

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة غرداية



مخبر البحث في السياحة

الاقليم والمؤسسات

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

الطبعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام

تخصص: القانون العام الاقتصادي

تحت إشراف:

أ.د شول بن شهرة

إعداد الطالب:

شرع قدور

لجنة المناقشة:

رقم	اللقب والاسم	الرتبة	الجامعة	الصفة
01	كيحول بوزيد	أستاذ التعليم العالي	جامعة غرداية	رئيسا
02	شول بن شهرة	أستاذ التعليم العالي	جامعة غرداية	مشرفا ومقرراً
03	خطوي عبد المجيد	محاضر أ	جامعة غرداية	ممتحنا
04	بوقرين عبد الحليم	أستاذ التعليم العالي	جامعة الاغواط	ممتحنا
05	بن الاخضر محمد	محاضر أ	جامعة الجلفة	ممتحنا
06	بن عودة مصطفى	محاضر ب	جامعة غرداية	مدعوا

السنة الجامعية: 2019-2020



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة غرداية



مخبر البحث في السياحة
الإقليم والمؤسسات

كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق الإقليم

الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام
تخصص: القانون العام الاقتصادي

تحت إشراف:

أ.د شول بن شهرة

إعداد الطالب:

شرع قدور

السنة الجامعية: 2019-2020

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

أَنْزَلْنَا إِلَيْكَ الْكِتَابَ بِالْحَقِّ مُصَدِّقًا لِمَا بَيْنَ يَدَيْهِ مِنَ الْكِتَابِ وَمُهَيْمِنًا عَلَيْهِ فَاحْكُم بَيْنَهُمْ
بِمَا أَنْزَلَ اللَّهُ وَلَا تَتَّبِعْ أَهْوَاءَهُمْ عَمَّا جَاءَكَ مِنَ الْحَقِّ لِكُلِّ جَعَلْنَا مِنْكُمْ شِرْعَةً وَمِنْهَا جَا
وَلَوْ شَاءَ اللَّهُ لَجَعَلَكُمْ أُمَّةً وَاحِدَةً وَلَكِنْ لِيَبْلُوَكُمْ فِي مَا آتَاكُمْ فَاسْتَبِقُوا الْخَيْرَاتِ
إِلَى اللَّهِ مَرْجِعُكُمْ جَمِيعًا فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ فِيهِ تَخْتَلِفُونَ

كلمة شكر وعرافان

الحمد والشكر لله أوله وآخره على فضله ومنتته الواسعة في إتمام هذه الأطروحة
وأسجد حمداً وشكراً أن منّ علي بنعمة الصحة والتوفيق إلى طريق العلم والمعرفة وما
توفيقني إلا بالله عليه توكلت وهو ربّ العرش العظيم.
أتقدّم بالشكر الجزيل بعد الله سبحانه وتعالى إلى الأستاذ المشرف والموجه الاستاذ
الدكتور :

شول بن شهرة

على قبوله الإشراف على هذه المذكرة دون تردد وعلى نصائحه وتوجيهاته القيّمة
وتسهلاته الكبيرة.

والشكر موصول إلى كل أعضاء لجنة المناقشة على قبولهم تحمل عبء مناقشة
وتصويب محتوى هذه الأطروحة و وفق ما يروونه مناسباً للموضوع

كما أتقدّم بشكري الجزيل إلى الأساتذة الذين تعبوا من أجل إيصال المعلومة ولم
ييخلوا بها علينا طوال مشوارنا الجامعي والى كل من الصديقين الدكتور البرج احمد
والدكتور مشوش مراد داعيا المولى عزّ وجل أن يجازي الجميع ويلبسهم ثوب الصحة
والعافية ويوفقهم لما فيه الخير.

✍ الطالب: شرع قدور

الإهداء

إلى من تنحني لهما هامتي براً و تقديراً.
إلى اللذين رباني صغيراً فسهرت لأنام وتعبت لأرتاح وجهدا لأتأدب و أتعلم.
إلى اللذين سهرا على تعليمي وذللا لي صعوبات الحياة.
وضحيا عني بالغالي والنفيس من أجل السير في قافلة العلم والمعرفة.
أهدي هذا الجهد المتواضع لوالدي الكريمين؛ رحمهما الله والى زوجة أبي
العزيزة حفظها الله وأطال في عمرها.
كما أهديه إلى زوجتي التي وقفت بجانبني و ساندتني و أهديه إلى ابنائي :

مصطفى الطاهر

عبد الباسط

عبد الله

وفاء

وإخواني وأخواتي الأعزاء أدامهم الله سندا لي وإلى كل أحبائي وأصدقائي.
كما أهديه إلى كل الطاقم الإداري و التربوي لمتوسطة سيدي عباز
والى الصديق الضاوي محمد وأولاده.

قائمة المختصرات

liste des abréviations

أولا : باللغة العربية:

ج ر ج ج: لجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية

ق.إ.م.إ: قانون الإجراءات المدنية والإدارية

ر.م.ش.و: رئيس المجلس الشعبي الوطني

ر.م. الأمة: رئيس مجلس الأمة

دج: دينار جزائري

د م ج: ديوان المطبوعات الجامعية

د س ن: دون سنة نشر

د ب ن: دون بلد نشر

ص: الصفحة

ص ص: من الصفحة إلى الصفحة

و م أ: الولايات المتحدة الأمريكية

ق.م.ج: القانون المدني الجزائري

- AAI** : Autorités Administratives Indépendantes
ART : Autorité de Régulation des Transports.
CREG : Commission de Régulation de L'Electricité et du Gaz.
ARPT : Autorité de Régulation de la Poste et des Télécommunications.
CSI : Conseil Supérieur de L'Information.
CC : Le Conseil de Concurrence.
COSOB : Commission D'Organisation et Surveillance des Opération de Bourse.
CMC : Conseil de la Monnaie et du Crédit.
CB : Commission Bancaire.
MR : Médiateur de la République.
ANPM : Agence Nationale de Patrimoine Minier
ANGCM : Agence Nationale de la Géologie et du Contrôle Minier.
ANCRADH : Agence Nationale de Contrôle et de Régulation des Activité dans le Domaine des Hydrocarbures.
ALNAFT : Agence Nationale pour la Valorisation des Ressources en Hydrocarbures.
ARSPE : Autorité de Régulation des Services Publics de L'eau.
ARMTPT : Autorité de Régulation du Marché du Tabac et des Produits Tabagiques.
GTH : Global Telecom Holding.
OTA : Oracom Telecom Algérie
ARMPDSP : L'Autorité de Régulation des Marchés Publics et des Délégation de Service Public.
ARPE : Autorité Régulation de la Presse Ecrite.
ARA : Autorité Régulation L'Audiovisuel.
ONPLC : L'Organe National de Prévention et de Lutte contre la Corruption
ANVRH : l'Agence National pour la Valorisation des Ressources Hydrocarbures
P : Page
O.P.U : Office des Publications Universitaires
Op_cit : Opus citatum (مرجع سابق)
Ibid : Ibideme (المرجع نفسه)

مقدمة

مقدمة:

يرى العديد من الفقهاء ويؤكدون أن التنظيم العام الأحدث للاقتصاد وحماية الحقوق والحريات أخذ هوية خاصة، تختلف بوضوح عن الخصائص التي كان يمتاز بها في الماضي. فإذا كانت التحولات التي حصلت في دور الدولة وخاصة في المجال الاقتصادي وحماية المنافسة في السنوات الثلاثين الأخيرة من القرن الماضي، قد فهمت على أنها أزمة لا رجعة فيها بالنسبة للدولة والقانون العام الاقتصادي بصفة خاصة فهي إنما حددت فقط الدور الجديد الذي تلعبه الدولة اثر هذه التطورات.

ولما كان دور الإدارة العامة بالأساس دور تنظيمي فقط فإنها لا تخضع لرقابة صارمة من القضاء الإداري، وبالذات على السلطات التي تمارس هذا الدور. ومن جهة أخرى، فإن كلمة التنظيم *régulation* تدل على شي ما يختلف عن القانون العام الاقتصادي التقليدي.

وإجمالاً يمكننا القول أن الدولة كشخص معنوي ونوع من أنواع التنظيم السياسي والاجتماعي لازالت قائمة، وإنها تتكيف من ناحية المهام والتنظيمات مع الظروف المتغيرة، وقد أكد ذلك عددا من الباحثين " قدرة الدولة الوطنية على التكيف مع مختلف التغيرات التي تعمل على الساحتين الوطنية والدولية، رغم إقرارهم بحجم التحديات الكبيرة، والشاهد عندهم ما أبدته الدولة الوطنية من إعادة تشكيل بنيتها وتطوير وظائفها بما يتناسب مع تلك التحولات الدولية منها الوطنية..."⁽¹⁾. على ضوء ما تقدم وجب على الحكومات وضع سياسات وتشريعات من شأنها "حماية الحقوق والحريات" وتضمن مناخا شفافا وعادلا مبنيا في الأساس على حرية المنافسة.

⁽¹⁾ ماهر صلاح علاوي الجبوري، تحولات القانون الإداري في ظل العولمة، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، سنة 2019، ص 29.

إن تكريس مبدأ حرية المنافسة، يتبعه منطقيا حياد الدولة ولكنه لا ينفى تحلي هذه الأخيرة عن مسؤوليتها، فلذلك كان لزاما على الدولة فرض رقابة تتحدد وفقها قواعد اللعبة بمنظور حديث، دون التخلي عن وظيفتها الإدارية الكلاسيكية.

لهذا الغرض اهتمت الدولة إلى لعب دور الحارس بإنشاء هيئات جديدة مستقلة أسندت لها مهمة الضبط بمفهومه الجديد في مختلف القطاعات والمجالات الاقتصادية، وهي السلطات الادارية المستقلة. حيث شكلت "سلطات الضبط المستقلة" ظاهرة قانونية سببها الأزمة الاقتصادية العالمية سنة 1929، فكان أول ظهور لها في الولايات المتحدة الأمريكية إذ تطلب الوضع إيجاد هيئات لرقابة السوق وكذلك ضمان حسن سير المنافسة بعيدا عن السلطات العمومية التقليدية والأمر نفسه دفع بدول أوروبية إتباع هذا المنهج وخاصة منها فرنسا عام 1978 بإنشاء اللجنة الوطنية للاتصال والحريات خصصت لها سلطات جديدة، ثم توالى استخدامها في مختلف المجالات.

إذا استحدثت السلطات الإدارية المستقلة وخصوصا منها سلطات الضبط المستقلة هو نتيجة الإيديولوجية الليبرالية، التي تفرض الفصل الحقيقي بين من يتولى الضبط، والأعوان الاقتصاديين، في إطار تحرير الاقتصاد وإزالة التنظيم والاحتكار المعرقل للمبادرة الخاصة، وإيجاد أدوات لضبط وتيرة النشاط الاقتصادي الحر بما لا يؤدي إلى التعسف في استخدام السلطة الاقتصادية سواء كانت عامة، أو خاصة⁽¹⁾ عن طريق تحقيق التوازن بين المصلحة العامة ومصالح الخواص في جو التعاون المتبادل بين النشاط العام والنشاط الخاص بما يخدم في الأخير مصلحة المجتمع.⁽²⁾

أحدثت الدولة الجزائرية السلطات الإدارية المستقلة اقتداء بالنظام الفرنسي، فكان مصاحبا لفكرة تبني نظام اقتصاد السوق والتخلي عن النظام الاشتراكي نتيجة الأزمة المالية لسنة 1986، حيث

⁽¹⁾ Rachid Zouaïmia, Le Statut juridique de la commission de supervision des assurances, Revue Idara, n°3, Alger, 2006, p61

⁽²⁾ عبد الوهاب مرابط، سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر قناعة أم تقليد، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر يومي 13 و14 نوفمبر 2012، جامعة 08 ماي 1945، قالة الجزائر، ص07.

استلزم الوضع إحداث ثورة في كل القطاعات وتحرير الاقتصاد، فتم إلغاء احتكار كل القطاعات وتحرير التجارة الخارجية، والتوجه نحو الانفتاح الإعلامي.

كل هذا لغرض ضمان حياد الدولة التي انسحبت من الحقل الاقتصادي والمالي، وكذلك بهدف تحقيق الفعالية الاقتصادية عن طريق تحرير النشاط الاقتصادي، حيث تحولت الدولة من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة، وفسحت المجال للسلطات الإدارية المستقلة لضبط النشاط الاقتصادي والمالي⁽¹⁾ وقطاعات أخرى تتعلق بالمنافسة، والتخلي عن فكرة التسيير المباشر لبعض القطاعات الحساسة ونظرا لكون الإدارة التقليدية غير قادرة على احتواء هذا التحول ومسايرته، وعدم امتيازها بالسرعة في التدخل فان الواقع أدى إلى تحديث أساليب جديدة لتلبية الحاجة الجديدة للضبط الاقتصادي وحماية الحريات⁽²⁾.

أمام هذا التوجه الجديد كان لزاما على المشرع الجزائري تبني وسائل قانونية تتماشى مع النهج الجديد، وتؤكد ذلك بصدور دستور 1989⁽³⁾ الذي ألغى العمل بالنظام القديم مكرسا مبدأ حرية الصناعة والتجارة ليكون التكريس الفعلي لهذا المبدأ بموجب قانون المنافسة لسنة 1995،⁽⁴⁾ كما تم تقرير هذا التوجه بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016.

هذه التطورات المتتالية أدت إلى تقليص دور الدولة في الاقتصاد، كما حول مفهوم هذه الدولة من مسيرة متدخلة بمختلف إدارتها وهو ما يعرف بالضبط الكلاسيكي إلى دولة ضابطة عن طريق أعمال

(1) نزيوي صليحة، سلطات الضبط المستقلة: آلية للانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في مجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمن مبرة، بجاية، يومي 23 و24 ماي 2007، ص 05 وما يليها.

(2) سمير حدري، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق بودواو، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس 2006، ص 126.

(3) الدستور الجزائري لسنة 1989 المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فبراير سنة 1989 المتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير سنة 1989، ج ر ج ج، العدد 09، الصادرة بتاريخ 01-03-1989.

(4) بو الخضرة نورة، دور السلطات الضبط في ضبط السوق-دراسة حالة سلطة ضبط المحروقات، الملتقى الوطني حول أثر التحولات الاقتصادية على المنظومة القانونية، جامعة جيجل، يومي 30 نوفمبر و01 ديسمبر 2011، ص 205.

قواعد المنافسة، ومن أجل القيام بهذه الوظيفة الضبطية عمدت الدولة إلى استحداث هيئات جديدة تعرف "بسلطات الضبط المستقلة".

غير أنه ومنذ استحداثها، وكونها تمثل تحولا في دور الدولة وتعبير عن التجديد في ممارسة السلطة العمومية لذلك وجودها في الدولة بهذا الشكل طرح عدة تساؤلات وبالأساس كونها مستقلة، كل هذا يدعو إلى التساؤل حول طبيعتها القانونية بالمفهوم العام، بداية من مشروعيتها مرورا بأعمالها القانونية وصولا إلى علاقتها بالسلطات التقليدية، للدولة والرقابة القضائية عليها.

هذا الوضع يجعل من السلطات الإدارية المستقلة أشخاصا قانونية قائمة بذاتها، وهو مالا يسمح باعتبارها كأداة من أدوات السلطة التقليدية لذلك لا بد من تحديد طبيعتها القانونية.

تبرز أهمية البحث في أن "السلطات الإدارية المستقلة" جاءت إثر التزايد المستمر للحاجات الاجتماعية والاقتصادية، إذ تندرج مهامها تحت عنوانين عريضين هما التنظيم الاقتصادي وحماية حقوق الأفراد وحررياتهم وكونهما يعالجان أحد المواضيع الحديثة والتي لم تلق اهتماما واسعا بالمقارنة مع المواضيع الأخرى في القانون العام.

إن إنشاء السلطات الإدارية المستقلة أدى إلى ظهور مجال جديدا مختص بالاقتصاد وحماية الحريات العامة ويهتم بالضبط وينظم قواعد المنافسة، ومنه فإن أهمية البحث كذلك تكمن في إيجاد قواعد قانونية جديدة ذات المحتوى النوعي والكمي المختلف بعيدا عن أدوات الضبط التقليدية.

وان ما يدعم هذه الدراسة هو غياب دراسات شاملة على هذا المستوى من الموضوع فمعظم البحوث السابقة انحصرت في إحدى سلطات الضبط وفق معطيات قانونية، في حين أن موضوعنا هو محاولة جادة لتنظيم وتأصيل ظاهرة قانونية ومؤسسية، في ظل غياب أسس عامة موحدة لها وذلك ضمن بيئة مؤسسية تقليدية، ونظام قانوني ذي طبيعة خاصة.

أما فيما يخص اختيارنا لموضوع الدراسة فقد كان بدوافع موضوعية، وأخرى ذاتية.

فالدوافع الموضوعية تنبني مبرراتها إجمالاً على ما يلي:

- حداثة السلطات الإدارية المستقلة واختلافها عن الهيئات التقليدية باعتبارها تتمتع بالاستقلالية ما دفعنا إلى البحث في هذا الموضوع.
- تعدد النصوص التأسيسية لهذه الهيئات وتذبذب المشرع الجزائري في إيجاد مفهوم يوحد الطبيعة القانونية لهذه السلطات.
- تراجع الدولة عن الحقل الاقتصادي وسعيها لتوفير وضمان الحقوق والحريات، أثار مجموعة من الإشكاليات لاسيما على الصعيد التطبيقي من خلال التطور الاقتصادي والانفتاح على العولمة والمنظور القانوني.
- وجود السلطات الإدارية المستقلة ضمن المنظومة المؤسساتية للدولة وكيفية ممارستها القانونية لوظائفها.
- أما الدوافع الذاتية فهي نابعة من الميولات الآتية:
- الاختصاص الأكاديمي في مجال القانون العام ورغبة الباحث في التخصص أكثر في القانون العام الاقتصادي.
- الميل الشخصي لدراسة هذا الموضوع نظراً لحداثة هذا التخصص مقارنة بالمواضيع السابقة.
- كما تهدف دراستنا إلى ما يلي:
- محاولة كشف الغموض والتناقضات التي وقع فيها المشرع الجزائري حين إنشاء السلطات الإدارية المستقلة.
- تجدر الإشارة إلى أن أهداف الدراسة لا تنحصر في إحصاء وتعداد السلطات الإدارية المستقلة في النظام الجزائري، أو في الأنظمة المقارنة فحسب بل تهدف إلى محاولة البحث عن نظام قانوني مشترك بينها.
- كما يهدف هذا البحث إلى دراسة الأبعاد القانونية لاستقلالية السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري.

- البحث عن الصلاحيات التي منحها المشرع الجزائري لهذه الهيئات وفقا لمجال كل هيئة وعلاقتها مع باقي السلطات الأخرى.

- إن القواعد القانونية الجديدة التي تزامنت مع إنشاء السلطات الإدارية المستقلة ذات المحتوى النوعي والكمي المختلف جدية هي الأخرى بالبحث مقارنة بأدوات الضبط التقليدي التي لطالما ميزت القانون الاقتصادي العام بالخصوص.

إن اللجوء المتزايد من قبل المشرع الجزائري إلى إنشاء السلطات الإدارية المستقلة وبالنظر إلى طبيعة النظام الدستوري والإداري الجزائري، يلزمنا بإيجاد مقارنة خاصة حول الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة في القانون الجزائري مقارنة بالنماذج الأجنبية في هذا المجال.

ونظرا لأهمية الدراسة كان لا بد لنا من مراجعة الدراسات السابقة وتحديد مدى اقتربها، أو اختلافها عن موضوع دراستنا، وقد توصلنا بعد البحث والتنقيب إلى مجموعة من الدراسات السابقة الأقرب إلى دراستنا سواء بصفة شاملة، أو دراسة لها علاقة بجزء من موضوعنا نذكر من أهمها:

- الدراسة الأولى عبارة عن أطروحة دكتوراه لزين العابدين بلماجي بعنوان، النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة-دراسة مقارنة-من جامعة أبي بكر بلقايد-تلمسان 2016 .

- فوجه التشابه بينها وبين بحثنا أن كلا الدراستين تناولت مفهوم السلطات الإدارية المستقلة والحديث عنها كظاهرة قانونية جديدة وحديثة نسبيا في النظام الجزائري، أما أوجه الاختلاف بينها وبين بحثنا فقد تطرق البحث الأول إلى إشكالية النظام القانوني الذي يسرى على طائفة السلطات الإدارية المستقلة أي التشريع المعمول به اتجاه هذه السلطات وتنظيمها، أما بحثنا فيتناول الطبيعة القانونية لهذه السلطات فكلمة طبيعة تستوجب منا البحث عن المبررات المؤسسة لإنشائها وطبيعة قبولها ضمن الهندسة الدستورية للدولة ثم طبيعة السلطة التي تمارسها سواء من حيث تركيبها، أو الاختصاصات التي تمارسها مقارنة مع السلطات التقليدية وكذا خضوعها للرقابة القضائية كضمان للمشروعية.

أما الدراسة الثانية فكانت عبارة عن أطروحة دكتوراه لشمون علجية، بعنوان: مركز سلطات الضبط المستقلة بين الأشخاص القانون العام في القانون الجزائري من جامعة أحمد بوقرة بومرداس نوقشت بتاريخ 10 سبتمبر 2018.

وقد تشابهت مع دراستنا في تناولها، كون السلطات الإدارية المستقلة تمثل تحول في شكل الدولة كشخص معنوي، وهو ما يعبر عن تجديد في ممارسة السلطة العمومية، هذا التحول لم يسجل ويكرس صراحة في دستور الجزائري، أما اختلافه عن بحثنا، فقد انحصر الموضوع الأول في البحث عن مكانة هذه السلطات المستحدثة بين أشخاص القانون العام خصوصا منها التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية.

أما الدراسة الثالثة، فكانت أطروحة دكتوراه لموساوي نبيل بعنوان:

حياد السلطات الإدارية المستقلة، من جامعة عبد الرحمن مبرة بجاية نوقشت بتاريخ 07-07-2019، فقد تشابهت مع دراستنا حول موضوع البحث عن الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة ومنه يتسنى لصاحب البحث الأول دراسة مدى حياد هذه السلطات اتجاه السلطة التقليدية أما أوجه الاختلاف فالبحث الأول تطرق في طياته عن مجمل التقنيات وكتيفيات المعتمدة من طرف المشرع لتحقيق الحياد، أما بحثنا فهو أشمل من حيث طبيعة جميع القوانين المنشئة والمنظمة لصلاحيات هذه السلطات المستقلة ومدى رقابة القضاء عليها من حيث النطاق والمضمون.

وفيما يخص نطاق الدراسة فقد التزمت بحدود موضوعية وأخرى زمانية وثالثة مكانية.

ففي الحدود الموضوعية للسلطات الإدارية المستقلة تناولنا الدراسة بمفهوم أوسع دون حصره في إشكالية دون سواها، فالطبيعية القانونية يجب أن تشمل طبيعة القوانين المنشئة لها وطبيعة الخصائص التي تتمتع بها هذه السلطات، وكذلك طبيعة الأعمال والصلاحيات والمهام التي تستأثر بها من جهة، ومن جهة أخرى طبيعة العلاقة التي تربطها بالسلطة التقليدية، خصوصا في ظل عدم خضوعها للرقابة الرئاسية ولا الوصاية مع تكريس الرقابة القضائية عليها.

أما في حدودها الزمنية فتمحورت في البداية حول دراسة الجذور التاريخية لظهور السلطات الإدارية المستقلة والمراحل الزمنية التي ساهمت في استحداثها سواء في الشريعة الإسلامية، أو التشريعات المقارنة، أو التشريع الجزائري.

كما تتمحور الحدود المكانية لهذه الدراسة أساسا في التشريع الجزائري دون إهمال التشريعات الأخرى للتدليل والمقارنة والتأصيل التاريخي والقانوني لها.

وعلى ضوء المعطيات السابقة وحتى يتسنى لنا تسليط الضوء على أكبر قدر من الموضوع والتحليل لدراستنا يمكننا طرح إشكالية هذه الدراسة على النحو الآتي:

ما هي الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة ؟

ولمناقشة الإشكالية وتحليلها، قمنا بتقسيمها إلى الأسئلة الفرعية الآتية:

- ما المقصود بالسلطات الإدارية المستقلة؟
- ما هي طبيعة الخصائص التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة؟.
- ما هي مظاهر الاعتراف الدستوري والتشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة؟.
- فيما تتمثل طبيعة الآليات التي تمارسها السلطات الإدارية المستقلة، عند ممارسة اختصاصاتها؟
- ما هي أسس تكريس الرقابة القضائية على هذه السلطات، وما هي طبيعة العلاقة التي تحكمهما؟.

للإجابة على هذه الإشكالية والتساؤلات الفرعية استدعت دراستنا استخدام المنهج الوصفي والمنهج التحليلي، باعتبارهما المنهجين الملائمين لوصف المشكلة وتحليل النصوص القانونية وإبداء الرأي والملاحظات حولها قصد تقييمها، وكذلك المنهج المقارن من أجل توضيح القواسم المشتركة اتجاه هذه السلطات.

وكل هذا كما ذكرنا آنفا من أجل الوصول إلى تحديد مفهوم الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة لا من حيث التكوين والخصائص فحسب بل دراسة طبيعة الأنظمة القانونية المنشأة لها

وطبيعة النشاط الذي تقوم به وطبيعة العلاقة التي تربطها السلطة التقليدية وبالخصوص طبيعة العلاقة التي تربطها بالقضاء وفق دراسة شاملة.

ولمعالجة هذا الموضوع بهدف الوصول إلى قد أكبر من الإجابة عن الإشكالية ارتأينا خطة اشتملت على بابين كل باب بفصلين إضافة إلى مقدمة وخاتمة وذلك على النحو الآتي:

تناولنا في الباب الأول فصلين الأول بحثنا فيه إشكالية تحديد مفهوم موحد للسلطات الإدارية المستقلة، وتناولنا فيه مبررات وجود السلطات الإدارية المستقلة في المبحث الأول وذكر خصائصها في المبحث الثاني، أما الفصل الثاني فقد تحدثنا عن الاعتراف التشريعي للسلطات الإدارية وبدوره قسمناه إلى مبحثين، المبحث الأول تضمن السلطات المخولة للسلطات الإدارية المستقلة ومدى مطابقتها لأحكام الدستور.

أما المبحث الثاني اشتمل على مشروعية إنشاء السلطات الإدارية المستقلة وتكييفها القانوني. أما الباب الثاني تناولناه في فصلين، الفصل الأول الآليات القانونية لتدخل السلطات الإدارية المستقلة والرقابة القضائية عليها، حيث احتوى الفصل الأول الآليات القانونية لتدخل السلطات الإدارية المستقلة ضمن مبحثين الأول: إجراءات التدخل السابقة والمتزامنة، والثاني إجراءات التدخل اللاحقة، أما الفصل الثاني تطرقنا للرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة، تضمن المبحث الأول منه تكريس الرقابة القضائية على هذه السلطات والثاني تضمن طبيعة العلاقة بين السلطات الإدارية المستقلة والقضاء.

ثم انتهينا إلى الخاتمة استعرضنا فيها أبرز ما توصلنا إليه من نتائج ومقترحات بصدد موضوع الدراسة. وإجمالاً فإن مبررات تقسيمنا لهذا الموضوع، هي أن الباب الأول تطرقنا فيه إلى الشرعية، أي شرعية هذه الهيئات كأجهزة وسلطات يمكن قبولها ضمن مؤسسات الدولة.

أما الباب الثاني، تطرقنا فيه إلى المشروعية، أي مشروعية الاعمال والتصرفات التي تقوم بها هذه السلطات، وما يستدعيه مبدأ المشروعية من الخضوع لرقابة القضاء .

فالبحت عن الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، يستدعي الوقوف عند الطبيعة القانونية من حيث الشرعية (الوجود) ثم الطبيعة القانونية من حيث المشروعية (الأداء).

الباب الأول:

السلطات الإدارية المستقلة أداة لوجه

الدولة المتدخلة

البديهي بمكان أن تطور الحياة الاجتماعية او الاقتصادية مع الوقت، لا بد أن يواكبه تطور في القوانين والأنظمة، ويكون ذلك، إما بإجراء تعديلات قانونية تتماشى مع العصر، أو باستحداث وسائل وأساليب جديدة في إدارة الدولة تعمل وتسهل تسيير المرافق العامة من جهة، ومن جهة أخرى تضمن حماية حقوق الأفراد والجماعات بشتى أنواعها وفي مختلف النشاطات والقطاعات وهذا ما حصل في فرنسا عندما ظهر إلى عالم التنظيم الإداري أسلوب جديد من أساليب تدخل الدولة تتمثل في هيئات ومجالس ولجان مستقلة تنضوي جمعها ضمن مجموعة ما يسمى "بالسلطات المستقلة"⁽¹⁾ والتي تدخل ضمنها سلطات ضبط النشاط الاقتصادي، وهي مؤسسات جديدة من مؤسسات الدولة، أصبحت منوطة بمهمة الضبط في جميع النشاطات مهما كان طابعها، ففي الجزائر بعد أن تميز النشاط الاقتصادي الجزائري لفترة معتبرة بهيمنة الدولة، وسيطرتها على كل جوانبه تسبب في أزمة اقتصادية حادة مست جميع الميادين، أصبح من الضروري التفكير في أداة جديدة لتدخل الدولة في بعض المجالات وفي مقدمتها القطاع الاقتصادي وهو وجه جديد للتدخل غير ذلك الوجه التقليدي المهيمن. كل هذا استدعى تحديد مفهوم موحد للسلطات الإدارية المستقلة يجعلها تستأثر بهذا الاختصاص والممثل في الضبط والتنظيم في ظل اعتراف التشريع لها بهذه الصلاحيات، لكن الإشكال المطروح يتمثل في إيجاد مفهوم موحد للسلطات الإدارية المستقلة يركز عليه في معرفة الدور الأساسي الذي تلعبه في النظام المؤسساتي للدولة، وكذلك تكريس المشرع لوجود مثل هذه السلطات في الهندسة التشريعية أي الاعتراف التشريعي بها.

وعلى هذا الأساس وقصد الإحاطة والبحث عن الحلول قمنا بتقسيم هذا الباب إلى الفصلين التاليين:

الفصل الأول: إشكالية تحديد مفهوم موحد للسلطات الإدارية المستقلة

الفصل الثاني: الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

⁽¹⁾ رنا سمير، اللحام السلطات الإدارية المستقلة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، سنة 2015، ص 10

الفصل الأول:

تحديد مفهوم موحد للسلطات

الإدارية المستقلة

الفصل الأول:

إشكالية تحديد مفهوم موحد للسلطات الإدارية المستقلة

لقد أثار ظهور السلطات الإدارية المستقلة الكثير من التساؤلات، نظرا للخصوصيات التي تستأثر بها، حيث أوكل لهذه الهيئات المستحدثة مهمة إيجاد وتطوير آليات تنظيم للنشاطات المتعلقة بها والتي تتراوح عموما بين ممارسة الحقوق والحريات، أو النشاطات الاقتصادية والمالية والمتمثلة إجمالا في⁽¹⁾:

- كونها هيئات خول لها المشرع سلطات واسعة تتعدى السلطات الممنوحة للهيئات الإدارية التقليدية إذ لا تعتبر مجرد سلطات استشارية فحسب بل تتمتع بسلطة اتخاذ القرارات وسلطة التحقيق والسلطة التنظيمية والسلطة القمعية.
- أما من حيث التنظيم المؤسسي والإداري فهي لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية مع أنها تخضع للرقابة القضائية، ونتيجة لما سبق، كان لزاما علينا البحث عن مفهوم موحد لهذه السلطات في ظل وجود سلطات كانت ولا زالت تمارس نفس الاختصاصات التي منحها المشرع حديثا للسلطات الإدارية المستقلة، أي البحث عن مبررات استحداث هذه الهيئات، ومن تم إيجاد تعريف جامع يقرب مفهوم السلطات الإدارية المستقلة على مستوى التشريع في النظام القانوني لها وتستمد منه مشروعية وجودها وشرعية سلطتها، وأمام هذه الاعتبارات قمنا بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: مبررات استحداث السلطات الإدارية المستقلة:

المبحث الثاني: تعدد تعريفات السلطات الإدارية المستقلة وخصائصها.

