تعليمة رقم 01-17 المؤرخة في 1 مارس 2017 تعادل وتتم التعليمة رقم 02-2004 المتعلقة بنظام الاحتياطات الاجبارية.</p> <p>19- تعليمة رقم 02-17 المؤرخة في 1 مارس 2017 المتتمة للتعليمة رقم 02-2016 المحددة لكيفية تطبيق عمليات الخصم وإعادة الخصم للسندات العمومية والخاصة للفائدة للبنوك والمؤسسات المالية والتسيقات والقروض للبنوك.</p> <p>20- تعليمة رقم 03-17 المؤرخة في 1 مارس 2017 تحدد سعر اعادة الخصم</p> <p>21- تعليمة رقم 04-17 المؤرخة في 31 جويلية 2017 المعدلة والمتمة للتعليمة رقم 02-2004 المؤرخة في 13 ماي 2004 المتعلقة بنظام الاحتياطات الاجبارية</p> <p>22- تعليمة رقم 05-17 المؤرخة في 22 اكتوبر 2017 المحددة للشروط الخاصة المتعلقة بتوطين عمليات استيراد السلع الموجهة للبيع على حالها.</p> <p>23- تعليمة رقم 06-17 المؤرخة في 26 نوفمبر 2017 تتضمن تنظيم وتسيير سوق الصرف ما بين المصارف</p> <p>24- التعليمة رقم 01-18 المؤرخة في 10 جانفي 2018 المعدلة والمتمة للتعليمة رقم 02-2004 المؤرخة في 13 ماي 2004 المتعلقة بنظام الاحتياطات الاجبارية</p> <p>25- التعليمة رقم 02-18 المؤرخة في 30 افريل 2018 المتضمنة تحديد نسبة العلاوة المستحقة بموجب المساهمة في صندوق ضمان الودائع المصرفية</p>

<p>26- التعليم رقم 3-18 المؤرخة في 31 ماي 2018 المعدلة والمتمة للتعليم رقم 02-2004 المؤرخة في 13 ماي 2004 المتعلقة بنظام الاحتياطات الاجبارية</p> <p>27- التعليم رقم 4-18 المؤرخة في 05 نوفمبر 2018 المتضمنة تحديد نسبة العلاوة المستحقة بموجب المساهمة في صندوق ضمان الودائع المصرفية</p> <p>28- التعليم رقم 1-19 المؤرخة في 14 فيفري 2019 المعدلة والمتمة للتعليم رقم 02-2004 المؤرخة في 13 ماي 2004 المتعلقة بنظام الاحتياطات الاجبارية.</p>			
<p>1- Instruction COSOB n°97-01 du 30 novembre 1997 fixant les modalités d'agrément des IOB</p> <p>2- Instruction COSOB n°97-02 du 30 novembre 1997 relative aux OPCVM.</p> <p>3- Instruction COSOB n°97-03 du 30 novembre 1997 portant application du règlement COSOB n°96-02 relatif à l'information à publier par les sociétés et organismes faisant appel public à l'épargne.</p> <p>4-Instruction COSOB n°98-01 du 30 avril 1998 relative à l'admission de valeurs mobilières aux négociations en bourse.</p> <p>5- Instruction COSOB n°99-01 du 03 mars 1999 relative au formulaire d'ouverture de compte.</p> <p>6- Instruction COSOB n°99-02 du 30 mars 1999 relative aux registres que doivent tenir les IOB.</p> <p>7- Instruction COSOB n°99-03 du 30 mars 1999 relative à la délivrance de la carte professionnelle.</p> <p>8- Instruction COSOB n°99-04 du 30 mars 1999 aux coupons des titres de créances.</p> <p>9-Instruction COSOB n°99-05 du 30 mars 1999 relative à la tenue de compte de la comptabilité des titres par les IOB.</p> <p>10-Instruction COSOB n°00-01 du 11 juin 2000 fixant les règles prudentielles de gestion des IOB.</p> <p>11- Instruction COSOB n°03-01 du 21 décembre 2003 fixant les modalités d'habilitation des teneurs de comptes-conservateurs de titres.</p> <p>12- Instruction COSOB n°03-02 du 21 décembre 2003 portant cahier des charges du teneur de compte-conservateur de titres.</p> <p>13- Instruction COSOB n°03-03 du 21 décembre 2003 relative au modèle de convention d'ouverture de compte conclue entre les teneurs de comptes-conservateurs habilités et leurs clients.</p> <p>14- Instruction COSOB n°03-04 du 21 décembre 2003 relative au modèle de mandat d'administration de titres nominatifs</p> <p>15- Instruction COSOB n°03-05 du 21 décembre 2003 définissant le modèle type des déclarations de franchissement de seuils de participation et d'intention.</p> <p>16- Instruction COSOB n°09-01 du 12 juillet 2009 fixant les conditions de négociation hors bourse des obligations cotées en bourse.</p> <p>17-Instruction COSOB n°10-01 du 15 juin 2010 relative aux documents et renseignements que la SGBV doit transmettre à la COSOB.</p> <p>18-Instruction COSOB n°10-02 du 15 juin 2010 relative aux documents à transmettre à la COSOB par le dépositaire central des titres.</p> <p>19--Instruction COSOB n°13-01 du 09 juin 2013 relative aux conditions et procédures d'inscription des promoteurs en bourse.</p> <p>20-Instruction COSOB n°13-02 du 09 juin 2013 relative au modèle de convention conclue entre les sociétés candidates à l'admission sur le compartiment PME et les promoteurs en bourse.</p> <p>21- Instruction COSOB n°14-01 du 17 juin 2014 relative aux modalités d'exercice du contrôle par la COSOB sur les sociétés de capital investissement.</p> <p>22- Instruction COSOB n°16-01 du 24 février 2016 relative aux conditions de qualification que doivent remplir le dirigeant assumant la direction générale de l'Intermédiaire en Opérations de Bourse – société commerciale et le responsable de la structure « Intermédiaire en Opérations de Bourse » au sein des banques et des établissements financiers.</p> <p>23-Instruction COSOB n°16-02 du 24 février 2016 relative aux conditions d'honorabilité que doit remplir le dirigeant de l'Intermédiaire en Opérations de Bourse – société commerciale.</p> <p>24-Instruction COSOB n°16-03 du 18 avril 2016 fixant les éléments constituant le dossier joint à la demande d'agrément en qualité d'Intermédiaire en Opérations de Bourse.</p> <p>25-Instruction COSOB n°16-04 du 18 décembre 2016 portant sur les fonctions et les conditions de qualification et d'inscription du responsable de la conformité.</p>	25	2016-1997	<p>لجنة تنظيم البورصة وتقييمها COSOB</p>

قائمة المصادر والمراجع

I. باللغة العربية:

أولاً- المصادر القانونية:

أ- الدساتير:

1. أمر 76-97 مؤرخ في 30 ذي القعدة 1396 الموافق لـ 22 نوفمبر 1976، يتضمن اصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية... سنة 1976، ج.ر.ج، ع 94، الصادر في 24 نوفمبر 1976
2. مرسوم رئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 22 رجب 1409 الموافق لـ 28 فبراير 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور... سنة 1989، ج.ر.ج، ع 09، الصادر في 01 مارس 1989
3. مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 26 رجب 1417 الموافق 7 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه... سنة 1996، ج.ر.ج، ع 76، الصادر في 8 ديسمبر 1996
4. قانون رقم 16-01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى 1437 هـ الموافق لـ 06 مارس 2016، يتضمن تعديل دستوري، ج ر ج عدد 14، الصادر في 07 مارس 2016.
5. دستور جمهورية التونسية 2014.

ب- النصوص التشريعية:

1. أمر رقم 62-401 المؤرخ في 18 سبتمبر 1962 المتعلق بتطبيق نماذج النصوص القانونية، ج ر ج، ع 62.
2. أمر رقم 66-154، المؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج ر ج، ع 47، الصادر في 11 جوان 1966.
3. أمر 71-47 المؤرخ في 30 جوان 1971، المتضمن تنظيم مؤسسات، ج.ر.ج، ع 55، الصادر في 06 جويلية 1971.
4. أمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان 1395 الموافق 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم، ج.ر.ج، ع 78، الصادرة في 30 سبتمبر 1975.
5. قانون رقم 85-07 المؤرخ في 06 أوت 1985 والمتعلق بإنتاج الطاقة الكهربائية ونقلها والتوزيع العمومي الغاز، ج.ر.ج، ع 33، الصادر في 7 أوت 1985.
6. قانون رقم 86-12 المؤرخ في 19 أوت 1986 المتعلق بنظام البنوك والقرض، ج.ر.ج، ع 34، الصادر في 20 أوت 1986.
7. قانون رقم 90-07 مؤرخ في 8 رمضان 1410 الموافق لـ 3 أبريل 1990، يتعلق بالإعلام، ج ر ج، ع 14، الصادر في 4 أبريل 1990، (ملغى)

8. مرسوم تشريعي رقم 93-08 المؤرخ في 03 ذي القعدة 1413 الموافق لـ 25 ابريل 1993، يعدل ويتمم الامر رقم 75-59 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون التجاري، ج.ر.ج، ع 27، الصادر في 27 ابريل 1993
9. مرسوم تشريعي رقم 94-08 مؤرخ في 15 ذو الحجة 1414 الموافق لـ 26 مايو 1994، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1994، ج. ر.ج، ع 33، الصادر في 28 مايو 1994 .
10. أمر رقم 95-06 المؤرخ في 23 شعبان 1415 الموافق لـ 25 يناير 1995 المتعلق بالمنافسة، ج.ر.ج، ع 9 ، الصادر في 22 فبراير 1995. (ملغى)
11. أمر 95-22 المؤرخ في 29 ربيع الاول 1416 الموافق لـ 26 غشت 1995 المتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر.ج، ع 48، الصادر في 03 سبتمبر 1995.
12. أمر رقم 96-08، المؤرخ في 10 جانفي 1996، يتعلق ببيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة، (هد.ت.ج.ق.م)، (ش.إ.ر.م.م) و(ص.م.ت)، ج.ر.ج، ع 03، الصادرة في 14 جانفي 1996.
13. قانون عضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 مايو 1998؛ المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، ج.ر.ج، ع 37، الصادر في 01 جوان 1998.
14. قانون رقم 2000-03 المؤرخ في 5 جمادى الاولى 1421 الموافق لـ 5 أوت 2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر.ج، ع 48، الصادر في 6 أوت 2000.
15. قانون رقم 01-10، المؤرخ في 03 جويلية 2001، المتضمن قانون المناجم، ج.ر.ج، ع 35، الصادر في 04 يوليو 2001،
16. قانون 02-01 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1422 الموافق لـ 05 فبراير 2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج. ر.ج، ع 08، الصادرة في 06 فبراير 2002.
17. قانون 03-04 مؤرخ في 16 ذي الحجة عام 1423 الموافق لـ 17 فبراير سنة 2003 يعدل ويتمم المرسوم التشريعي 93-10 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج. ر. ج، ع 11، الصادر في 19 فبراير 2003.
18. أمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جمادى الأولى 1424 الموافق 19 يوليو 2003 يتعلق بالمنافسة معدل ومتمم، ج ر ج، ع 43، الصادر في 20 يوليو 2003 .
19. أمر 03-11 مؤرخ في 27 جمادى الثانية 1424 الموافق لـ 26 غشت 2003، يتعلق بالنقد والقروض، ج. رج، ع 52، الصادر في 27 غشت 2003.
20. قانون رقم 06-04 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق لـ 20 فبراير 2006، يعدل ويتمم الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 23 شعبان 1415 الموافق لـ 25 يناير 1995 والمتعلق بالتأمينات، ج.ر.ج، ع 15، الصادر في 12 مارس 2006.