⁽¹⁾ فارة سماح، إشكالية السلطات الإدارية المستقلة أفضية إدارية متخصصة، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر يومي 13 و14 نوفمبر سنة 2012، جامعة 08 مايو 1945، قلمة، ص04.

المبحث الأول:

مبررات استحداث السلطات الإدارية المستقلة.

إن التحول من مفهوم الدولة المتدخلة إلى مفهوم الدولة الضابطة اخذ في الانتشار في مختلف الأنظمة القانونية لدول العالم، وهذا بتأثير من ظاهرة العولمة وهذا التحول اخذ أشكالا جديدة منها استحداث هيئات ذات طبيعة خاصة تشكل صنفا قانونيا جديدا وتمارس وظيفة الضبط بدلا من الدولة والتي تدور في مجملها حول تفعيل وأقلمة تدخل الدولة في مختلف القطاعات،⁽¹⁾ خصوصا بعدما أدت انعكاسات الثورة الصناعية في أوروبا إلى وجود علاقة جديدة بين الدولة والاقتصاد فرضت على الدولة المتدخلة والمنتجة أعباء جديدة، وجعلت منها إجبارية الانخراط في الحياة الاقتصادية بعد التطورات التي كشفت عن محدودية قدرة الدولة في الاستمرار بالنهوض بأعباء تدخلها المباشرة والدائم في النشاط الاقتصادي والذي كان سببا في تقليص فرص نجاح المبادرات الخاصة، وهو ما انعكس سلبا على فعالية أنظمتها الاقتصادية.

هذا الأمر أدى إلى التفكير في ضرورة الإسراع بإصلاحات شاملة للاقتصاد بالخروج من الاقتصاد المسير وتبنى التصور العالمي المبني على وجوب انسحاب، أو تقليص مجال تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي وانتهاج منطق السوق والمنافسة وتبعاته، وذلك باستحداث سلطات مستقلة لها كامل صلاحيات الضبط (المطلب الأول)، إلا أن اختلاف إيديولوجيات الدول من جهة والأزمات الاقتصادية من جهة أخرى جعلت من الدول تبادر إلى مواكبة التطورات الاقتصادية العالمية فهناك من يرى أنها حتمية لا بد منها وآخر يرى أن اللجوء لها مجرد تقليد واستيراد لمنظومة قانونية وهو ما انفصله في (المطلب الثاني) من هذا المبحث.

⁽¹⁾ إلهام خوشي، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة سطيف 2، 2014-2015، ص 04

المطلب الأول:

التطور التاريخي للسلطات الإدارية المستقلة (النشأة)

إن التطرق للتطور التاريخي للسلطات الإدارية المستقلة، يمكننا من دراسة عوامل ومجالات تزايد حجم تدخلات الإدارة (الدولة)⁽¹⁾ عبر مختلف الأزمنة والأماكن، حيث بدأنا دراستنا من الشريعة الإسلامية باعتبارها من مصادر التشريع في الجزائر، وكذا الدول الإسلامية واغلب الدول العربية، ارتأينا التطرق إلى مظاهر السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الإسلامي وخصوصا ما تعلق بجانب الضبط و التنظيم، وباعتبار أن الدين الإسلامي صالح لكل زمان ومكان فلا بد ان مثل هذه الهيئات عرفت تحت مسميات يمكن أن تقاس عليها السلطات الإدارية المستقلة في المفهوم الحديث وهو ما فصله وتؤسس له في الفرع الأول.

ثم نتطرق إلى أهم الأسباب التي أدت إلى ظهور السلطات الإدارية المستقلة في العصر الحديث وأساسا تمثلت في الأزمة الاقتصادية العالمية وتدهور الاقتصاد العالمي خصوصا أن الأنظمة الرأسمالية كانت تعتمد على الحرية المطلقة في اقتصاد السوق، مما استدعى إلى وضع ضوابط ورقابة على السوق والقطاع المالي والسير الحسن للمنافسة، كل هذا عرف تطورا تاريخيا في المجتمع الدولي تحت تسميات مختلفة واختصاصات متنوعة اعتمدها وكرستها التشريعات المقارنة وهو ما نسرده في (الفرع الثاني)، أما في الجزائر لم تظهر ملامح تبني مثل هذه الهيئات وذلك بسبب الإيديولوجية الاشتراكية، وإقصاء القطاع الخاص باعتماد قطاع التوزيع الاشتراكي الذي حمل عدة نقائص جعلت من القطاع الاقتصادي الخاص يستغل ذلك النقص ليفرض نفسه شيئا فشيئا ليجعل من الدولة أمام حتمية التفكير في إعادة النظر في التنظيم الشامل وإيجاد آليات جديدة لضبط وتسيير القطاع الاقتصادي عبر مراحل ومحطات تاريخية تتطرق إليها في (الفرع الثالث).

(1) إلهام خرشي، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، مرجع سابق، ص 14.

الفرع الأول:

مظاهر السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الإسلامي

ظهرت مؤسسة من هذا النوع في الدولة الإسلامية منذ عدة قرون على شكل هيئة ولاية المظالم. كنظام مكمل للقضاء يتولى صاحبها إحقاق الحق في الحالات التي لا يستطيع القاضي فعل ذلك فيها لسبب من الأسباب، وقد باشر الخلفاء هذه الوظيفة بأنفسهم إلى حدود العصر العباسي، حين كانت تفوض إلى بعض القضاة، أو الشخصيات الأخرى هذه المهمة. حيث ينظر والي المظالم في كل حالة لإزالة الحيف ورفع الظلم، سواء أكان النزاع بين الأفراد أنفسهم أم كان بينهم وبين السلطات العامة،⁽¹⁾ وتطبق هذه الهيئة مبادئ الإنصاف والمصلحة العامة وبذلك تشبه وظيفته وظيفة السلطة الإدارية المستقلة بالمعنى الحديث.

وبه يتضح لنا من كل ما تقدم، أن النظرية الإسلامية في هذا المجال، هي الأصل والأساس في كل الأنظمة المعاصرة في مختلف المجالات، مهما اختلفت مذاهبها. فالنظام الإسلامي وما يحتويه من ضوابط شرعية ومنهج فهو يوازن بين مصلحة الفرد والجماعة مع وضع الحلول لكل المشاكل التي تطرأ.

ففي المجال الاقتصادي مثلاً، نجد النظام الاقتصادي الإسلامي بما يتضمنه من مبادئ وأصول اقتصادية كلية مستمدة من القرآن الكريم والسنة النبوية، وهي صالحة للتطبيق في كل مكان وزمان وفي كل نظام اقتصادي، حيث ترك للعلماء وفقهاء المسلمين التفصيلات والأحكام الجزئية من أصول الشريعة الإسلامية وأدلتها الكلية لمواجهة القضايا المستحدثة،⁽²⁾ ومن أمثلة المصطلحات الاقتصادية الإسلامية على سبيل المثال لا الحصر نجد :

(1) الماوردي علي بن محمد الأحكام السلطانية و الولايات الدينية، ط1، مكتبة دار ابن قتيبة، الكويت، 1979، ص ص 123، 124

(2) بلقيس عبد الرحمن فتونة، الاحتكار في الفقه الإسلامي والقوانين الوضعية، دار الحامد للنشر و التوزيع، الأردن، سنة 2014، ص ص 467،

أولاً: الاحتكار

تعددت أنواع الاحتكار مما أدى إلى ظهور أنواع وأشكال تنظيمية في المجتمعات الحديثة لحماية المنتجين من المنافسة غير المشروعة بغرض تحقيق أقصى الأرباح للمحتكرين .

فالأنواع الاحتكارية الحديثة هي حالات وأوضاع احتكارية معروفة في الإسلام، وتدخل في مفهوم الاحتكار في الشرع «حبس السلع والخدمات في انتظار الغلاء» ويتم ذلك بقصد تحقيق الربح فالإسلام نهى عن كل أنواع الاحتكار سواء في البيع أو الشراء، حيث عرف ابن القيم احتكار البيع بأنه : «إلزام الناس ألا يبيع الطعام أو غيره من الأصناف إلا ناس معروفون، فلا تباع تلك السلع إلا لهم ثم يبيعونها، فلو باع غيرهم ذلك منع وعوقب... ولا ريب أن هذا أعظم إثماً وعدواناً من تلقي السلع وبيع الحاضر للبادي و من النجش»⁽¹⁾، والمقصود من عبارة ابن القيم حظر تواطؤ البائعين، وهو ذاته احتكار البيع فالأنظمة الاقتصادية المعاصرة.

كما أجاز ابن تيمية تسعير الأعمال ومنع احتكار العمل، إذ يقول في ذلك : " فإذا كان الناس محتاجين إلى فلاحه قوم أو نساجتهم أو بنائهم صار هذا العمل واجبا يجبرهم ولي الأمر عليه وإذا امتنعوا عنه يعرض بالمثل"⁽²⁾ فالمقصود هنا بولي الأمر سلطة الضبط في هذا المجال .

ويظهر من هذه النصوص أن الإسلام منع احتكار الأعمال أي المنافع والخدمات بالإضافة إلى منع احتكار السلع وهو ما أقرته الأنظمة الاقتصادية المعاصرة.

وهذه النظرة البعيدة اعتمدها فقهاء الإسلام، فقد أدركوا أهمية العمل والخدمات للإنسان وما يترتب على حبسها من إضرار لمصلحة الناس عامة ومن صورته الحديثة احتكار خدمات النقل، أو خدمات

(1) شمس الدين محمد بن أبي بكر ابن قيم الجوزية، الطرق الحكمية في السياسة الشرعية، دار علم الفوائد للنشر والتوزيع، الرياض، المملكة العربية السعودية، (د.س.ن)، ص 289

(2) شيخ الإسلام أحمد بن عبد الحلیم بن تيمية، الحسبة في الإسلام أو وظيفة الحكومة الإسلامية، ط1، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، سنة 2004، ص 26 .

الباب الأول - الفصل الأول: إشكالية تحديد مفهوم موحد للسلطات الإدارية المستقلة

الاتصالات ونحوها، ويمتد نطاق المنع من الاحتكار إلى منع أي شركة، أو شركات تنفرد بتقديم خدمة معينة للناس وتمنع غيرها من القيام بها⁽¹⁾.

ثانيا: المنافسة المشروعة:

إن الإسلام نظم الأسواق ووضع الأحكام الشرعية لممارسة التجارة وحظر كل أنواع التجارة والبيع التي تحدث خللا واضطرابا في الأسواق وتخل بالمنافسة المشروعة وهي وظيفة من وظائف الضبط بالمفهوم الحديث (أي سلطته في الضبط) ووضع لها عقوبات تعزيرية ومنها عقوبة الإخراج من السوق وعدم ممارسة التجارة وهذا ما فعله أمير المؤمنين عمر بن الخطاب رضي الله عنه عندما مر على حاطب ابن أبي بلتعة وهو يبيع زيبيا بالسوق فقال له عمر « إما أن تزيد في السعر أو أن ترفع من سوقنا»⁽²⁾.

فالملاحظ أن الإسلام أباح حرية التجارة وحرية المنافسة المشروعة، دون تدخل مباشر من الدولة فالأصل في الإسلام - الحرية الاقتصادية - إلا أن هذه الحرية كما ذكرنا ليست مطلقة، فقد يتدخل الحاكم بما له من سلطة، وهو مظهر من مظاهر سلطات الضبط المستقلة وهذا من أجل تقييد هذه الحرية في بعض الأحيان تحقيقا للمصلحة العامة في ظل القاعدة الفقهية « لا ضرر و لا ضرار » ولحماية المنافسة من الأساليب الضارة ابتدع الإسلام نظام الحسبة وهو نظام " ضبط " الذي يقوم على مراقبة الأسعار وحماية المصلحة العامة والخاصة للمستهلكين والتجار، فالرقابة الشرعية في الإسلام نوعان، رقابة ذاتية، فالإنسان رقيب نفسه، وهناك نوع آخر من الرقابة وهو رقابة الدولة، أي نظام الحسبة ومن اختصاصات المحتسب تنظيم الأسواق ورقابة الأسعار ومنع الغش ومراقبة الكيل والوزن وكل الأمور التي تضر بالمنافسة المشروعة⁽³⁾، وهي الصلاحيات التي تتمتع بها السلطة الإدارية المستقلة حديثا .

(1) بلقيس عبد الرحمن حامد فتونة، مرجع سابق، ص 471 .

(2) المرجع نفسه، ص 375.

(3) الإمام الحافظ الحجة ابي عبيد القاسم بن سلام، الأموال، ط1، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، سنة 1986، ص89.

الباب الأول - الفصل الأول: إشكالية تحديد مفهوم موحد للسلطات الإدارية المستقلة

فتنظيم النشاط الاقتصادي في الإسلام جاء في صورة مبادئ وأصول اقتصادية ورد بها نص في القرآن الكريم كقوله تعالى: " و لا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل "، ⁽¹⁾ وقوله تعالى: " ... كي لا يكون دولة بين الأغنياء منكم ... " ⁽²⁾

ولبيان ما امتاز به التشريع الإسلامي في تنظيم النشاط الاقتصادي، وجب علينا إبراز المبادئ الراسخة التي تحكم جميع الحياة البشرية، وهذه المبادئ مصدرها الله سبحانه وتعالى سواء جاءت في القرآن الكريم وأصول عامة أو في السنة النبوية مفصلة ومفسرة لهذه الأصول العامة، والتي تبنى أساسا على مبدأ العقيدة الإسلامية والتي مفادها منع إلحاق الضرر بالناس، فكانت كل تجارة مباحة مقيدة بعدم إلحاق الضرر بالغير، لذا كان أساس تقييد حرية التجارة في الإسلام هو منع الضرر عن الناس تحقيقا للمصلحة العامة ⁽³⁾.

ويستند كذلك على مبادئ أخلاقية تهدف إلى تحقيق مصلحة الفرد ومصلحة الجماعة التي أشار إليها الحديث المشهور عن النبي صلى الله عليه و سلم "لا ضرر ولا ضرار" ⁽⁴⁾ والذي يعد من أهم الدعائم الأخلاقية التي تضع الضوابط الشرعية في النشاط الاقتصادي وتبعده عن الغش والربا والاحتكار والسرقة وغيرها من طرق الاستغلال غير المشروع التي نهى عنها الإسلام وهو ما اعتمدته السلطات الإدارية المستقلة في العصر الحديث خصوصا في مجال حماية المنافسة والمساواة والشفافية.

وخلاصة القول فإن سلطات الضبط المستقلة كنظام معاصر يوجد ما يقابلها في التشريع الإسلامي ممثلا في نظام "الحسبة"، وتظهر أهمية نظام الحسبة في الإسلام، في ممارسة رسول الله صلى الله عليه وسلم الحسبة ومراقبة الأسواق، عندما مر في السوق على صُبيرة طعام فأدخل يده الشريفة فيها فنالت

(1) سورة البقرة الآية 188.

(2) سورة الحشر الآية 07.

(3) بلقيس عبد الرحمن حامد فتوتة، مرجع سابق، ص 53.

(4) أخرجه مالك بن انس الاصبحي، الموطأ دار إحياء العلوم العربية (دط)، سنة 1994، كتاب الاقضية باب القضاء في المرفق، ج 1، ص 566 والبيهقي، السنن الكبرى، دار المعرفة، (دط)، (د.ت.ن)، كتاب إحياء الموات، باب من قضى فيما بين الناس بما فيه صلاحهم ودفع الضرر عنهم على الاجتهاد، ج 6، ص 157.

أصابه بللا فقال: " ما هذا يا صاحب الطعام؟" قال: يا رسول الله أصابته السماء قال : أفلا جعلته فوق الطعام حتى يراه الناس، وقال: " من غشنا فليس منا"، فكان صلى الله عليه وسلم يتردد في الأسواق بهدف مراقبة حركتي البيع والشراء والاطمئنان على ممارسة التجارة وفقا لمبادئ الإسلام، وهذا ما فعله الخلفاء الراشدون من بعده فكان عمر الخطاب رضي الله عنه يراقب الأسواق ويضرب بالدرة المخالفين لأحكام البيع.

فلسلطة الإسلامية العليا حق التدخل لحماية و تحقيق التوازن في المجتمع⁽¹⁾، ويقابل نظام الحسبة في الأنظمة التقليدية للإدارة، وزارة التجارة أو وزارة التموين أو وزارة الاقتصاد والتجارة أو وزارة الصناعة، فهي اختصاصات موزعة بين عدة وزارات، أما نظام الحسبة فمهمته القيام باختصاصات كل هذه الوزارات من ضبط الأسواق وضبط الأسعار وضبط الجودة⁽²⁾، وهو ما تجلّى في اختصاصات سلطات الضبط المستقلة في المفهوم الحديث .

الفرع الثاني:

السلطات الادارية المستقلة في القانون المقارن

يعود السبق في نشأة الهيئات الإدارية المستقلة حديثا لأمريكا، فقد رأت أن الهدف من إنشاء هذه الهيئات، هو محاولة التحييد السياسي للإدارة وعدم بسط هيمنتها، وكذلك ترقية الخبرة المهنية وتفعيل دورها، وضمان استقرار الهيئات الخاضعة لحماية السلطات التشريعية الممثلة في الكونغرس وكذلك لإسباغ العقلانية على نشاط الإدارة، فكان ظهور هذه السلطات في شكل لجان، انشأ بموجبها الكونغرس لجنة التجارة inter state commerce ecommission سنة 1889 رغبة منه في فصل الهيئات عن دائرة الداخلية .

(1) بلقيس عبد الرحمن حامد فتونة، مرجع سابق، ص 459.

(2) - مستعين علي عبد الحميد، السوق و تنظيماته في الاقتصاد الإسلامي، الدار السودانية للكتب، الخرطوم، السودان، سنة 1986، ص 218 .

الباب الأول - الفصل الأول: إشكالية تحديد مفهوم موحد للسلطات الإدارية المستقلة

وعرف هذا النوع من الهيئات تطورا مستمرا تحت مسميات مختلفة نذكر منها ⁽¹⁾ :

Federal commission Tread	اللجنة الفدرالية للتجارة
Nucléal Regulatory Commission	لجنة ضبط الطاقة النووية
Federal Power Commission	اللجنة الفدرالية للطاقة
security and exchange	لجنة الأمن والصرف
Federal Communications Commission	اللجنة الفدرالية للاتصالات
⁽²⁾ Environnement Protectional Agency	وكالة حماية البيئة

كل هذا رسخ لنمط جديد جاء كحتمية بعد الأزمة الاقتصادية العالمية سنة 1929 والتدهور الكبير الذي عرفه الإقتصاد العالمي، أين رأى رئيس الولايات المتحدة الأمريكية " روزفلت " الحاجة إلى وضع ضوابط ورقابة على السوق والقطاع المالي والسير الحسن للمنافسة تفاديا للوضعيات الاحتكارية وذلك بوضع مجموعة من الهيئات يكون لها طابع الإستقلال الإداري مهامها الضبط الإقتصادي، فهو مصطلح يعود ظهوره إلى سنة 1933 سمي " بالضبط " " Régulation " ⁽³⁾.

إذ هذه الهيئات التي تعرف بالنموذج الأمريكي بالوكالات المستقلة أو لجان الضبط المستقلة، حيث أنشأت لجنة التجارة السالفة الذكر التي كانت في البداية تعد سلطة تنفيذية سنة 1887 والتي تدعى بالوكالة التنفيذية لتصبح سنة 1889 سلطة ضبط مستقلة ⁽⁴⁾.

أما في بريطانيا فظهرت السلطات الادارية المستقلة تحت غطاء المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة والتي انتشرت بعد الحرب العالمية الثانية وهي عادة ما تتخذ شكل دواوين تابعة لبريطانيا.

⁽¹⁾ Rachid Zouaïmia, les Autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, éditions, Houma, Algérie, 2005, p10.

⁽²⁾ الشاذلي زيارالنظام القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية العدد الرابع جامعة الحاج لخضر باتنة ديسمبر 2014 ص209.

⁽³⁾ وليد بوجملين ، قانون الضبط الإقتصادي في الجزائر، دار بلقيس، الدار البيضاء، الجزائر، سنة 2015، صص15،16.

⁽⁴⁾ موسى رحموني، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير في العلوم القانونية والإدارية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، سنة 2012، ص08.

الباب الأول - الفصل الأول: إشكالية تحديد مفهوم موحد للسلطات الإدارية المستقلة

أما أسباب ودواعي إنشائها فتختلف عن التجربة الأمريكية إلا انه يمكن حصرها في أربعة مبررات أو أسباب هي: (1)

- رغبة الحكومة في تقليص حجم المرافق العام .

- عدم رضا الجمهور اتجاه السلطة السياسية، فرض ضرورة إنشاء هذه الهيئات لإعادة بعث الثقة وحل المشاكل الحساسة.

- موقعها بعيدا عن السلم الإداري التقليدي، وإنشائها يعني ترك مهام الوزراء في المسائل ذات الأهمية الإستراتيجية الكبرى.

- رغبة الحكومة في تقليص صلاحيات السلطة المحلية، فيتم إنشاء بعض الهيئات المحلية الخاضعة للوزارة مباشرة والتي تقوم بالسهر على توريد وضبط المرفق العام المحلي.

وفيما يخص فرنسا، عندما ظهر إلى عالم التنظيم الإداري أسلوب جديد من أساليب الإدارة تمثل في هيئات ومجالس ولجان مستقلة تنضوي جميعها ضمن مجموعة ما يسمى بالسلطات الإدارية المستقلة. لتعرف فرنسا إنشاء اللجنة الوطنية للمعلوماتية والحريات سنة 1978⁽²⁾، إن هذه السلطات تعرف بـ "Les Autorités Administratives Indépendantes" ومنها طرحت أول تسمية لهذه الأخيرة باسم سلطة إدارية.

حيث يقوم التصور الجديد لدور الدولة ومجال تدخلها، ومنه صنفها مجلس الدولة الفرنسي في تقريره لسنة 1983 إلى ثلاثة مجالات⁽³⁾:

- حماية حقوق المواطنين عن طريق محاربة البيروقراطية، حيث يعتبر الضبط حسب الأستاذ Gtimsit كوسيلة لعلاج عجز المشروعية فالضبط يهدف إلى ضمان التوازن بين مختلف المصالح المتناقضة و الموافقة بين المنافسة كهدف اقتصادي والمصلحة العامة كهدف غير اقتصادي.

(1) زيار الشاذلي، مرجع سابق، ص 210

(2) رنا سمير اللحام، مرجع سابق، ص ص 10-11.

(3) وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، مرجع سابق، ص ص 21، 22.

- ضبط اقتصاد السوق.

- الإعلام والاتصال.

أما المشرع اللبناني فقد أنشأ هذه الهيئات من دون أن يمنحها صيغة قانونية محددة، بحيث بدت متأرجحة بين نظامي المركزية واللامركزية الإدارية نذكر منها: المجلس الوطني للإعلام المرئي والمسموع، لجنة إدارة استثمار مرفأ بيروت، الهيئة العليا للإغاثة⁽¹⁾، وغير بعيد عن لبنان صدر في فلسطين قانون الكسب غير المشروع لسنة 2005، وهو نموذج جديد تتولى بموجبه شخصية ذات مصداقية مصادق عليها من المجلس التشريعي لمدة سبع سنوات غير قابلة للعزل إلا بشروط مقيدة وهي هيئة مكافحة الفساد ذات الصلاحيات الواسعة في التحقيق والحصول على المعلومات وإحالة الملفات إلى النائب العام أو القضاء، وتسلم إقرارات الذمة المالية من كبار المسؤولين لسلطتها على أن يقدم تقاريره إلى المجلس التشريعي ويضطلع عليها.⁽²⁾

الفرع الثالث:

السلطات الادارية المستقلة في التشريع الجزائري

إن تبني المشرع الجزائري لفكرة السلطات الإدارية المستقلة يستوجب اعتماد واستقبال كل الأنظمة القانونية الضابطة لمختلف النشاطات من بينها النشاط الاجتماعي والاقتصادي وبالتالي تخلي الدولة عن تنظيمها التقليدي، ولم يكن بالأمر الهين نظرا للاديولوجية المتبعة فجر الاستقلال، إلا أن هذا الاعتماد مر بمراحل وهي :

(1) رنا سمير اللحام، مرجع سابق، ص11.

(2) منظمة الشفافية الدولية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، مصر، سنة 2009، ص102.

أولاً: علاقة قانون الاستثمارات بظهور السلطات الإدارية المستقلة

يعتبر الاستثمار من أهم ركائز اقتصاديات الدول النامية، والتي تسعى من خلاله لتوفير مناخ ملائم من خلال منح تسهيلات وتخفيضات على شكل ضمانات للمستثمرين. وفي هذا الشأن بدأت الجزائر منذ الاستقلال في سن القوانين و التشريعات بغية توفير مناخ الاستثمار، فقد عرف تطور قانون الاستثمارات في الجزائر والذي ساهم كثيرا في ظهور السلطات الإدارية المستقلة، مراحل عدة. نتطرق بالتحليل إليها:

1- قانون الاستثمار في مرحلة الستينات:

رغم صدور قانون الاستثمار سنة 1963⁽¹⁾، والذي منح الحرية لكل شخص أجنبي سواء كان معنوياً أو طبيعياً للاستثمار، إلا أن هذه المرحلة شهدت سيطرة الدولة على كل النشاطات والقطاعات الاقتصادية، والتي اعتبرت ملكاً للدولة، ولا تقبل المنافسة فيها، فقد احتكرت الدولة القطاعات الإستراتيجية والحيوية، حيث لا يمكن للخواص الاستثمار فيها. فهذا القانون لم يطبق في الواقع العملي إذ لم يتبع بنصوص تطبيقية، إلى جانب تخوف المستثمرين من عدم الاستقرار الاقتصادي، وإتباع النظام السياسي النهج الاشتراكي⁽²⁾. وبالفعل هو ما كرسه الأمر 66-284 المتعلق بالاستثمار⁽³⁾، وذلك باحتكار الدولة الاستثمار في القطاعات الحيوية، تاركة الاستثمار في باقي القطاعات الأخرى للرأسمال الخاص والأجنبي، وكل هذا بعد الحصول على اعتماد مسبق من السلطة، مما شكل أحكاماً قاسية على المستثمر الأجنبي خصوصاً في ظل استمرار القطاع العام وانتشار سياسة التأميمات⁽⁴⁾.

(1) القانون 63-277 المؤرخ في 26 يوليو 1963 يتضمن قانون الاستثمارات، ج ر ج ج العدد 53، الصادرة في 02 غشت 1963.

(2) عبد القادر بابا، سياسة الاستثمارات في الجزائر وتحديات التنمية في ظل التطورات العالمية الراهنة، أطروحة دكتوراه دولة في العلوم الاقتصادية، فرع التخطيط، جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، بتاريخ 2003 2004، ص 139.

(3) الأمر 66-248 المؤرخ في 15 سبتمبر 1966 يتضمن قانون الاستثمار، ج ر ج ج، العدد 80 الصادرة في 17 سبتمبر 1966.

(4) سارة محمد، الاستثمار الأجنبي في الجزائر، دراسة أوراسكوم، مذكرة ماجستير تخصص قانون الأعمال، جامعة منتوري قسنطينة، سنة 2009 ص 15، 2010.

2- قانون الاستثمار في مرحلة الثمانينات :

بصدور القانون 82-11 المتعلق بالاستثمار⁽¹⁾، واصل المشرع الجزائري حصر قدرة الخواص في قطاعات هامشية، مع تقييد حجم الاستثمار، وهذا ما حد من إزادة المستثمرين من الاستثمار في الجزائر نتيجة استمرار النظام السياسي في إتباع النهج الاشتراكي.

أما عند صدور القانون 88-25 المتعلق بتوجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية⁽²⁾، حيث جاء متوافقا مع الإصلاحات الاقتصادية التي أدت إلى ظهور المؤسسة العمومية الاقتصادية استخلافًا للمؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي.

كما فرضت الدولة سيطرتها في مجال الاستثمارات عن طريق فرض إجراءات صارمة واستحداث أجهزة إدارية لمراقبة الاستثمار الخاص، منها إنشاء اللجنة الوطنية للاستثمارات، ولجان الاعتماد الولائية ولجنة وطنية يرأسها الوزير المكلف بالتخطيط والتهيئة العمرانية⁽³⁾، كما استحدثت الديوان الوطني لتوجيه الاستثمار الخاص⁽⁴⁾.

3- قانون الاستثمار في مرحلة التسعينات:

يعتبر قانون النقد والقرض 90-10⁽⁵⁾، أول قانون كرس حرية الاستثمار في المجال المصرفي وقد أسس هذا القانون لإنشاء مجلس النقد والقرض، إذ يتمتع المجلس بسلطة تقديرية في منح قرار المطابقة

(1) قانون رقم 82-11 المؤرخ في 21 غشت 1982 يتعلق بالاستثمار الاقتصادي الخاص الوطني، ج ر ج ج، لعدد 19 الصادرة في 24 غشت 1982.

(2) قانون رقم 88-25 المؤرخ في 12 يوليو 1988 يتعلق بتوجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية، ج ر ج ج، العدد 28 الصادرة في 13 يوليو 1998.

(3) مرسوم رقم 83-99 المؤرخ في 29 يناير 1983 يتضمن إنشاء لجنة الاعتماد الوطنية ولجان الاعتماد الولائية وعملها، ج ر ج ج، العدد 05 الصادرة في 01 فبراير 1983.

(4) مرسوم رقم 83-98 المؤرخ في 29 يناير 1983 يتضمن إنشاء الديوان الوطني لتوجيه الاستثمار الخاص الوطني ومتابعته وتنسيقه، ج ر ج ج، العدد 05 الصادرة في 01 فبراير سنة 1983.

(5) القانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 افريل 1990 يتعلق بالنقد و القرض، ج ر ج ج، العدد 16 الصادرة في 15 افريل سنة 1990.

الباب الأول - الفصل الأول: إشكالية تحديد مفهوم موحد للسلطات الإدارية المستقلة

من عدمه ومراقبة واعتماد الاستثمار الأجنبي في الجزائر، مع إقصاء الاستثمار الخاص الوطني، الذي لم يسمح له بالتدخل سوى في قطاعات ثانوية.

استمر الوضع إلى غاية صدور المرسوم التشريعي رقم 96-12 المتعلق بترقية الاستثمار⁽¹⁾، أين اعترف هذا المرسوم للخواص بحرية الاستثمار في حدود القانون، وتم تجريد مجلس النقد والقرض من صلاحية تنظيم ومنح الاعتماد المسبق للمستثمر الأجنبي بالإضافة إلى هذا تم تكريس حق اللجوء إلى التحكيم الدولي⁽²⁾.

ليتم بعدها حل مختلف الهياكل الإدارية في مجال الاستثمار، قصد تبسيط الإجراءات وإزالة العراقيل، وتم تعويضها بوكالة ترقية الاستثمارات ومتابعتها⁽³⁾.

4- قانون الاستثمار في مرحلة الأمر 03-01:

تضمن الأمر 03-01⁽⁴⁾، إجراءات جديدة تهدف إلى تذليل الصعوبات وتوحيد مراكز القرار وفي هذا الإطار تم إنشاء هيئتين فقط لتولي الاستثمارات الوطنية والأجنبية على حد سواء، إذ يتعلق الأمر بالوكالة الوطنية لتطوير الاستثمارات الوطنية والأجنبية، والمجلس الوطني للاستثمار. وبذلك فإن الدولة انسحبت بصفة تدريجية من تنظيم الاستثمارات التي أخضعتها لنظام ثانوي استثنائي، لتصبح بعد ذلك خاضعة لإجراءات بسيطة من شأنها تشجيع الخواص للاستثمار وذلك بتنظيم الأنشطة وحماية المنافسة.

ثانيا: الظروف الممهدة لظهور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر

عرفت الفترة الممتدة أساسا من سنة 1966 إلى غاية سنة 1979 إستراتيجية التنمية التي يجب بلوغها في آفاق سنة 1980، وهي مرحلة التخطيط المركزي طبقت خلالها ثلاثة مخططات

⁽¹⁾ المرسوم التشريعي رقم 93-12 المؤرخ في 05 أكتوبر 1993 المتعلق بترقية الاستثمار، ج ر ج ج، العدد 64 الصادرة في 10 أكتوبر 1993.

⁽²⁾ المادة 41 من نفس المرسوم.

⁽³⁾ المادة 07 من نفس المرسوم.

⁽⁴⁾ الأمر 03-01 المؤرخ في 20 غشت 2001 المتعلق بتطوير الاستثمار، ج ر ج ج، العدد 44 الصادرة في 22 غشت 2001 المعدل والمتمم بموجب الأمر 06-08 مؤرخ في 15 يوليو 2006، ج ر ج ج، العدد 47 الصادرة في 19 يوليو سنة 2006.

الباب الأول - الفصل الأول: إشكالية تحديد مفهوم موحد للسلطات الإدارية المستقلة

جعلت من الدولة العون الإقتصادي الأساسي وأنيط بالقطاع العام مهمة تنفيذ الأهداف المرسومة في المخططات فمن خلال المؤسسة العمومية مارست الدولة وظائف اقتصادية متعددة منها الإستثمار، الإنتاج، التوزيع، الاستيراد، التصدير، حيث كان الإقتصاد يتم من خلال مبدئين أساسيين أولهما تركيز القرار الإقتصادي وثانيها التسيير الإداري للإقتصاد⁽¹⁾، إلا أنه في هذا الإطار يمكن القول إذا كانت السلطة السياسية والإدارية قد استطاعت إقصاء القطاع الخاص إداريا، فإنها لم تتمكن من إقصائه ميدانيا إذ نجد أنه استمر في نشاطه بشكل مواز في الخفاء وصار يفرض نفسه شيئا فشيئا في الميدان أمام مرأى هذه السلطات، مستغلا في ذلك نقائص قطاع التوزيع الإشتراكي الذي لم يتمكن بدوره من بلوغ الأهداف المرجوة منه مما أوجد قناعة فيما بعد لدى السلطات لأول مرة بضرورة إعادة النظر في التنظيم الشامل للتوزيع بداية من سنة 1978، لتتجسد بصورة واضحة في الميدان بداية الثمانينات على إثر تحرير سوق الجملة للخضر والفواكه وأسعارها وذلك بالاعتراف بفئة الوسطاء الخواص.⁽²⁾

لكن رغم السياسة التي انتهجتها الجزائر بعد الإستقلال والتي تدرج في إطار نضالها كدولة نامية لبناء إقتصاد وطني صلب، إلا أن تطبيق النظام الإشتراكي نجم عنه انحرافات أبرزها سوء التسيير وتبذير المال العام الذي انعكس على انحياز المشاريع التنموية.

وأمام هذا الوضع الصعب كان لزاما على الدولة الجزائرية تغيير إيديولوجيتها وفق ما تتماشى مع حاجاتها خصوصا بعد تأزم الوضع الإقتصادي إثر انخفاض سعر البترول وانحياز الإتحاد السوفياتي وبرز مؤشرات التوجه إلى عولمة الإقتصاد من خلال توحيد قواعد التجارة فمقتضيات النظام العالمي الجديد يقوم في جوهره على مبادئ النظام الإقتصادي الليبرالي⁽³⁾، فبعد الإصلاحات الإقتصادية التي عرفتها الجزائر ودخولها اقتصاد السوق فتح المجال أمام القطاع الخاص الذي كثرت مؤسساته وتعددت

(1) عبد الوهاب مرابط ، مداخلة بعنوان سلطات الضبط الإقتصادي في الجزائر (قناعة أم تقليد)، مرجع سابق، ص 04.

(2) عبد الرشيد بن ذيب، دراسة نظام سوق الجملة للخضر والفواكه في الجزائر (1962-1980)، رسالة ماجستير في العلوم الإقتصادية، فرع التسيير، معهد العلوم الإقتصادية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 1991-1992، ص 229.

(3) عبد الوهاب مرابط، سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر (قناعة أم تقليد)، مرجع سابق، ص 04.

نشاطاته فتغير دور الدولة من مسيرة إلى دولة ضامنة بانسحابها من القطاعات الاقتصادية الهامة لفائدة السوق.⁽¹⁾

ثالثا: ظهور الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر

باعتبار المشرع الجزائري يتأثر في الغالب بنظيره الفرنسي كان ذلك من خلال وضعه للنصوص المكرسة لفكرة الضبط الاقتصادي من خلال إنشاء هيئات إدارية مستقلة سنة 1990 وأول هيئة في مجال الإعلام تمثلت في المجلس الأعلى للإعلام⁽²⁾، والذي كيفه المشرع صراحة بأنه هيئة إدارية مستقلة حسب ما جاء في نص المادة 59 من القانون 90-07 "يحدث مجلس أعلى للإعلام وهو سلطة إدارية مستقلة تتمثل في كونها سلطة إدارية ضابطة"⁽³⁾، كما صدر القانون 90-10 الذي يتعلق بالنقد والقرض⁽⁴⁾ والذي أنشأ مجلس النقد والقرض من جهة واللجنة المصرفية من جهة أخرى، إلا أن المشرع لم يكتفهما صراحة بأتهما هيئتان إداريتان مستقلتان لتنشأ بعدها سنة 1993 لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة COSOB بموجب مرسوم تشريعي رقم 93-10.⁽⁵⁾

كما جاء الأمر 95-06 سنة 1995 الذي أنشأ مجلس المنافسة Le Conseil de la Concurrence⁽⁶⁾، ثم سلطة ضبط التأمينات⁽⁷⁾ ليتم إنشاء لجنة ضبط البريد والمواصلات السلكية

(1) منى بن لطرش، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي وجه جديد لدور الدولة، المدرسة الوطنية للإدارة، عدد 02، سنة 2002، ص 57.

(2) Rachid Zouaïmia, les Autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Opt_cit, p10.

(3) القانون 90-07 مؤرخ في 03 أبريل 1990 المتعلق بالإعلام، ج ر ج ج، العدد 14 الصادرة في 04-04-1990 المعدل بالمرسوم الرئاسي رقم 93-252 الممضي في 26-10-1993 المتعلق بالمجلس الأعلى للإعلام، ج ر ج ج، العدد 69 الصادرة في 27 أكتوبر 1993.

(4) ناصر لباد، القانون الإداري، ج1، التنظيم الإداري، ط3، الجزائر، سنة 2005، ص 160.

(5) مرسوم تشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر ج ج، العدد 34 الصادرة في 23-05-1993 معدل ومتمم بالأمر 96-10 المؤرخ في 10 يناير 1996، ج ر ج ج، العدد 03 الصادرة في 14 يناير 1996 والقانون 03-04 المؤرخ في 17 فبراير 2003، ج ر ج ج، العدد 11 الصادرة في 19 فبراير 2003 تم استرداكه في، ج ر ج ج، العدد 34 الصادرة في 18 مايو 2003.

(6) الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 25 يناير 1995 المتعلق بالمنافسة، ج ر ج ج، العدد 09 الصادرة في 23 فبراير 1995 ملغى بالأمر 03-03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق بالمنافسة، ج ر ج ج، العدد 43 الصادرة في 20 يوليو 2003.

(7) الأمر 95-07 المؤرخ في 25-01-1995 المتعلق بالتأمينات معدل ومتمم بالقانون 06-04 ج ر ج ج العدد 15 الصادرة في 12 مارس 2006.

الباب الأول - الفصل الأول: إشكالية تحديد مفهوم موحد للسلطات الإدارية المستقلة

واللاسلكية بموجب القانون 03-2000،⁽¹⁾ لتكون سنة 2001 سنة إنشاء الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية بموجب قانون المناجم رقم 10-2001،⁽²⁾ كما تم ضبط قطاع الكهرباء ونقل الغاز عن طريق القنوات بإنشاء سلطة لضبط النقل.

وفي سنة 2005 تم إنشاء هيئة لضبط المياه بموجب القانون 05-12⁽³⁾، كما تم إنشاء سلطي الضبط في قطاع المحروقات بموجب القانون 05-07⁽⁴⁾، وفي سنة 2012 أنشئت سلطة ضبط الصحافة المكتوبة⁽⁵⁾.

فبالعودة إلى الوراء لم يعرف المشرع الجزائري مصطلح الضبط بإعطائه مدلولاً قانونياً موحداً إلا أنه انطلاقاً من تعديل قانون المنافسة بواسطة القانون 08-12⁽⁶⁾، والذي يعرفه في المادة الثانية منه: "على أنه كل إجراء أيا كانت طبيعته صادر عن أية هيئة عمومية يهدف بالخصوص إلى تدعيم وضمان توازن قوى السوق وحرية المنافسة ورفع القيود التي بإمكانها عرقلة الدخول إليها وكذا السماح بالتوزيع الإقتصادي الأمثل لموارد السوق بين مختلف أعوانها"⁽⁷⁾.

(1) القانون 03-2000 المؤرخ في 05 غشت 2000 لمحدد للقواعد المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر ج ج ، العدد 48 الصادرة في 06 غشت 2000 المعدل و المتمم.

(2) القانون رقم 10-2001 المؤرخ في 03 يوليو 2001 المتضمن قانون المناجم، ج ر ج ج ، العدد 35 الصادرة في 04 يوليو، 2001

(3) القانون 01-2002 المؤرخ في 05 فبراير 2002 المتعلق بالكهرباء ونقل الغاز عن طريق القنوات، ج ر ج ج ، العدد 08 الصادرة في 06 فبراير 2002.

(4) القانون 05-07 المؤرخ في 18 ابريل 2005 المتعلق بالمحروقات، ج ر ج ج ، العدد 50 الصادرة في 19 يوليو 2005.

(5) المادة 40 من القانون العضوي رقم 12-05 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بالإعلام، ج ر ج ج ، العدد 02 الصادرة في 15 يناير 2012.

(6) القانون 08-12 المؤرخ في 25 يونيو 2008، يعدل ويتمم الامر 03-03 المتعلق بالمنافسة، ج ر ج ج ، العدد 36 الصادرة في 02 يوليو سنة 2008

(7) وليد بوجمدين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، مرجع سابق، ص 31.

المطلب الثاني:

السلطات الإدارية المستقلة بين التقليد والحتمية

يقال بأن القاعدة القانونية تولد بسبب الواقع وتموت بسبب الواقع وتعمل على تغيير الواقع وإذا كان الأمر كذلك يجب علينا الخوض في مدى انطباق هذه المقولة على السلطات الإدارية المستقلة عموماً وسلطات الضبط الاقتصادي خاصة.

إن البحث عن الخلفيات السياسية والاقتصادية التي أدت بالجزائر إلى إدراج السلطات الإدارية المستقلة ضمن هيكلها المؤسساتي يكتسي أهمية بالغة يستهدف فهم السياق الذي حمل المشرع على تبني هذا النموذج، فهل هو يدل على التقليد الذي يمكنه من مواكبة العولمة القانونية؟ أم هي ضرورة حملته على هذا الاختيار ومن تم إمكانية الاستمرار في هذا المسار؟ فالأسباب والمبررات هي من ترسم المهام وتحدد الوسائل وتبرر تعددها.

كل هذا يجعلنا نبحت عن مبررات استحداث هذه السلطات، والتي تتأرجح الآراء حولها بين التقليد (الفرع الأول) والحتمية (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

السلطات الإدارية المستقلة "تقليد"

لم تكن المؤسسات الجزائرية مؤهلة لتساير هذا التحول وفق خطوات منطقية مدروسة ونظراً لمعطيات التاريخ وبتأثير ظاهرة العولمة وبالضبط من الشركاء الاقتصاديين، وتحت ضغط الظروف الداخلية لجأ المشرع الجزائري إلى تبني القواعد الفرنسية ضمن المنظومة القانونية الوطنية وهذه القواعد الرأسمالية في جوهرها فرضت نفسها على أغلب دول العالم الثالث التي تسعى للدخول إلى نادي اقتصاد السوق، وعليه نشهد اليوم ما يشبه نظام إرساء استقبال للقواعد القانونية الليبرالية،⁽¹⁾ وما تتطلبه من إجراءات لازمة لوضعها موضع التطبيق، وتعتبر "السلطات الإدارية المستقلة" ذات مفهوم

⁽¹⁾ Rachid Zouaïmia, les Autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Opt_cit., 2005, p05

جديد طارئ على المنظومة القانونية الجزائرية، يحمل في طياته تناقضات ونقاط مبهمة تتطلب تسليط الضوء عليها ولا يخلو المصطلح من إشكالات قانونية عديدة، وهي مكلفة بتسوية النزاعات المحتملة بين شركاء السوق إضافة إلى ضبط النشاط الاقتصادي في مختلف قطاعاته، وقد أراد المشرع أن تكون بديلا لجهاز قضائي بطيء لا يتلاءم مع الديناميكية السريعة لعالم الاقتصاد.

وإن كان يغلب على الظن أن لجوء المشرع الجزائري إلى اعتماد هذه الهيئات كان بدافع التقليد خصوصا ما بجدر الإشارة إليه أن المشرع الجزائري تبني التجربة الفرنسية صراحة حين إنشائه هذه السلطات وبالضبط في الفترة الممتدة من 1990 إلى سنة 2000.

إذ يجدر بنا التساؤل إن كان اللجوء إلى هذه الهيئات مجرد تقليد أعمى للنظم المقارنة واستيراد بدون جهركة لنماذج قانونية غربية خاصة النموذج الفرنسي من حيث انطباق مقولة التقليد على السلطات الإدارية المستقلة عموما وسلطات الضبط الاقتصادي خاصة، كهيئات لم يتردد المشرع الجزائري منذ سنة 1990 في إدراجها ضمن المحيط المؤسسي جنبا إلى جنب مع هياكل الإدارة التقليدية⁽¹⁾.

إن البحث عن الخلفيات السياسية والاقتصادية التي أدت بالجزائر إلى إدراج سلطات الضبط الاقتصادي أو السلطات الإدارية المستقلة بصفة عامة ضمن محيطها المؤسسي يكتسي أهمية بالغة فإذا كانت الخلفيات والمبررات هي من ترسم ملامح خط سير التشريع فإنها أيضا تنير الدرب للقاضي أثناء بحثه عن أنسب الحلول للمنازعات المعروضة عليه لأن فهم المصدر المادي والتاريخي للقاعدة القانونية يشكلان قوة كبيرة للاجتهاد القضائي خاصة في المجال التشريعي كجهة مختصة وأساسية من مصادر القانون وباعتبار المشرع الجزائري يتأثر في الغالب بالمشرع الفرنسي، فهذا يرجع إلى التقليد الإيمائي (Le mimétisme) التي تعود عليها النظام الجزائري باستنساخ هذه الهيئات من النموذج الفرنسي،⁽²⁾ وخير دليل على التقليد المستوحى من التشريع الفرنسي، فكما كان أول استعمال لعبارة

(1) عبد الوهاب مرابط، سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر (قناعة أم تقليد)، مرجع سابق، ص 02.

(2) زين العابدين بلماحي، النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة (دراسة مقارنة)، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، 2015-2016 ص 28.

الباب الأول - الفصل الأول: إشكالية تحديد مفهوم موحد للسلطات الإدارية المستقلة

السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا كان في القانون الصادر بتاريخ 06 يناير 1978 والمتمثل في قانون الإعلام الآلي للحريات، كان أن أول ظهور واستعمال لعبارة السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر سنة 1990 للمجلس الأعلى للإعلام.

كما يمكن تلخيص أهم سلطات الضبط المستقلة في فرنسا والتي تتطابق مع أهم السلطات الإدارية في الجزائر منها وسيط الجمهورية آنذاك، سلطة الأسواق المالية، اللجنة المصرفية، لجنة ضبط الطاقة ومجلس المنافسة، فبالنسبة لهذا الأخير- مجلس المنافسة- تظهر ملامح التقليد جليا من حيث أن مجلس الدولة الفرنسي يرى أن تحديد الجهة القضائية المختصة بالنظر في الطعون المقدمة لبطلان قرارات السلطات الإدارية المستقلة يعتبر معيارا للتأكد من تمتع هذه الأخيرة بالطبيعة الإدارية، فنجد مجلس المنافسة رغم كون الرقابة القضائية الممارسة على القرارات الصادرة عنه تأخذ طابعا استثنائيا إذا قارناها مع تلك القرارات الصادرة عن سلطات الضبط القطاعية كونها لا تخضع جميعا لرقابة القضاء الإداري فالطعن ببطلان قرارات مجلس المنافسة الصادرة بشأن قمع الممارسات المقيدة للمنافسة يكون أمام القضاء العادي وبالتحديد أمام مجلس قضاء الجزائر وكل هذا لا ينفي تمتعه بالطابع الإداري المكرس له قانونا، حيث يرى الأستاذ رشيد زوايمية أن هذا الإختصاص الذي يؤول إلى القضاء العادي ما هو إلا تعبيرا عن ظاهرة متفشية عند المشرع الجزائري « Le phénomène de mimétisme⁽¹⁾، فبعد التحول من مفهوم الدولة المتداخلة إلى مفهوم الدولة الضابطة الذي اخذ في الانتشار في مختلف الأنظمة القانونية الدولية، وهذا بتأثير من ظاهرة العولمة وهذا التحول يأخذ إشكالا جديدة باستحداث هيئات ذات طبيعة خاصة تشكل صنف قانوني جديد وتمارس وظيفة الضبط بدلا من الدولة دون أن تكون في تبعية مباشرة لها.⁽²⁾

⁽¹⁾ Rachid Zouaïmia, Remarque critiques sur les contentieux des décisions du conseil de la concurrence en droit Algérien, Revue de conseil d'état, N° 07, 2007, pp 61 62.

⁽²⁾ سلطان عمار، السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، مجلة جبل الأبحاث القانونية العميقة، العدد 33، طرابلس، لبنان، ماي 2019، ص 58.

الباب الأول - الفصل الأول: إشكالية تحديد مفهوم موحد للسلطات الإدارية المستقلة

ففي الجزائر وبضغط من القوى الاجتماعية ومن تبعات الأزمة الاقتصادية الخانقة التي عرفتها المرحلة، عمد المشرع الجزائري إلى نقل قواعد القانون الفرنسي بالخصوص في حركة تقليد أعمى لم تستثنى الهيكل ولا حتى النظم الداخلية لهذه الهيكل.⁽¹⁾

فعندما انتهى الاجتهاد القضائي المتوج بمجلس الدولة في فرنسا إلى أهمية خلق قواعد اختصاص لبعض سلطات الضبط الاقتصادي المستقلة، حيث لجأ المشرع الفرنسي إلى توزيع مختلف النشاطات الاقتصادية المهمة على هيئات إدارية مستقلة مع منحها تفويضا لصلاحيات هامة مختلفة ورثتها من امتيازات السلطة العامة، يتم بمقتضاها تجميع هيكل قانوني متناسق يسمح لها بالتحري عن المخالفات من تلقاء نفسها أو بإخطار من جهات ذات علاقة بقطاع النشاط المعني، ومن أمثلة ذلك ما منحه المشرع الفرنسي لمجلس المنافسة.⁽²⁾

ومن باب التقليد لم يزد المشرع الجزائري شيئا على تبني النصوص الفرنسية ضمن المنظومة القانونية الوطنية، ومن هذا المنطلق تقرر لصالح مجلس المنافسة تسليط عقوبة غير سالبة للحرية على كل شخص طبيعي أو معنوي يقع تحت طائلة الممارسات المنافية للمنافسة.

إن هذا الأمر يعتبر جد مقبول في البيئة الفرنسية عندما تتداخل صلاحيات و اختصاصات مجلس المنافسة مع صلاحيات يختص بها سلطات ضبط معنية، حيث يتدخل النواب عند اللزوم والمجلس الدستوري وكذا مجلس الدولة، وكل هذا موازاة مع الاجتهاد الفقهي والذي يؤدي في نهاية الأمر إلى اجتهادات فقهية وقضائية تجد طريقها إلى التجسيد عبر قواعد تشريعية.

بينما الأمر يصعب الإجابة عليه في ظل التشريع الجزائري، وهذا نظرا للتقليد الإيمائي من جهة ونظرا لإتباعه -المشرع الجزائري- أسلوب حرق المراحل والقفز على الخطوات المنطقية التي يفترض أن يسلكها القانون في تطوره من جهة أخرى.⁽³⁾

(1) سلطان عمار، المرجع نفسه، ص59.

(2) Rachid Zouaïmia, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Alger, Opt_cit, p80.

(3) سلطان عمار، مرجع سابق، ص71.

يبدو أن إنشاء السلطات الإدارية المستقلة جاء بين باب التقليد، أي حتمية التقليد وليس حتمية الضرورة، وهذا راجع لبعض الأوضاع التي عايشتها القطاعات الاقتصادية والتحويلات التي عرفتها، فالمشرع الجزائري عندما قرر الاعتماد على هذا النوع من النموذج لتسيير مختلف القطاعات الاقتصادية بالدرجة الأولى تليها قطاعات أخرى، فإن ذلك عن طريق التقليد ليس إلا، ورغبة منه بأن يواكب التطورات الحاصلة في العالم أمام تنامي ظاهرة العولمة، ويبين أن البلاد تتجه نحو طريق الانفتاح الديمقراطي الذي أملت الضغوطات الممارسة من قبل الهيئات الدولية مثل صندوق النقد الدولي، وعليه فإن الاعتماد على هذا النموذج لم يأتي بصفته تطويرا لمختلف الهياكل الإدارية التقليدية التي تعرفها الدولة في تسيير الشؤون الاقتصادية وذلك، لتسيير الشؤون العامة بكل شفافية، إذ نلاحظ ونلمس مواصلة السلطة التنفيذية التدخل في تسيير الشؤون الاقتصادية ومشاركتها في ممارسة الضبط الاقتصادي، وعدم إبداء أي رغبة للتخلي عنها لأي هيئة كانت، رغم مختلف التطورات التي يمكن أن تحصل⁽¹⁾، ومن الدلائل الدالة على مواصلة هيمنة السلطة التنفيذية على مختلف القطاعات، أي بمعنى آخر يمكن القول بأن السلطات الإدارية المستقلة لها مبررات وجودها كانت بمناسبة التقليد المتفشي في التشريع الجزائري، لكن في هذه الحالة ما أملت ضرورة إظهار التغيير نحو الانفتاح مع ما تكنه السلطات التقليدية من إصرار على الهيمنة، حيث تظهر ممارسة السلطة التنفيذية لعملية الضبط الاقتصادي في مراقبة عملية الدخول إلى السوق من خلال صلاحياتها في منح مختلف الاعتمادات والتراخيص للمتعاملين الاقتصاديين الراغبين في ممارسة الأنشطة الاقتصادية، ففي مجال البريد والاتصالات الالكترونية فان عملية منح الرخص ليست حكرا على السلطة الضابطة لهذا القطاع المتمثلة في سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية، بل تقاسمها مع الوزير المكلف بالاتصال

(1) نبيل موساوي، حياذ السلطات الإدارية المستقلة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، سنة 2019، ص 231.

حسب المرسوم التنفيذي رقم 01-123،⁽¹⁾ يتعلق بنظام الاستغلال المطبق على كل أنواع الشبكات اللاسلكية الكهربائية وعلى مختلف خدمات الاتصالات الالكترونية أو الاستثمار. بينما تمتلك سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية صلاحية منح التراخيص والتصريح البسيط حسب المادتين 3 و 4 من المرسوم التنفيذي السالف الذكر⁽²⁾، وكذلك في مجال السمعى البصري فان إعداد القواعد العامة المفروضة على خدمة البث التلفزيوني أو البث الإذاعي الذي اعتبره المشرع بمثابة دفتر الشروط العام يكون من اختصاص السلطة التنفيذية، وذلك حسب المادة 47 من القانون 14-04 يتعلق بالنشاط السمعي البصري⁽³⁾، والتي تضيف طابع الاستشارة على سلطة ضبط السمعي البصري والذي يعتبره دورها هامشي فقط، فمن المفروض أن يكون رئيسيا في هذه العملية. فالملاحظ أنه عندما عزز المشرع الجزائري من مكانة السلطة التنفيذية في ممارسة عملية الضبط الاقتصادي إلى جانب السلطات الإدارية المستقلة، نجده في بعض الأحيان يستولي على بعض الصلاحيات التي من المفروض أن تكون من اختصاص سلطات الضبط، فذلك يظهر أن هذه الأخيرة (السلطة التنفيذية) ليست على أتم الاستعداد للتخلي على هذا الاختصاص،⁽⁴⁾ أي الضبط الاقتصادي، لصالح السلطات الإدارية المستقلة، وهو دليل على أن وجود هذه الهيئات جاء من باب التقليد التشريعي فقط.

(1) المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 01-123 مؤرخ في 09 مايو 2001، يتعلق بنظام الاستغلال المطبق على أنواع الشبكات اللاسلكية الكهربائية وعلى مختلف خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية، ج ج ر ج ج، العدد 27 الصادر في 13 مايو 2001، معدل ومتمم بموجب المرسوم التنفيذي 04-157 مؤرخ في 13 مايو 2004، ج ج ر ج ج، العدد 27 الصادر في 02 يونيو 2004، وبموجب المرسوم التنفيذي 05-98 مؤرخ في مارس 2005، ج ج ر ج ج، العدد 20 الصادرة في 20 مايو 2005، وبموجب المرسوم التنفيذي 07-162 مؤرخ في 30 مايو 2007، ج ج ر ج ج، العدد 37 الصادرة في 07 يوليو 2007.

(2) المادتين 3 و 4 من نفس المرسوم..

(3) القانون 14-04 الممضى في 14-02-2014، يتعلق بالنشاط السمعي البصري، ج ج ر ج ج، العدد 16 الصادرة في 23 مارس 2014

(4) مساوي نبيل، مرجع سابق، ص 233.

الفرع الثاني:

السلطات الإدارية المستقلة "حتمية"

إن إيجاد نوع جديد من هذه المؤسسات يعتبر ضرورة حتمية لا غنى عنها لإدارة التعايش بين القطاعين العام والخاص في ظل المنافسة، وأن السلطات الإدارية المستقلة ستقدم الإجابة الأمثل عن هذا الإنشغال الناتج عن مبدأ حرية الصناعة والتجارة وحتى حرية التعبير وستحقق بين مصلحتين متنافرتين باستمرار المصلحة العامة من جهة ومصلحة الخواص من جهة أخرى، مما يوفر حدا من التعاون العادل بين النشاط العام والخاص ليخدم في الأخير مصلحة المجتمع، ويعتبر اللجوء إلى السلطات الإدارية المستقلة لتكييفها مع الأوضاع الجديدة تجسيدا واضحا للتنظيم وتكريسا للقطيعة مع الماضي فالقوانين الجديدة تتسم بطبيعة أخرى مختلفة اختلافا جذريا عن القوانين التقليدية، وهو ما يسمح بالقول إعادة انتشار بكيفية مغايرة لما كان عليه، فالحاكم لم تعد قادرة على مسايرة الأوضاع الإقتصادية الناجمة عن إزالة التنظيم وإزالة العقاب الجزائي عن النشاط الإقتصادي الذي يتصف بالحركية والتعقيد.⁽¹⁾

فلا يختلف اثنان على أن السلطات الإدارية المستقلة جاءت بمعظمها ردا دقيقا على صعوبة ما كانت قد ظهرت في لحظة محددة أو في ظروف معينة جعلت المشرع يبحث عن وسيلة لدرئها فهي ظاهرة تصحيحية للوضع القائم في التنظيم الإداري للدولة، فبعيدا عن الإطار التقليدي للدولة تمنح هذه السلطات الإدارية المستقلة تأمينا بنوع من التوسط بين المواطن والدولة بشكل يضمن حقوقه الأساسية وكذلك بين المتعاملين الإقتصاديين في مجال المنافسة، ومنه يمكن التطرق إلى أهم الأسباب الأساسية وراء نشوء هذه السلطات منها:

⁽¹⁾ عبد الوهاب مرابط ، سلطات الضبط الإقتصادي في الجزائر (قناعة أم تقليد)، مرجع سابق، ص08.

أولاً: الشك في انحياز الدولة وعدم فعالية الأجهزة الإدارية التقليدية:

إن عدم ثقة المواطن بالسلطتين، السياسية والإدارية كان سبباً أساسياً في إنشاء السلطات الإدارية المستقلة لأنها ستكون الوسيلة الوحيدة التي تضمن عدم تحيز الدولة في تدخلاتها⁽¹⁾، فنجد مثلاً الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته التي أنشئت بموجب القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته⁽²⁾، تضمن الوقوف ضد التمويل السياسي للأحزاب من خلال المادة 40 منه. وكذلك الهيئة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات، فغالبا ما يؤخذ على الدولة انحياز مصالحها الخاصة عندما يتعلق الأمر بالمجالات التي تمس بحقوق الإنسان وحررياتهم، وهو ما جاء في المادة 30 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ما يلي: "ليس في هذا الإعلان نص يجوز تأويله على أن يخول لدولة أو جماعة أو فرد أي حق في القيام بنشاط أو تأدية عمل إلى هدم الحقوق والحرريات الواردة فيه"⁽³⁾ والذي كرسه العهدان الدوليان الخاصان بحقوق الإنسان.

كما أن عدم فعالية الأجهزة الإدارية التقليدية والإجراءات القضائية يشكلان سبباً أساسياً لضرورة إنشاء أجهزة تواكب العصرنة من حيث سرعة القرارات، وتكون محررة عملياً من كافة القيود والضغوطات التي تثقل كاهل الأجهزة الإدارية والقضائية التقليدية، فهذه الأجهزة الحديثة هي السلطات الإدارية المستقلة يسمح لها بحل النزاعات العالقة وباللجوء إلى فرض العقوبات المناسبة بشكل أسرع من المحاكم الجزائية العادية.⁽⁴⁾

(1) رنا سمير اللحام، مرجع سابق، ص 20.

(2) القانون 06-01 الممضى في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ج، العدد 14 الصادرة في 08 مارس 2006.

(3) المادة 30 من الاعلان العالمي لحقوق الانسان: تم إقراره بأغلبية أعضاء الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 16 ديسمبر 1966، انضمت إليه

الجزائر بتاريخ 09 ديسمبر 1989، مولود ديدان موثيق دولية، دار بلقيس، الدار البيضاء، الجزائر، ص 5

(4) رنا سمير اللحام، مرجع سابق، ص 22.

ثانيا: أسباب تقنية

باعتبار السلطات الإدارية المستقلة تتمتع بسلطة توقيع الجزاءات، فلا بد من توافر ضمانات تجعل هذه الأخيرة تستأثر بمقومات فنية لا تملكها السلطة التقليدية، ومن أمثلة ذلك ما جاء في القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير⁽¹⁾، فأمر الهدم هو جزاء خطير يستدعي أخذ رأي لجنة فنية متخصصة والذي هو بذاته ضمانا للشخص المخالف، وبالتالي إن مشاركة المهنيين والمختصين في السلطات الإدارية كما يراه الدكتور عمار بوضيف في تعليقه على المجالس المنتخبة: " حيث أننا لا نشك في الكفاءة المنتخبين أو عدم قدرتهم على القيام بالمهام المنوطة بهم بل بهدف الاستفادة من كفاءة في شتى الميادين خاصة أمام ما تعانيه الإدارة عندنا من مشاكل عدة"⁽²⁾. وبالتالي فإن الحاجات الاجتماعية المتزايدة، نتيجة ظهور مجالات جديدة ومعقدة لم تكن معروفة من قبل، تعتبر من الأمور التي حتمت على تطوير أساليب التنظيم الإداري، واعتبر الفقه أن الطريقة التقليدية في إصدار القرارات الإدارية الانفرادية (unilatéraux) أصبح لا يلي الحاجات التنظيمية في المجالات التقنية والمعقدة، وهذا ما أدى إلى بروز نوع جديد من القواعد التنظيمية وهي القاعدة التقنية (Normes techniques) التي تهتم بإضفاء الديمقراطية والشفافية بإشراك الأطراف الفاعلة في وضع النصوص التنظيمية⁽³⁾.