21. أمر رقم 01-07 مؤرخ في 11 صفر 1418 الموافق لـ 01 مارس 2007، المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج. ر. ج، ع 16، الصادر في 07 مارس 2007.
22. قانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج، ع 21، الصادر في 23 أبريل 2008.
23. قانون 18-04 المؤرخ في 24 شعبان 1439 الموافق لـ 10 مايو 2008، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية، ج.ر.ج، ع 27، الصادر في 13 مايو 2018
24. قانون رقم 08-12 مؤرخ في 21 جمادى الثانية عام 1429 الموافق 25 يونيو سنة 2008، يعدل ويتمم الأمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو عام 2003 يتعلق بالمنافسة، ج ر ج، ع 36، الصادر في 2 يوليو 2008 .
25. قانون رقم 09-03 مؤرخ في 29 صفر 1430 الموافق لـ 25 فبراير 2009، يتعلق بحماية المستهلك وقمع الغش، ج. ر.ج، ع 15، الصادر في 8 مارس 2009.
26. قانون رقم 04-02 المؤرخ في 5 رمضان 1431 الموافق لـ 15 أوت 2010 المتعلق بتحديد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية المعدلة، ج ر ج، ع 46، الصادر في 18 أوت 2010.
27. أمر رقم 11-01 المؤرخ في 20 ربيع الأول 1432 الموافق لـ 23 فبراير 2011 المتضمن رفع حالة الطوارئ، ج ر ج، ع 12، الصادر في 23 فبراير 2011.
28. قانون العضوي رقم 11-13، المؤرخ في 03 غشت 2011، يعدّل ويتمّ القانون العضوي رقم 98-01، المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، تنظيمه وعمله، ج.ر.ج، ع 43، الصادر في 03 غشت 2011.
29. قانون عضوي رقم 12-05 المؤرخ في 18 صفر 1433، الموافق لـ 12 يناير 2012، يتعلق بالإعلام، ج ر ج، ع 02، الصادر في 15 يناير 2012 .
30. قانون عضوي رقم 19-07 مؤرخ في 14 محرم 1441 الموافق لـ 14 سبتمبر 2019، المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، ج. ر.ج، ع 55، الصادر في 15 سبتمبر 2019.

ج- النصوص التنظيمية:

1. مرسوم رقم 88-131 مؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق 4 يوليو سنة 1988 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، ج. ر.ج، ع 27، الصادر في 06 يوليو 1988.
2. مرسوم تنفيذي رقم 91-37 مؤرخ في 28 رجب 1411 الموافق لـ 13 فبراير 1991، يتعلق بشرط التدخل في مجال التجارة الخارجية، ج. ر.ج، ع 12، الصادر في 20 مارس 1991.

3. مرسوم 91-171 مؤرخ في 28 ماي 1991 المتعلق بلجنة البورصة، ج.ر.ج، ع 26، الصادر في 1 جوان 1990. (الملغى)
4. مرسوم تنفيذي رقم 94-175 مؤرخ في 3 محرم 1415 الموافق لـ 13 يونيو 1994، يتضمن تطبيق المواد 21 و 22 و 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 مايو 1993 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج. ر.ج، ع 41، الصادر في 26 يونيو 1994
5. مرسوم تنفيذي رقم 94-176 مؤرخ في 13 يونيو 1994، يتضمن تطبيق المادة 61 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، ج.ر.ج، ع 04، الصادر في 26 جوان 1994 .
6. مرسوم تنفيذي رقم 95-305 مؤرخ في جمادى الاولى عام 1416 الموافق لـ 7 أكتوبر 1995 يحدد كيفيات تحرير الفاتورة، ج. ر، ع.58، الصادر في 8 أكتوبر 1995. (الملغى).
7. مرسوم تنفيذي رقم 95-331 مؤرخ في 25 أكتوبر 1995 يتعلق بشروط تأهيل الشركات التي تمارس تحويل الفواتير، ج ر، ع 64، الصادر في 29 أكتوبر 1995.
8. مرسوم تنفيذي رقم 95-438 مؤرخ في 23 ديسمبر 1995، يتضمن تطبيق أحكام القانون التجاري المتعلقة شركات المساهمة والتجمعات، ج.ر.ج، ع 80، الصادر 24 ديسمبر 1995.
9. مرسوم تنفيذي رقم 96-102 مؤرخ في 22 شوال 1416 الموافق لـ 11 مارس 1996، يتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 مايو 1993، والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر.ج، ع 18، الصادر في 20 مايو 1996.
10. مرسوم تنفيذي رقم 96-102 مؤرخ في 11 مارس 1996، يتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، ج.ر.ج، ع 18، الصادر في 20 ديسمبر 1996.
11. مرسوم التنفيذ رقم 96-474 مؤرخ في 28 ديسمبر 1996 المتعلق بتطبيق المادتين 8 و 32 من الأمر رقم 96-08 المؤرخ في 10 يناير 1996 المتعلق بهيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة، ج.ر.ج، ع 84، الصادر في 19 ديسمبر 1996 .
12. مرسوم رقم 98-170 المؤرخ في 20 مايو 1998 يتعلق بالاتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.ر.ج، ع 34، الصادرة في 24 مايو 1998.
13. مرسوم رئاسي رقم 99-240 مؤرخ في 17 رجب عام 1420 الموافق لـ 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة المعدل والمتمم، ج.ر.ج، ع 76، الصادر في 29 أكتوبر 1999.
14. مرسوم رئاسي رقم 01-197 مؤرخ في 2 يوليو 2001 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، ج ر ج ج، ع 40، الصادرة في 25 يوليو 2001.

15. مرسوم تنفيذي رقم 02-142 مؤرخ في 16 ابريل 2002، المحدد لكيفيات تعيين الاعوان المؤهلين للبحث عن مخالفات التشريع المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ومعايبتها، ج ر ج، ع 28، الصادر في 21 ابريل 2002،
16. مرسوم رئاسي رقم 02-403 مؤرخ في 26-11-2002 المحدد لصلاحيات وزارة الشؤون الخارجية، ج ر ج، ع 79 الصادر في 01 ديسمبر 2002.
17. مرسوم تنفيذي رقم 04-93 مؤرخ في 01 أبريل 2004 يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية ج. ر. ج، ع 20، الصادرة في 04 ابريل 2004 .
18. مرسوم تنفيذي رقم 05-219 مؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1426 الموافق 22 جوان 2005 يتعلق بالترخيص لعمليات التجميع، ج ر ج، ع 43، الصادر في 22 يونيو 2005.
19. مرسوم تنفيذي رقم 05-468 مؤرخ في 10 ديسمبر 2005 يحدد شروط تحرير الفاتورة وسند التحويل ووصل التسليم والفاتورة الإجمالية وكيفيات ذلك، ج. ر. ج، عدد 80، الصادر في 11 ديسمبر 2005.
20. مرسوم تنفيذي رقم 06-433 مؤرخ في 05 ذي القعدة 1427 الموافق لـ 26 نوفمبر 2006، المحدد لتشكيلة المجلس الاستشاري للجنة ضبط الكهرباء والغاز وسياره، ج. ر. ج، ع 76، الصادر في 29 نوفمبر 2006.
21. مرسوم تنفيذي رقم 11-108 مؤرخ في 6 مارس سنة 2011، يحدد السعر الأقصى عند الاستهلاك وكذا هوامش الربح القصوى عند الإنتاج والاستيراد وعند التوزيع بالجملة والتجزئة لمادتي الزيت الغذائي المكرر العادي والسكر الأبيض، ج. ر. ج، ع 15، الصادر في 09 مارس 2011
22. مرسوم تنفيذي رقم 16-65 مؤرخ في 16 فبراير 2016، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 01-50 المؤرخ في 12 فبراير 2001، والمتضمن تحديد أسعار الحليب المبستر والموضب في الأكياس عند الإنتاج وفي مختلف مراحل التوزيع، ج. ر. ج، ع 09، الصادر في 17 فبراير 2016.

د- قرارات وزارية:

1. قرار المؤرخ في 2318 محرم 1407 الموافق لـ 22 سبتمبر 1986 المحدد الشروط المصرفية، ج. ر. ج، ع 40، الصادرة في 01 أكتوبر 1986.
2. قرر مؤرخ في 4 رجب 1407 الموافق لـ 4 مارس 1987 يتضمن تحديد شروط تسيير الحسابات بالعملة الصعبة للمواطنين المقيمين، ج. ر. ج، ع 21، الصادر في 20 ماي 1987.
3. قرار عن وزير الفلاحة، المؤرخ في 12 سبتمبر 2011، المتضمن الموافقة على التنظيم الداخلي للديوان الوطني المهني للحليب ومشتقاته، ج. ر. ج، ع 49، الصادر في 09 سبتمبر 2012.

هـ - النظام:

1. نظام رقم 90-03 مؤرخ في 8 سبتمبر 1990 يحدد شروط تحويل الأموال إلى الخارج لتمويل النشاطات الاقتصادية وإعادة تحويلها إلى الخارج ومدخيلها، ج.ر.ج، ع 45، الصادر في 24 أكتوبر 1990.
2. نظام رقم 91-06 مؤرخ في 16 ماي 1991، يحدد شروط تقديم منح بالعملة الصعبة بمناسبة استشفاء المواطنين و / أو وفاتهم في الخارج، ج.ر.ج، ع 24، الصادر في 29 مارس 1992.
3. النظام رقم 91-09، المؤرخ في 14 أوت 1991، يحدد قواعد الحذر في تسيير المصارف والمؤسسات المالية، ج ر.ج، ع 24، الصادرة في 1992، معدل ومتمم بموجب النظام رقم 04/95، المؤرخ في 20 أفريل 1992، ج ر.ج، ع 39، الصادرة في 23 جويلية 1995.
4. نظام رقم 91-07 مؤرخ في 14 أوت 1991، يتعلق بقواعد الصرف وشروطه، ج.ر.ج، ع 24، الصادر في 29 مارس 1992.
5. نظام رقم 92-05 المؤرخ في 22 مارس 1992، يتعلق بالشروط التي يجب أن تتوفر في مؤسسي البنوك والمؤسسات المالية ومسيرها وممثليها، ج.ر.ج، ع 08، الصادر في 7 فبراير 1993.
6. النظام رقم 94-12، المؤرخ في 02 جوان 1992، يتضمن مبادئ تسيير ووضع مقاييس خاصة بالقطاع المالي، ج ر.ج، ع 72، الصادرة في 06 نوفمبر 1994.
7. النظام رقم 95-06، المؤرخ في 19 نوفمبر 1995، المتعلق بالنشاطات التابعة للبنوك والمؤسسات المالية، ج.ر.ج، ع 81، الصادرة في 27 ديسمبر 1995.
8. نظام رقم 95-07 مؤرخ في مؤرخ في 23 ديسمبر 1995 يتعلق بمراقبة الصرف، ج.ر.ج، ع 11، الصادر في 11 فيفري 1996.
9. نظام رقم 95-08 مؤرخ في 23 ديسمبر 1995 يتعلق بسوق الصرف، ج.ر.ج، ع 05، الصادر في 21 جانفي 1996.
10. نظام ل.ت. ع. ب. م رقم 96-02 المؤرخ في 22 جوان 1996، يتعلق بالإعلام الواجب نشره من طرف الشركات والهيئات التي تلجأ علانية إلى الادخار عند إصدارها قيما منقولة، ج ر عدد 36، الصادرة في 01 جوان 1997، معدل ومتمم بالنظام رقم 04-01، المؤرخ في 08 جويلية 2004، ج ر عدد 22، الصادرة في 27 مارس 2005.
11. النظام رقم 96-03، المؤرخ في 03 جويلية 1996، يتعلق بشروط اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة وواجباتهم ومراقبتهم ج ر ج، ع 36، الصادرة في 01 جوان 1997.
12. نظام رقم 97-01 مؤرخ في 8 جانفي 1997 يتضمن قيد العمليات الخاصة بالأوراق المالية، ج.ر.ج، ع 68، الصادر في 15 أكتوبر 1997.

13. النظام رقم 97-02، المؤرخ في 06 افريل 1997، يتعلق بشروط إقامة شبكة البنوك والمؤسسة المالية، ج.ر.ج، ع 73، الصادرة في 15 نوفمبر 1997، المعدل والمتمم بالنظام رقم 05/02، المؤرخ في 31 ديسمبر 2002، ج ر، عدد 25 الصادرة في 09 افريل 2003.
14. النظام رقم 97-01، المؤرخ في 18 نوفمبر 1997، يتعلق بمساهمة وسطاء عمليات البورصة في رأس مال شركة إدارة بورصة القيم المنقولة، ج ر ج، ع 87، الصادرة في 29 ديسمبر 1997.
15. نظام ل.ت. ع. ب. م رقم 97-04 المؤرخ في 25 نوفمبر 1997، يتعلق بهيئات التوظيف الجماعي في القيم المنقولة، ج.ر.ج، ع 87، صادر في 29 ديسمبر 1997.
16. النظام رقم 97-05، المؤرخ في 25 نوفمبر 1997، يتضمن إتفاقية فتح الحسابات بين الوسطاء في عمليات البورصة وزبائنهم، ج ر ج، ع 87، الصادرة في 29 ديسمبر 1997.
17. نظام ل.ت. ع. ب. م رقم 97-03، يتعلق بالنظام العام لبورصة القيم المنقولة المعدل، المؤرخ في 18 نوفمبر 1997، ج.ر.ج، ع 87، الصادرة في 29 ديسمبر 1997.
18. النظام رقم 98-01، المؤرخ في 15 أكتوبر 1998، يحدد قواعد حساب العملات التي تحصلها شركة تسيير بورصة القيم المنقولة في عمليات البورصة، ج ر ج، ع 93، الصادرة في 13 ديسمبر 1998.
19. نظام ل.ت. ع. ب. م رقم 2000-03 مؤرخ في 28 سبتمبر 2000، يتضمن تنظيم وسير المصالح الإدارية والتقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها المعدل، ج.ر.ج، ع 08، الصادر في 31 ديسمبر 2001.
20. نظام رقم 04-01 المؤرخ في 04 مارس 2004، يتعلق بالحد الأدنى لرأس المال البنوك والمؤسسات المالية العاملة في الجزائر، ج.ر.ج، ع 27، الصادر 28 افريل 2004.
21. النظام رقم 04-02، المؤرخ في 04 مارس 2004، يحدد شروط تكوين الحد الأدنى للاحتياط الإلزامي، ج.ر.ج، ع 27، الصادرة في 28 ابريل 2004.
22. النظام رقم 04-03، المؤرخ في 04 مارس 2004، يتعلق بنظام ضمان الودائع المصرفية ج ر ج، ع 35، الصادرة في 02 جوان 2004.
23. نظام رقم 05-03 مؤرخ في 6 جوان 2005 يتعلق بالاستثمارات الأجنبية، ج.ر.ج، ع 53، الصادر في 31 جويلية 2005.
24. النظام رقم 06-02، المؤرخ في 24 ديسمبر 2006 يحدد شروط تأسيس بنك ومؤسسة مالية وشروط إقامة فرع بنك ومؤسسة مالية أجنبية، ج.ر.ج، ع 77، الصادرة في 02 ديسمبر 2006.
25. نظام رقم 09-01 مؤرخ في 17 فيفري 2009 يتعلق بحسابات العملة الصعبة الخاصة بالأشخاص الطبيعيين من جنسية أجنبية المقيمين وغير المقيمين والأشخاص المعنويين غير المقيمين، ج.ر.ج، ع 25، الصادر في 29 أفريل 2009.

26. نظام 03-09 المؤرخ في 26 جوان 2009، يحدد القواعد العامة المتعلقة بشروط البنوك المطبقة على العمليات المصرفية، ج ر ج، ع 53، الصادرة في 13 سبتمبر 2009 .
27. نظام ل.ت.ع. ب. م رقم 01-12، المؤرخ في 12 جانفي 2012، المعدل والمتمم لنظام 97-03 المتعلق بالنظام العام لبورصة القيم المنقولة، ج.ر.ج، ع 41، الصادرة في 5 جويلية 2012 .
28. نظام ل.ت.ع. ب. م رقم 01-15 المؤرخ في 15 أبريل سنة 2015 والمتعلق بشروط اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة وواجباتهم ومراقبتهم، ج.ر.ج، ع 55، الصادر في 21 أكتوبر 2015، ص 19.
29. نظام رقم 04-16 مؤرخ في 17 صفر عام 1438 الموافق 17 نوفمبر سنة 2016، يعدل ويتمم النظام رقم 01-07 المؤرخ في 15 محرم عام 1428 الموافق 3 فبراير سنة 2007 والمتعلق بالقواعد المطبقة على المعاملات الجارية مع الخارج والحسابات بالعملة الصعبة، ج ر عدد 72، 13 ديسمبر 2016.

و- قرارات سلطات الضبط الاقتصادي:

1. قرار رقم 71 /أخ/ ر م/س ض ب م/ 2015 المؤرخ في 28 /10 /2015: المحدد لشروط وكيفيات تحديد هوية الزبائن المشتركين والحائزين على بطاقات SIM/USIM المسبقة الدفع

ثانيا - المراجع:

أ- القواميس والمعاجم:

1. المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، ط 4، مكتبة الشروق الدولية، مصر، 2004، ص 748.
2. قلعه جي محمد رواس، حامد صادق قنبي، معجم لغة الفقهاء: عربي انكليزي، ط 2، دار النفائس، لبنان، 1988.
3. ابي الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور، لسان العرب، المجلد الثالث عشر، دار صادر، لبنان، د.ت.
4. جبران مسعود، الرائد، معجم لغوي عصري، دار العلم للملايين، طبعة 07، بيروت، 1992.
5. الفيروز آبادي، القاموس المحيط، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، 1995.
6. المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية الإدارة العامة للترجمات و احياء التراث، ط 4، مكتبة الشروق الدولية، جمهورية مصر العربية، 2004.
7. الفيروز آبادي مجد الدين محمد بن يعقوب، القاموس المحيط، طبعة جديدة، دار الحديث، القاهرة، 2008،

ب- الكتب المتخصصة:

1. بوجملين وليد، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2015.
2. بوحميده عطالله، النصوص القانونية من الاعداد إلى التنفيذ، ط.2، د.م.ج، 2017.

3. بوضياف أحمد، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، مؤسسة الكتاب الوطنية، الجزائر، د.ت.
4. بوضياف عمار، القرار الإداري: دراسة تشريعية قضائية فقهية، ط.1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
5. بوضياف عمار، المرجع في تحرير النصوص القانونية والوثائق الإدارية، ط.02، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، د.ت.
6. حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
7. حيدر أدهم عبد الهادي، أصول الصياغة القانونية، دار الحامد، عمان، 2009.
8. سمير اللحام رنا، السلطات الإدارية المستقلة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ط1، 2015.
9. سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية، منشأة المعارف، الجمهورية مصر العربية، 1986.
10. السعيد ثامر عبد الجبار عبد العباس، الصياغة القانونية لنصوص التشريع، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2019.
11. شعراوي خالد أحمد سيف، الإطار القانوني لعمليات التداول في البورصة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2015.
12. صبرة محمد محمود، أصول الصياغة القانونية بالعربية والانجليزية، دار الكتب القانونية، مصر، 2002.
13. الصفي خالد بن عبد الرزاق بن صالح، دليل صياغة الأنظمة واللوائح في المملكة العربية السعودية، ط 01، الفالحين للطباعة والنشر، الرياض، 2015.
14. عبد الشافي وائل حسن، القانون بين القاعدة والمعيار: دراسة في المنهج القانوني (سلطة القاضي التقديرية)، المكتب الجامعي الحديث، جامعة الاسكندرية، مصر، د.ت.
15. عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، ط.5، دار هومه، الجزائر، 2009.
16. مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية، ط.5، دار هومه، الجزائر، 2014.