ثالثا: الحاجة إلى الوساطة والشفافية

حين يواجه المواطن سوء سير الأجهزة الحكومية وشعوره أنه قد تعرض للظلم من طرفها، ذلك يجر إلى التفكير في إيجاد جهاز مستقل مختلف عن بعض المؤسسات المعروفة، وهو ما يظهر من خلال

(1) القانون 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر ج ج، العدد 02، الصادرة في 02 ديسمبر 1990.

(2) عمار بوضيف، شرح قانون البلدية، ط1، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر سنة 2012.

(3) فريد زعموط، الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه، تخصص القانون العام للأعمال، جامعة عبد الرحمن ميره، بجاية

الباب الأول - الفصل الأول: إشكالية تحديد مفهوم موحد للسلطات الإدارية المستقلة

التطور التاريخي للدولة العربية الإسلامية، وبصفة عامة يحمل هذا الجهاز في بعض البلدان العربية اسم الأُميد سمان (Ombudsman) أو الموقف الإداري، أو ديوان المظالم⁽¹⁾.

ويستلهم قواعده حاليًا من المؤسسة الأوروبية التي تحمل الاسم نفسه، والتي تجد بدورها أصلها في مؤسسة الوسيط التي ظهرت أول مرة في اسكندنافيا.

وفي الوقت الحالي، اختار عدد من البلدان العربية سلوك النهج الغربي بإحداث هيئات الوساطة التي تحمل أسماء مختلفة بحسب البلدان وهي:

- وسيط الجمهورية في الجزائر.

- الوسيط في موريتانيا.

- الموقف الإداري في تونس.

- ديوان المظالم في المغرب.

وهذا الأخير لم يأخذ من ديوان المظالم القديم إلا الاسم، في حين أن اختصاصاته كاختصاصات الوسيط في أوروبا تقريباً⁽²⁾.

أما الحاجة إلى الشفافية فهي محققة منذ سنوات طويلة، ولكن البارز و الأهم مع السلطات الإدارية المستقلة، أن هذه الحاجة امتدت إلى أبعد من ذلك، حيث باتت تتطلب ضرورة تفسير الدوافع التي تكمن وراء صدور كل قرار يتم اتخاذه.

فرجل الإدارة مثلاً، فانه منوط به تحقيق مصلحة عامة، فهو لا يستطيع أن يتدخل إلا إذا قام دافع يبرر تدخله، ذلك لأن تدخله ينطوي في معظم الأحوال على عدم الحد من حرية الأفراد والاعتداء على أموالهم وأشخاصهم فهذا الدافع لا بد أن يبرر بكل شفافية، ففكرة الدافع تقوم كضمان وقرينة على أن تدخل الإدارة له ما يستوجبه⁽³⁾.

⁽¹⁾ منظمة الشفافية الدولية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مرجع سابق، ص 88.

⁽²⁾ المرجع نفسه، ص 88.

⁽³⁾ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، ملتزم الطابع و النشر، دار الفكر العربي مصر، د.ت.ن، ص 591.

وتأكيدا على أهمية عنصر الشفافية، فإن دولة الكويت مثلا، أنشأت حديثا هيئة مستقلة مؤلفة من خمسة أعضاء تدعى "هيئة الأسواق العالمية" مهمتها تأمين شفافية عملية البورصة وتدارك أي تعديلات على السرية المصرفية وأي عمل من أعمال الغش والخداع⁽¹⁾.

رابعا: الانفتاح على المنافسة

شدد الاتحاد الأوروبي على ضرورة تنظيم القطاعات الجديدة منفتحة على المنافسة، من قبل هيئات مستقلة، مما شكل هذا السبب الدافع الرئيسي "لإنشاء سلطة تنظيم الاتصالات" في فرنسا سنة 1996، تبعتها "السلطة العليا لمكافحة التمييز وتطبيق المساواة" سنة 2004⁽²⁾.

فاليوم لم تعد الدولة هي الخصم و الحكم، بل تم الفصل عضويا و وظيفيا بين اختصاصاتها كسلطة عامة وبين المكانة الممنوحة لها كمتعامل اقتصادي⁽³⁾، فأسندت مهمة الضبط للسلطات الضابطة وما تتمتع به من خصوصيات تميزها عن الهيئات العمومية الكلاسيكية المعروفة بالبيروقراطية وكذا قلة الكفاءات البشرية ونقص الإمكانيات المادية وغياب الحياد والشفافية والموضوعية، فهذه المميزات منحتها حرية أكبر للتدخل، وجعلت منها مركزا مستقلا لوضع القواعد والإشراف على تنفيذها في جو المنافسة المشروعة، فعلى سبيل المثال، نجد الامر 03-03 المتعلق بالمنافسة أشار إلى الهدف من إنشاء مجلس المنافسة وهو تشجيع و ضمان الضبط الفعال للسوق، مانحا كل الوسائل لذلك، وكذا السير الحسن للمنافسة وترقيتها⁽⁴⁾.

كما جاء في مشروع تعديل قانون النقد والقرض سنة 2010 عرض لأسباب المرفق لمشروع القانون صراحة على ما يلي: "... أصبح الإشراف المصرفي اليوم يمثل انشغالا هاما في جميع الأنظمة

(1) رنا سمير اللحام، مرجع سابق، ص 23.

(2) المرجع نفسه، ص 23.

(3) عبد الوهاب مرابط، سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر (قناعة ام تقليد)، مرجع سابق، ص 10.

(4) جلال مسعد محتوت، مدى استقلالية وحياد مجلس المنافسة، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، العدد 01، سنة 2009، ص 225.

المصرفية، وأصبح تدعيمه أولوية لكل دولة، تتميز مهمة الرقابة المصرفية بتقنياتها الكبيرة ذات الصلة بالتطورات الأخيرة التي مست القطاع والتجديدات المالية في مختلف الأنشطة المصرفية...".

باختصار حتى وإن بقيت الدولة ولوقت طويل مساهمة في وجود أقلية لبعض المتعاملين في السوق المفتوحة على المنافسة، فالرجوع إلى سلطات الضبط المستقلة يسمح بتجنب تنازع المصالح⁽¹⁾.

إن قبول سلطات الضبط وفرضها لنفسها في الأنظمة الإدارية لم يكن من قبل الحتمية وحسب بل أن قبولها كان فرض مجموعة من الاعتبارات، كالاستجابة لخلفيات اقتصادية ذلك أن المحيط العام الذي تعمل فيه المؤسسات العمومية أصبح متميزا بضعف الثقة في قدرة الدولة على حل المشاكل الجديدة، حيث لم تعد قادرة على إعطاء إجابات وحلول لكل القضايا والإشكاليات المطروحة فالعلاجات التقليدية، أصبحت متجاوزة، ولا تتوافق مع طبيعة وحجم المشاكل الجديدة، وهو ما فرض حتمية تبني مقاربات محددة ومبدعة مثلة في السلطات الإدارية المستقلة.⁽²⁾

في الأخير وكحوصلة لهذا المبحث، وللوقوف عند مبررات استحداث السلطات الإدارية المستقلة كان من الضروري تسليط الضوء على المراحل التاريخية التي ساهمت في وجود هذه الهيئات، حتى وإن كانت وفق تسميات مختلفة، وممارسات متعددة، ومن اختصاص سلطات متنوعة، كل حسب التنظيم المعتمد.

فبداية من التشريع الإسلامي باعتباره احد المصادر الأساسية لتشريعاتنا، حيث نجد من مظاهر اعتماد وظائف الضبط ما يسمى ديوان المظالم ونظام الحسبة، أما التشريعات المقارنة كل حسب الاعتراف لهذه الهيئات وتحت مسميات عدة كاللجان الوكالات، السلطات، الهيئات والمجالس.

(1) علجية شون، مركز سلطات الضبط المستقلة بين أشخاص القانون العام في القانون الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة و مالية، جامعة أحمد بوقره، بومرداس سنة 2018، ص ص40،41.

(2) سماعيل بن حفاف زايد بن عيسى، منصور داود، السلطات الإدارية المستقلة في النظام الدستوري و الإداري الجزائري (دراسة مقارنة)، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، السياسية الاقتصادية، جامعة الجزائر بن عكنون، المجلد 57، العدد02، السنة2020، ص473.

كما سارع المشرع الجزائري لاستحداث هذه الهيئات، بعد الانفتاح على الأسواق واعتماد التعددية وان كان البعض يرى أن اللجوء لهذه الهيئات كان بداعي التقليد، إلا أن الحتمية وضرورة مسايرة العولمة هي التي بررت وجود السلطات الإدارية المستقلة في النظام الجزائري.

المبحث الثاني:

تعدد تعريفات السلطات الإدارية المستقلة وخصائصها

لم يعتن المشرع بتعريف موحد لمفهوم السلطات الإدارية المستقلة، والتي تمثل صنف قانوني جديد، رغم تكريسه في مختلف القطاعات سواء تعلق الأمر بمجال الحقوق والحريات أو كل من النشاط الاقتصادي والمالي، وهذا قد يعود إلى التباين الكبير بين مختلف الهيئات الممارسة للضبط واختلاف الوسائل القانونية و المادية التي منحها إيها المشرع، وباستثناء ذلك فإن السلطات الإدارية المستقلة تبرز نقاط مشتركة كثيرة تسمح بضمها ضمن صنف قانوني جديد⁽¹⁾، وهذا برغم التسميات المختلفة التي استعملها المشرع، إلا أن مكانتها ضمن النسيج الإداري للدولة والوظائف التي تقوم بها وكذا الخصائص المشتركة التي تجمعها، قد تساعد في إعطاء تعريف شامل وموحد لهذه الهيئات.

إن تحديد مفهوم السلطة الإدارية المستقلة لا يخلو من الصعوبة، نظرا للاختلاف من سلطة ضبط إلى أخرى، وهذا راجع إلى اختلاف مجالات تدخلاتها والقطاع الذي تواجهه، الأمر الذي لم يسمح للمشرع بتعريفها في أي مناسبة، مع ذلك يمكن للعناصر الأساسية وهي خصائص تتميز بها أن تعتبر عناصر تعريفية وهي السلطة والإدارية والاستقلالية، حتى وان كان المشرع أضفى الطابع التجاري على البعض منها ولكن الغالبية ذات طابع إداري.

لذلك سوف تقتصر دراستنا على المحاولات الفقهية لتعريفها سواء وفق المعيار العضوي أو على سبيل الوظائف التي تقوم بها (المطلب الأول) فهي - السلطات الإدارية المستقلة- تطرح عدة تساؤلات تتعلق بمميزاتها هذه الأخيرة تعتبر عناصر لتحديد هويتها وهي تجمع بين ثلاثة خصائص : السلطة الإدارية، المستقلة، تفصلها في المطلب الثاني من هذا المبحث.

⁽¹⁾سلطان عمار، مرجع سابق، ص71.

المطلب الأول:

تعريفات السلطات الإدارية المستقلة

كان أول ظهور للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر سنة 1990 من خلال صدور قانون الإعلام رقم 90-07⁽¹⁾، والذي أنشئ بموجبه المجلس الأعلى للإعلام كأول سلطة إدارية مستقلة بنص المادة 59 منه: "يحدث مجلس أعلى للإعلام وهو سلطة إدارية مستقلة... ويتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي"، ليلغى هذا القانون فيما بعد بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93-252⁽²⁾، لتتوالى بعدها إنشاء هيئات إدارية مستقلة بمختلف النصوص القانونية وبعبارات متنوعة كسلطة ضبط ووكالات وطنية ولجان ضبط، فباختلاف وتنوع تعاريف سلطات الضبط المستقلة نتطرق إلى تصنيفين رئيسيين نراهما يعرفان هذه الهيئات كل من جهته، فالجانب الأول يعرفها وفق المعيار العضوي وهو موضوع الفرع الأول، أما الجانب الثاني فيعرفها وفق المعيار الوظيفي أي حسب وظيفتها، وهو ما نعرفه في الفرع الثاني.

الفرع الأول:

تعريف السلطات الإدارية المستقلة وفق المعيار العضوي

حسب الدكتور سليمان محمد الطماوي والتساؤل الذي طرحه: "هل ثمة نوع جديد من الأشخاص المعنوية العامة؟"⁽³⁾

إذ كانت أشخاص القانون العام حتى عهد قريب تنتمي إلى أحد القسمين:

فهي إما أشخاص إقليمية، أو أشخاص مصلحة أو مرفقيه، وهكذا كانت فكرة المؤسسة العامة بمثابة الوصف القانوني الذي يضيف على كل شخص معنوي عام لا ينتمي إلى الأشخاص العامة الإقليمية،

(1) القانون 90-07، يتعلق بالإعلام الملغى، مصدر سابق.

(2) المرسوم الرئاسي رقم 93-252، المتعلق بالمجلس الأعلى للإعلام، مصدر سابق.

(3) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 44

ولكن التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي انتابت العالم أثناء الحرب العالمية الثانية وما بعدها أدت إلى تطور خطير في الأفكار التي بني عليها القانون الإداري الكلاسيكي.⁽¹⁾

وبالرجوع لكلمة إدارية administration نجد لها معنيان متباينان:

المعنى العضوي و المعنى الوظيفي نتطرق في هذا الفرع للمعنى العضوي.

فالمعنى العضوي: مفاده أن الإدارة هي مجموعة منظمات ensemble des organismes تقوم بتحقيق تدخل الدولة الحديثة في حياة الأفراد اليومية، وذلك تحت إشراف السلطات السياسية فيها، ويندرج تحت هذا المدلول: السلطات المركزية، والسلطات اللامركزية الإقليمية وغير الإقليمية كالهيئات و المؤسسات العامة⁽²⁾، فنجد السلطات الإدارية المستقلة بمختلف صورها وتسمياتها وكان أشهرها "لجان أو هيئات التنظيم" وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن هذه اللجان ليست مؤسسات عامة ولكنها من أشخاص القانون العام، ومن ثم فقد تساءل الفقهاء عن ما إذا كانت ثمة طائفة جديدة من الأشخاص المعنوية العامة تقف بجوار الأشخاص العامة الإقليمية والمؤسسات العامة ورجحت الأغلبية هذا الرأي.⁽³⁾

وكذلك بمقتضى المعيار العضوي الذي يرجع في تحديد العمل إلى مركز القائم به والسلطة التي أصدرته، فإذا كان العمل صادرا من البرلمان مثلا فهو عمل تشريعي، وان كان صادرا من إحدى الهيئات الإدارية فهو إداري.

وإذا أخذنا بهذا التعريف لا يمكن القول بأن العمل الإداري هو كل عمل صادر من موظف أو هيئة تابعة للإدارة أثناء أداء وظيفتها، وهذا المعيار يقف عند صفة القائم بالعمل (كعضو) دون أن ينظر إلى طبيعة العمل⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ سلمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص44.

⁽²⁾ المرجع نفسه، ص40.

⁽³⁾ المرجع نفسه، ص45.

⁽⁴⁾ حسين فريجة، شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة دار الخلدونية للنشر والتوزيع الجزائر، سنة 2011، ص ص 33،34.

الباب الأول - الفصل الأول: إشكالية تحديد مفهوم موحد للسلطات الإدارية المستقلة

وكل هذا يحدد المعنى العضوي الذي يدخل تحته الشخص المعنوي العام بمفهومه الجديد بضمان خضوعه لرقابة القضاء الإداري كأصل عام.

ومنه تعرف السلطات الإدارية المستقلة على أنها هيئات وطنية لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للسلطة الوصائية، تتمتع باستقلالية عضوية سواء عن السلطة التنفيذية أو التشريعية لكنها تخضع للرقابة القضائية⁽¹⁾، حيث يرى الفقيه "Autin" أن مجرد خضوع هذه السلطات لرقابة القضاء الإداري يعتبر كافيا بحد ذاته لاعتبارها سلطات إدارية مستقلة بمعنى آخر، أي اعتبر أنه إذا نص القانون على خضوع هذه الهيئات لرقابة القضاء الإداري من دون أن يعتبرها سلطات إدارية مستقلة بصريح العبارة فإن ذلك يكفي للإنضمامها إلى مجموعة السلطات الإدارية المستقلة وفق المعيار العضوي⁽²⁾، كما يمكن القول بأن السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر تعتبر مؤسسات جديدة من مؤسسات الدولة ظهرت في التنظيم الإداري الجزائري مع بداية تسعينيات القرن الماضي، وهي مختلفة تماما عن السلطات الإدارية التقليدية كونها لا تخضع للرقابة الإدارية، ولا تخضع لمبدأ التدرج الهرمي (السلطة الرئاسية) الذي تتميز به الإدارة العامة، كما أن هذه السلطات الإدارية المستقلة ليست باللجان الاستشارية ولا بالمرافق العامة⁽³⁾.

إن انسحاب الدولة لم يكن على إطلاقه، إذ كان على السلطة العامة أن تعهد إلى تأطير آليات إقتصاد السوق وذلك مراعاة لمقتضيات المرفق العام والمصلحة العامة، إذ لا يمكن ترك السوق بدون ضبط، وعليه أسندت مهمة تنظيمه للسلطات الإدارية المستقلة والتي عرفت بسلطات الضبط المستقلة، كبديل عن الهيئات الإدارية التقليدية⁽⁴⁾، فكان مفهوم السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر ظهر لأول مرة بإنشاء المجلس الأعلى للإعلام سنة 1990، وهو ما تطرقنا إليه آنفا.

⁽¹⁾ عز الدين عيسوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة: مآل مبدأ الفصل بين السلطات، مجلة الإجتهد القضائي على حركة التشريع، عدد 04 في 01-03-2008، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 204.

⁽²⁾ رنا سمير اللحام، مرجع سابق، ص 29.

⁽³⁾ ناصر لباد، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة الإدارة، العدد 01، CDRA، الجزائر، سنة 2001، ص 07.

⁽⁴⁾ Rachid Zouaïmia, Droit de la régulation économique, édition Berti, Alger, 2006, p23.

ومن خلال الوقوف على نشأة هذه الهيئات في النظام الجزائري، يمكن تصنيفها إلى مجموعتين: تضم الأولى منها جهازا للضبط العام يتمثل في مجلس المنافسة، والذي يسهر على مدى احترام مبدأ المنافسة وحمائته بشكل عام، أما المجموعة الثانية فتضم أجهزة الضبط الخاص والتي يصطلح عليها سلطات الضبط القطاعية (Autorités de régulation sectorielles) والتي أسندت لها مهمة السهر على احترام السير الحسن للنشاط المعني لضبطه⁽¹⁾.

يهتم هذا الاتجاه والمتمثل في تعريف السلطات الإدارية المستقلة وفق المعيار العضوي بتحديد طبيعة الأجهزة التي تقوم بضبط ومتابعة وجمع المعلومات وتحليل النتائج، فالسلطات الإدارية المستقلة ما هي إلا تلك " السلطات الإدارية المزودة بنموذج تنظيم مشترك متحررة من السلطة التسلسلية مهمتها ضبط ومراقبة مجال معين لحماية الحقوق والحريات الأساسية أو ضبط قطاع اقتصادي أو مالي معين وكذلك عرفها الأستاذان "فنست وجيليان"

« Ces autorités qui sont des institutions de l'état agissent en son nom mais dont le statut s'efforce de garantir l'indépendance d'action aussi bien vis-à-vis du gouvernement que de parlement, ont été créés en vue d'assurer dans leur domaine de compétence, son intervention directe de l'administration »⁽²⁾

ومما تقدم يمكن ان نستخلص تعريف السلطات الإدارية المستقلة بأنها هيئات إدارية حول لها القانون مهمة الضبط في قطاعات حساسة بمنحها حرية اتخاذ القرار ومن تم تحمل صفة أشخاص القانون العام بخضوعها لرقابة القضاء، وهو ما عرفها مجلس الدولة الفرنسي:

« Organismes administratif qui agissent au nom de l'état et disposent réel pouvoir, sans pour autant relever de l'autorité du Gouvernement »⁽³⁾

(1) Rachid Zouaïmia, Ibid, p 143.

(2) Raymond Guillien et Jean Vincent, Lexique des termes juridiques, 16eme éditions, Dalloz, 2017, p70

(3) محمد بن الأحضر و يعقوب بن ساحة، التحول الاقتصادي للدولة الجزائرية، إشكالية مفهومية السلطات الإدارية المستقلة نموذجاً، مجلة أفق للعلوم العدد17، المجلد 5، جامعة زيان عاشور، الجلفة سبتمبر 2019، ص175.

الفرع الثاني:

تعريف السلطات الإدارية المستقلة وقف المعيار الوظيفي

هناك من يعرف السلطات الإدارية المستقلة على أنها هيئات إدارية منشأة بواسطة القانون لا تخضع للسلطة التنفيذية، على الرغم من منحها الإختصاص التنظيمي والقمعي الذي يسمح لها بضمان مهمة ضبط نشاط قطاع اقتصادي ولا تشكل مع ذلك صنف من القانون العام ولكن تتصل بصنف فقهي وظيفي⁽¹⁾، فمصطلح الضبط The regulation من أصل إنجليزي يعود ظهوره إلى سنة 1933 وهو النشاط الذي تمارسه الهيئات العامة، أما معناه في اللغة الفرنسية فهو الدور الجديد للدولة في المجال الإقتصادي مجسدة بأجهزة مستحدثة غير تلك التقليدية المعهودة، ولا يقصد به التنظيم "La réglementation"، فالتنظيم يعتبر جزء أو مهمة من بين المهام الضبطية⁽²⁾.

إن استعمال عبارة "سلطات الضبط المستقلة" للدلالة على السلطات الإدارية المستقلة ليس خطأ لأن هذه العبارة أشمل، فإضافة إلى وجود سلطات ذات طابع إداري نجد أيضا سلطات كيفها المشرع صراحة على أنها ذات طابع تجاري⁽³⁾.

لبيان مفهوم الهيئات الإدارية المستقلة وإعطاء تعريف لها يتوجب علينا دراسة المفهوم الوظيفي الذي ينظر إلى تصرفها، والأهداف التي يجب تحقيقها، ولهذا لا بد من بيان المفهوم الاصطلاحي للهيئات الإدارية المستقلة عن طريق أخذ آراء الفقهاء والباحثين كلا حسب الزاوية التي ينظر إليها لبيان مدلول هذه الهيئات .

كما يمكن تعريفها من الجانب الرقابي، بأنها أجهزة تنظيمية تعمل وفق منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم الاقتصادية والمحاسبية والإدارية، تهدف من خلالها المحافظة على المرافق العامة ورفع كفاءتها وتحقيق الفاعلية من النتائج المحققة منها⁽⁴⁾.

(1) علجية شنون، مرجع سابق، ص 10.

(2) موسى رحومني، مرجع سابق، ص 27.

(3) المرجع نفسه، ص 29.

(4) مقال منشور في الموقع: [http:// arab-ency.comsyaw/detail/165288](http://arab-ency.comsyaw/detail/165288)، تاريخ الاطلاع: 2018/01/24، الساعة 12:45

الباب الأول - الفصل الأول: إشكالية تحديد مفهوم موحد للسلطات الإدارية المستقلة

وعرفها آخرون: "بأنها التحقق من التنفيذ يتم وفقا لما هو مقرر في الخطة وفي حدود التعليمات والقواعد الموضوعية، وذلك بقصد اكتشاف نواحي الضعف والأخطاء وعلاجها، وتفادي تكرارها على أن تتناول كافة أوجه النشاط في المرفق العام"⁽¹⁾.

وعرفها آخرون: "بأنها الإشراف والتوجيه الذي يمارس من قبل سلطة خارجية مستقلة عن الحكومة للتعرف على كيفية سير العمل من الجهة الخاضعة للرقابة والتأكد بأن الموارد المتاحة المالية والبشرية والمادية قد استخدمت وفقا لما هو مخطط لها، ومما تقدم تبين لنا أن الهيئات المستقلة هي مجموعة عمليات تتخذ شكل قرارات أو إجراءات يكون من شأنها تحقيق الأهداف الواضحة والمحددة للدولة ضمن نطاق تحقيق المشروعية"⁽²⁾.

وإجمالا أن الهيئات الإدارية المستقلة تعني تنفيذ العمل الموكل لها لتحقيق أهداف معينة تسعى الهيئة الخاضعة للرقابة إلى تحقيقه أو هي تحديد العمل المطلوب القيام به من كل الموظفين داخلها، وذلك لضمان ضبط السوق.

كما يصرح البروفيسور "برنارد ستيرن" أن هذه السلطات تضطلع بوظيفة محو نقائص الضبط الذاتي للسوق.

« Libéralisation de l'économie et affirmation d'autorités de régulation
cheminent de pair »⁽³⁾

كما تعرف وفق المعيار الوظيفي بأنها: "التحقيق من أن التنفيذ يتم طبقا للخطة المقررة والتعليمات الصادرة وفق المبادئ المعتمدة، فهي عملية ضبط واستكشاف ما إذا كان كل شيء يسير حسب الخطط الموضوعية، وذلك لغرض الكشف عن نقاط الضعف والأخطاء وعلاجها وتفادي تكرارها

⁽¹⁾ يوسف شباط، المالية العامة (الكتاب الثاني)، جامعة دمشق (1994-1995)، ص 235

⁽²⁾ هشام جميل كمال ارحم، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق، (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه فلسفة في القانون العام، جامعة تكريت، العراق، سنة 2012، ص 16.

⁽³⁾ Rachid Zouaïmia, Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie. édition belkeisse, Alger, 2012, p15

الباب الأول - الفصل الأول: إشكالية تحديد مفهوم موحد للسلطات الإدارية المستقلة

وعمل الهيئات المستقلة ضروري لكل جهد جماعي مهما كان الغرض منها ما دام ينصب على ضمان المشروعية وسيادة القانون، فلا تكون أعمال وتصرفات هذه السلطات صحيحة ومنتجة لأنها القانونية في مواجهة المحاطين بها، إلا بمقدار مطابقتها لقواعد القانون فان هي صدرت بالمخالفة لها أصبحت غير مشروعة".⁽¹⁾

في هذا الاتجاه يتم التركيز على الجانب الوظيفي المستعمل لتحقيق الأهداف، فهو يهتم بوجود عمليات معينة يلزم توافرها لإمكان تحقيق الرقابة وتضمن تحديد الأهداف المطلوب الوصول إليها. فأصحاب هذا الاتجاه يعتقدون أن السلطات الإدارية المستقلة هي مجموعة عمليات تتخذ شكل قرارات أو إجراءات يكون من شأنها تحقيق الأهداف الواضحة والمحددة من طرف الدولة ضمن نطاق تحقيق المشروعية.⁽²⁾

فوجود السلطات الإدارية المستقلة أوجده المشرع وخوله قانونا لصلاحيات الضبط في مجالات وقطاعات معينة، إذ تقوم أساسا بتنظيم العلاقات فيما بين المتعاملين من جهة وبين المتعاملين والسوق من جهة أخرى هذا في المجال الاقتصادي على سبيل المثال، أما في مجالات أخرى فهي تمتلك صلاحيات اتخاذ القرار مما يجعلها سلطات وليست مجرد هيئات استشارية، فهي تتمتع بوظائف كانت سابقا موزعة على عدة هيئات وأجهزة أخرى، وذلك بهدف جعلها أكثر فعالية اتجاه المهام المكلفة في قطاع معين.⁽³⁾

كما تملك سلطة توقيع العقوبات على خارقي التنظيم الساري المفعول، وتتولى مهمة المراقبة المستمرة للحفاظ على القطاعات الإستراتيجية، وهذا ما يسمى ب monitoring، وبفضل استقلاليتها

⁽¹⁾ إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبدأ المشروعية كضابط لصحة الأعمال الإدارية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2017، ص 7 8

⁽²⁾ بن الأخضر محمد بن ساحة يعقوب، مرجع سابق، ص 175

⁽³⁾ Rachid Zouaïmia, Les autorités administratif indépendantes et la régulation économique en Algere, Opt_cit, p05

تضمن الحياد طالما أن الدولة لا تتدخل في المجالات والقطاعات التي تنشط فيها هذه الهيئات، فلا يتصور أن تكون الدولة خصما وحكما في نفس الوقت.⁽¹⁾

إن اعتماد المعيار الوظيفي اتجاه السلطات الإدارية المستقلة فهو يحدد لنا عموما طبيعة أعمال ووظائف هذه السلطات والتي نلخصها فيما يلي :

أولا: الأعمال التفسيرية والتأكيدية: تتمثل الأعمال التفسيرية والتأكيدية فيما يلي:

1- الأعمال التفسيرية:

إن الأعمال التفسيرية التي تقوم بها السلطات الإدارية المستقلة تتخذ منحى توضيحي، فقد تكشف عن الغموض الذي يشوب بعض القرارات الإدارية بحيث تفسره بشكل عام، وفي بعض الأحيان يتم طرحها على سبيل الإعلام وتكون في قالب استشارة، ففي هذه الحالة تكون ذات صيغة أمر وقانونية.

قد يولي القانون بعض السلطات الإدارية المستقلة صلاحية تفسير بعض القواعد والأنظمة القانونية.

فمثلا في فرنسا نصت إحدى مواد قانون المعلوماتية والحريات على ما يلي :

"تضع اللجنة الوطنية للمعلوماتية والحريات في متناول الجمهور قرارات وأراء أو توصيات تكون معرفتها مفيدة لحسن تطبيق و تفسير هذا القانون".

« La cominiddion nationale de l informatique et des libertés tient a la disposition du public les décisions .avis ou décommandassions de la commission dont la connaissance est utile a l application ou a interprétation de la présente loi »⁽²⁾

⁽¹⁾ صافية أولد رابح، مفهوم السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر يومي 13 و14 نوفمبر

2012، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 قلمة، ص 08.

⁽²⁾ رناسمير اللحام، مرجع سابق، ص74.

2- الأعمال التأكيدية:

أما فيما يخص الأعمال التأكيدية فهي تلك القرارات التي تؤكد أو تقرر قاعدة قانونية سابقة وهي تصدر بناء على طلب استشاري أو توضيحي لأمر ما أو تذكير بحالة قانونية معينة، وعلى سبيل المثال ما قامت به سلطة ضبط السمعي البصري من خلال البيان الذي أصدرته بتاريخ 06 مارس 2020 اتجاه قناتي الهداف tv والشروق⁽¹⁾.

ثانيا: الأعمال التوجيهية غير النافذة

هي عبارة عن أعمال توجيهية " actes Indicatif " والأعمال الإضافية " actes auxiliaires " وهذه الأعمال بدورها تنقسم إلى قسمين : الأعمال التوجيهية غير التهديدية والأعمال التوجيهية التهديدية.

أ- الأعمال التوجيهية غير التهديدية:

تشمل هذه الأعمال في المقترحات، والآراء، فقد يطلب في بعض الأحيان من السلطات الإدارية المستقلة إبداء رأي ما حول موضوع معين اتجاه شخص معين، وطالما أن هذا القرار يقتصر على النصيحة أو البيان فان الاجتهاد يرفض أن يضفي عليه طابع القرار الإداري النافذ والضار⁽²⁾.

ب- الأعمال التوجيهية التهديدية: les actes indicatifs comminatoire

التي يدخل ضمنها التحذير، الإنذار، وهو ما نفسره لاحقا في الباب الثاني من خلال آليات تدخل السلطات الإدارية المستقلة.

ثالثا: الأعمال الإدارية النافذة

بما أن السلطات الإدارية المستقلة هي ذات طبيعة إدارية، وتمتع بصلاحيات التنظيم فمن الطبيعي أن تصدر قرارات إدارية بنوعها التنظيمي والغير تنظيمي.

(1) بيان صادر بتاريخ 06 مارس 2020 عن سلطة ضبط السمعي البصري، انظر الملحق رقم 01

(2) رنا سمير اللحام، مرجع سابق، ص 80.