الكتب العامة:

1. اوصديق فوزي، الوافي في شرح القانون الدستوري، الجزء 3، د.م.ج، الجزائر، 2001.
2. آث ملويا لحسين بن شيخ، مدخل الى دراسة القانون: النظرية العامة للقانون، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.
3. أكلي تومي، مناهج البحث العلمي فلسفة القانون، برقي للنشر، الجزائر، 2016.
4. أكلي تومي، مناهج البحث وتفسير النصوص: في القانون الوضعي والتشريع الاسلامي، برقي للنشر، الجزائر، د.ت.
5. الحضرمي أبي بكر محمد الحسن المرادي، السياسة أو الاستشارة في تدبير الإمارة، الطبعة الاولى، دار الكتب العلمية، لبنان، 2003.

6. الدوري زكريا وزملاؤه، مبادئ ومدخل الإدارة ووظائفها في القرن الحادي والعشرين، اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الأردن، 2011.
7. الرفاعي أحمد محمد، المدخل للعلوم القانونية: نظرية القانون، سلسلة الدراسات القانونية، كلية الحقوق جامعة نيبها، 2007-2008.
8. الطهراوي هاني علي، القانون الإداري، دار الثقافة، عمان، الأردن، د.ت.
9. الطروانة مهند صالح، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، الأردن، 2009.
10. النهري مجدي مدحت، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مكتبة الجلاء الحديثة المنصورة، 2003.
11. الوالي محمد إبراهيم، أصول القانون الوضعي الجزائري، د م ج، 1984.
12. الزعبي ميسون طلاع، دور وحدات الرقابة الإدارية الداخلية في تنمية أعضاء هيئة التدريس في الجامعات الأردنية الحكومية، دراسات العلوم التربوية، المجلد 38، ع 01، الأردن، 2011.
13. بحيري فيصل محمد، أثر النهضة العلمية الحديثة على الفكر القانوني: دراسة في فلسفة القانون، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2015.
14. بريارة عبد الرحمان، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ط1، منشورات البغدادي، الجزائر، 2009.
15. بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2002.
16. بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، التنظيم الإداري- النشاط الإداري، ط 01، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004 .
17. بن ذيب زهير، القضاء الإداري معيار تحديد اختصاصه، منشورات البغدادي، الجزائر، 2018.
18. بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، ط.2، دار الهدى، الجزائر، 1993.
19. بوحميدة عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري: تنظيم عمل اختصاص، ط 03، دار هومه، الجزائر، 2014.
20. بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، ط 02، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
21. تناغو سمير عبد السيد، النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف، مصر، 1986 .
22. جعفرور محمد سعيد. مدخل للعلوم القانونية، دار هومه، الطبعة 13، الجزائر، 2005.
23. جورج سعد، دولة القانون: مفاهيم أولية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2006.
24. طلق عوض الله السواط، وزملائه، الإدارة العامة: المفاهيم الوظائف الأنشطة، دار حافظ للنشر والتوزيع، (د.ب)، (د.ت).
25. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، تطور الأنظمة الدستورية: التطور الدستوري في فرنسا، دار النهضة العربية، مصر، 2006.

26. عجة الجليلي، مدخل العلوم القانونية: نظرية القانون بين التقليد والحداثة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، د.ت.
27. عصفور محمد شاكر، أصول التنظيم والأساليب، دار الشروق للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة السابعة، الرياض، 1987.
28. عوابدي عمار، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، د.ت.
29. غراممي وهيبية، دليل التحرير الإداري، ط1، د.م.ج، الجزائر، 2015.
30. فيلالى علي، مقدمة في القانون، موفم للنشر، الجزائر، 2010.
31. لشعب محفوظ، الوجيز في القانون المصري الجزائري، د.م.ج، الجزائر، 2004.
32. مرسي حسام، أصول القانون الإداري: التنظيم الإداري الضبط الإداري العقود الإدارية، القرارات الإدارية، دار الفكر الجامعي، مصر، 2012.
33. منصور إسحاق إبراهيم، نظريتا القانون والحق: وتطبيقهما في القوانين الجزائرية، د.م.ج، ط.2، الجزائر، 2007.
34. منصور محمد حسين، نظرية القانون، دار الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة، 2002.
35. مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، 2006.

ج- أطروحات دكتوراه:

1. آيت مولود فاتح، حماية الادخار المستثمر في القيم المنقولة في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه تخصص قانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، جويلية 2012.
2. بن دحو نور الدين، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2016/2015.
3. بن رمضان عبد الكريم، ضوابط توزيع الاختصاص في تنظيم مجال الضبط الاقتصادي، أطروحة دكتوراه تخصص قانون عام اقتصادي، جامعة غرداية، الجزائر، 2017-2018.
4. بن مسعود احمد، أحكام السلطة التنظيمية في الأنظمة الدستورية المقارنة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة تلمسان، الجزائر، 2017.
5. تواتي نصيرة، ضبط سوق القيم المنقولة الجزائري (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، تخصص القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، تاريخ المناقشة 2013/10/05.
6. جبري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013.

7. حمليل نورة، النظام القانوني للسوق المالية الجزائرية، أطروحة دكتوراه في العلوم التخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، د.ت .
8. خرشي إلهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف 2، الجزائر.
9. دويبي مختار، ضوابط جودة القاعدة القانونية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، ك ح ع س، جامعة جيلالي ليايس، سيدي بلعباس، السنة الجامعية 2015/2014.
10. ذهبية الجوزي، الحكم الراشد وجودة مؤسسات التعليم العالي في الجزائر، أطروحة دكتوراه في علوم التسيير، جامعة الجزائر 03، 2013/2012.
11. راجحي أحسن، مبدا تدرج المعايير القانونية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، 2006.
12. زين الدين بلماحي، النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة: دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة بلقايد تلمسان، الجزائر، 2016-2015.
13. سويقات احمد، الرقابة على اعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه فرع القانون العام، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2015/2014.
14. سويلم محمد، سلطة الإدارة في حماية النظام العام الاقتصادي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة غرداية، 2018-2017.
15. صحراوي ماهر، مجالي القانون والتنظيم في دساتير الجزائر، رسالة دكتوراه تخصص قانون عام، جامعة الجزائر (1) يوسف بن خدة، الجزائر، 2018-2017.
16. ضريفي محمد، المركز القانوني للبنك المركزي، أطروحة دكتوراه قانون الخاص، جامعة الجزائر، 2015-2014.
17. عيساوي عز الدين، الرقابة القضائية على السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، السنة الجامعية 2015/2014.
18. فارح عائشة، ضبط نشاط التأمين في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه تخصص القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 13 سبتمبر 2017.
19. كتو محمد الشريف، الممارسات المنافية للمنافسة (دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي)، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2004.

20. لحول دراجي، مكانة اللائحة في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه تخصص القانون الوضعي، جامعة مولود معمري- تيزي وزو، الجزائر، 2018/2017.
21. لكحل صالح، مدى انسحاب الدولة من الحقل الإقتصادي في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه في العلوم، تخصص، القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولد معمري، تيزي وزو، 2018-2017.
22. مزردى عبد الحق، سلطات الضبط المستقلة في الجزائر والمغرب: دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه الطور الثالث في الحقوق، تخصص النشاط الإداري والمسؤولية الإدارية، جامعة العربي تبسي تبسة، الجزائر، 2018-2017.
23. منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة دكتوراه قانون الاعمال، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، موسم 2016/2015.
24. نشادي عائشة، السلطة التنظيمية في النظام الاقتصادي الجزائري، رسالة دكتوراه فرع القانون العام، جامعة الجزائر 1، 2017-2016.
25. هجيره صحراوي، سلطة ضبط المحروقات في الجزائر، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة دكتوراه، جامعة عمار ثلجي، الاغواط، الجزائر، 2013.
26. هشام جميل كمال أرحيم، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق. أطروحة دكتوراه، كلية القانون جامعة تكريت، 2012.
27. يامة ابراهيم، لوائح الضبط الإداري بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات العامة، اطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة ابو بكر بلقايد تلمسان، 2015-2014.

د- مذكرات ماجستير:

1. أدحيم محمد الطاهر، السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر، 2002.
2. اعراب احمد، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة شهادة ماجستير في قانون الاعمال، جامعة أحمد بوقرة بومرداس الجزائر، 2007/2006.
3. بركات جوهرية، نظام المنازعات المتعلقة بسلطات الضبط الاقتصادي، رسالة لنيل الماجستير، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2007.
4. بدير يحيى، تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء أحكام الدستور والقوانين المكملة في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2015/2014.

5. بلوم السعيد، أساليب الرقابة ودورها في تقييم أداء المؤسسة الاقتصادية: دراسة ميدانية بمؤسسة المحركات والجرارات بالسوناكوم، رسالة شهادة ماجستير في تنمية وتسيير الموارد البشرية، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، (د-ت).
6. بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية: 2007/2006.
7. بوسفط آمال، الرقابة التنظيمية ودورها في تحسين أداء العمال، مذكرة ماجستير تخصص علم الاجتماع العمل والتنظيم، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2016/2015.
8. حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة ماجستير قانون أعمال، جامعة محمد بوقرة بومرداس، الجزائر، 2006.
9. خماليية سمير، عن سلطة مجلس المنافسة في ضبط السوق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2013.
10. دحاس صونية، توزيع الاختصاص بين السلطة التنفيذية وسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة ماجستير في القانون العام فرع القانون العام للأعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، السنة الجامعية 2011/2010.
11. ديب نذيرة، استقلالية سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص تحولات الدولة، جامعة مولود معمري تيزي وزو، السنة الجامعية 2012-2011.
12. رحومني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة، رسالة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، السنة الجامعية 2013/2012.
13. رضواني نسيم، السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة بومرداس، السنة الجامعية 2010/2009.
14. زعاتري كريمة، المركز القانوني لسلطة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مذكرة ماجستير تخصص إدارة ومالية، جامعة بومرداس، الجزائر 2012.
15. زوار حفيظة، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة كسلطة ادارية مستقلة، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر، 2004-2003.
16. عشاش حفيظة، سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر والحكومة، مذكرة ماجستير، تخصص الهيئات العمومية والحكومة، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، الجزائر، نوقشت بتاريخ 30-11-2014.
17. عليان مالك، الدور الإستشاري لمجلس المنافسة دراسة تطبيقية، مذكرة ماجستير في قانون الأعمال، جامعة الجزائر، الجزائر، 2003.

18. فتوس خدوجة، الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة ماجستير تخصص قانون العام للأعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، الجزائر، 28 جوان 2010.
19. قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي: لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات أنموذجين، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة ابوبكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2009-2010.
20. كحال سلمى، مجلس المنافسة وضبط النشاط الاقتصادي، مذكرة شهادة ماجستير في العلوم القانونية فرع قانون الاعمال، جامعة محمد بوقرة بومرداس، الجزائر، 2009/11/05.
21. كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة الجزائر، 2012.
22. مجامعية زهرة، وظائف الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 1، 2013-2014.
23. محمدي سميرة، منازعات سلطات الضبط الادارية في مجال الاقتصاد، مذكرة شهادة ماجستير في قانون المنازعات الادارية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2014.
24. مروان فوزية، وظائف الضبط: دراسة حالة الديوان الوطني المهني للحليب ومشتقاته، مذكرة ماجستير تخصص دولة ومؤسسات العمومية، 2013-2014.
25. مغربي رضوان، مجلس النقد والقرض، مذكرة ماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة بن عكنون، الجزائر، جوان 2004.
26. نايل نبيل محمد، اختصاص القاضي الإداري بمنازعات سلطات الضبط المستقلة: دراسة نظرية، مذكرة ماجستير قانون المنازعات الإدارية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013.
27. يا جميلة، سلطة ضبط السمعي البصري، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، الجزائر، 17 جوان 2018.

هـ - المقالات العلمية:

1. آيت عودية بلخير، شول بن شهرة، الأمن القانوني كقيمة جاذبة للاستثمار في الجزائر، مجلة دراسات في الوظيفة العامة، المجلد 03، ع02، ديسمبر 2018.
2. إيف غودمييه، فوضى القاعد القانونية، مجلة القانون العام وعلم السياسية، L.G.D.J، ع 1، 2006.

1. بن بجمة جمال، الاختصاص الاستشاري والتحكيمي للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، ع 02، فيفري 2018.
2. بن خفاف سماعيل، الصياغة التشريعية ودورها في خدمة التشريع، مجلة المعيار، المركز الجامعي تيسمسيلت، الجزائر، المجلد 4، ع 8، 2013.
3. بن زيطة عبد الهادي، نطاق اختصاص السلطات الادارية المستقلة: دراسة حالة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مجلة دراسات قانونية، ع 1، جانفي 2008.
4. بن مسعود أحمد، بن رمضان عبد الكريم، الاختصاص التنظيمي بين المبدأ والاستثناء في مجال الضبط الاقتصادي، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، ع 11، الجزائر، سبتمبر 2018.
5. بوغزالة ناصر، الصياغة الخاصة للقوانين الأساسية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد 50، ع 03، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2013.
6. خرشي إهام، تمكين الحقوق في ظل السلطات الإدارية المستقلة" النموذج الفرنسي"، دراسات قانونية، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، الجزائر، ع 09، نوفمبر 2010.
7. خرشي إهام، دور التوصيات والآراء في تفعيل تدخلات السلطات الإدارية المستقلة، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة سطيف، ع 18، جوان 2014.
8. خرشي إهام، دور "التوصيات والآراء" في تفعيل تدخلات السلطات الإدارية المستقلة، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف، ع 18، جوان 2014.
9. خرشي إهام، سلطة ضبط السمعي البصري في ظل القانون رقم 14-04: "بين مقتضيات الضبط ومحدودية النص"، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف، ع 22، جوان 2016.
10. رعد عبد الجليل، مفهوم السلطة السياسية: مساهمة في دراسة النظرية السياسية، مجلة دراسات دولية، ع 37، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، جامعة بغداد، 2008.
11. رنا العطور، السلطات العقابية للهيئات الإدارية المستقلة ودورها في اتساع دائرة التجريم، المنارة، المجلد 16، ع 02، 2010.
12. شليحي كريمة، تأثير استقلالية مجلس المنافسة الجزائري على فعاليته، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا، ع 01، أكتوبر 2018.
13. شول بن شهرة ومن معه، رقابة سلطة التنفيذية على مجلس النقد والقرض في وضع الانظمة البنكية بين تحقيق مبدأ استقلالية وواقع التشريع الجزائري، مجلة آفاق علمية، المجلد 11، ع 04، سبتمبر 2019.

15. صبايحي ربيعة، حدود تدخل الدولة في المجال الاقتصادي في ظل اقتصاد السوق، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الجزائر المجلد 47، ع 2، جوان 2010.
16. طالب محمد كريم، تدخل الدولة في تحديد الاسعار كاستثناء على مبدأ حرية الاسعار، مجلة القانون، المركز جامعي احمد زبانه بغيليزان، ع 07، ديسمبر 2016.
17. عبد المجيد لخداري، فطيمة بن جدو، الأمن القانوني والأمن القضائي: علاقة تكامل، مجلة الشهاب، جامعة الوادي الجزائر، مجلد 04، 02، جوان 2018.
18. عمجاي عماد، التجربة الجزائرية لإحداث سلطات ضبط الاقتصادي: في إطار الدور الجديد للدولة، مجلة القانون والمجتمع، جامعة أدرار، ع 4، ديسمبر 2014.
19. عيساوي عز الدين، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة: مآل مبدأ الفصل بين السلطات، مجلة الاجتهاد القضائي، تصدر عن كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة، ع 04، مارس 2008.
20. غربي أحسن، نسبة استقلالية الوظيفة لسلطات الإدارية المستقلة، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، ع 11، جامعة 20 اوت 1955 سكيكدة، الجزائر، 2015.
21. قاضي فريدة، رقابة وضبط نشاطات العون الاقتصادي في ظل احكام المادة 43 فقرة 3 من دستور 2016، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، المركز الجامعي تندوف، ع 4، جوان 2018.
22. كلاش خلود، بوكماش محمد، تأثير العولمة الاقتصادية على القاضي الإداري (الرقابة القضائية على قرارات سلطة ضبط السمعي البصري - أنموذجاً-)، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، المجلد 09، ع 02، جوان 2018.
23. لباد ناصر، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة الإدارة، ع 1، سنة 2001.
24. لحول دراجي، تطور مكانة المراسيم الرئاسية في النظام الدستوري الجزائري، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، ع 11، جامعة الخلفة، الجزائر، 2018.
25. لكحل مخلوف، الوظيفة التنظيمية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، ع 02، فيفري 2018.
26. الدبس عصام علي، أثر تحديد الطبيعة القانونية للأنظمة المستقلة على الرقابة القضائية على مشروعيتها، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، ع 25، 2010.
27. العمري صالح، المركز القانوني للوسيط في عمليات تداول القيم المنقولة في بورصة الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 8، ع 11، مارس 2016.

28. ماركو دالبيرتي، التنظيم الاقتصادي في حالة تبدل، مجلة القانون العام وعلم السياسية، L.G.D.J، ع 1، 2006.
29. محمدي سميرة، سلطات الضبط الإدارية بين الاستقلالية والرقابة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، المجلد 52، ع 04، نوفمبر 2015.
30. منصور دواد، الرقابة القضائية على منازعات شرعية قرارات سلطات ضبط النشاط الاقتصادي، مجلة المفكر، ع 12، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2015.
31. نعيمة عميمر، الحدود الدستورية بين مجال القانون التنظيمي، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية السياسية، جامعة الجزائر، ع.1، 2008.
32. هريش سهام، التنظيم التنفيذي ومسألة الأمن القانوني، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، العدد 08، ديسمبر 2017.

و- مداخلات ملتقيات علمية متخصصة:

1. اقرشاح فاطمة، اختصاصات مجلس النقد والقرض في تنظيم وتأطير القطاع المصرفي، الملتقى الوطني الأول حول السلطات الإدارية المستقلة، جامعة بجاية، 23-24 ماي 2007.
2. الدوري حسين محمد، إشكاليات الاستشارات الإدارية في الوطن العربي، المؤتمر العربي الثاني للاستشارات والتدريب، الشارقة ن 21-23 أبريل 2003.
3. أوباية مليكة، اختصاص منح الاعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة، مداخلة مقدّمة في الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، يومي 23 و24 ماي 2007. جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية.
4. براق محمد ومن معه، بورصة القيم المتداولة ودورها في تطوير أنشطة اسلامية، الملتقى الدولي حول النظام المصرفية الاسلامية نموذجاً يومي 5 و6 ماي 2009، معهد العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير المركز الجامعي خميس مليانة.
5. بزغيش بوبكر، خصوصية إجراءات الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، مداخلة مقدّمة في الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، يومي 23 و24 ماي 2007، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية.

6. بلغزلي صبرينة، التعريف بالتدابير الوقائية المتخذة من قبل السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مداخلة في الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، يومي 13 و14 نوفمبر 2012، هيليو بوليس، جامعة 08 ماي 1945 قالة.
7. بن زبطة عبد الهادي، نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة- دراسة حالة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23/24 ماي، جامعة بجاية، 2007.
8. بوخاري لطيفة، مقتضيات النظام العام الاقتصادي: بين دور الدولة ودور مجلس المنافسة، مداخلة أقيمت في إطار أعمال الملتقى الوطني السابع حول ضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر بين التشريع والممارسة، يومي 09 و10 ديسمبر 2013، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة.
9. حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23/24 ماي 2007، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية.
10. حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، ملتقى الوطني الموسوم بـ سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، 23/24 ماي 2007، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية.
11. حسان نادية، فعالية عملية التقنين في محاربة التضخم القانوني في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، الملتقى الوطني حول: الأمن القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، يومي 24 و25 فيفري 2016، جامعة قاصدي مرباح ورقلة.
12. راشدي سعيدة، مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، من أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، 23 و24 ماي 2007، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، الجزائر.
13. عباسي سهام، المكانة الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة في النظام القانوني الجزائري، مداخلة في الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق، يومي 13 و14 نوفمبر 2012، هيليو بوليس، جامعة 08 ماي 1945 قالة.
14. عبد المجيد غميحة، مبدأ الأمن القانوني وضرورة الأمن القضائي، عرض مقدم في إطار الندوة المنظمة من طرف الودادية الحسنية للقضاة بمناسبة المؤتمر الثالث عشر للمجموعة الإفريقية للاتحاد العالمي للقضاة، 28 مارس 2008، الدار البيضاء المغرب.
15. عبيد رم، دور القاضي الإداري الاستعجالي في حماية الحريات الأساسية في التشريع الجزائري، أعمال الملتقى الدولي الثالث حول دور القاضي الإداري في حماية الحريات الأساسية، أيام 25 إلى 29 أبريل 2010، المركز الجامعي بالوادي.