وبناء على ذلك فإن قراراتها تكون قابلة للطعن أمام القاضي الإداري وبمعنى آخر أن القرار الإداري القابل للطعن هو القرار النهائي والنافذ الصادر عن السلطة الإدارية المختصة والذي يلحق ضرراً⁽¹⁾. ويعتمد القاضي الإداري لدى تصنيفه أعمال (وظائف) السلطات الإدارية المستقلة النافذة المعايير المطبقة في تصنيف الأعمال الإدارية بشكل عام.

أي ينظر فيما إذا كان القرار المطعون فيه تنطبق عليه الشروط المفروضة لقبول الطعن في القرارات الإدارية النافذة ولا تقدم مراجعة الإبطال، أما القضاء الإداري ضد قرار إداري نافذ أدى إما إلى إنشاء أوضاع قانونية جديدة وإما تعديل أوضاع قانونية سابقة⁽²⁾.

المطلب الثاني:

خصائص السلطات الإدارية المستقلة

ثار نقاش فقهي حاد حول مدى تقبل البنية المؤسساتية لفكرة السلطات الإدارية المستقلة بمعنى هل تتوافق خصائصها مع الصلاحيات التي خولها لها المشرع كونها تتمتع بسلطات واسعة تتعدى السلطات الممنوحة للهيئات الإدارية التقليدية، وكذلك كونها هيئات وطنية لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية ولا تندرج ضمن نظام تدرج السلم الإداري (الفرع الأول) وتتمتع بالاستقلالية عن السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، وبالتالي فإن مسألة الاستقلالية والتي تميز السلطات الإدارية المستقلة، قد أثارت العديد من التساؤلات، خاصة إذا علمنا أن بعضها تتمتع بالشخصية المعنوية دون البعض الآخر، مما يثير مسألة تمتعها بخاصية الاستقلالية الحقيقية (الفرع الثاني).

كما لاحظ جانب من الفقه تناقضا في المصطلحات المستعملة في تسمية السلطات الإدارية المستقلة، فهي تجمع بين خاصيتين متناقضتين، فهي إدارية ومستقلة في الوقت نفسه، وإن كان المشرع لم يصرح

(1) ماهر صالح علاوي الجبوري، مرجع سابق، ص 226.

(2) حسين بن شيخ آت ملويا، قانون الإجراءات الإدارية، دراسة قانونية تفسيرية، دار هومة، الجزائر، سنة 2013، ص 43.

بالتابع الإداري لجميع السلطات الإدارية المستقلة، بالرغم من تكريس القضاء للتابع الإداري لها، فهي خاصة ملازمة للسلطات الإدارية المستقلة . (الفرع الثالث) .

الفرع الأول:

امتياز السلطة خاصة هامة في السلطات الإدارية المستقلة

بما أن الخاصية الأولى التي تميز السلطات الإدارية المستقلة هي خاصية السلطة لذلك لا بد من تحديد معناها اللغوي والاصطلاحي:

أولاً: تعريف السلطة

1- التعريف اللغوي:

يقصد بمصطلح السلطة لغة: التسليط والسيطرة والتحكم، تسلط وسيطرة، سادة وحكم.

مصطلح السلطة في المعجم القانوني يعني: ممارسة الأمر أو القيادة واتخاذ القرار⁽¹⁾.

كما تعرف السلطة بأنها "الحق في أن توجه الآخرين وتأمرهم بالاستماع إليك وطاعتك والسلطة تتطلب قوة، غير أن القوة بلا سلطة ظلم واستبداد، وهكذا فإن السلطة تعني الحق"⁽²⁾.

ومن المعروف أن السلطة تعتبر أحد الأركان الواجب توافرها لتكوين دولة ما فإذا توافرت باقي الأركان من إقليم وشعب دون وجود سلطة فإننا لا نكون أمام دولة وفقاً لقواعد القانون الدولي والسلطة في دولة ما تتولاها الحكومة (السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية).

2- التعريف الفقهي:

في الفقه العربي ذهب البعض إلى القول بان مفهوم السلطة يختلف عن مفهوم الاختصاص ذلك أن الاختصاص يعني "مجموعة الصلاحيات المخولة لجهة الإدارة أو لمجموعة ما حولت الإدارة

(1) علجية شون، مرجع سابق، ص11

(2) إمام عبد الفناح إمام، الطاغية، دراسة فلسفية لصور من الاستبداد السياسيين عالم المعرفة، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، 1978، ص17

القيام به من أعمال في حين أن السلطة تعني: مباشرة الاختصاص وتنفيذه أي ترجمته إلى عمل محدد⁽¹⁾.

في حين ذهب البعض الآخر إلى أن مصطلحي الاختصاص والسلطة مترادفان وعرف الاختصاص بأنه " السلطة أو الصلاحية القانونية التي يتمتع بها متخذ القرار في إصدار قراره من الناحية النوعية والزمنية والمكانية".⁽²⁾

وجد الفقه الفرنسي اختلافًا في تحديد مفهوم "السلطة" "Autorité" رغم اتفاقهم على أنها لا تعني مجرد سلطة لتقديم الآراء "de simples donneurs d'avis" كما أن السلطة لا تعني أيضا لجنة الحكماء ذات الطابع الاستشاري المحض وبهذا الاختلاف وجد مفهومًا لتحديد معنى السلطة فالأول هم أنصار المعنى القانوني للسلطة والثاني هم أنصار المعنى الإجتماعي للسلطة .

فالمفهوم الأول يرى كل من الفقيهين الفرنسيين "Sabourin و Chevalier" أن السلطة تعني بالضرورة الاستتار بالسلطة العامة القانونية La détention de pouvoir juridique إذ بالرجوع إلى اعتبار القرار الإداري يعتبر امتياز السلطة العامة وهو ما اتفق عليه أغلب فقهاء القانون وكون السلطات الإدارية المستقلة لا ينحصر دورها في مجرد الاستشارة وإبداء الرأي فحسب، بل تتمتعها بسلطة إصدار القرارات وتنفيذها فهذا المفهوم الواسع والعام يضيف على هذه الهيئات طابع السلطة، أما إذا أخذنا بالمفهوم الضيق للسلطات الإدارية المستقلة، فيمكن الاستعانة برابط قانوني موحد يجمع بين مختلف الجهات المكيفة على أنها سلطات إدارية مستقلة أي اقتران معيار الاستقلالية بمعيار السلطة.⁽³⁾

أما الفريق الثاني، الذي يتزعمه "Maisl" فهو ينظر إلى السلطة بالمفهوم الإجتماعي، فيأخذ بعين الاعتبار السلطات التي تتمتع بها هذه الهيئات، إذ لا بد أن تكون قرارات هذه الهيئات تتحلّى بسلطة

(1) سيف ناصر علي الخيمي مدى التطورات القضائية في الرقابة على سلطة الإدارة التقليدية، دراسة مقارنة، ط1، مرطز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2017، ص24.

(2) المرجع نفسه، ص25.

(3) زين العابدين بلماحي، مرجع سابق، ص57.

التأثير الإقناع، حيث سمي هذا الجانب من الفقه هذه السلطة "بالسلطة المعنوية"⁽¹⁾ L'autorité morale. فيشترط أن تكون مؤثرة تأثيرا قويا وفعالا في الأشخاص الخاضعين لها، وبالتالي يمكن في هذه الحالة وصفها "بالسلطة المعنوية"⁽¹⁾.

ودائما عند الرجوع إلى مصطلح السلطة في اللغة الفرنسية نجد ما يقابله كلمة « Autorité » وهو ما تطرقنا إليه آنفا، والذي يشير بصفة خاصة لسلطة الوظيفة العامة، فيقال سلطة إدارية Autorité administratif والتي تختلط مع كلمة أخرى تحمل نفس المعنى هي كلمة "pouvoir"، وهذه الأخيرة يقصد بها السلطة العامة بالمعنى العام والمجرد سواء تلك المستمدة من اعتبارات رسمية كالسلطة التنفيذية pouvoir exécutif أو السلطة التشريعية "pouvoir législatif"، أو تلك المستمدة من اعتبارات غير رسمية فيقال pouvoir d'achat للتعبير عن القدرة الشرائية⁽²⁾.

ثانيا: أساس سلطة السلطات الإدارية المستقلة:

إن أساس السلطة في إطار السلطات الإدارية المستقلة فهو قائم على الاختصاصات الممنوحة لهذه الهيئات وذلك بهدف الضبط في أحد المجالات، والتي كانت في السابق من اختصاصات السلطة التنفيذية، على إثر انسحاب هذه الأخيرة من تسيير الشؤون الاقتصادية والمالية وتحويل الاختصاص في مجال ضبط السوق إلى هيئات جديدة متمثلة في سلطات الضبط المستقلة. ويفهم من ذلك أن الهيئات الإدارية المستقلة في فرنسا إستخلفت السلطة التنفيذية في جملة من المجالات إذ حدث نقل لمراكز ممارسة السلطة التنظيمية وتوزيع السلطة.

(1) L'autorité morale ou la magistrature d'influence suffisent à consacrer une AAL à condition que les avis propositions, ou recommandations, soient assortis d'un poids suffisant et s'insèrent dans une action cohérente et suivie, s'imposent avec force et font donc autorité

سامية كسال، مدى شرعية السلطات الادارية المستقلة، الملتقى الوطني حول السلطات الادارية المستقلة في الجزائر، يومي 13 و14 نوفمبر 2012، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، ص05

(2) كريمة بوطابت، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر والأنظمة المقارنة، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، العدد 01، ابريل 2019، ص1153.

الباب الأول - الفصل الأول: إشكالية تحديد مفهوم موحد للسلطات الإدارية المستقلة

فما يمكن قوله عن أساس السلطة : هو ما يمنح لهذه الهيئات صفة السلطة الإدارية المستقلة وهو الجمع بين التنظيم المحكم والخاص بالسلطات الإدارية المستقلة المخولة لها مما يجعلها بمثابة سلطة بصحيح العبارة⁽¹⁾.

أما بالنسبة للمشرع الجزائري، بالرغم من أن مجلس الدولة الجزائري اعترف بمفهوم السلطة الإدارية المستقلة⁽²⁾ فإنه لم يقدم تعريفا لعبارة "سلطة" من خلال النصوص القانونية المنظمة لمختلف السلطات الإدارية المستقلة فمن خلال عدم إعطاء تعريف واضح للسلطة اتجه هذه الهيئات مبدئيا نجد أن السلطة التي حولها المشرع الجزائري لهذه السلطات الإدارية المستقلة ليست سلطة بالمعنى التقليدي للسلطة التي تتمتع بها السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية بل هي سلطة بمفهوم إعطاء هذه الهيئات القدرة على اتخاذ القرار وتمكينها من مباشرة الاختصاصات التي استحدثت من أجلها بكل فعالية ومصداقية،⁽³⁾ وتبقى أعمالها بمثابة اعمال الإدارة، ففكرة السلطة التي تحوزها السلطات الإدارية المستقلة تبرز أكثر في سلطة القمع والعقاب التي زودت بها والتي كانت فيما مضى من اختصاص السلطة القضائية⁽⁴⁾، فحسب رأي الأستاذ زوامية رشيد أن استعمال المشرع الجزائري عبارة "سلطة" إنما يقصد منها أن مهمتها ليست مجرد هيئات استشارية تنصب على تقديم الآراء فحسب وإنما تتمتع بسلطة إصدار قرارات، يعود اختصاصها الأصلي للسلطة التنفيذية ويترب عن إصدارها جميع الآثار الخاصة بالقرارات الإدارية التنفيذية من حيث افتراض المشروعية هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن

(1) Conseil d'état (Rapport public), les autorités adiminis tractivs indépendance, E.D.CE 2001, n°52, p290.

(2) قرار مجلس الدولة رقم 13 الصادر في 09 نوفمبر 1999 قضية يونيك بنك ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة إدارة، عدد 01 لسنة 1999، ص 193.

(3) سامية كسال، مرجع سابق، ص 06

(4) سلطان عمار، مرجع سابق، ص 57

السلطات الإدارية المستقلة أنشئت من أجل ممارسة سلطة تنظيمية في مجالات حساسة لا تريد الحكومة تحمل أية مسؤولية سياسية اتجاهها⁽¹⁾.

ثالثا:نسبية الطابع السلطوي للسلطات الإدارية المستقلة

بالرجوع إلى النصوص القانونية يتضح لنا بأن المشرع الجزائري قد اخذ بالمفهوم الواسع للسلطة اتجاه السلطات الإدارية المستقلة فنجد مثلا كيف كل من الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بالتكنولوجيا الإعلام والاتصال ومكافحتها تحت مسمى السلطة الإدارية المستقلة رغم أن اختصاصهما ذو طابع استشاري ولا تملكان السلطة الفعلية لإصدار القرار، وهو ما اعتبره الأستاذ رشيد زوايمية تقليدا بحثا للمشرع الفرنسي فيما يتعلق بلجنة الشفافية والمالية⁽²⁾.

ما يعاب على المشرع الجزائري انه لما أخذ بالمفهوم الواسع للسلطة أثار الكثير من التساؤلات خصوصا في تحديد الفرق بين السلطات الإدارية المستقلة التي تمارس مهام استشارية بحثه، وبين الهيئات الإدارية التقليدية أو المؤسسات الوطنية الاستشارية.

فاستنادا إلى الطابع السلطوي كان على المشرع إعادة تكييف السلطات الإدارية المستقلة بإخراج الهيئات التي تمارس مهامها الاستشارية البحثية من زمرة السلطات الإدارية المستقلة، لان هذه الأخيرة تمارس اختصاصات تقريرية أو تجمع بينها وبين المهام الاستشارية، فهذه يمكن إدراجها ضمن فئة السلطات الإدارية المستقلة والتي تتمتع بخاصية السلطة⁽³⁾.

يتضح لنا مما سبق أن معنى "السلطة" بالمفهوم الذي تطرقنا إليه له خاصية هامة في كل السلطات الإدارية المستقلة سواء استعملها المشرع صراحة أم لم يستعملها مثل ما هو الأمر بالنسبة للجنة ضبط

⁽¹⁾ Rachid Zouaïmia, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Op_cit, p15.

⁽²⁾ Rachid Zouaïmia, Les autorités administratives independendantes Face aux exigences de la gouvernances, éditions Belkisse, Alger, 2013, p36

⁽³⁾ كريمة بوطابت، مرجع سابق، ص1163.

الكهرباء والغاز،⁽¹⁾ وكذلك مجلس المنافسة ومجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية تعتبر سلطات؛ حيث أنها لا تعتبر مجرد هيئات استشارية، بل تمتلك سلطة فعلية في مجال اتخاذ القرارات، والتي كانت في السابق في يد السلطة التنفيذية وما يتبعها من أجهزة إدارية تقليدية⁽²⁾ بالرجوع إلى اختصاصات مجلس المنافسة فنجد أن له سلطة النظر في القضايا المخلة بالمنافسة الحرة تلقائيا حيث حصر المشرع هذا الإستثناء في حالة مخالفة لأحكام المواد 6، 7، 10، 11، 12 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، وفي هذه الحالة يباشر تحقيقاته عن طريق المقرر دون انتظار إخطار من الوزير المكلف بالتجارة أو من الجهات الأخرى المصرح لها قانونا⁽³⁾.

حتى ولو سلمنا بان السلطات الإدارية المستقلة أصبحت تمارس اختصاصات كانت حكرا على السلطة التنفيذية أو القضائية، إلا أن هذا النقل للاختصاصات لم يكن كاملا، فمازالت السلطة التنفيذية وكذا القضائية تتدخلان في بعض القطاعات⁽⁴⁾.

الفرع الثاني:

تمتع السلطات الإدارية المستقلة بالإستقلالية

تكمن الإستقلالية في المجال الإداري في كون أية هيئة أو جهاز عمومي مستقل في إصدار قرارات تحدث آثار قانونية سواء من حيث الإنشاء أو التنظيم أو الضبط أو حتى فرض جزاءات فالإستقلالية بالمعنى القانوني عدم خضوع السلطات الإدارية لا لسلطة رئاسية أو سلطة وصائية، فإذا أخذنا بمفهوم السلطة الرئاسية فهي السلطة التي تجيز للرئيس الإداري بسط رقابته على أشخاص

(1) المادة 112 من القانون 02-01 المؤرخ في 05 فبراير 2002 يتعلق بالكهرباء توزيع الغاز بواسطة القنوات، مصدر سابق.

(2) سامية كسال، مرجع سابق، ص 06.

(3) حسني شرواط، شرح قانون المنافسة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، سنة 2012، ص 53.

(4) عبد الحق كزودي، سلطات الضبط المستقلة في الجزائر والمغرب (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، تخصص النشاط الإداري والمسؤولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تبسة، 2017-2018، ص 32.

وأعمال تابعيه الملزمين كأصل عام بواجب الخضوع له وطاعته، احتراماً لمبدأ حسن سير الوظيفة الإدارية بانتظام واضطراد من أجل تحقيق المصلحة العامة⁽¹⁾.

وباعتبار أن السلطات الإدارية المستقلة لا تنتمي لأي هرم إداري معين، فإنه من غير الممكن تطبيق فكرة السلطة الرئاسية المتمثلة في الخضوع والطاعة، خصوصاً أن أعضاء السلطات الإدارية المستقلة يمارسون مهامهم خلال عهدة محددة لهم قانوناً، تجعلهم يتفادون طيلة مدة نفاذها لأي عزل إلا في حالات استثنائية⁽²⁾، فتعدد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة يشكل ضماناً أساسية لاستقلالية هذه الهيئات بحيث لا يستأثر فرد واحد بإدارتها، لذلك قام المشرع بإضفاء الشكل الجماعي على معظم السلطات الإدارية المستقلة كما تشكل قاعدة "عدم قابلية الوكالة للعزل" حماية عامة لجميع أعضاء السلطة الإدارية؛ مما يشكل ضماناً لاستقلاليتهم وعدم الضغط عليهم من قبل السياسيين⁽³⁾.

بالإضافة إلى ما سبق تستمد السلطات الإدارية المستقلة استقلاليتها من :

أولاً: شرط الإختصاص

حيث يعتبر شرط الإختصاص الضمانة الأقوى لإستقلالية السلطات الإدارية المستقلة، إذ من الضروري جداً أن يكون أعضاء هذه السلطات أصحاب صلاحية وكفاءة في المجال الذي يعملون فيه⁴، الأمر الذي يساهم إلى حد كبير في استقلالية تلك الهيئات ويؤدي بالنتيجة إلى القبول بالقرارات التي تصدر عنها⁽⁵⁾، فإذا كانت القطاعات التي تتولاها السلطات الإدارية المستقلة تتناول مواضيع تخصصية في هذه الحالة يكون وجود المتخصصين ضرورياً جداً لحماية استقلاليتها إذ بكفاءتهم العالية يستطيعون التصدي لكل أنواع المشاكل التي قد تواجههم وبالتالي إيجاد الحلول المناسبة لها.

(1) زين العابدين بلماحي، مرجع سابق، ص 89-90.

(2) موسى رحوني، مرجع سابق، ص 36.

(3) رنا سمير اللحام، المرجع سابق، ص 45.

(4) أنظر كل من الجدول 1 والجدول 2

(5) رنا سمير اللحام، مرجع سابق، ص 48.

الباب الأول - الفصل الأول: إشكالية تحديد مفهوم موحد للسلطات الإدارية المستقلة

كما أن شرط الإختصاص لا بد أن يحاط بضمانات تجعل من أعضاء السلطات الإدارية المستقلة في استقلالية محايدة من أي هيئة أو إدارة من إدارات الدولة خاصة تلك التي تربطها معها علاقة رقابة أو التوسط أو الإستشارة، ولذلك فإن قوانين إنشاء هذه السلطات تتضمن ما يسمى بنظام التمانع والتعيين¹ وهو بدوره يعرف بطريقتين:

- إما بواسطة لوائح تحدد صلاحيات الأعضاء سواء من حيث الجمع بين وظيفتين أو ممارسة أي نشاط مهني، أو ولاية انتخابية.

- وإما على شكل مبادئ تنص على تعارض صفة عضو من أعضاء السلطات الإدارية المستقلة مع ممارسة أي نشاط في مجال تخصص الهيئة التي ينتمي إليها.

ثانيا: خاصية الإستقلالية وعلاقتها بحيازة السلطات الإدارية المستقلة للشخصية المعنوية

يعتبر معيار تمتع هذه السلطات بالشخصية المعنوية. المعيار الأوحده المحدد لقياس مدى استقلالية هذه الأجهزة⁽²⁾ بحيث توجد سلطات إدارية مستقلة لا تتمتع بهذه الخاصية ولم يمنحها لها المشرع الجزائري صراحة، ومع ذلك صنفت ضمن إطار هذه الفئة أو الطائفة القانونية الجديدة كمجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية ولجنة الإشراف على التأمينات،⁽³⁾ وعلى النقيض من ذلك فرغم تمتع بعض السلطات الإدارية المستقلة بالشخصية المعنوية، فلا نجد لها تتمتع بالإستقلالية المطلقة، وإن كان لها نوع من الذاتية، وهذا راجع لنظام رقابة إدارية مفروض عليها وإن لم تكن صراحة تفرض على هذه الهيئات، ذلك أنه واستنادا لنظرية المرفق العام وكتطبيق لها نجد أن المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري خاضعة لسلطة الوزارة التي تتبعها عن طريق ممارسة هذه الأخيرة لنظام الوصاية،⁽⁴⁾ ومنه نستخلص أن درجة الإستقلالية لهذه السلطات الإدارية مرتبط بحجم السلطات والصلاحيات

(1) أنظر الجدول رقم 3 يبين صلاحيات التعيين لرئيس الجمهورية

(2) Rachid Zouaïmia, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Op_cit, p 25.

(3) زين العابدين بلماحي، مرجع سابق، ص 92.

(4) المرجع نفسه، ص 93.

الباب الأول - الفصل الأول: إشكالية تحديد مفهوم موحد للسلطات الإدارية المستقلة

الممنوحة لها وكذا الغاية التي أنشئت من أجلها بعيدا عن معيار ثبوت الشخصية المعنوية⁽¹⁾، ورغم ذلك وإن كان لا يمكن قياس درجة استقلالية السلطات الإدارية المستقلة بمعيار ثبوت الشخصية المعنوية إلا أنه يبقى المعيار الأهم ومن عناصر الدلالة على خاصية الإستقلالية، وهذا لأهميتين:

- فالأهمية الأولى تسمح بالشخصية المعنوية الممنوحة للهيئات الإدارية المستقلة بإمكانية التحكم في مواردها البشرية والمالية بنوع من الذاتية (Autonomie)، حيث تستفيد السلطات الإدارية المستقلة من استقلالية واسعة النطاق لناحية إدارة موازنتها، بحيث يكون الرئيس هو المنظم الأساسي، فله أن يدير الأموال الموضوعة بين يديه ويقرر استعمالها وفقا لحاجات الهيئة التي يتولى تسييرها⁽²⁾.

- أما من الناحية الثانية، فإن الشخصية المعنوية تجعل الهيئات الإدارية مسؤولة عن تصرفاتها⁽³⁾.

فمن خلال تعريف الشخصية المعنوية، فهي عبارة عن جماعة أو هيئة يتم معاملتها من طرف القانون مثل الشخص الطبيعي إلا ما كان يلزم صفة الإنسان يعترف لها بأهلية التمتع بالقدرة على اكتساب الحقوق وتحمل التزامات،⁽⁴⁾ وبالعودة إلى لجوء المشرع إنشاء هيئات جديدة والمتمثلة في السلطات الإدارية المستقلة كان يهدف إلى تحقيق غاية واحدة وهي عملية الضبط سواء في الحقوق والحريات أو في المجال الاقتصادي بعد فتح المجال للمبادرة الخاصة وتنظيم القطاعات بمراقبة عملية الدخول للسوق والحرص على انطباق ممارسة للمتعاملين الاقتصاديين ونشاطاتهم الاقتصادية في إطار قواعد المنافسة المشروعة، وبالتالي فالشخصية المعنوية التي يمكن منحها لهذه الهيئات يمكن أن تعمل على تحقيق هذه الغاية⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Rachid Zouäimia, Les Autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Opt_cit, p26.

⁽²⁾ Ibid, p49

⁽³⁾ وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع: الدولة والمؤسسات العمومية كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر 2006-2007، ص 59.

⁽⁴⁾ نوار حليل، النظام القانوني للسوق المالية الجزائرية، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، سنة 2014،

ص 68

⁽⁵⁾ نبيل موساوي، مرجع سابق، ص 179.

الباب الأول - الفصل الأول: إشكالية تحديد مفهوم موحد للسلطات الإدارية المستقلة

باستقراء النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري، تبين لنا ان المشرع يدرك بأن الشخصية المعنوية تعتبر ركيزة أساسية في إضفاء طبيعة الاستقلالية على هذه الهيئات فنجده قد منح معظم هذه السلطات الشخصية المعنوية، إذ يتعلق الأمر في كل من سلطة السمي البصري،⁽¹⁾ وسلطة ضبط الصحافة المكتوبة،⁽²⁾ ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها،⁽³⁾ ولجنة ضبط الكهرباء والغاز،⁽⁴⁾ والوكالتين المنجمتين⁽⁵⁾، وكالتي المحروقات⁽⁶⁾، مجلس المنافسة⁽⁷⁾، إلا أن للجنة المصرفية ومجلس النقد والقرض، وكذا لجنة الإشراف على التأمينات من بين السلطات الإدارية المستقلة التي لم يمنحها المشرع الجزائري الشخصية المعنوية.

- ويكون بذلك - المشرع الجزائري - قد أجهت إرادته نحو إعطاء حرية أكثر للسلطات الإدارية المستقلة وأن تتمتع بمرونة عالية، من حيث إصدار قرارات صادرة فقط عن هذه الهيئات دون الحاجة إلى اخذ موافقة أي جهة أخرى كانت، بذلك فإن هذه القرارات تكون أكثر حياداً واطل تسبباً عندما نعرف أنها صادرة عن جهات تملك سلطة ولا يمكن تجاوز قراراتها إلا في حدود القانون، ففي هذا السياق فقد ذهب العديد من الفقهاء للتأكيد على أن منح الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة جاء لإعطاء استقلالية أكبر لهذه الأخيرة، حيث يرى احدهم أن منح الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة يعتبر من بين الضروريات لتحقيق استقلاليتها⁽⁸⁾.

(1) المادة 64 من القانون العضوي رقم 12-05 يتعلق بالإعلام، مصدر سابق.

(2) المادة 40، القانون نفسه.

(3) المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مصدر سابق.

(4) المادة 112 من القانون 02-01 يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز عبر القنوات، مصدر سابق.

(5) المادة 37 من القانون 14-05 يتعلق بقانون المناجم، ج ر ج العدد 18، الصادرة في 30-03-2014

(6) المادة 23 من الأمر 03-03 يتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم، مصدر سابق.

(7) القانون رقم 05-07 المتعلق بالمحروقات، مصدر سابق.

(8) Micliel DEGOFTE, les autorités publiques indépendantes, Ajda, France, 2008, p622.

ثالثا: خاصية الاستقلالية وعلاقتها بالاستقلال المالي

يقصد بالاستقلال المالي، امتلاك السلطات الإدارية المستقلة لذمة مالية مستقلة بعيدا عن الإعانات التي تقدمها الدولة قصد تغطية مصاريفها، فمن بين هذه الهيئات التي اعترف لها المشرع بالاستقلال المالي، نجد لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وهذا بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة في المادة 20 منه التي تنص على أن "اللجنة تتمتع بالاستقلال المالي وبالشخصية المعنوية"⁽¹⁾.

نفس الأمر بالنسبة إلى لجنة ضبط الكهرباء والغاز، حيث اعتبر القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات هذه اللجنة مستقلة تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي⁽²⁾.

كما يظهر أيضا الاعتراف بالاستقلال المالي لذى كل من سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية،⁽³⁾ ومجلس المنافسة⁽⁴⁾.

الملاحظ على العموم أن المشرع الجزائري عندما يحدث سلطة إدارية مستقلة يزودها بالاستقلال المالي كمؤشر لاستقلاليتها، تم يقوم بإخضاع تسييرها إلى رقابة الدولة، وهو ما تؤكد المادة 140 من القانون 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات السالفة الذكر، كل هذا يترجم التخوف من منح الاستقلال المالي المطلق لهذه الهيئات⁽⁵⁾.

(1) المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مصدر سابق.

(2) المادة 112 من القانون 02-01 المؤرخ في 05-02-2002 المتعلق بالكهرباء ونقل الغاز عن طريق القنوات، ج ر ج ج، العدد 08 الصادرة في 06-02-2002..

(3) تنص المادة 10 من القانون 03-2000 يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات على "تنشأ سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

(4) تنص المادة 23 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة على "تنشأ سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص مجلس المنافسة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي...".

(5) فريد زقموط، مرجع سابق، ص 157.

فالملاحظ من خلال النصوص القانونية التي تحكم السلطات الإدارية المستقلة أنها أبقّت على نوع من التبعية المالية لهذه السلطات، ولكن بدرجات متفاوتة، فنجد مثلاً لجنة ضبط الكهرباء والغاز تعد ميزانيتها السنوية ولكنها تخضع لموافقة الوزير المكلف بالطاقة.

كما نصّ المشرع الجزائري على تبعية كل من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية لبنك الجزائر من الناحية المالية، وكذا مجلس المنافسة الذي تم ربطه عضويًا برئيس الحكومة بموجب الأمر 03-03، ورغم التعديلات التي جاء بها القانون رقم 05-12 المعدل والمتمم لقانون المنافسة وأهمها وصف مجلس المنافسة بأنه سلطة إدارية مستقلة لأول مرة بموجب المادة 9 منه،⁽¹⁾ إلا أنه نصّ في ذات المادة أن هذه الهيئة توضع لدى الوزير المكلف بالمالية، وأكد في المادة 17⁽²⁾ على أن ميزانية مجلس المنافسة تسجل ضمن أبواب ميزانية وزارة التجارة.

وبالتالي بالرغم من منح لرئيس المجلس صفة الأمر بالصرف، وأمام هذه التبعية المالية فإن استقلالية هذه الهيئات في مواجهة السلطة السياسية أصبحت محل شك⁽³⁾.

الفرع الثالث:

الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة

تنصّ دساتير دول العالم الحديث ومنها الدستور الجزائري بوجه خاص على وجود سلطات عامة ثلاثة في كل دولة فهي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، ولا يوجد في أغلب هذه الدساتير نص يقرر وجود سلطة إدارية.

غير أنه بالتأمل والإمعان بالنظر في هذه الدساتير يتبين بوضوح أن السلطة التنفيذية المنصوص عليها فيها لا تباشر في الحقيقة والواقع وظيفة واحدة واختصاصات من نوع واحد وطبيعة واحدة ولكنها تباشر وظيفتين، وظيفة حكومية وأخرى إدارية، أو بعبارة أخرى تباشر اختصاصين من نوعين

(1) المادة 09 من القانون رقم 05-12 المعدل والمتمم للأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، مصدر سابق .

(2) المادة 17 من نفس القانون.

(3) عبد الوهاب مرابط ، المبررات العملية لإنشاء سلطات الضبط الاقتصادي، دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا، مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، جامعة عنابة، عدد 42 يونيو 2015، ص128.

الباب الأول - الفصل الأول: إشكالية تحديد مفهوم موحد للسلطات الإدارية المستقلة

مختلفين، اختصاصات حكومية واختصاصات إدارية، والتي لا تعتبر سلطة واحدة وإنما سلطتان متميزتان الأولى هي الحكومية أو السلطة الحكومية والثانية هي الإدارة أو السلطة الإدارية التي تحضي برقابة القضاء⁽¹⁾.