16. عسالي عبد الكريم، لجنة ضبط قطاع الكهرباء والغاز"، مداخلة ملقاة في الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23 - 24 ماي 2007، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية بجامعة عبد الرحمان ميرة بجاية.
17. عيساوي عز الدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23/24 ماي 2007، جامعة بجاية.
18. فتحى وردية، وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، مداخلة مقدّمة في الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، يومي 23 و24 ماي 2007، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية.
19. لعويجي عبد الله، اختصاصات مجلس المنافسة الجزائري، المداخلة أُلقيت بمناسبة ملتقى حرية المنافسة في التشريع الجزائري، يومي 3-4-أفريل 2013، جامعة 08 ماي قالمه، الجزائر.
20. مسعد جلال، دور مجلس المنافسة الجزائري في ضبط السوق وتوجيه سلوك الأعوان الاقتصاديين، الملتقى الوطني حول قانون المنافسة بين تحرير المبادرة وضبط السوق، يومي 16 و17 مارس 2015، جامعة 8 ماي 1945 قالمه، الجزائر.
21. زوايمية رشيد، أدوات الضبط الاقتصادي: السلطات الإدارية المستقلة، مداخلة أُلقيت في الملتقى الوطني السابع حول ضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر بين التشريع والممارسة، 09-10-2013، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، الجزائر.

ز- محاضرات:

1. بري نور الدين، محاضرات في قانون الضبط الاقتصادي، السنة الثانية ماستر تخصص قانون الاعمال كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، الجزائر، 2015-2016.
2. قشار زكريا، محاضرات في المنازعات الإدارية لسنة الثالثة ليسانس كلاسك، جامعة غرداية، موسم الجامعي 2009-2010.

ح- رأي مجلس دستوري:

1. رأي رقم 01 - ر.ق.ع - م د - 05 مؤرخ في 10 جمادى الأولى عام 1426 الموافق 17 يونيو سنة 2005، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور، ج ر ج عدد 51 مؤرخة في 20 يوليو 2005.

خ- قضايا المحاكم الإدارية:

1. قرار مجلس الدولة رقم 2138، المؤرخ في 08 ماي 2000، يتعلق بقضية يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، ع 2005/06،
2. قرار رقم 14489 مؤرخ في 01 ابريل 2003، البنك الجزائري ضد محافظ البنك المركزي، مجلة مجلس الدولة الجزائري، ع 6، 2005.
3. قرار رقم 1201، مؤرخ في 01 أفريل 2003، قضية الجيربان أنترنشيونال بنك (شركة AIB)، ضد محافظ البنك المركزي ومن معه، مجلة مجلس الدولة، ع 2005/06

II. Langue étrangère

A- Textes juridiques :

- 01- Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication / <https://www.legifrance.gouv.fr/>
- 02- Loi n° 2003-706 du 01 aout 2003 de Code monétaire et financier, / <https://www.legifrance.gouv.fr, 04-07-2019,23h27>.
- 03- Loi n° 2003-706 du 01 aout 2003 de Code monétaire et financier, cite web: <https://www.legifrance.gouv.fr>
- 04- Loi n°2004-669 du 9 juillet 2004 Liberté de communication / <https://www.legifrance.gouv.fr/>
- 05- Loi n:2005-516 du 20-05-2005 relatif a la régulation des activité postales. <https://beta.legifrance.gouv.fr>

B- Décision

- 1- **Décision D/03-19/CD** du 24 juillet 2019 portant approbation de la procédure d'accès et de raccordement au réseau de transport du gaz.
- 2- **Décision D/04-19/CD** du 24 juillet 2019 portant validation du plan de reconstitution du système production-transport de l'électricité
- 3- **Décision D/25-18/CD** du 02 juillet 2018 portant approbation de la procédure de planification du réseau de transport de l'électricité.
- 4- **Décision D/10-18/CD** du 22 mars 2018 modifiant et complétant la décision D/01-10/CD du 6 décembre 2010 fixant les modalités d'octroi au gestionnaire du réseau, de l'autorisation de livraison du gaz pour les clients haute pression à une pression supérieure à la pression maximale de 21 bars absolus,
- 5- **Décision D/03-17/CD** du 15 février 2017 portant approbation de la procédure de conduite du réseau de transport du gaz.,
- 6- **Décision D/06-05/CD** du 30 mai 2005 portant fixation des tarifs de l'électricité et du gaz.

C- Dictionnaires

- 01- **Larousse**, Librairie Larousse, Paris, 1980.
 02- Serge GUINCHARD, Thierry DEBARD, (s/dir.) **Lexique des termes juridiques**, 19ème éd., Dalloz, Paris, 2017-2018.

D- Ouvrages :

- 01- **BENBADIS Fawzia**, La saisine de juge administrative, O.P.U, Alger, 1985.
 02- **CARANTA Roberto**, Les conditions et modalités juridiques de l'indépendance du régulateur, in FRISON ROCHE Marie-Anne (s/dir.), Les régulations économiques : légitimité et efficacité, Volume 1, Presses de sciences po et Dalloz, Paris, 2004.
 03- **CLAUDE-Albert Colliard et Gérard Timsit**, S/DIR, les autorités administratives indépendantes, puf , paris , 1998 .
 04- **FEVRIER Jean-Marc**, Recherches sur le contentieux administratif du sursis à exécution, Le Harmattan, Paris, 2000.
 05- **Frédéric COLIN**, Droit public économique, 3 éd GUALINO lextenso, PARIS, 2011
 06- **FRISON ROCGE, ANNE MARIE**, le droit de régulation, Dalloz, n7,2001.
 07- **GENTOT michel**, les autorités administratives indépend-ontes, 2ème édition, moncherstiem, paris, 1994.
 08- **GUEDON Marie-josé.**, les autorités administratives indépenda-ntes, L.G.D.J, paris, 1998.
 09- **HACQUET Arnaud**, le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes réflexions sur son objet et sa légitimité, RDP, n°2, 2008.
 10- **LEFEBVRE Jose**, Un pouvoir règlementaire à géométrie variable in Le désordre des autorités administrative indépendantes, l'exemple du secteur économique et financier, Colloque sous la direction de Nicole Decoopman , PUF, 2002.
 11- **MICHEL Sparer**, Wallace Shwab, Rédaction des lois : rendez-vous du droit et de la culture, Conseil de la langue française, 1980.
 12- **MODERNE Francik**, la modèle étrangers : études compares, in: Les autorités administratives indépendants, P .U.F, 1988.
 13- **RUSSELL bertrand**, Power a new social Analyses, by gerge allen, London, 2004.
 14- **SATAWORN SEELPORN Jait**, L'administration et son impartialité : Question sur le fondement, 2010, En linge : www.admincourt.go.th/.
 15- **TEMMAR M hamid**, Les fondements théoriques du libéralisme, OPU, Alger, 2005.
 16- **VAUPLAME Hubert et Jean pierre bornet** , droit des marches financiers, (ouvrage précité).

- 17- **Wael el Zein**, les aspects juridiques de la libéralisation des télécommunications. (Étude comparée), L.G.D.L et édition Alpha, Paris, 2012.
- 18- **ZOUAÏMIA Rachid et ROUAULT Marie Christine**, droit administratif, éditons BERTI, Alger, 2009.
- 19- **ZOUAÏMIA Rachid**, Droit de la régulation économique, Berti édition, Alger, 2006.
- 20- **ZOUAÏMIA Rachid**, les autorités administratives indépendante et le régulation économique, édition Houma, 2005.
- 21- **ZOUAÏMIA Rachid**, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, Editions Belkeise, Alger, 2013
- 22- **ZOUAÏMIA Rachid**, les instruments juridiques de la régulation économique, Algérie, maison d'édition belkeis, Alger ,2012.
- 23- **ZOUAÏMIA Rachid**, Le droit de la concurrence, Editions Belkeisse, Alger, 2012

E- Mémoires et Thèses :

- 01- **DELZANGLES Hubert**, l'indépendance des autorités de régulation sectorielles, Thèse pour le Doctorat en Droit, Université MONTESQUIEU - BORDEAUX IV, FRANCE, 2008.
- 02- **VILLABLANCA Lusitania**, Nouvelles formes de régulation et marchés financiers. Étude de droit Comparé, Thèse de doctorat en droit privé soutenue, Université Panthéon-Assas école doctorale de droit privé, 17 décembre 2013
- 03- **ZERGUINE Ramande**, le régime des banques en Algérie, thèse de doctorat, faculté d'Alger, 1974, p 139.
- 04- **Farida ALLOUI**, L'impact de l'ouverture du marché sur le droit de la concurrence, Mémoire en vue d'obtention du diplôme de Magistère en Droit Option : Droit des affaires, Faculté de Droit, Université Mouloud Mammeri Tizi-ouzou, 2010 -2011.

F- Articles et Revues :

- 01- **ARNAUD André-Jean**, De la régulation par le droit à l'heure de la globalisation. Quelques observations critiques, In: Droit et société, n°35, 1997.
- 02- **BOISSARD SOPHIE**, le pouvoir hierarchique au sein de l'administration française in c.f.p, les cahiers de la fonction publique, n 223, paris, 2003.
- 03- **CHEVALLIER Jacques**, L'Etat régulateur, RFAP, n° 111, 2004/3.
- 04- **CHEVALLIER Jacques**, La régulation juridique en question, Droit et Société, n° 49, 2001.
- 05- **CHEVALLIER Jacques**, réflexions sur l'institution des autorités administratives indépendantes, JCP, n°23, 04jun1986.

- 06- **CHEVALLIER Jacques**, régulation et polycentrisme dans l'administration française, revue administrative, no301, janvier- février, 1998.
- 07- **CLAUDE Champaud**, Régulation et droit économique, revue Française de sciences politique, 49^e année, n :2,1999.
- 08- **DUMONT Clémence**, Le conseil supérieur de l'audiovisuel, une autorité de régulation indépendante, CRISP, 2010/9 n° 2054-2055
- 09- **GELARD Patrice**, rapport sur la autorités administrative indépendantes, n° 3166, TI Annexessenat, paris, 2006, . Site web : www.assemblée-nationale.fr.
- 10- **HUBERT Jean-Michel**, le cas de régulation des télécommunications, RFAP, n°:109,2004.
- 11- **JOBART. Jean-Charles**, Essai de définition du concept de régulation : de l'histoire des sciences aux usages du droit, Revue de la recherche juridique, N°:1, 2004.
- 12- **COLSON Jean-Philippe et IDOUX Pascale**, Droit public économique, 6^{ème} édition, L.G.D.J, Paris, 2012
- 13- **MARIE-Anne Frison-roche**, Arbitrage et droit de la Régulation, Presses de sciences PO (P.F.N.S.P) Hors collection, 2005.
- 14- **PHLIPE Jean**, La séparation des pouvoirs et la constitutionnalisme, Mythes et rélités d'une doctrine et de ses critiques, R.F.D.C.n:83, Paris,2010.
- 15- **TEITGEN Colly. C**, les instances de régulation et la constitution, RDP, N°01, 1990.
- 16- **ZOUAÏMIA Rachid**, Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique, Revue Idara, n° 28/2004.
- 17- **ZOUAIMIA Rachid**, Dérèglementation et ineffectivité des normes en droit économique Algérien, Revue Idara, n°01, 2001.

G- Intervention:

- 01- **ZOUAIMIA Rachid**, Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes, in actes de colloque national sur les autorités administratives indépendantes en Algérie, Le 13 et 14 novembre 2012, faculté de Droit et sciences politiques, université de Guelma, 2012. p.19.

H- Décisions du conseil constitutionnel

- 01- **Constitution du 4 octobre 1958** en vigueur à jour de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008,
www.conseil-constitutionnel.fr/22/11/2018_12h42
- 02- **Décision n° 86-224 DC** du 23 janvier 1987, Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence
<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1987/86224DC.htm>

I- Rapport:

01- Rapport du C E F 2001.

02- Conseil d'etat, Rapport public, les autorités administratives indépendantes, EDCE 2001, n°52,

فهرس الجداول

فهرس الجدول

124	جدول رقم 01 يوضح عدد الأعضاء سلطات ضبط الاقتصادي والمالي المختصة بالتنظيم
126	جدول رقم 02: يوضح تشكيلة النوعية لأعضاء سلطات الضبط الاقتصادي المختصة بالتنظيم
128	جدول رقم 03: يوضح جهات المخولة باقتراح اعضاء سلطات الضبط الاقتصادي المختصة بالتنظيم
130	جدول رقم 04: يوضح جهات المخولة بتعيين اعضاء سلطات الضبط الاقتصادي المختصة بالتنظيم
133	جدول رقم 05: يوضح فترة انتداب وانتهاء اعضاء سلطات الضبط الاقتصادي المختصة بالتنظيم
136	جدول رقم 06: يوضح مبدأ حيادية اعضاء سلطات الضبط الاقتصادي المختصة بالتنظيم
318	جدول رقم 07: يوضح مدى استقلالية العضوية سلطة الضبط المساهمة في اعداد القواعد القانونية
226	جدول رقم 08: يتعلق بإحصاء سلطات الضبط الاقتصادي المخولة بوضع القواعد القانونية بالمساهمة
233	جدول رقم 09: المتعلق بإحصائيات التعليمات الصادرة عن مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة وتقييمها
320	جدول رقم 10: يتضمن إحصائية حول تعليمات الصادرة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ومجلس النقد والقرض

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

الاهداء	
الشكر	
قائمة المختصرات	
ملخص	
مقدمة..... أ	
الباب الأول: الإطار المفاهيمي لاختصاص سلطات الضبط الاقتصادي في وضع القواعد التنظيمية	9
الفصل الأول: تكريس اختصاص وضع القواعد التنظيمية لسلطات الضبط الاقتصادي	11
المبحث الاول: مفهوم إسناد اختصاص وضع القواعد التنظيمية لسلطات الضبط الاقتصادي	13
المطلب الاول: مضمون اختصاص وضع القواعد القانونية التنظيمية	13
الفرع الأول: تعريف القاعدة القانونية التنظيمية	14
أولاً- مدلول القاعدة القانونية	14
ثانياً- تعريف النظام (اللائحة)	17
ثالثاً- خصائص القواعد التنظيمية العامة	23
الفرع الثاني: مدلول القواعد التنظيمية الصادرة عن سلطات الضبط الاقتصادي:	26
أولاً- مفهوم سلطات الضبط الاقتصادي	26
ثانياً- الأنظمة التقنية	31
ثالثاً- خصائص التنظيمات الصادرة عن سلطات الضبط الاقتصادي	32
المطلب الثاني: سلطات الضبط الاقتصادي ودورها الحديث في وضع القواعد التنظيمية	35
الفرع الأول: مبررات تطور التقنية القانونية الموكله لهيئات الضبط الاقتصادي	36
أولاً- الاتجاه نحو إدخال آليات جديدة في عملية صنع القواعد القانونية	36
ثانياً- التحول في مضمون القواعد القانونية	38
الفرع الثاني: عوامل ظهور التنظيم لدى هيئات الضبط الاقتصادي	40
أولاً- فكرة التنظيم لدى هيئات الضبط الاقتصادي في الدول الغربية	41
ثانياً- تطور فكرة التنظيم في التشريع الجزائري	42
الفرع الثالث: الاختصاصات غير التنظيمية لسلطات الضبط الاقتصادي	43
أولاً- الاختصاص الرقابي لسلطات الضبط الاقتصادي	44
ثانياً- الاختصاص التحكيمي لسلطات الضبط الاقتصادي	47
ثالثاً- الاختصاص العقابي لسلطات الضبط الاقتصادي	48
المبحث الثاني: تحول فكرة إنشاء القواعد القانونية القطاعية من السلطة التنفيذية والتشريعية إلى سلطة الضبط الاقتصادي	51

52.....	المطلب الاول: العلاقة بين السلطة التشريعية وسلطات الضبط الاقتصادي.
52.....	الفرع الاول: مظاهر العلاقة بين السلطة التشريعية وسلطة الضبط الاقتصادي.
52.....	أولاً- مناقشة موازنات سلطات الضبط الاقتصادي في البرلمان.
55.....	ثانياً- تقديم تقرير سنوي من سلطات الضبط الاقتصادي إلى البرلمان.
57.....	الفرع الثاني: حدود العلاقة بين السلطة التشريعية وسلطة الضبط الاقتصادي.
57.....	أولاً- حدود العلاقة مع السلطة التشريعية من خلال النصوص المنظمة لها.
59.....	ثانياً- حدود العلاقة مع السلطة التشريعية كونها جهة تعيين وإقالة أعضائها و رؤسائها.
63.....	الفرع الثالث: أوجه المقارنة بين القاعدة القانونية التشريعية والقاعدة القانونية لسلطات الضبط الاقتصادي.
63.....	أولاً- من حيث المفهوم.
64.....	ثانياً- جهة الإصدار والاجراءات.
64.....	ثالثاً- من حيث القوة.
65.....	رابعاً- من حيث المخاطبين بالقاعدة.
65.....	خامساً- من حيث الرقابة على هذه النصوص الصادرة عنها.
66.....	سادساً- نطاق مواضعها ومحلها وطبيعتها.
67.....	المطلب الثاني: العلاقة بين السلطة التنفيذية وسلطات الضبط الاقتصادي في الاختصاص التنظيمي.
67.....	الفرع الاول: تراجع دور السلطة التنفيذية الجديد في التنظيم ومنحها لسلطة ضبط قطاعية.
68.....	أولاً- تخلي السلطة التنفيذية عن ضبط النشاط لسلطات قطاعية مستقلة.
74.....	ثانياً- استثناءات تدخل السلطة التنفيذية لضبط النشاط الاقتصادي.
77.....	الفرع الثاني: أوجه المقارنة بين القاعدة القانونية التنظيمية الكلاسيكية والقاعدة القانونية القطاعية.
78.....	أولاً- من حيث مفهوم كل نوع من هذه التنظيمات.
79.....	ثانياً- من حيث جهة الاصدار.
81.....	ثالثاً- من حيث النطاق.
82.....	رابعاً- من حيث موضوعاتها:
82.....	خامساً- من حيث القوة والتسلسل الهرمي.
82.....	سادساً- من حيث المخاطبون بهذه القواعد.
83.....	خلاصة الفصل:
84.....	الفصل الثاني: مشروعية فكرة إسناد وضع القواعد التنظيمية لسلطات الضبط الاقتصادي ومدى استقلاليتها.
86.....	المبحث الأول: مدى دستورية اختصاص سلطات الضبط الاقتصادي في وضع القواعد التنظيمية.
87.....	المطلب الأول: الدستور أساس لتحويل السلطة التنفيذية اختصاص وضع القواعد التنظيمية العامة.
87.....	الفرع الأول: اختصاص رئيس الجمهورية في وضع القواعد التنظيمية.

88.....	أولاً- مبررات اختصاص رئيس الجمهورية بإصدار التنظيم المستقل
92.....	ثانياً- ضوابط توزيع الاختصاص بين مجالي القانون والمرسوم الرئاسي
96.....	ثالثاً- الحماية القانونية للمراسيم الرئاسية
98.....	الفرع الثاني: اختصاص الوزير الأول في وضع القواعد التنظيمية
99.....	أولاً- التطور الدستوري لاختصاص إصدار المراسيم التنفيذية في دستور 1996
102.....	ثانياً- تنازع الاختصاص التنظيمي بين رئيس الجمهورية والوزير الأول
104.....	ثالثاً- التنظيم الصادر عن الإدارة بدون تكريس دستوري
107.....	المطلب الثاني: قبول الأساس التشريعي للاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي
108.....	الفرع الأول: الحلول الفقهية لإسناد الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي
109.....	أولاً- فكرة تفويض الاختصاص كأساس لاختصاص لسلطات الضبط الاقتصادي في وضع القواعد التنظيمية
112.....	ثانياً- فكرة التنازل عن الاختصاص كأساس لاختصاص لسلطات الضبط الاقتصادي في وضع القواعد التنظيمية
115.....	الفرع الثاني: موقف القضاء في إسناد الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي
115.....	أولاً- موقف المجلس الدستوري الفرنسي
119.....	ثانياً: موقف مجلس الدولة الفرنسي
121.....	المبحث الثاني: مدى استقلالية سلطات الضبط الاقتصادي المخولة لوضع القواعد التنظيمية القطاعية
122.....	المطلب الأول: استقلالية العضوية لسلطات الضبط الاقتصادي المختص بالتنظيم بين النسبية والتبعية
122.....	الفرع الأول: استقلالية العضوية لسلطات الضبط الاقتصادي الممارسة للاختصاص التنظيمي
123.....	أولاً- تعدد التركيبة البشرية لسلطات الضبط الاقتصادي المختصة بوضع القواعد التنظيمية
125.....	ثانياً- تذبذب كفاءة أعضاء سلطات ضبط الاقتصادي المختصة بوضع القواعد التنظيمية
127.....	ثالثاً- استحواذ السلطة التنفيذية على ميزة اقتراح أعضاء سلطات الضبط الاقتصادي المختصة بوضع القواعد التنظيمية
129.....	رابعاً- انفراد سلطة التنفيذية في تعيين أعضاء سلطة ضبط الاقتصادي المختصة بالتنظيم
132.....	خامساً- غموض فترة مدة الانتداب وإنهاء أعضاء سلطات الضبط الاقتصادي المختصة بالتنظيم
135.....	سادساً- مدى تحقيق مبدأ حيادية أعضاء سلطات الضبط الاقتصادي المختصة بالتنظيم
138.....	الفرع الثاني: استقلالية العضوية لسلطات الضبط الاقتصادي المساهمة في الاختصاص التنظيمي
138.....	أولاً- استقلالية أعضاء مجلس المنافسة
140.....	ثانياً- استقلالية أعضاء لجنة ضبط الكهرباء والغاز
141.....	ثالثاً- استقلالية أعضاء سلطة الضبط المستقلة للبريد والاتصالات الإلكترونية
143.....	رابعاً- استقلالية أعضاء سلطة الضبط السمعي والبصري
144.....	المطلب الثاني: مدى الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط الاقتصادي المختصة بالتنظيم
145.....	الفرع الأول: مدى خضوع سلطات الضبط الاقتصادي المخولة بالتنظيم للسلطة السلمية أو الوصائية