فالسلطة الإدارية أو الإدارة العامة، تشتمل على مفهومين، مفهوم عضوي يهتم بدراسة هيكل المنظمات الإدارية وفروعها (المؤسسات العامة)، دون البحث في طبيعة النشاط الصادر منها، ومفهوم موضوعي يهتم بدراسة النشاط الإداري لهذه المنظمات بصرف النظر عن شكل المنظمة التي صدر النشاط عنها،⁽²⁾ فالقانون الإداري الذي يحكم السلطة الإدارية فهو يضع القواعد التفصيلية التي تكفل تشغيل الأجهزة الإدارية وأدائها لوظيفتها، والتي تتمثل في المؤسسة العمومية⁽³⁾.

تعتبر المؤسسة العمومية الإدارية أول أشكال المؤسسات العمومية في الظهور، حيث أن كل النشاطات التي تتولاها المؤسسات العمومية في بداية ظهورها كانت نشاطات ذات طبيعة إدارية، فيما بعد ظهر مصطلح المؤسسات العامة الناشطة في الميدان التجاري والصناعي .

جاء في تعريف الدكتور عمار عوابدي " المؤسسة العامة هي منظمة إدارية عامة تتمتع بالشخصية القانونية وبالاستقلال المالي والإداري، ترتبط بالسلطات الإدارية المركزية المختصة بعلاقة التبعية والخضوع للرقابة الإدارية الوصائية وهي تدار بالأسلوب الإداري اللامركزي لتحقيق أهداف محددة في نظامها القانوني.⁽⁴⁾

وهو ما يعتبر من الأفكار أو التعريفات التي انتشرت حتى نهاية القرن التاسع عشر أين سادت فكرة الدولة الحارسة، والتي تسهر على حفظ النظام العام ولا تتدخل في النشاطات الاقتصادية،⁽⁵⁾ وبما أن

(1) مجدي الشامي، السلطة الإدارية، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، سنة 2016، ص 04

(2) عمار عوابدي، القانون الإداري، ج 01 د م ج، سنة 2005، ص 13.

(3) علاء الدين عشقي، مدخل القانون الإداري، ط 2، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، سنة 2013، ص 15.

(4) عمار عوابدي القانون الإداري، ج 01، النظام الإداري، ط 5، د م ج، سنة 2008، ص 307.

(5) عبد القادر شايب الرأس، المؤسسة العمومية ومبدأ المنافسة، مذكرة مقدمة للحصول على شهادة ماجستير في القانون العام الاقتصادي، كلية

الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران، سنة 2017، ص 17

الباب الأول - الفصل الأول: إشكالية تحديد مفهوم موحد للسلطات الإدارية المستقلة

السلطات الإدارية المستقلة لا تخضع لا للرقابة الوصائية ولا للرقابة الرئاسية وعدم خضوعها للسلطة التسلسلية، الأمر الذي يدفعنا لطرح السؤال الأتي:

ما مدلول خاصية الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة؟

إن الطبيعة الإدارية المضافة على السلطات الإدارية المستقلة وإن كانت أحد العناصر المكونة للطبيعة الخاصة بها، وهذا باعتراف المشرع الفرنسي عند إنشائها لأول مرة، حيث كيفت قانونا "بالسلطات الإدارية المستقلة"، وكذلك تأكيد مجلس الدولة الفرنسي على هذا الطابع الإداري، إذ أقر بأن هذه الهيئات تعتبر سلطات إدارية رغم عدم خضوعها للسلطة السلمية الوزارية، كونها تعمل باسم و لحساب الدولة التي تتحمل المسؤولية في حالة ارتكاب هذه السلطات لأخطاء جسيمة تنتج أضرارا في حالة عدم تمتعها بالشخصية المعنوية وكذلك بالنظر إلى طريقة تعيين أعضاء هذه السلطات الذين يتم تعيينهم في الغالب من طرف رئيس الجمهورية⁽¹⁾ أو الوزراء، إذ تساهم طريقة التعيين هذه في إضفاء الطابع الإداري عليها⁽²⁾.

تطبيقا لذلك صرح المشرع الجزائري بمنح الصفة الإدارية، لوكالات ضبط المناجم والجيولوجيا من خلال نص المادة 43 من القانون 01-10 المتعلق بالمناجم⁽³⁾ والتي جاء فيها: "تمارس مهام تسيير المنشآت الجيولوجية والممتلكات المنجمية ومراقبة المناجم من قبل أجهزة لها صفة سلطة إدارية مستقلة." لذلك فإن البحث عن الصفة الإدارية لهذه الهيئات يتم من خلال تصنيف المشرع لها صراحة أو بالنظر لمجال ممارسة اختصاصها⁽⁴⁾.

فكون وصف هذه الهيئات بالإدارية حين تقوم بأعمال إدارية والتي بذاتها تتكون من شقين : الأول إقامة النظام في المجتمع، والثاني توفير الخدمات والحاجات التي يتطلبها المجتمع، وهذه الأعمال قد

⁽¹⁾ أنظر الجدول رقم 3

⁽²⁾ موسى رهموني، مرجع سابق، ص 30.

⁽³⁾ القانون 01-10 المتعلق بالمناجم الممضي في 03 يوليو 2001، ج ر ج ج، العدد 35 الصادرة في 04 يوليو 2001 الملغى والمعوض بالقانون 14+05 الممضي في 14 فبراير 2014، ج ر ج ج، العدد 18 الصادرة في 30 مارس 2014.

⁽⁴⁾ راضية شيبوتي، الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر (دراسة مقارنة) رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم القانونية كلية الحقوق والعلوم الإدارية جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة 2014-2015، ص 77.

تكون في شكل لوائح ضبط التي تصدر للمحافظة على النظام العام في الدولة أو ضبط المنافسة في مجال معين، وقد اختلف فقهاء القانون العام في فرنسا في تحديد مصطلح الأعمال الإدارية؛ ففريق منهم يرى أنه يشمل مدلول كل الأعمال التي تصدر أو تقع من أعضاء السلطة الإدارية والفريق الآخر يرى ان مدلوله يقتصر على الأعمال القانونية التي تصدر من جانب السلطة الإدارية وحدها من جانب واحد كالقرارات الإدارية،⁽¹⁾ وبالتالي فإن السلطات أو الهيئات الإدارية المستقلة تقوم بأعمالها ومهامها على شكل قرارات تنظيمية وقرارات ضبط في قالب إداري.

أما عند رجوعنا إلى مجلس المنافسة في الجزائر فقد تقلد عدة تسميات فتم وصفه حسب الأمر الصادر سنة 1995 الخاص بالمنافسة بالمؤسسة المتمتعة بالاستقلال الإداري والمالي⁽²⁾، أما الأمر الصادر في سنة 2003 المتعلق بالمنافسة فقد اعتبره سلطة إدارية متمتعة بالشخصية القانونية والاستقلال المالي، وبالتالي تكون المادة 23 من الأمر 03-03 قد رفعت أي لبس بشأن طبيعته الإدارية⁽³⁾، أما بالنسبة لتعديل سنة 2008 فقد كلفته بصريح العبارة بأنه "سلطة إدارية مستقلة". إن الإشكال لا يثار حول الهيئات التي منحها المشرع الطابع الإداري صراحة، وما يترتب عنه من إقصاء فكرة أن تكون أجهزة قضائية، لان وجود القضاة ضمن شكليتها ليس عنصرا حاسما في استبعاد الطابع الإداري لها، إذ نجد سلطات أخرى تتضمن عنصر القضاة ورغم ذلك وصفها المشرع بالإدارية، كما هو الحال بالنسبة لمجلس المنافسة⁽⁴⁾.

بينما يطرح الإشكال في ظل عدم تكييف المشرع لها بالطابع الإداري ومنه تدخل كل من القضاء وحتى الفقه وتكفل بطبيعة سلطات الضبط سواء بتحديد طبيعة الإجراءات المتبعة أمامها وكذا هيكلتها وتشكيلتها البشرية وهو ما يعرف بالمعيار الشكلي أو من خلال تحديد مهامها وطابعها

(1) مجدي الشامي، السلطة الإدارية، مرجع سابق، ص 272.

(2) محمد الشريف كتو، الممارسات المنافية للمنافسة في القانون الجزائري، دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي، رسالة دكتوراه، جامعة مولود معمري، تيزي وزو 2005، ص 265

(3) محمد الشريف كتو، قانون المنافسة والممارسات التجارية، منشورات بغدادية، الجزائر، سنة 2010، ص ص 59 60

(4) المرجع نفسه، ص 63

الباب الأول - الفصل الأول: إشكالية تحديد مفهوم موحد للسلطات الإدارية المستقلة

التخصصي وتمتعها بصلاحيات السلطة العامة اعتمادا على المعيار الموضوعي أو من خلال معيار المنازعات بتحديد مدى خضوع القرارات لاختصاص القضاء الإداري⁽¹⁾.

فإقرار مجلس الدولة الفرنسي الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة راجع بالنظر إلى طرق الطعن في قراراتها فإذا اسند القانون لجهات القضاء الإداري مهمة الفصل فيها فان ذلك يدل على أنها تعتبر إدارية، وهذا ما تؤكد النصوص المنشئة لسلطات الضبط المستقلة في الجزائر التي أسندت منازعاتها إلى القضاء الإداري كأصل عام متمثلة في مجلس الدولة النظر في الطعون الموجهة ضد قرارات هذه الفئة القانونية⁽²⁾.

كذلك من حيث طبيعة الوظائف المسندة للسلطات الإدارية المستقلة نجد على سبيل المثال مجلس المنافسة، تعتبر الأعمال التي يقوم بها من أجل السهر على تطبيق قواعد المنافسة في السوق والعمل على احترامها والتي تتخذ شكل قرارات إدارية إلزامية بمثابة أعمال إدارية كانت تؤول من قبل إلى وزير التجارة⁽³⁾.

وكذلك الأمر بالنسبة لسلطات الضبط القطاعية، سعيها لتأدية وظائف تنظيم وتأطير مختلف قطاعات النشاط الاقتصادي، بعدما تخلت عن تأديتها إدارات الدولة التقليدية، نظرا للتطور السريع الذي شهدته الساحة الاقتصادية ومجالات حماية الحقوق والحريات، ونظرا لصعوبتها وتقنياتها المعقدة، حيث أخذت هذه الهيئات على عاتقها مهمة السهر على احترام تطبيق القوانين والتنظيمات المتعلقة بالقطاع الذي تشرف عليه كل حسب القانون المنظم لاختصاصاتها⁽⁴⁾.

(1) علجية ثنون، مرجع سابق، ص15.

(2) المرجع نفسه، ص21.

(3) يسمينة شيخ أعمار، توزيع الاختصاص ما بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط القطاعية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، سنة 2009، ص44.

(4) موسى رحوني، مرجع سابق، ص31.

الباب الأول - الفصل الأول: إشكالية تحديد مفهوم موحد للسلطات الإدارية المستقلة

ومن أنصار هذا الرأي الذي قال بالطبيعة الإدارية للسلطات الإدارية المستقلة والذي رجحه وأيده الدكتور عبد الله حنفي⁽¹⁾.

فالسلطات الإدارية المستقلة وسيلة تم اللجوء إليها لمحاربة البيروقراطية الإدارية ولحماية الحقوق والحريات، ولتلبية احتياجات جديدة لا تصلح لتبليتها الهيئات التقليدية، بل لها هيئات جديدة تتمتع بقدر من الاستقلال والحرية والمرونة حتى تستطيع القيام بمهامها بطريقة ناجحة.

وإجمالاً لما تضمنه مبحثنا هذا، فإن الوصول لتعريف موحد للسلطات الإدارية المستقلة يجعلنا نقف عند مختلف الآراء والاجتهادات التي ساهمت في إيجاد تعريف يتفق عليه الجميع يخص هذه الهيئات، كل حسب الزاوية التي ينظر إليها، فمنهم من أخذ بالمعيار العضوي للتعريف بها وآخرون اعتمدوا المعيار الوظيفي، في حين لجأ أغلب الفقهاء إلى الخصائص التي تتميز بها، السلطات الإدارية المستقلة كخاصية السلطة والاستقلالية، والطابع الإداري بغية الوصول إلى تعريف مشترك بينهم.

⁽¹⁾ عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، سنة 2000، ص 58.

الفصل الثاني:

الاعتراف التشريعي بالسلطات

الإدارية المستقلة.

الفصل الثاني:

الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة.

عادة ما يطرح مصطلح السلطات الإدارية المستقلة نظرا لغموضه وحدائته صعوبات بشأن الاعتراف التشريعي، بما وموقع هذه السلطات الجديدة بالنسبة للنظام المؤسساتي في الدولة . ونظرا للسلطات الواسعة (تنفيذية، تشريعية، وشبه قضائية) التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة، يطرح وضعية هذه الصبغة الإدارية الجديدة بالنسبة للنص الأساسي في الدولة وهو الدستور (المبحث الأول).

إضافة إلى مشروعية إنشاء هذه السلطات خاصة في القانون الجزائري والذي شهد غياب إي اجتهاد قضائي أو إداري بشأنها، هذا من جهة، ومن جهة أخرى نجد إنشاء هذه السلطات ومشروعية إنشائها يتأرجح بين السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان وفي رئيس الجمهورية وبين السلطة التنظيمية إلى إفراط المشرع الجزائري في الإحالة إليها خصوصا بعد سنة 2002، حيث أنشئت بمناسبة سلطات قطاعية في هذا المجال كون رئيس الجمهورية يعتبر أعلى هرم في السلطة التنظيمية وكذلك الوزير الأول ومنه ما كان عليه في إنشاء خلية معالجة الإعلام.

كل هذا يجعلنا نبحث عن تكييفها القانوني سواء مكانتها ضمن النظام الإداري للدولة، بحجة أنها سلطات عامة، أو تصنيفها كل حسب القطاع والمجال والنوع الذي أنشئت من اجله.

وتتمثل هذه الأهمية كذلك في استمرار الجدل الفقهي حول موضوع السلطات الإدارية المستقلة والذي من خلاله مواصلة المشرع في إطلاق تكييفات مختلفة على بعض هذه الهيئات إضافة إلى غياب تكييف قانوني صريح للبعض الآخر رغم حساسية مسألة التكييف،⁽¹⁾ وهو ما نفسره في المبحث الثاني.

(1) كريمة بوطابت، مرجع سابق، ص1151.

المبحث الأول:

الصلاحيات المخولة للسلطات الإدارية المستقلة ومدى مطابقتها لأحكام الدستور

من المعروف أن الدستور الجزائري يقسم السلطات العامة إلى ثلاثة سلطات، ولا يعرف السلطات الإدارية المستقلة، وهو ما يدفعنا للتساؤل عن مدى اعتبار وجود هذه السلطات خرقاً لأحكام التشريع الأساسي، وهو الدستور، على الرغم من اعتبارها سلطات تتمتع بالسلطة التنظيمية والقمعية، وبالتالي يدفعنا للبحث عن مكانتها وموقفها من مبدأ الفصل بين السلطات، وهل يمكن اعتبارها سلطة رابعة؟

إن هذه السلطات ما هي إلا تجسيد لحاجة ملحة تكفل حقوق المواطنين بالموازنة مع مبدأ الفصل بين السلطات باعتباره أساس الحكم الديمقراطي، من هنا جاءت ضرورة تسليط الضوء حول طبيعة هذه السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدستور، وكيف يمكن إدراج هذه السلطات في الدستور والنظام القانوني للدولة (المطلب الأول).

أما بالنسبة لمشروعية الاختصاصات التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة، هل يمكنها أن تكون إلا سلطة تنظيمية تنفيذية تابعة للسلطة التنفيذية، بحيث تتعلق بتدابير ذات أهمية محدودة سواء بالنسبة لمجال تطبيقها أو بالنسبة لمحتواها، فالأمر يتعلق إذاً بسلطة تنظيمية جد ضيقة ومتخصصة.

ومنه تستمد دستورية الاختصاص الذي تمارسه بحكم تخصصها، ومتطلبات عدم التحيز les exigences d'impartialité إن البحث عن تحقيق عدم التحيز الإداري ومحاولة استبعاد التسييس المتزايد للإدارة الكلاسيكية هو أهم باعث لمنح بعض الاختصاصات للسلطات الإدارية المستقلة، وهو ما يعطي ضمانات أكبر في محاولة لفصلها عن ضغوطات السلطة السياسية ومن ثم عدم تحيزها⁽¹⁾ (المطلب الثاني).

⁽¹⁾ وليد بوجمبلان، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 27

المطلب الأول:

موقف الدستور من السلطات الإدارية المستقلة

من المعلوم أن السلطات الإدارية المستقلة وتمتعها بطابع الاستقلالية يجعلها تتموقع خارج السلطة الرئاسية أو الوصاية الإدارية، أي خارج السلطة التنفيذية، ولكن بالرجوع إلى أحكام الدستور نجد أن الوزير الأول يمارس السهر على حسن سير الإدارة العمومية، ما يضمن مدلول تبعية الإدارة العمومية إلى الوزير الأول، وهو مبدأ يرمي إلى حسن سير المرفق العام ووحدة السلطة التنفيذية، إن منح السلطات الإدارية المستقلة سلطات واسعة تتعدى تلك الممنوحة للمؤسسات الإدارية التقليدية التي تهم الاختصاصات المخولة أساساً للسلطة التنفيذية والسلطة القضائية والسلطة التشريعية في بعض الأحيان، الأمر الذي قد يعد خرقاً للمبدأ الدستوري القاضي بالفصل بين السلطات (الفرع الأول)، فمن جهة تعتبر هذه السلطات الإدارية المستقلة منفصلة عن السلطات الثلاث ومن جهة أخرى فهي تملك اختصاصات تشبه تلك المخولة للسلطة المركزية، فهل يمكن اعتبارها سلطة رابعة إلى جانب هذه السلطات التقليدية ؟ (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

مكانة السلطات الإدارية من مبدأ الفصل بين السلطات

ارتبط مبدأ الفصل بين السلطات باسم الفقيه الفرنسي "مونتيسكيو" الذي كان له الفضل في إبرازه كمبدأ أساسي لتنظيم العلاقة بين السلطات العامة، ومنع الاستبداد بالسلطة، ولمعالجة هذا المبدأ ينطلق "مونتيسكو" من الفكرة التي تقضي تقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث : الوظيفة التشريعية والوظيفة التنفيذية والوظيفة القضائية، أي سلطة صنع القانون وسلطة تنفيذه وسلطة البث في الخلافات التي تنشأ عن مخالفة أحكامه أثناء القيام بتلك الوظائف، لكن الفكرة الأساسية في مؤلف "مونتيسكيو" هي أنه قد يساء استعمال السلطة حتى من طرف الهيئة المختصة بها وحتى لا يساء استعمال السلطة يجب بمقتضى الأمور¹، إقامة توازن بين السلطات من غير أن يكون باستطاعة

(1) مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، 2009، ص 126

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

إحداها شل إعمال الأخرى عندما تمارس عملا له علاقة بأعمال الأخرى، إلا أنه عموما يتفق

الجميع على أن مبدأ الفصل بين السلطات مزايا هي:

- صيانة الحريات ومنع الاستبداد؛

- المساهمة في تحقيق الدولة القانونية؛

- جني فوائد تقسيم وظائف الدولة؛

- كما ينتج عن هذا التقسيم إتقان كل سلطة لعملها، وقيامها على خير وجه، كما يحقق في النهاية

حسن سير العمل في كل المجالات الرئيسية في الدولة، التشريعية والتنفيذية والقضائية.⁽¹⁾

وانطلاقا من حسن سير العمل في كل المجالات وما تمليه مسؤولية الدولة، من أجل تحقيق المصلحة

العامة، فإن التحول العميق الذي طبع الدولة الحديثة اثر فشل الدولة المتدخلة، أدى بالضرورة إلى

ظهور السلطات الإدارية المستقلة كطريقة جديدة ومميزة في التدخل العمومي بعد عجز محدودية الطرق

التقليدية يمكن اعتباره نمطا جديدا لممارسة الاختصاص، وبالتالي أن بطء سير أعمال الإدارة التقليدية

وتأخر القضاء في إصدار أحكامه، شكلا معا سببا هاما لظهور طائفة السلطات الإدارية المستقلة،

ذلك أن هذه الأخيرة متحررة عمليا من كافة القيود البيروقراطية والضعغوط التي تتقل كاهل الإدارة

التقليدية، مما جعلها تتصرف بشكل أسرع في إصدار قراراتها مقارنة بالإدارة المركزية.⁽²⁾

وفضلا عن ذلك فإن إجراءات العمل المبسطة التي تعتمد عليها السلطات الإدارية المستقلة تسمح لها بحل

النزاعات القائمة واللجوء إلى فرض العقوبات المناسبة بشكل أسرع من القضاء الجزائري المثقل

بالملفات والخاضع للعديد من الضغوطات المتعلقة بإجراءات المحاكمة الجزائية.⁽³⁾

كل هذا يجعلنا نتساءل عن مكانة السلطات الإدارية المستقلة من مبدأ الفصل بين السلطات؟

⁽¹⁾ مولود ديدان، المرجع نفسه، ص 130.

⁽²⁾ رنا سمير اللحام، مرجع سابق، ص 22.

⁽³⁾ زين العابدين بلماحي، مرجع سابق، ص 36.

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

إن مبدأ الفصل بين السلطات الذي تقره غالبية الدساتير، لا يعني حتما ثلاثية السلطات بل يقصد به وجود سلطات تستأثر وتختص بصلاحيات دون سواها من باقي السلطات، فلا يمكن الحديث عن ثلاثية السلطة على سبيل الجزم والقطع إذ توجد هيئات منصوص عليها في الدستور ونقصد بالدستور على سبيل العموم دون تحديد دولة معينة، فرغم النص عليها لا نجد لها مكانا في بعض النماذج الموجودة ومنه نستخلص أن مبدأ الفصل بين السلطات له الصفة الإلزامية وليس ثلاثية السلطة، وبالتالي مكانة وجود السلطات الإدارية المستقلة لا تطرح إشكالا ضمن الهندسة الدستورية من حيث ضرورة وجود ثلاث سلطات أو أكثر، فمختلف الصلاحيات والمهام يجب أن تحدد وتفصل دون وجوب توزيعها على ثلاثة هيئات خاصة ومتخصصة⁽¹⁾، كما أن فكرة السلطات الإدارية المستقلة ليست أمرا جديدا في القانون الإداري، إلا أن فكرة تحقيقها مبدأ الفصل بين السلطات والتي نقصد بها السلطات التقليدية، تطرح تساؤلا حول مكانة هذه الهيئات، ضمن الهندسة الدستورية للدولة، ففكرة الفصل بين السلطات خصوصا سلطات الهيئات الإدارية المستقلة تعني عدم تبعيتها لا للسلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية وحتى السلطة القضائية، فبالنسبة لفرنسا فقد ظهرت السلطات الإدارية المستقلة ثم تزايد عددها عام 1975، فهي تعتبر من أوائل الدول التي أخذت بهذه الفكرة والتي من أهم صفاتها الاستقلالية، إلا أنها لا ترتبط بأي شكل من الأشكال مع البرلمان فهي غير ملحقة به أو تابعة له.

أما بالنسبة لمكانتها في الدستور فقد فصل المجلس الدستوري الفرنسي ولو بصورة ضمنية بشأن وجود السلطات الإدارية المستقلة، وذلك بمناسبة فحصه للنصوص الأولى المتعلقة بإنشائها، بحيث انه لم يبيد أية ملاحظة بشأن مدى دستورتيتها⁽²⁾، رغم التعارض الواضح بين فكرة الاستقلالية، بما تتضمنه من غياب التبعية للإدارة المركزية وبين النصوص الدستورية خاصة المادة 20 من الدستور الفرنسي التي تقر بأن:

(1) عز الدين عيساوي، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، مآل مبدأ الفصل بين السلطات، مرجع سابق، ص 206.

(2) وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 29.

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

المبدأ الأساسي الذي نبني عليه النظام السياسي والإداري هو الوحدة، بمعنى تجزئة وتقسيم الدولة⁽¹⁾. إلا أنه من خلال دراسة قام بها الفقيه *chevalier* فيما يخص رهانات إزالة التنظيم، لاحظ أن الهيئات الإدارية المستقلة تستخلف السلطة التنفيذية في جملة من المجالات الحساسة، لذلك فإننا نجد بعض الغموض فيما يقرره المجلس الدستوري، فهو يدخلنا ضمن إطار الجهاز الإداري، حين أجاز للمشرع أن يكلف سلطة إدارية مستقلة بالسهر على احترام المبادئ الدستورية والمتعلقة بالاتصالات السمعية البصرية، وصنفها بالمقابل ضمن إدارات الدولة، بحيث تكون الحكومة وفقا لأحكام الدستور المسؤولة عن أعمالها أمام البرلمان⁽²⁾.

كما نجد في دستور الجزائر المعدل سنة 2016⁽³⁾، أنه خصص في الباب الثاني منه ثلاث فصول تتعلق بالسلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية دون ذكر السلطات الإدارية المستقلة أو حتى التطرق إليها في فصل مستقل؛ إلا أن الدستور التونسي لسنة 2014 أعطى مكانة لهذه الهيئات ضمن البناء الدستوري من خلال الباب السادس منه، والتي سماها بالهيئات الدستورية المستقلة، وحدد الفصل 125 منه اختصاصاتها ومكانتها، حيث جاء فيه: "تعمل الهيئات الدستورية المستقلة على دعم الديمقراطية، وعلى كافة مؤسسات الدولة التي تسري عليها، تتمتع هذه الهيئات بالشخصية القانونية والاستقلالية الإدارية والمالية، وتنتخب من قبل نواب الشعب بأغلبية معززة⁽⁴⁾، وترفع إليه تقريرا سنويا يناقش بالنسبة إلى كل هيئة في جلسة عامة مخصصة لهذا الغرض، يضبط القانون تركيبة هذه الهيئات والتمثيل فيها وطرق انتخابها وتنظيمها وسبل مساءلتها"، فمن خلال الفصل السالف الذكر نستخلص أن المؤسس الدستوري التونسي أبرز مدى اعتبار الهيئات الإدارية المستقلة⁽⁵⁾، لها سلطة

(1) الهام خرشي، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، مرجع سابق، ص 118.

(2) الطاهر زاووري، بن عمران سهيل، الإطار الدستوري للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور، خنشلة العدد 08-ج-01، يونيو سنة 2017 .

(3) القانون 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري الجزائري، ج ر ج ج عدد 14 الصادرة في 07 مارس 2016.

(4) بالنسبة للسلطات الادارية المستقلة في الجزائر، تركيز التعيين في يد رئيس الجمهورية، انظر الجدول رقم 02.

(5) الدستور التونسي لسنة 2014، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، الاثنين 10 ربيع الثاني 1435هـ-10 فبراير 2014، عدد خاص.

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

مستقلة عن باقي السلطات التقليدية، بدليل مناقشة تقاريرها سنويا في جلسات علنية مخصصة مستقلة تماما عن السلطة التنفيذية والمعرفة بغرض مناقشة تقاريرها وبرامجها على مجلس النواب. أما بالنسبة للمغرب أضفى الدستور المغربي لسنة 2011⁽¹⁾، طابع الدسترة على المؤسسات والهيئات الإدارية والحقوقية المستقلة، والمصطلح عليها بـ"هيئات الحكامة الجيدة"، وهي هيئات وطنية مستقلة، جمعها المؤسس الدستوري المغربي في الباب الثاني عشر، حيث جاء في الفصل 159 منه : " تكون الهيئات المكلفة بالحكامة الجيدة المستقلة، وتستفيد من دعم أجهزة الدولة، ويمكن للقانون أن يحدث عند الضرورة علاوة على المؤسسات والهيئات المذكورة بعده هيئات أخرى للضبط والحكامة الجيدة"، كما نص الفصل 160: "على المؤسسات والهيئات المشار إليها في الفصول 161 إلى 170 من هذا الدستور-دستور المغرب لسنة 2011 تقديم تقريرا عن أعمالها مرة واحدة في السنة على الأقل الذي يكون موضوع مناقشة من قبل البرلمان.

باستقراء كل من دستور الجزائر وتونس والمغرب، نجد أن الدستور التونسي أبرز بوضوح مكانة السلطات الإدارية المستقلة ضمن البناء الدستوري، وكذلك مدى تحقيقه لمبدأ الفصل بين السلطات بالرغم من ما يشهده من غموض بين المؤسسات الدستورية التقليدية والحديثة، وهو ما بينه بوضوح في نص الفصل 125 السالف الذكر إذ لا بد من انتخاب أعضاء هذه الهيئات من قبل نواب الشعب وهو انتخاب شعبي غير مباشر، مما يسمح لهذه الهيئات اتخاذ قرارات الشعب لا بأسماءهم⁽²⁾.

فالمبدأ الدستوري هو احترام الفصل بين السلطات وليس ثلاثية السلطة حتى وان خصتها البعض بالذكر، فحتى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن نص في المادة 36 منه على هذا المبدأ⁽³⁾ وهو ما أكدته المجلس الدستوري الجزائري في العديد من قراراته.

(1) دستور المغرب لسنة 2011، نشر في الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، الصادر بتاريخ 3 يوليو، سنة 2011.

(2) كنو محمد الشريف، الممارسات المنافية للمناقشة في القانون الجزائري مقارنة بالقانون الفرنسي، مرجع سابق، ص 267.

(3) المادة 36 من الاعلان العالمي لحقوق الانسان، مكتبة حقوق الانسان، جامعة مينوستا، اعتمد ونشر على الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2199 الف (د-3) المؤرخ في 10 ديسمبر 1948، متاح على الموقع: <http://hrlibrary.umn.edu-arab-b001.html> تاريخ الاطلاع: 2020/02/22، الساعة: 13:48

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

وتأكيدا على ذلك تضمنت الهندسة الدستورية العديد من المؤسسات الدستورية الأخرى غير تلك التقليدية مثل المجلس الإسلامي الأعلى، ومجلس المحاسبة فهو من أجل أداء مهامها ولكنها في الأصل لا تشكل خرقا لمبدأ الفصل بين السلطات وتناقضا للمادة 36 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن هذا من جهة، ومن جهة أخرى إذا أخذنا ذلك كمبدأ التخصص (مبدأ الفصل بين السلطات لمينتسكيو)، فإنه يقبل العديد من التفسيرات منها إبراز مبدأ أساسي لتنظيم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة، ومنع الاستبداد بالسلطة.⁽¹⁾

وأخيرا حتى لو سلمنا بأن السلطات الإدارية المستقلة تعمل داخل الإطار الحكومي، تبقى إشكالية استقلاليتها من الناحية العضوية والوظيفية، إذا هل يمكن اعتبارها سلطة رابعة وهو ما نجده في الفرع الموالي، وهو عكس ما استقر عليه المجلس الدستوري الفرنسي و القضاء الإداري وغالبية الفقه، إلا أن الاتفاق على اعتبارها جزء من إدارات الدولة ذلك لأن إنشاء السلطة العامة هو من اختصاص الدستور وليس القانون الصادر من السلطة التشريعية، والملاحظ أن الهيئات المستقلة في فرنسا هي من إنشاء السلطة التشريعية وكذلك الأمر في الجزائر وليس الدستور.⁽²⁾

وأخيرا من أجل اعتراف واضح بدستورية السلطات الإدارية المستقلة وجب إيجاد حيز لها ضمن الهندسة الدستورية للدولة إذ أنها تتمتع بنظام أساسي خاص يمنحها استقلالية تجعلها تقع خارج التدرج، ومنه خارج جهاز السلطة التنفيذية وإنها تسير وفق منطقتها الخاص، فيمكن القول إن كل إدارة لا تراقبها الحكومة تخالف الدستور.⁽³⁾

وهو ما جسده كل من المؤسس الدستوري المغربي والتونسي حسب ما تطرقنا إليه سابقا.

أما بالنسبة للدستور الجزائري لسنة 2016 فجاء في الفصل الثالث (المؤسسة الاستشارية) من الباب الثالث مواد جديدة ناقشت موضوع السلطات الإدارية المستقلة وهي:

(1) مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق ص 104.