145	أولاً- مدى خضوع هيئة الضبط المستقلة للسلطة الرئاسية
147	ثالثاً- مكانة الهيئة في التنظيم الإداري التقليدي
148	الفرع الثاني: استقلالية التنظيم والتسيير
149	أولاً- استقلالية التنظيم
151	ثانياً- استقلالية التسيير المالي
154	ثالثاً- تمتع سلطات الضبط الاقتصادي المختصة بالشخصية المعنوية
158	خلاصة الفصل:
159	خلاصة الباب الاول
160	الباب الثاني: آليات ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لاختصاص وضع القواعد التنظيمية
162	الفصل الأول: نطاق اختصاص سلطات الضبط الاقتصادي في وضع القواعد التنظيمية
165	المبحث الأول: وضع سلطات الضبط الاقتصادي للقواعد التنظيمية بالممارسة
166	المطلب الاول: الضوابط الموضوعية والإجرائية لسن أنظمة سلطات الضبط الاقتصادي
166	الفرع الاول: سلطة مجلس النقد والقرض في وضع القواعد التنظيمية
167	أولاً- الطبيعة القانونية لمجلس النقد والقرض
168	ثانياً- مجالات اختصاص مجلس النقد والقرض في إرساء القواعد التنظيمية
174	ثالثاً- الاجراءات المتبعة في مجلس النقد والقرض لوضع القواعد التنظيمية
175	الفرع الثاني: سلطة لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها في وضع القواعد التنظيمية
176	أولاً- الطبيعة القانونية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها
177	ثانياً- مجالات اختصاص لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها في إرساء القواعد التنظيمية
181	ثالثاً- الإجراءات المتبعة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها لإرساء القواعد التنظيمية
182	الفرع الثالث: سلطة ممارسة بعض هيئات الضبط الاقتصادي في وضع القواعد التنظيمية المحدودة ذات الطابع التقني
182	أولاً- لجنة ضبط الكهرباء والغاز
183	ثانياً-السلطة المستقلة للبريد والاتصالات الالكترونية
184	ثالثاً- سلطة السمعى البصري
185	المطلب الثاني: الضوابط الشكلية لصياغة أنظمة سلطات الضبط الاقتصادي
185	الفرع الاول: احترام الجوانب الشكلية للأنظمة
186	أولاً- العنوان الكامل لنص النظام
188	ثانياً- ديباجة النظام
190	ثالثاً- السلطة المختصة بتوقيع النظام:
191	الفرع الثاني: احترام الجوانب الداخلية للأنظمة

192	أولاً- تبويب قواعد النظام
193	ثانياً- تقنيات صياغة النظام:
197	ثالثاً- المصادر القانونية لقواعد النظام:
198	الفرع الثالث: نشر النظام وسريانه
198	أولاً- نشر النظام
199	ثانياً- سريان النظام
201	الفرع الرابع: جودة صياغة قواعد النظام عامل لتحقيق الأمن القانوني
201	أولاً: مفهوم الأمن القانوني:
203	ثانياً: إشكالية عدم استقرار أنظمة سلطات الضبط الاقتصادي في ظل إصلاحات الدولة
206	المبحث الثاني: وضع سلطات الضبط الاقتصادي للقواعد التنظيمية بالمساهمة
206	المطلب الأول: مدى أهمية العمل الاستشاري في إرساء القواعد القانونية
207	الفرع الأول: تعريف العمل الاستشاري لهيئات الضبط الاقتصادي
207	أولاً- المقصود بالعمل الاستشاري وخصائصه:
209	ثانياً- أهمية استشارة سلطات الضبط الاقتصادي
209	ثالثاً- أركان العمل الاستشاري لسلطات الضبط الاقتصادي
213	الفرع الثاني: إحصاء سلطات الضبط الاقتصادي المساهمة في وضع القواعد التنظيمية
214	أولاً- المجلس الاستشاري للجنة الكهرباء والغاز
216	ثانياً- سلطة ضبط السمعي البصري
217	ثالثاً- مجلس المنافسة
219	رابعاً- مجلس النقد والقرض
219	خامساً- لجنة عمليات البورصة وتقييمها
220	سادساً- سلطة ضبط مستقلة للبريد والاتصالات الالكترونية:
221	المطلب الثاني: نطاق مساهمة سلطات الضبط في إرساء القواعد القانونية
222	الفرع الأول: حدود الاختصاص الاستشاري لسلطات الضبط الاقتصادي
222	أولاً- حدود الشكلية للعمل الاستشاري لسلطات الضبط الاقتصادي
224	ثانياً- الحدود الموضوعية للعمل الاستشاري لسلطات الضبط الاقتصادي
229	الفرع الثاني: طرق المساهمة لسلطات الضبط الاقتصادي في ارساء القواعد القانونية
229	أولاً- المساهمة في إرساء القواعد القانونية عن طريق الاستشارة الإلزامية (الاجبارية):
230	ثانياً- المساهمة في إرساء القواعد القانونية عن طريق الاستشارة الاختيارية
231	ثالثاً- المساهمة عن طريق الاستشارة المرفقة برأي واجب الأخذ به:

232	الفرع الثالث: الأدوات الاستشارية المستعملة في اعداد القواعد القانونية
232	أولاً- استصدار تعليمات
234	ثانياً- تقديم توصيات
236	ثالثاً- إبداء الآراء الاستشارية
237	رابعاً- الاقتراحات الاستشارية
238	خلاصة الفصل:
239	الفصل الثاني: الرقابة على اختصاص سلطات الضبط الاقتصادي في وضع القواعد التنظيمية
241	المبحث الأول: الرقابة الادارية على قواعد التنظيمية لسلطات الضبط الاقتصادي
241	المطلب الأول: رقابة السلطة التنفيذية غير المألوفة على قواعد سلطة الضبط الاقتصادي
241	الفرع الأول: أهمية عمل الرقابة الإدارية على تنظيمات سلطات الضبط الاقتصادي
242	أولاً- مدلول الرقابة الإدارية
245	ثانياً- أهداف عملية الرقابة الإدارية
246	ثالثاً- أنواع الرقابة الإدارية:
248	الفرع الثاني: مشروعية رقابة السلطة التنفيذية على قواعد سلطة الضبط الاقتصادي
250	الفرع الثالث: طبيعة رقابة السلطة التنفيذية على قواعد سلطة الضبط الاقتصادي
251	أولاً- عدم خضوع سلطات الضبط الاقتصادي المختصة بالأنظمة لرقابة السلطة الرئاسية
252	ثانياً: عدم خضوع سلطات الضبط الاقتصادي المختصة بالأنظمة لرقابة السلطة الوصائية
253	ثالثاً: خضوع سلطات الضبط الاقتصادي المختصة بالأنظمة لرقابة السلطة التنفيذية من نوع خاص غير مألوف
256	المطلب الثاني: مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على القواعد التنظيمية لسلطات الضبط الاقتصادي
257	الفرع الأول: التدخل غير المباشر للسلطة التنفيذية على الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي
257	أولاً- رقابة السلطة التنفيذية من خلال اجراء القراءة الثانية
259	ثانياً- رقابة للسلطة التنفيذية من خلال اجراء الموافقة
262	الفرع الثاني: التدخل المباشرة للسلطة التنفيذية على الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي
262	أولاً- رقابة السلطة التنفيذية من خلال اجراء سلطة الحلول
264	ثانياً- رقابة السلطة التنفيذية من خلال حق التدخل في اصدار القرارات
267	الفرع الثالث: التقرير السنوي آلية رقابية على سلطات الضبط الاقتصادي
270	المبحث الثاني: رقابة القضائية على تنظيمات سلطات الضبط الاقتصادي
271	المطلب الأول: اختصاص القضاء الإداري للنظر في مشروعية القواعد التنظيمية لسلطات الضبط الاقتصادي
271	الفرع الأول: مشروعية فكرة إحالة القواعد التنظيمية لسلطات الضبط الاقتصادي الى القاضي الإداري
272	أولاً- القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، تنظيمه وعمله

274	..... ثانياً- النصوص التأسيسية لسلطات ضبط النشاط الاقتصادي:
276	..... الفرع الثاني: مظاهر تدخل سلطة القاضي الإداري في القواعد الصادرة عن سلطات الضبط الاقتصادي
277	..... أولاً: حدود سلطة القاضي الإداري للنظر في قواعد سلطة الضبط الاقتصادي
279	..... ثانياً: غموض منح الاختصاص للقاضي الإداري في الطعون
181	..... المطلب الثاني: الإجراءات القضائية الخاصة بمنازعات شرعية تنظيمات سلطات ضبط النشاط الاقتصادي
282	..... الفرع الأول: التظلم الإداري المسبق
282	..... أولاً- التظلم الإداري المسبق شرط أصيل لرفع دعوى طعن في القواعد التنظيمية لبعض سلطات الضبط الاقتصادي
284	..... ثانياً- عدم اشتراط التظلم الإداري المسبق لرفع دعوى طعن في القواعد التنظيمية لبعض سلطات الضبط الاقتصادي
285	..... الفرع الثاني: المواعيد القضائية الخاصة بمنازعات شرعية تنظيمات سلطات الضبط الاقتصادي
285	..... أولاً- المواعيد المقررة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية
286	..... ثانياً- المواعيد المقررة في القوانين المنشئة لسلطات الضبط الاقتصادي
288	..... الفرع الثالث: إشكالية وقف تنفيذ القواعد التنظيمية لسلطات الضبط الاقتصادي
289	..... أولاً- مكانة وقف التنفيذ ضمن سلطات الضبط الاقتصادي
291	..... ثانياً- مدى تكريس وقف تنفيذ القواعد التنظيمية لسلطات الضبط الاقتصادي
293	..... ثالثاً- شروط تجسيد آلية وقف التنفيذ
298	..... الفرع الرابع: إجراءات الطعن في القواعد التنظيمية لسلطات الضبط الاقتصادي أمام القاضي الإداري
299	..... أولاً- الشروط الشكلية لرفع دعاوى إلغاء القواعد التنظيمية
306	..... ثالثاً- إجراءات رفع دعاوى إلغاء القواعد التنظيمية وسيرها
309	..... خلاصة الفصل
310	..... خلاصة الباب الثاني
311	..... الخاتمة
317	..... الملاحق
322	..... قائمة المصادر والمراجع
348	..... فهرس الجداول
350	..... فهرس المحتويات