(2) فراس عبد الرحيم حاتم، طبيعة الهيئات المستقلة في ظل الدستور العراقي لسنة 2005 (مجلة كلية الدراسات الإنسانية جامعة النجف الاشرف) العدد 03، سنة 2013، ص 115.

(3) عز الدين عيسوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص 206.

- المجلس الوطني لحقوق الإنسان (المادة 198).

- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته (المادة 202)⁽¹⁾.

فما يمكن ملاحظته هو أن المؤسس الدستوري الجزائري نص صراحة على مصطلح سلطة إدارية مستقلة بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته دون باقي السلطات الإدارية الأخرى ويبقى التساؤل مطروحا حول سبب سكوته عن باقي هذه الهيئات؟، كما أنه بمناسبة ذكر هذه السلطة في الدستور هل يدل على اختلاف قوتها وطبيعتها عن باقي السلطات الأخرى⁽²⁾.

الفرع الثاني:

اعتبار السلطات الإدارية المستقلة سلطة رابعة

يجد أنصار الاتجاه المؤيد باعتبار السلطات الإدارية المستقلة سلطة رابعة مبرراتهم من خلال التحولات العميقة في التشريعات خاصة تلك الحدود بين اللائحة والقانون والتي تعبر عن وجه الدولة الجديد كسلطة عامة، هذه الأخيرة تثار جدل حول تكوين سلطاتها من حيث العدد، إذ أن المفهوم التقليدي لعدد السلطات هو ثلاثة، سلطة تشريعية، سلطة تنفيذية، سلطة قضائية، حيث يعمل هؤلاء المؤيدون لفكرة السلطة الرابعة، على أنه من غير الممكن التحدث اليوم عن الدولة المعاصرة كما كنا نتحدث عنها في السابق، وهو الأمر الذي صرح به "ماكس فاير" في ملاحظاته:

" أننا نحضر لميلاد دولة جديدة، وآلية منطقتها مثل القانون الذي يحكمها، تختلف عما كانت عليه الدويلات القديمة"⁽³⁾.

وبالرجوع إلى مبدأ الفصل بين السلطات نجده يتقيد بخاصية الفصل بين السلطات، أي فصل اختصاص كل سلطة عن اختصاص سلطة أخرى، فمختلف المهام يجب أن تحدد وتفصل دون وجوب توزيعها على ثلاث هيئات خاصة، ومن جهة أخرى فالدستور لا يضع مبدأ مقيدا، إذ أن المبدأ الحديث ليس ثلاثية السلطات لكن هو الفصل بين هذه السلطات، إذن فقط مبدأ الفصل بين

⁽¹⁾ الدستور الجزائري لسنة 2016 المعدل بالقانون 01-16، مرجع سابق.

⁽²⁾ زواقري الطاهر، بن عمران سهيلة، مرجع سابق، ص 22.

⁽³⁾ علجية شون، مرجع سابق، ص 44.

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

السلطات من له الصفة الإلزامية وليس مبدأ السلطات الثلاثة، وبالتالي هذه السلطات -السلطات الإدارية المستقلة- تشكل سلطة جديدة، وفكرة السلطة الرابعة وحدها التي تمثل الإجابة المقنعة لمشكلة المكانة الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة في النموذج المؤسساتي الكائن، فلا يوجد أي حاجز أو أي مبدأ دستوري يقف أمام الاعتراف بدستورية السلطة الرابعة.⁽¹⁾

ومن الولايات المتحدة الأمريكية نجد الفقيه "سترانس" stranss يتحدث عن السلطات الإدارية المستقلة كسلطة رابعة "la notion on le respecte d'un quatrième pouvoir"، أما الأستاذ "كاتر" Catter فيتساءل : هل كل وكالة مستقلة تشكل بحد ذاتها سلطة خاصة pouvoir particulier⁽²⁾.

كما يرى الأستاذ تيمست "Timist" أن المشكل يتمثل في ابتكار تقنيات جديدة لرقابة هذا النوع الجديد من الهيئات، وبالتالي فهذه الفكرة لم تأتي بالحلول بقدر ما زادت من تعقيد الإشكال وبالتالي فان فوضى السلطات الإدارية المستقلة وتباينها عضويا ووظيفيا، يضرب رأي الفقهاء الذين يساندون الاعتراف بفكرة السلطة الرابعة عرض الحائط، فلا يمكن لهذه الأخيرة أن تشكل سلطة متجانسة، ومن جهة آخر وجود رأي آخر يلحق السلطات الإدارية المستقلة بالسلطة التنفيذية، وهو ما أكده مجلس الدولة الفرنسي في قرار "ريتي" Retail في 10 يوليو 1981 الذي قضى بالطابع الإداري لوسيط الجمهورية.⁽³⁾

إن القول بان الهيئات الإدارية المستقلة تعد كأنها ابتكار لسلطة رابعة يؤدي بنا إلى البحث عن ضرورة وجود نص دستوري يكرس لإنشاء هذه الهيئات، والذي ثار النقاش حولها في فرنسا، خصوصا بشأن إنشاء المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات الذي كان مقررا أن ينشأ بنص دستوري على غرار الهيئات

⁽¹⁾ محمد بن الأخضر و يعقوب بن ساحة، مرجع سابق ص178.

⁽²⁾ Raymond Guillien et Jean Vincent, Op_cit, p70

⁽³⁾ محمد بن الأخضر و يعقوب بن ساحة، مرجع سابق، ص179.

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

الأخرى المنصوص عليها دستوريا فقد كان الرئيس الفرنسي السابق François Mitterrand يؤيد هذه الفكرة⁽¹⁾.

وهو ما توصل إليه الفقه في اقتناعه بعدم إمكانية إدخال السلطات الإدارية المستقلة ضمن السلطات التقليدية الثلاثة، واعتبارها سلطة رابعة، ووحدها تعطي التبرير والحجج لإدخال الهيئات الإدارية المستقلة في الإطار والنموذج المؤسساتي⁽²⁾.

فبرغم من اعتبار هذه الفكرة غريبة من حيث أنها تهدم البناء المؤسساتي التقليدي، إلا أن الفقه المدافع عن فكرة السلطة الرابعة لا يرى أي تعارض بينها وبين الدستور، فلا يوجد أي حاجز أو أي مبدأ دستوري يقف أما الاعتراف بدستورية " السلطة الرابعة " وهو ما أيده الفقيه Autim بقوله: " إذن انه من المشروع المرافعة لمساندة نموذج مؤسساتي هجين واستثنائي ".

وكذلك ما سماه الفقيه J.Chevallier حركة تعدد مراكز القرار الإداري، كما انضم الأستاذ G.Timist للمؤيدين لهذا الرأي بحجة فكرة حداثة وأصالة هذه الهيئات الإدارية المستقلة، وينتقد الرأي الذي مفاده أن هذه الهيئات تندمج في النظام التقليدي للدولة بإلحاقها بالسلطة التنفيذية، وكل محاولة لاستغراق الهيئات الإدارية المستقلة من طرف السلطة التنفيذية، يؤدي إلى فقدانها خصوصياتها بل أنه يذهب إلى ابعدها من زملائه، حيث دافع من اجل ظهور منطوق جديد غير مروج الذي لا يؤدي بالضرورة إلى الاختيار بين منطوق الدولة وبين منطوق القانون واللاقانون⁽³⁾.

إن كل الفقهاء وأرائهم المدافعة عن فكرة السلطة الرابعة اصطدمت بعدم قبولها من غالبية الفقه مبررين حججهم وانتقاداتهم فيما يلي:⁽⁴⁾

⁽¹⁾ نسيمه رضوان، السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة ماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس سنة 2011، ص34.

⁽²⁾ إسماعيل بن حفاف، زايد بن عيسى، منصور داود، مرجع سابق، ص470.

⁽³⁾ عز الدين عيساوي، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي (كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية)، جامعة عبد الرحمان ميره، بجاية 23 و24 ماي، 2007، ص28.

⁽⁴⁾ المرجع نفسه، ص29.

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

- إن المشكل لا يكمن في وجود نص دستوري من عدمه يسمح بإنشاء هذه الهيئات فالدستور أصلا لا يوجد فيه نص يعارض إنشاء هذه الهيئات، ولكن الإشكال يطرح حين وضع هيئات تمس الهيئات الموجودة أصلا دون أن تتدخل أو تتداخل في اختصاص هيئات أخرى وهو أمر غير ممكن.

- حتى لو سلمنا واعرطنا بالسلطة الرابعة إلا أن المؤيدين لهذه الفكرة لم يحددوا مما تتألف هذه السلطة، فالسلطات الإدارية المستقلة التي تشكل السلطة الرابعة حسب رأيهم، فهي لا تشكل سلطة متجانسة تسمح باستيعاب كل الهيئات التي تدخل تحت غطائها والتي لا يمكن إلحاقها بالسلطات التقليدية الثلاثة، فهذا التحليل لا يمكن أن يكون أكثر إقناعا من التحليل الذي يلحق الهيئات الإدارية المستقلة بالسلطة التنفيذية عن طريق الخطأ.

- بالرجوع إلى فكرة الدولة كمجموعة مترابطة من السلطات والهيئات، نجد أن هذا التفكير يسمح بفهم أن الدولة المبنية على التوزيع الثلاثي للسلطات فكر يمكن هجره، وهي صفة خاصة بفكرة المنطق المزدوج المقدمة من طرف الأستاذ Gerard Timist⁽¹⁾.

ولكن عند تحليل هذه الفكرة نجد انه من غير الممكن أن يجمع ويستوعب الموقع الفعلي للهيئات الإدارية المستقلة في التنظيم المؤسساتي، فلا يمكن لنا فهم ما هو الأسلوب المشترك أو الموحد المحدد لسير السلطات الإدارية المستقلة، وهو الغطاء الإجرائي الذي يجب وضعه لهذه الهيئات، والأستاذ G. Timist ذاته يعترف بأن المشكل يتمثل في ابتكار تقنيات جديدة لرقابة هذا النوع الجديد من الهيئات⁽²⁾.

كما يرى بعض الفقهاء أن الحل لتكريس وتأصيل السلطات الإدارية المستقلة، ومن أجل إضفاء الشرعية الدستورية عليها، لا بد أن يكون ذلك من طرف البرلمان طالما أنه هو الذي يمثل الأمة وبالتالي يمثل أيضا سيادتها، حيث يمكن للشعب أن يفوض جزءا من سلطته عن طريق البرلمان⁽³⁾، لهذه الفئة

(1) سماعيل بن حفاف، زايد بن عيسى، منصور داود، مرجع سابق، ص 471.

(2) المرجع نفسه، ص 471

(3) جاء في المادة 115 من الدستور الجزائري: "واجب البرلمان في اطار اختصاصاته الدستورية، ان يبقى وفيا لثقة الشعب، وسيظل يتحسس تطلعاته".

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

القانونية لأجل ممارسة السلطة بمفهومها الإداري لا الدستوري بمعنى تختلف عن السلطات التي تتمتع بها السلطات التقليدية الثلاثة⁽¹⁾.

فالبرغم من أنها تتمتع بقاسم مشترك مع هذه السلطات كإصدار قرارات توازي قوانين تعد بمثابة تشريع وهو الجانب المشترك مع السلطة التشريعية وكذلك إصدار قرارات تنظيمية لها سلطة تنفيذها وهو من اختصاص السلطة التنفيذية كما منحها المشرع سلطة توقيع الجزاءات التي هي من حق السلطة القضائية.

وبما أن السلطات المستقلة لا تخضع لا للرقابة الرئاسية ولا للرقابة الوصائية وكونها مؤسسات عكس تقاليد الجمهورية فهي تشكل إخراج حقيقي في مواجهة مبدأ الشرعية الديمقراطية، فكونها مستقلة يعني أنها تخرج عن التوجيه السياسي للحكومة كما هو حال مصالح إدارة الدولة، فمبدأ الشرعية الديمقراطية للعمل العمومي المعرف في المادة 03 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن⁽²⁾، الذي يعني السيادة تعود للأمة ولا يمكن، لأي فرد أن يمارس سلطات لا تمنحها له مصلحة "حيث أعيد صياغة هذه المادة ضمن دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة، ومن وجهة نظر الدستور الفرنسي لسنة 1958 ومطابقته مع التقاليد الفرنسية فهي تعبر عن الاتجاه الثوري للعلاقات بين الحكومة والإدارة، ومع ضرورة إعمال المادتين 14 و15 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والمواطن⁽³⁾، والتي تنص على الرقابة الديمقراطية على عمل الإدارة يجب أن تكون ممكنة وتحقق من طرف المواطن أو ممثليه، وموازية لهذا المبدأ كما ذكر في الفرع السابق تبني المشرع الدستوري المغربي والتونسي إخضاع السلطات الإدارية المستقلة للرقابة البرلمانية خارج غطاء الحكومة أي بصفة مستقلة وهذا بعدما منحها

(1) علجية شنون، مرجع سابق، ص 47.

(2) المادة 03 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، مكتبة حقوق الإنسان، جامعة مينيسوتا، متاح على الرابط التالي: --: http://hrlibrary.umn.edu-arab-b001.html اطلع عليه يوم 09-08-2020 الساعة 20 و55 دقيقة.

(3) الاتفاقية الدولية لحقوق الإنسان والمواطن، موقع المفوضية الامم المتحدة السامية لحقوق الانسان متاح على الموقع الالكتروني: --: https://www.ohchr.org-Documents-Publications-CoreTreatiesar.pdf اطلع عليه يوم 10-08-2020 الساعة 12 و11 دقيقة .

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

السلطة المستقلة وضمناها بابا في الدستور التونسي لسنة 2014 وأنشئت بفصل في الدستور المغربي لسنة 2011، وبالتالي يمكن اعتبارها سلطة رابعة.

وهو تكريس لرأي بعض الفقهاء الذين يكمن في الإقرار و الاعتراف لهذه السلطات بمشروعية خاصة هي مشروعية الحكماء، هذه الفكرة مستوحاة من فكرة توازن السلطات بالمفهوم الذي أتى به العرف الانجليزي أي توزيع السلطة بين القوى الاجتماعية التي تمثل المجتمع، وذلك لتفادي التعسف.

حيث يبررون مفهومهم ويدعمونه بالمعيارين العضوي والوظيفي المحدد لمهام هذه السلطات فمن جهة يكون حسب تكوينها وتشكيلها من شخصيات عامة مشهود لهم بالكفاءة من الجانب الوظيفي أي تكون مركز نقاشات ومواجهة وبعدها يكون إجماع الآراء، ومن جهة أخرى بالنظر إلى إجراءاتها وتدخلها المرن، وهو ما أيدته الأستاذة "colly teitgen" والتي ترى أن هذه الفكرة كانت حاضرة في تأسيس هذه الهيئات الضبطية المستقلة تكون كافية لإيجاد توازن آخر غير الذي بينه "مونسكيو" أن هذه الهيئات لا تمارس السلطة التشريعية.⁽¹⁾

لكن فالبرغم من هذا الطرح فان فكرة السلطات الإدارية المستقلة لقيت نفس المشكل في إنجلترا وهي مهد مشروعية الحكماء، أين اصطدمت بمبدأ رقابة البرلمان على أعمال السلطات التنفيذية. فمنح الاستقلالية لهذه الهيئات يقلل أو حتى يعفي من المسؤولية الوزارية من جهة، ومن جهة أخرى يؤدي إلى تخوف البرلمانين⁽²⁾.

⁽¹⁾ Catherine Teitgen-Colly, Les instances de régulation et la constitution, *RDP*, 1990, France, p 243

⁽²⁾ عز الدين عيساوي ، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، مرجع سابق، ص30.

المطلب الثاني:

مدى دستورية الاختصاص القاعدي للسلطات الإدارية المستقلة

حول المشرع الجزائري كنظيره الفرنسي للسلطات الإدارية المستقلة عدة وظائف أو اختصاصات قصد ممارسة مهامها التي أنشئت من أجلها ومن بينها السلطة التنظيمية وسلطة الرقابة وسلطة توقيع الجزاءات.

نحاول من خلال هذا المطلب التعرض إلى أحكام السلطة التنظيمية لهذه السلطات وبالخصوص مدى دستورية صلاحية التنظيم التي تتمتع بها هذه الأخيرة، إذ إن هذا الاختصاص تستأثر به السلطة التنفيذية بعدما كان يدخل في المجال التشريعي أي من اختصاص السلطة التشريعية، كل هذا منذ سنة 1958 في الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة، ومنه تخلت السلطة التشريعية عن الاختصاص التنظيمي لصالح السلطة التنفيذية وفق مبدأ عقلنة العمل التشريعي⁽¹⁾، لتقدم هذه الأخيرة - السلطة التنفيذية - بدورها بمنح جزءا من صلاحيات التنظيم لفائدة السلطات الإدارية المستقلة ومنه يطرح السؤال التالي :

ما مدى دستورية الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة وما موقف التشريع من ذلك ؟. في (الفرع الأول) من هذا المطلب نتطرق فيه إلى مدى دستورية صلاحيات التنظيم الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة، لان فقهاء القانون يجمعون على أن السبب الأساسي لاستحداث هذه الهيئات هو مهمة التنظيم، فالتنظيم يشمل الإستشارة والضبط والتوجيه و الجزاء على مخالفه، كل هذا يستدعي اعترافا دستوريا بهذا الاختصاص، ليترك المجال للتشريع دون الخروج عن أحكام الدستور لتكريس هذا الاختصاص الممنوح للسلطات الإدارية المستقلة وهو موضوع الفرع الثاني.

⁽¹⁾ وهو ما سار عليه المؤسس الدستوري الجزائري من المادة 143 من الدستور، مصدر سابق.

الفرع الأول:

دستورية صلاحية التنظيم الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة

يعتبر الدستور القانون الأسمى في الدولة، ويشكل الأحكام الأساسية التي تتفرع عنها القواعد الفرعية، فهذا السمو يمنحه صلاحيات التنظيم وبناء على ذلك لا يجوز للسلطات المخول لها التنظيم أن تتجاوز الدستور وإلا فقدت صفتها القانونية.⁽¹⁾

وكمثال على ذلك إن الدستور الفرنسي وما يحتله من قمة الهرم التسلسلي للقواعد القانونية لازمه بالضرورة تطابق جميع النصوص القانونية التي تليه، حيث جاء في بعض مواد صلاحيات التنظيم على المستوى المركزي والمحلي فجاء في نص المادة 20 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 مايلي: "الحكومة تتولى الإدارة"⁽²⁾.

لقد لاقت فكرة منح السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة جدلا كبيرا، وعدم تقبل الفكرة أساسا من قبل الفقه الفرنسي، كونها تتعارض تماما وأحكام المادة 21 من الدستور الفرنسي والتي بموجبها تمنح للوزير الأول صلاحية السلطة التنظيمية وهذا بصفة حصرية وبدون منافسة من أي سلطة أخرى.

فكيف يمكن أن تختص السلطات الإدارية المستقلة بسلطة التنظيم وهي سلطة وضع قواعد قانونية عامة مجردة وملزمة، وقبل هذا يجب أن لا نغفل الاختصاص الأصيل لرئيس الجمهورية في المجال التنظيمي من خلال إمضاء المراسيم في مجلس الوزراء وكذلك الأوامر، وهو ما يراه الفقهاء انه يؤدي إلى تفتيت الدولة وتجزئتها ويجرد الحكومة من جانب مهم من سلطاتها التنظيمية⁽³⁾، إلا أن الحجج المقدمة لتأكيد عدم دستورية السلطة التنظيمية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة كانت محل انتقاد

⁽¹⁾ فالدستور بوصفه قانونا أساسيا للدولة هو الذي يمكننا من الوجود في عالم القانون، محمد أرزقي نسيب، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية،

ج1، (مفهوم القانون الدستوري، ظاهرة الدولة والدستور)، شركة دار الامة للطباعة والنشر والتوزيع، برج الكيفان، الجزائر، 1998، ص181

⁽²⁾ رنا سمير اللحام، مرجع سابق، ص60.

⁽³⁾ Rachid Zouamia, Les instrument juridiques de la régulation économique en Algérie, Op_cit, p105.

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

من طرف المجلس الدستوري الفرنسي، حيث انه ومن خلال القرار رقم 86-217 المؤرخ في 18 سبتمبر 1986 والمتعلق باللجنة الوطنية للاتصالات والحريات، بدأ المجلس تعليقاته بالنص على أحكام المادتين 21 و 13 من الدستور الفرنسي، واللتين تنصان على أن إدارة الوزير الأول، هي بمراعاة السلطات الممنوحة لرئيس الجمهورية⁽¹⁾.

وعموما يعتبر كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول هما صاحبا الاختصاص التنظيمي على المستوى الوطني، فهي لا تشكل عائقا في أي حال من الأحوال للاعتراف بالسلطة التنظيمية لهيئات أخرى غير الوزير الأول⁽²⁾.

وعليه يجب أن تكون السلطة الممنوحة في مجال محدود أي في إطار محدود بالقوانين والأنظمة فهي سلطة خاصة، ومقتصرة على تنفيذها للقانون والتي يجب أن تحترم ليس فقط القوانين بل أيضا الأنظمة.

أما في الجزائر، لما كان رئيس الجمهورية هو حامي الدستور وممثل الدولة⁽³⁾، فان مكانته في النظام السياسي الجزائري تأتي على رأس هرم السلطة ككل فهو يتربع على قمة السلطات الثلاث في الدولة، وهي صلاحيات رئيس الجمهورية التنفيذية وكل الصلاحيات في المجال التشريعي، وصلاحياته في المجال القضائي، ففي المجال التنفيذي له حق ممارسة السلطة التنظيمية بإصدار المراسيم الرئاسية في المسائل غير المخصصة للقانون⁽⁴⁾.

لقد اعترف الدستور الجزائري بالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية من خلال النص 143 منه والتي نصت على أنه: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصصة للقانون"⁽⁵⁾.

(1) تنص المادة 13 من الدستور الفرنسي على انه " يقوم رئيس الجمهورية بالتوقيع على المراسيم و الأوامر التي تتم المداولة بشأنها في مجلس الوزراء، ويقوم بإسناد الوظائف المدنية و العسكرية بالدولة...."، وتنص المادة 21 من الدستور على : " يدير الوزير الأول عمل الحكومة، وهو المسؤول عن الدفاع الوطني، ويكلف تنفيذ القوانين مع مراعاة أحكام المادة 13، كما يمارس السلطة التنظيمية ويسند الوظائف المدنية و العسكرية".

(2) سماعيل بن حفاف، زايد بن عيسى، منصور داود، مرجع سابق، ص 459، 460.

(3) المادة 84 من الدستور الجزائري المعدل بالقانون 01-16، مصدر سابق.

(4) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، ط1، دار الهدى، عين مليلة الجزائر سنة 2012، ص 69.

(5) الدستور الجزائري المعدل و المتمم بالقانون 01-16، مصدر سابق.

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

وكذلك الأمر بالنسبة لصلاحيات الوزير الأول في هذا المجال، فقد نصت المادة 99 من الدستور على انه: "... يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات ويرأس اجتماعات الحكومة، ويوقع المراسيم التنفيذية، يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك..."⁽¹⁾.

على ضوء ما تقدم من خلال المادتين السالفتين الذكر، لا يمكن الجزم بعدم دستورية السلطة التنظيمية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة، كون أن المشرع رغم قيامه بتوزيع السلطة التنظيمية بين كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، وبعد دراستنا لطبيعة بعض الهيئات الأخرى نجد أنها تتمتع أيضا بالسلطة التنظيمية، إلا انه يجب علينا أن نحدد بدقة المقصود بالمجال التنظيمي، فهناك نوع من السلطة التنظيمية العامة، وهو ما يستأثر به رئيس الجمهورية والوزير الأول كما سلف ذكره، وهناك نوع آخر يدخل تحت غطاء السلطة التنظيمية الخاصة، والتي أوكلت لمختلف سلطات الدولة، بما فيها الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية المتخصصة⁽²⁾.

فالرجوع إلى الدستور الجزائري نجده لم يعالج مختلف أوجه السلطة التنظيمية، واكتفى فقط بتحديد السلطة التنظيمية العامة، وخص استئثار رئيس الجمهورية والوزير الأول بها، إلا أنه في الواقع توجد هيئات ومؤسسات عامة ليس لها أي مرجع دستوري مباشر تستمد منه سلطاتها التنظيمية لكنها توصف بأنها سلطة تنظيمية خاصة، ونخص بالذكر الوزراء والجماعات المحلية وكذلك السلطات الإدارية المستقلة نتطرق إليهم فيما يلي :

أولا: الوزراء

مبدئيا، لا يتمتع الوزير باختصاص السلطة التنظيمية العامة، حيث أنه لا يستطيع اتخاذ قرارات إلا ما نص عليه القانون صراحة، خصوصا القرارات التي تعني موضوع التطبيق⁽³⁾.

⁽¹⁾ الدستور الجزائري المعدل والمتمم بالقانون 16-01، مصدر سابق..

⁽²⁾ Rachid Zouimia, les instrument juridiques de la régulation économique en Algérie, Op_cit, p106.

⁽³⁾ احمد محيو(ترجمة محمد عرب صاصيلا)، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ط4، د،م،ج، الجزائر، 2006، ص148.

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

ولكن بغرض التحكم في شؤون القطاع، يملك الوزير سلطة إصدار القرارات والتعليمات والمناشير لتنظيم ميادين ومجالات مختلفة في قطاعه، هذا فضلا عن الصلاحيات الخاصة والتي يرد عادة تفصيلها في المرسوم التنفيذي المتضمن تحديد الصلاحيات⁽¹⁾.

ولا يقتصر الأمر على هذا فيمكن للوزراء ممارسة السلطة التنظيمية وذلك عن طريق التفويض الذي يمنحه الوزير الأول⁽²⁾.

ثانيا: الجماعات المحلية:

على مستوى الجماعات المحلية وحسب نص المادة 113 من قانون الولاية، الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العامة، حيث يصدر الوالي قرارات من اجل تنفيذ مداوات المجلس التنفيذي الولائي وممارسة السلطة المحددة له في قانون الولاية⁽³⁾، حيث يلتزم الوالي بتطبيق القوانين والتنظيمات وذلك باتخاذ أو إصدار قرارات ولائيه تدرج في مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية.

أما عن رئيس المجلس الشعبي البلدي، فقد نص قانون البلدية في المادة 94 منه وفي إطار احترام حقوق وحرية المواطنين، يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يلي⁽⁴⁾:

- السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات
- التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها الأشخاص ومعاينة كل مساس بالسكنية العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها.
- تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة.

(1) عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، جبر للنشر والتوزيع، الجزائر سنة 2010، ص 95.

(2) سماعيل بن حفاف، زايد بن عيسى، منصور داود، مرجع سابق، ص 463، 464.

(3) المادتين 113 و124 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المتعلق بالولاية، ج ر ج ج العدد 12 الصادرة في 2012.

(4) المادة 94 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، ج ر ج ج العدد 37 الصادر في 03-جويلية-2011.

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

انطلاقاً مما سبق يتضح لنا انه ما دام هناك هيئات غير رئيس الجمهورية والوزير الأول، لها صلاحيات التنظيم، ورغم عدم النص عليها دستورياً، ولم يشر بشأنها إشكالاً قانونياً ولا قضائياً فإن منح السلطات الإدارية المستقلة السلطة التنظيمية لا يثير أي مشكل من الناحية العملية بل بالعكس نجد له قبولاً مثل ما وحدته الهيئات والمؤسسات العامة الأخرى والتي لا تختلف عنها من حيث الممارسة، وكما رأينا سابقاً فإن السلطات التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة هي سلطات تابعة ومرتبطة بالسلطة التنظيمية العامة ولا يمكن الخروج عنها⁽¹⁾.

ولكن لو رجعنا إلى الدستور الفرنسي نجد خصص المادة 72 منه للتجمعات المحلية، حيث منحها سلطة التنظيم دون أن يذكر السلطات الإدارية المستقلة⁽²⁾، وهذا دليل على أن ظاهرة السلطات الإدارية المستقلة لم يعرفها المؤسس الدستوري الفرنسي إلا في أواخر السبعينات من القرن العشرين أي بعد عشرين سنة، ذكر السلطات الإدارية المستقلة، فهل تتمتع هذه السلطات بصلاحيات التنظيم؟ هل تستطيع أن تصدر قرارات إدارية تنظيمية أي قواعد عامة تكسب حقوقاً وتفرض موجبات؟ وللإجابة على هذه التساؤلات يجب أن نرى موقف المشرع أي القانون من هذا الأمر إذ هو الراعي الأكبر للسلطات الإدارية المستقلة التي ولدت من إرادته ونشأت من خلال نصوصه، وهذا ما نفضله⁽³⁾ فيما يلي:

توصل الاجتهاد القضائي للمجلس الدستوري الفرنسي وكذا مجلس الدولة، إلى أن دستورية كل من السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، وكذا دستورية السلطة القمعية مرهون باحترام القيود

(1) سماعيل بن حفاف، زايد بن عيسى، منصور داود، مرجع سابق، ص 464.

(2) "Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon. Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.....", L'Article 72 de la constitution de la République française du 4 octobre 1958, modifié par l'article 5 de la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003

(3) رناسمير اللحام، مرجع سابق، ص 60، 61.

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

والضمانات التي يتم إقرارها، ولذلك فهي لا تشكل تعدد أو مساس بالسلطات المخولة لكل من السلطة التنفيذية وكذا القضائية.⁽¹⁾

إن القول باستقلالية السلطات الإدارية المستقلة تجاه السلطة التنفيذية استقلالا عضويا ووظيفيا هذا من جهة، ومن جهة أخرى منحها صلاحيات التنظيم، فهذا يؤكد أنها أجهزة لها تنظيم خاص وتوجد ضمن مؤسسات الدولة، مزودة بامتيازات وصلاحيات تسمح لها باتخاذ القرارات في مجال اختصاصها ومنها الاختصاص التنظيمي، مما يجعلها في بعض الحالات سلطة حقيقية، وهو ما أجازته المجلس الدستوري الفرنسي باعترافه للسلطة التنفيذية بإمكانية تفويض قسم من سلطاتها إلى سلطة إدارية مستقلة على أن يكون هذا التفويض محددًا بنطاقه ومضمونه، وبناءً على ذلك فقد أقر بأحد قراراته ما يلي: " إن نص المادة 21 من الدستور لا تحول دون قيام المشرع بمنح سلطة غير السلطة التنفيذية صلاحية وضع قواعد لها قوة القانون ولكن بشرط أن يتم تحديد إطارها وأن تتوافق مع القوانين والأنظمة ".⁽²⁾

بالرجوع إلى مبررات احداث السلطات الإدارية المستقلة، نجد انه لا يمكن أن نتصور أن المؤسسات الدستورية الثلاثة ممثلة في رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة أو الوزير الأول أو 50 نائبا، أو 30 عضو من مجلس الأمة، والتي يمكن لها إخطار المجلس الدستوري عن أي عملية تهدف إلى وضع نصوص قانونية مخالفة للدستور ومنها النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة، إذا رأت أنها تتعارض مع الدستور⁽³⁾، فوجودها - السلطات الإدارية المستقلة - يعتبر دستوريا، وذلك بعدم وجود أي نص يعارض إنشاء هذه الهيئات⁽⁴⁾، بالإضافة إلى إمكانية تفويض صلاحيات

(1) شيمون علحية، مرجع سابق، ص 45.

(2) زنا سمير اللحام، مرجع سابق، ص 62.

(3) عباسي سهام، المكانة الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة في النظام الجزائري، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، يومي 14 و13 نوفمبر 2012، جامعة 08 ماي 1945 قلمة، ص ص 11، 12.

(4) عز الدين عيسوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة، مال مبدأ الفصل بين السلطات، مرجع سابق، ص 206.

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

التنظيم من طرف السلطة التنفيذية بإجازة المجلس الدستوري الفرنسي كما سبق الذكر مما يجعلنا نؤكد ما يلي :

- للسلطات الإدارية المستقلة خصوصية هامة، كونها تعمل في مجال القطاعات الحساسة des secteurs dits sensibles، فهي تتمتع بكفاءة عالية في تسيير مشاكل جديدة، لا تستطيع الطرق التقليدية للسلطة العامة ممارستها لأنها غير مناسبة لذلك، سواء لأنها أكثر تشددا وصرامة rigide، أو لأنها ليست ذات أهمية.

- القول باستقلالية السلطات الإدارية المستقلة غير خاضعة للسلطة الرئاسية والوصائية الإدارية يقصد به إعادة توزيع الاختصاص بين السلطة السياسية والإدارة، فإذا كانت السلطة التنفيذية سلطة أمرّة تجاه الإدارة التقليدية فهي منشئة في حالة السلطات الإدارية المستقلة مانحة إياها صلاحيات التنظيم.⁽¹⁾

لقد صممت المشرع الجزائري تماما من خلال إجابته عن إشكالية دستورية الصلاحيات التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، ولا يوجد أي تدخل للمجلس الدستوري، رغم وجود نصوص قانونية تشريعه منحت صراحة هذه السلطات، ممارسة السلطة التنظيمية والتي تطرقنا لممارستها.

وانطلاقا من كل هذا فان السلطة التنظيمية الوطنية تقوم بتحديد العناصر الأساسية وليس لسلطات الضبط المستقلة سوى تنظيم التدابير التفصيلية، وبالتالي السلطة التنظيمية الممنوحة لسلطات الضبط هي تابعة وتأتي في المرتبة الثانية، أي أن تحديد المبادئ العامة هو من اختصاص السلطة المحددة دستورا، أما السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة تتكفل بوضع العناصر والقواعد التفصيلية لها فقط يعني أن لها اختصاص تكميلي⁽²⁾.

ومن جهة أخرى وبحكم أن المشرع (السلطة التشريعية) لا يتنازل عن صلاحياته والتي لا يمكن تعديلها عن طريق التفويض، فانه من المقبول دستوريا فيما يخص سلطة إصدار القرارات التنظيمية التي تصدرها

(1) سامية كسال، مدى شرعية السلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص21.

(2) منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق تخصص قانون الأعمال جامعة محمد خيضر، بسكرة سنة 2015-2016، ص86،87.

السلطات الإدارية المستقلة، تبقى مقبولة ضمن فكرة التفويض من طرف السلطة التنفيذية إلى هذه السلطات⁽¹⁾.

الفرع الثاني:

الاعتراف التشريعي بصلاحيات اختصاص التنظيم للسلطات الإدارية المستقلة

لاشك أن التشريع بصفة عامة يعتبر اختصاص أصيل للسلطة التشريعية وأي مشاركة لها في هذا الاختصاص يعد خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن هذه الفكرة عرفت ثورة في المجال التشريعي أعطت للسلطة التنفيذية مجالاً للمشاركة في سن القوانين، وهذا بداية من الدستور الفرنسي لسنة 1958 للجمهورية الخامسة كما سبق ذكره، حيث حتمت تجربة الجمهورية الفرنسية الرابعة (1946-1958) على بناء الجمهورية الخامسة، أن يعقلنوا البرلمان بتحديد اختصاصاته على سبيل الحصر بغية استبعاد فكرة مبدأ المشرع الأوحده وتأصيل نظرية البرلمان المشرع بالتشارك مع السلطة التنفيذية، وهو ما يسمى بمبدأ عقلنة البرلمان أو مبدأ عقلنة العمل التشريعي، والتي تهدف إلى تحديد اختصاصات البرلمان، أو مجال القانون على سبيل الحصر، بالمقابل فقد كان هذا المبدأ نتاج تجربة الجمهورية الفرنسية الرابعة بعد أن توسعت دائرة تدخل البرلمان على حساب سلطة الرئيس والحكومة، فالعقلنة مغزاها تحديد وحصر وتقييد سلطات البرلمان، ومنه تأثرت جل الدساتير الإفريقية ومنها المغاربية وبصفة أخص المشرع الدستوري الجزائري⁽²⁾.

حيث جاء في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 من خلال المادة 140 والمادة 141 منه والتي حصرت مجال تشريع البرلمان، وأعطت صلاحيات التنظيم للسلطة التنفيذية.

⁽¹⁾ سمير حدري، السلطات الإدارية المستقلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة ماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة محمد بوقرة بومرداس 2006-ص89.

⁽²⁾ عليان زيان آليات استرداد البرلمان لسيادته لمقصد التطوير البرلماني في الدول المغاربية –دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب- جامعة تيارت، منشورات جامعة ورقلة، اشغال الملتقى الدولي، التطور البرلماني، سنة 2012، متاح على الرابط التالي : <https://--manifest.univ-ouargla.dz>

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

وبالرجوع إلى فكرة العقلنة بمفهومها الايجابي وبصفة أدق بروز مجال الاختصاص، أي كون السلطة التنفيذية تحتوي وتضم كفاءات في شتى القطاعات.

كذلك الأمر بالنسبة للسلطة الإدارية المستقلة فهي تتمتع بسلطة سن قواعد عامة مجردة غير موجهة إلى شخص محدد، هذه القواعد تنشئ التزامات على عاتق الأعوان الاقتصاديين، كما تمنح لهم الحقوق⁽¹⁾، مع العلم أن تحويل البعض منها سلطة تنظيمية حقيقية عوض السلطة التنفيذية يجعلنا نطرح التساؤل الآتي : هل تمارس نفس الاختصاص التنظيمي الأمر الذي يسمح لنا بالقول أن هذه الهيئات مجرد هيئات تابعة للسلطة التنفيذية، وان هذه الأخيرة لم تتنازل عن اختصاصها التنظيمي، وإنما أصبحت تمارس فقط بواسطة أجهزة جديدة وتحت رقابتها ممثلة في السلطات الإدارية المستقلة؟. إن المبرر الذي استند إليه المؤسس الدستوري الفرنسي آنذاك في منح السلطات الإدارية المستقلة لبعض صلاحيات التنظيم كعموم واتخاذ قرارات جماعية أو فردية بالخصوص وكأن المجلس الدستوري الفرنسي يريد أن يقول أنه يعود للسلطة التنفيذية تحديد العناصر الأساسية في التنظيم تاركة الأمر بالاهتمام بالتفاصيل للسلطات الإدارية المستقلة خاصة وأنها مختصة في المجال الذي تعمل فيه ومن البديهي أن تكون أكثر الماما من الحكومة-السلطة التنفيذية-في هذه الأمور لا سيما إذا تعلق الأمر بمسائل تقنية وفنية⁽²⁾.

لكن عند العودة للنصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة، والتي حولت لها ممارسة السلطة التنظيمية، نجد أن بعض هذه السلطات لا تنفرد لوحدها في إصدار الأنظمة بل تتقاسم هذا الاختصاص مع سلطة أخرى من المفروض أنها انسحبت من حقل هذا الاختصاص، خاصة تلك الواقعة تحت ضبط إحدى الهيئات الضابطة وهذه الهيئة تتمثل في السلطة التنفيذية.

(1) عز الدين عيساوي ، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، مرجع سابق، ص32.

(2) رنا سمير اللحام، مرجع سابق، ص63.

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

لذا فان السلطة التنظيمية الممنوحة لبعض من السلطات الإدارية المستقلة تعرف قيودا من عدة جوانب إذ نجد أن المشرع في بعض الأحيان يحرص ممارسة هذه الصلاحيات في نطاق جد ضيق ولا يشمل مسائل عديدة، ليفسح المجال الواسع في بقية الأمور للسلطة التنفيذية للعمل على تنظيمها⁽¹⁾.

حيث نجد مثلا في مجال البريد والاتصالات الالكترونية، فان السلطة الضابطة لهذا القطاع قد منحت لها ممارسة السلطة التنظيمية، ولكن ضمن حدود ضيقة، تكمن في صلاحية تحديد شروط إنشاء واستغلال الشبكات وتقديم الخدمات الخاضعة لنظام الترخيص⁽²⁾.

كذلك في قطاع الكهرباء والغاز فان لجنة ضبط الكهرباء والغاز، فقد منحها المشرع ممارسة الاختصاص التنظيمي لكن بصفة محدودة، حيث حصرت في عملية تحديد التعريفات الواجب تطبيقها على الزبائن الخاضعين لنظام التعريفات⁽³⁾، أما فيما يخص سلطة ضبط السمعي لبصري كذلك حول لها ممارسة الصلاحيات التنظيمية لكنها دائما ما تكون في حدود ضيقة والتي تشمل تحديد الشروط التي تسمح لبرامج الاتصال السمعي البصري باستخدام الإشهار المقنع للمنتجات أو أي حصص للاقتناء عبر التلفزيون⁽⁴⁾.

إن منح الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة، يعني أن القرارات التي تتخذها عند ممارسة صلاحيات التنظيم تكون واجبة النفاذ منذ صدورها، ولا يمكن كذلك إلغاؤها أو تعديلها من قبل سلطة أخرى تعلوها، فأى معارضة يمكن أن تأتي من قبل أي جهة ومهما كانت صفتها على الأنظمة الصادرة عنها تكون أمام الجهات القضائية بالنظر إلى أن القانون قد حول لمن يعنيه الأمر في هذه المسألة حق الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة،⁽⁵⁾ إلا أننا عند العودة

(1) نبيل موساوي، مرجع سابق، ص226.

(2) المادة 34 من القانون 18-04 المؤرخ في 10 ماي 2018 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية، ج ر ج ج، العدد 27 الصادرة في 13 ماي 2018.

(3) المادة 115 من القانون رقم 02-01 يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مصدر سابق.

(4) المادة 55 من القانون 14-04 يتعلق بالنشاط السمعي البصري، مصدر سابق.

(5) نبيل موساوي، مرجع سابق، ص228.

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

للقانون 03-11 المتعلق بالنقد والقرض نجد أن السلطة التنفيذية المتمثلة في وزير المالية، يمكن لها مراقبة مختلف الأنظمة التي يصدرها مجلس النقد والقرض، وذلك عن طريق إجراء مداولة ثانية ليبيدي الوزير مختلف ملاحظاته، وهو ما يعتبر نوع من التقييد والتدخل في الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة والتي هي في الأخير -الاختصاصات التنظيمية - تعتبر بمثابة مشروع يتم عرضه على الوزير المكلف بالمالية حسب المادة 63 من القانون 03-11 السالف الذكر⁽¹⁾.

خلاصة لذلك فإن الاعتراف التشريعي بممارسة عملية التنظيم من قبل السلطات الإدارية المستقلة من المفروض أن تتم بكل استقلالية وبصفة منفردة دون إشراك أي جهة يمكن أن تمارس عليها، خاصة من قبل السلطة التنفيذية التي من خلالها يمكن عرقلة المسار الطبيعي لمختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط والتشويش على مختلف القرارات التي أصدرتها السلطات الإدارية المستقلة في المجال التنظيمي، فأمام هذه الوضعية يمكن القول أن هذه السلطات لها صلاحية إصدار قرارات تنظيمية بكل استقلالية وتملك سلطة فعلية على مختلف القطاعات الاقتصادية الخاضعة للضبط وانفرادها بعملية تنظيمها وهو ما أقرته القوانين المنشئة لها وبالتالي إثبات مشروعيتها في التنظيم⁽²⁾.

أما فيما يخص مجال حماية الحقوق والحريات، كالحق في الانتخاب، نجد إن المشرع الجزائري منح السيطرة الواضحة للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات من خلال القانون العضوي رقم 07-19،⁽³⁾ بموجب المادة 07 منه التي جاء فيها : "تتولى السلطة المستقلة تحضير الانتخابات وتنظيمها وإدارتها والإشراف عليها، ابتداء من عملية التسجيل في القوائم الانتخابية ومراجعتها مروراً بكل عمليات تحضير العمليات الانتخابية وعمليات التصويت وعمليات الفرز والبت في النزاعات الانتخابية طبقاً للتشريع الساري المفعول إلى غاية إعلان النتائج الأولية".

(1) المادة 63 من القانون 03-11، المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم، مصدر سابق.

(2) نبيل موساوي، مرجع سابق، ص 226.

(3) القانون العضوي رقم 07-19 المؤرخ في 14-سبتمبر-2019 يتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات، ج ر ج، العدد 55 الصادرة في 15-سبتمبر-2019.

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

كما جاء توضيح تطبيق هذه المادة من خلال المواد الموالية لها (من المادة 08 إلى غاية المادة 12 من نفس القانون)، ومنه نلاحظ استحواذ كامل هذه السلطة على تنظيم الانتخابات الرئاسية حيث لم يقف المشرع عن حد استبعاد المجلس الدستوري والهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات بل تم استبعاد الإدارة أيضا إلا في الحدود التي تراها السلطة المستقلة للانتخابات وذلك بموجب المادة 49⁽¹⁾، من القانون السالف الذكر، وهو أمر لا شك انه يحسب لصالح الاستقلالية الوظيفية لهذه السلطة وشفافيتها ومشروعيتها في التنظيم⁽²⁾.

ولم يتوقف المشرع عند هذا الحد بل أضفى طابع الحماية لهذه السلطة مما يزيد من قوة وحجية قراراتها خاصة المتعلقة بالتنظيم، حيث جاء في المادة 51 من القانون العضوي 19-07 أعلاه: " يعاقب بالحبس من ستة (06) أشهر إلى ثلاث (03) أشهر وبغرامة من 30000 دج إلى 500000 دج كل من يعترض أو يعرقل أو يمتنع عمدا عن تنفيذ قرارات السلطة المستقلة"، ومنه يمكن القول انه تم تمكين هذه السلطة قانونيا بجميع الآليات الممكنة والمنظمة التي يمكنها من القيام بمهامها على النحو الأفضل وتبقى مسألة الفاعلية الحقيقية رهينة التطبيق العملي .

قصد تبرير شرعية السلطات الإدارية المستقلة، أي تحديد مكانة هذه الهيئات بين السلطات التقليدية للدولة خصوصا أمام ما يطرحه مبدأ الفصل بين السلطات من إشكالات، كانت ولا زالت موضوع دراسات تخص السلطة التنفيذية والتشريعية، والسلطة القضائية ليشمل هذا الإشكال وجود السلطات الإدارية المستقلة، باعتبارها سلطة عامة وما تتمتع به من اختصاصات تعتبر من صلاحيات السلطات الثلاث الكلاسيكية، حيث توصلنا من خلال هذا المبحث إلى ضرورة تدخل المؤسس الدستوري لإيجاد مكانة لهذه الهيئات ضمن الهندسة الدستورية للدولة، وكذا التنصيص على صلاحيات التنظيم بموجب مواد دستورية أو قوانين عضوية.

⁽¹⁾ المادة 49 من القانون العضوي 19-07 يتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات، مصدر سابق.

⁽²⁾ زهية حلفاية و ساعد العقون و ليلي لبيض، الآلية المؤسساتية لمراقبة الانتخابات قبل وبعد القانون العضوي رقم 19-07، مجلة انسة للبحوث والدراسات، كلية العلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة العربي تبسي، تبسة، (2019، 02، 10)، ص 258.

المبحث الثاني:

مشروعية إنشاء السلطات الإدارية المستقلة وتكييفها القانوني

حسب قول "روسو" تعتبر السلطة التشريعية المعبر الوحيد عن إرادة الأمة صاحبة السيادة، فإنها تعد أعلى مرتبة من السلطتين التنفيذية والقضائية،⁽¹⁾ وبالتالي فإن أعمال هذه الهيئة - السلطة التشريعية- تعد من حيث التدرج القانوني أعلى من أعمال الهيئتين التنفيذية والقضائية، بحيث لا تملك أي منهما أن تخالفا القانون وان تخرج على مقتضاه، ولذلك فإن مشروعية إنشاء السلطات الإدارية المستقلة يجب أن تستمد من السلطة التشريعية كأساس، وكذلك فإن ما يصدر عن السلطات التنفيذية من لوائح وتنظيم ونخص بالذكر المراسيم التنفيذية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة يجب أن تتفق وأحكام القانون، سواء القانون الأساسي وهو الدستور أو القانون الصادر عن البرلمان دون أن يخالفه ففي الجزائر، فإن المجلس الدستوري لم يسجل له رأي أو قرار دقيق في هذا الموضوع، وبقي النقاش بين الفقهاء مستمرا بين من يحاول أن يجد تأسيسا يكرس بمقتضاه التشريع المحول له إنشاء هذه الهيئات، ونقصد بالتشريع المعنى الواسع وما يتضمنه كالدستور، السلطة التشريعية والسلطة التنظيمية، وهو ما نتناوله في المطلب الأول.

أما من حيث تكييفها القانوني لا بد من إعطائها مكانة معروفة ضمن التنظيم الإداري للدولة سواء بولوجها ضمن التنظيم الكلاسيكي (مركزي لا مركزي) أو إعطاء صورة جديدة وإضفاء مبررات تحدد مكانتها ضمن أو اتجاه إدارة الدولة بصفة عامة، أو إلحاق كل سلطة إدارية مستقلة حسب اختصاصها إلى القطاع أو النشاط الذي أنشئت من اجله (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

مشروعية إنشاء السلطات الإدارية المستقلة

إن البحث عن طريقة إنشاء السلطات الإدارية المستقلة يهدف إلى معرفة مدى استقلاليتها اتجاه السلطة أو الجهة المنشئة، وذلك بالتطرق الى القيمة المعيارية للنص المنشئ خصوصا في ظل

⁽¹⁾ إبراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سابق، ص 17

غياب نص دستوري يفصل في طريقة إنشاء هذه السلطات ومدى كونها من اختصاص التشريع أو التنظيم، ففي الغالب والأساس فإن المشرع ممثلاً في السلطة التشريعية يختص بهذا الإنشاء وهو ما قد يشكل ضماناً مبدئية للاستقلالية (الفرع الأول) دون استبعاد المجالات القانونية المخصصة للتنظيم والتي تشكل غموضاً في مشروعيتها من جهة، ومن جهة أخرى فإنها تشكل إعاقة لهذه الاستقلالية (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

الإشياء بواسطة التشريع

يقصد بالتشريع، أنه مجموعة النصوص القانونية المكتوبة الصادرة عن السلطة التشريعية وللإشارة تنقسم القوانين إلى صنفين، بحسب إجراءات إصدارها فهناك القوانين العضوية، والمنصوص عليها في المادة 141 من الدستور،⁽¹⁾ وتكون في مسائل محددة حصراً في الدستور وتكون هذه المسائل على قدر كبير من الأهمية، والقوانين العادية وهي التي نص عليها الدستور، في المادة 140 منه⁽²⁾، والتي تتضمن مسائل محددة وتصدر من قبل السلطة التشريعية أصالة أو من طرف رئيس الجمهورية استثناءً بإجراءات مبسطة نسبياً حسب نص المادة 142 من الدستور،⁽³⁾ بعد رأي مجلس الدولة وهي ما تسمى بالأوامر، وللتشريع دور رئيسي في تنظيم ممارسة السلطة العامة بما تتضمن من تصرفات قانونية تحدد المؤسسات العامة وتنظم نشاطاتها، ومن أهم الأمثلة التي نذكرها:

- الأشخاص الإدارية المنصوص عليها في المادة 49 من القانون المدني الجزائري⁽⁴⁾.

- قواعد المسؤولية التي تحكم الموظفين ورؤسائهم في المادة 129 من القانون المدني⁽⁵⁾.

(1) المادة 141 من دستور الجزائر المعدل لسنة 2016، مصدر سابق.

(2) المادة 142 من نفس المصدر.

(3) المادة 143 من نفس المصدر.

(4) المادة 49 من القانون المدني تنص على: "الأشخاص الاعتبارية هي: الدولة والولاية البلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والشركات المدنية والتجارية الجمعيات والمؤسسات الوقفية كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية"، ج ج ج، العدد 31 الصادرة في 13 ماي 2007.

(5) المادة 129 من نفس المصدر السابق.

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

- قواعد نزع الملكية الواردة ضمن نصوص القانون المدني (المادة 677)⁽¹⁾.

- حماية الأموال العامة المنصوص عليها في المادة 688 من القانون المدني⁽²⁾.

- وكذلك الكم الهائل من القوانين الأخرى التي تعد أساسا في ممارستها السلطة العامة.

فالسجلات الإدارية المستقلة تعتبر مؤسسات الدولة، وكذلك تعتبر وجه جديد لممارسة نشاط السلطة العامة وجب إعطائها الشرعية بواسطة التشريع المنشئ لها.

فمن خلال تفحصنا لطبيعة النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة نجد أنها تتأرجح بين النصوص القانونية الأوامر وبين المراسيم الرئاسية والمراسيم التنفيذية بالإضافة إلى قوانين المالية كما نجد أن السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان تسيطر على إنشاء سلطات الضبط المستقلة بدليل أن المجالات التي تم استحداث بموجبها هذه السلطات تدخل ضمن المجالات 29 التي يعود للبرلمان صلاحية التشريع فيها وهو حيز القوانين العادية، حيث جاء في المادة 140 من الدستور والتي لها علاقة بإنشاء السلطات الإدارية المستقلة ما يلي: " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية:.....الفقرة 14 نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقروض والتأمينات الفقرة 22 النظام العام للمياه الفقرة 23 النظام العام للمناجم والمحروقات....." ⁽³⁾ وفي نفس المادة جاء ذكر مصطلح القواعد العامة والتي لها صلة وتفسير لمفهوم الضبط، حيث تقتضي ممارسة وظيفة الضبط حسب الأستاذ J.chevalier تراكم السلطات لدى هذه الهيئات فهي تتمتع باختصاص شامل يضم وضع القواعد العامة، إضافة إلى ذلك فإن وظيفة الضبط تجمع كذلك بين وسائل أخرى غير شكلية على غرار سلطة التأثير والإقناع وهي كلها وسائل في خدمة وظيفة شاملة للضبط القطاعي، ⁽⁴⁾ فإنشاء مثل هذه السلطات الإدارية المستقلة بواسطة نصوص تشريعية يعبر عن تفويض لهذه السلطات الإدارية المستقلة من قبل الدولة وهو ما يمنحها نظام أساسي واختصاصات قانونية

(1) المادة 677 من ق.م.ج، مصدر سابق.

(2) المادة 688 من نفس المصدر.

(3) المادة 140 من الدستور الجزائري، المعدل والمتمم لسنة 2016، مصدر سابق.

(4) وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، مرجع سابق، ص 44.

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

للسلطة العمومية مثل سلطة تحديد القواعد العامة والنظام العام، فكلمة الربط بين منح الدستور للسلطة التشريعية من تشريع في هذا المجال أي إنشاء السلطات الإدارية المستقلة يتجلى في مصطلحي القواعد العامة والنظام العام وهو ما أشارت إليه كل من الفقرة 14 والفقرة 23 من المادة 140 من التعديل الدستوري الجزائري 2016 السالف الذكر، نتيجة ارتباط هذه الأنظمة مع مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية، والتي ترتبط بالمناجم وسلطة ضبط المحروقات خاصة أنها تعتبر سلطات إدارية مستقلة.

كما أن للأوامر الرئاسية دور في إنشاء سلطات الضبط المستقلة، فمجال الأوامر هو نفسه المجال الذي يشرع فيه البرلمان سواء بمقتضى المادة 142 من الدستور والتي حصرت في العطلة البرلمانية وحالة شغور البرلمان⁽¹⁾، فمن بين سلطات الضبط المستقلة التي أنشئت بأوامر، نجد مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية ومجلس المحاسبة، إذا إن مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية ثم إنشاؤها بموجب قانون⁽²⁾.

وبالعودة إلى نص المادة 140 من الدستور نجد المجالات التي يشرع فيها البرلمان بموجب قوانين عادية والتي تخص مجال إنشاء السلطات الإدارية المستقلة نجد ما يلي:

- الفقرة 01 تتعلق بالتشريع فيما يخص حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العامة، وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين، حيث تم إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته⁽³⁾.

- الالتزامات المدنية والتجارية ونظام الملكية، وبموجبها تم إنشاء مجلس المنافسة⁽⁴⁾.

- الفقرة 14 المتعلقة بنظام إصدار النفوذ ونظام البنوك والقرض والتأمينات، القانون السالف الذكر.

⁽¹⁾ المادة 142 من الدستور: "الرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو لكل العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة وبعض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها تعد لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 107 من الدستور"، مصدر سابق.

⁽²⁾ القانون 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، مصدر سابق

⁽³⁾ دستور الجزائر لسنة 2016، مصدر سابق.

⁽⁴⁾ الأمر 03-03 يتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم، مصدر سابق.

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

- الفقرة 16 المتعلقة بالصحة العمومية والسكان، تم بموجبها إنشاء الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب الشرعي.

- الفقرة 22 المتعلقة بالنظام العام للمياه، تم بموجبها سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه.

- الفقرة 23 المتعلقة بالنظام العام للمناجم والمحروقات والتي أقضت إلى إنشاء وكالتي المحروقات والوكالتين المنجمتين ولجنة ضبط الكهرباء والغاز.

كذلك جاء في المادة 141 من الدستور الجزائري، إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بمقتضى الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية نذكر منها:

- القانون المتعلق بالإعلام، وبذلك تم إنشاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وسلطة ضبط السمعي البصري⁽¹⁾.

- القانون المتعلق بالقوانين المالية، فمؤخرا بموجب قانون المالية لسنة 2015 تم تعديل قانون البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، وبالضبط فيما يتعلق بالعقوبات خاصة المالية التي توقعها سلطات الضبط⁽²⁾.

كما أن الأستاذ خلوفي رشيد أجاب على هذه المسألة، ورد السبب في استغلال قانون المالية لإنشاء سلطة ضبط ما حسب إجراء « les cavaliers budgétaires » إلى نفس ما برره مجلس الدولة الفرنسي في كون أن هذه السلطات لا يمكن أن تنشأ إلا استجابة لمشاكل معينة في فترات معينة في ظل سباق معين⁽³⁾.

⁽¹⁾ القانون 05-12 يتعلق بالإعلام، مصدر سابق.

⁽²⁾ القانون 10-14 المؤرخ في 30-ديسمبر-2014 المتعلق بقانون المالية لسنة 2015، ج ر ج ج، العدد 78 الصادرة في 31 ديسمبر 2014..

⁽³⁾ Rachid khalofi, Les institutions de régulation en droit algérien, Revue Idara,n°02, Algérie, 2004, pp 69 111

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

إلا أن الواقع في الجزائر، اعتماد القوانين المالية لإنشاء مثل هذه الهيئات من جهة فهو مبرر ومعقول، ولكن من جهة التأخر في تنصيبها على أرض الواقع وبإصدار النصوص التنفيذية لما يفوق 10 سنوات يجعل هذه المبررات في غير محلها.

كذلك من جهة أخرى نجد مجال الأوامر باعتباره تشريع يساهم في إنشاء السلطات الإدارية المستقلة، والتي تعتبر من صلاحيات السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، وذلك نظرا لنظام الحكم المعتمد في الجزائر وهو ما جاء في المادة 142 من الدستور⁽¹⁾ السالف الذكر.

ومن بين السلطات الإدارية المستقلة التي تم إنشاؤها بواسطة الأوامر نجد مجلس المنافسة⁽²⁾ مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية⁽³⁾.

إلا أنه بالرجوع إلى التعديل الدستوري لسنة 2016، وخصوصا محتوى المادة 142 السالفة الذكر التي تتيح لرئيس الجمهورية التشريع في المسائل العاجلة الواردة في المادة 107 منه، أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة، يجعلنا نتساءل عن إمكانية إنشاء السلطات الإدارية المستقلة بواسطة الأوامر في هذه الحالة، فهل تعتبر من المسائل العاجلة حسب المادة 107 السالف الذكر، أم تدخل ضمن العطل البرلمانية، وهو ما يحدد الثقل القانوني ومكانة هذه السلطات ضمن التشريع الجزائري.

الفرع الثاني:

الإنشاء بواسطة التنظيم

يعرف التنظيم بالتصرفات القانونية الصادرة عن السلطة التنفيذية، والمتضمنة قواعد عامة ومجردة لا تختلف عن القوانين في موضوعاتها⁽⁴⁾، أما إذا نظرنا إليها من الجانب الشكلي فهي تختلف

⁽¹⁾ جاء في المادة 142 من الدستور : "الرئيس الجمهورية ان يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطل البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة"، مصدر سابق.

⁽²⁾ الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة معدل ومتمم، مصدر سابق.

⁽³⁾ الامر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، مصدر سابق.

⁽⁴⁾ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر، عنابة، الجزائر، سنة 2004، ص20.

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

عن القوانين، بحيث أن مصدرها يكون من السلطة التنفيذية على خلاف القوانين التي تكون صادرة عن السلطة التشريعية كاختصاص أصيل.

وتختلف أشكال التنظيم باختلاف مصدرها ودرجتها، وبحسب موضوعها، فقد تكون بحسب المصادر إما :

- مراسيم رئاسية: وهي اختصاص رئيس الجمهورية.

- مراسيم تنفيذية: مصدرها الحكومة موقعه من قبل الوزير الأول.

- القرارات الوزارية: تصدر عن الوزير.

- القرارات الصادرة عن الولاية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية على المستوى المحلي.

أما من حيث موضوعها فتكون إما :

- تنظيمات مستقلة : وهي التي تخرج عن نطاق المسائل المنصوص عليها في المادة 143⁽¹⁾ من

الدستور والمتمثلة في المراسيم الرئاسية، وتستقل بمسألة معينة فتاتي على وضع أحكامها التفصيلية.

- تنظيمات تطبيقية: يكون موضوعها تطبيق أحكام سابقة، وتتمثل في المراسيم التطبيقية (التنفيذية)، ويضيف بعض الفقه إلى هذين النوعين تنظيمات تفويضية وتنظيمات ضرورية⁽²⁾.

تطرقنا فيما سبق إلى منح الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية، بإقرار الدستور الفرنسي لسنة 1958 (الجمهورية الخامسة).

فأقر الدستور للسلطة التنفيذية حق إصدار اللوائح الخاصة بالبوليس الإداري أو الضبط الإداري أي لوائح الضبط، والتي تستهدف الحفاظ على النظام العام بمدلولاته الثلاثة، الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، كما أقر الدستور لها حتى إصدار لوائح تنظيم المرافق العامة، وهي التي توضع بقصد إنشاء المرافق العامة وتنظيم سير العمل في الأجهزة الحكومية،⁽³⁾ وهو ما أقره كذلك الدستور المصري

⁽¹⁾ تنص المادة 143 من دستور الجزائر المعدل و المتمم سنة 2016 على: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون...."

⁽²⁾ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، ط1، مرجع سابق، ص ص 2928.

⁽³⁾ إبراهيم عبد العزيز شيخا، مرجع سابق، ص 76.

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

الذي منح رئيس الجمهورية الحق في إصدار هذه اللوائح بموجب المادة 146 منه والتي جاء فيها:

"يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة".

وبذلك يكون المشرع الدستوري المصري قد أعفانا مؤونة الخلاف الفقهي الذي ساد في ظل أحكام دستور 1923 حول مدى حق السلطة التنفيذية في إنشاء المرافق العامة،⁽¹⁾ فالمرافق العامة تعتبر مظهرا من مظاهر نشاط من نوع جديد وخاص أي يخضع لتنظيم خاص تحت غطاء التنظيم العام الذي لا يخرج على نطاقه.

أما في الجزائر بعد أن حدد المؤسس الدستوري مجال اختصاص البرلمان في التشريع العادي والعضوي، أطلق مجال السلطة التنظيمية، فسمح لها بالتدخل في الميادين غير المرصودة للبرلمان فتنبص المادة 143 من التعديل دستوري الجزائري لسنة 2016 على :

"يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون"⁽²⁾.

حيث انه وبعدها كانت الدولة سابقا تلقب بالدولة الحارسة صارت حاليا تلقب بالدولة المتدخلة، فان اختصاص التشريع لم يعد يقتصر على السلطة التشريعية فحسب، إذ أصبحت السلطة التنفيذية تملك صلاحيات إصدار التشريع الفرعي خاصة ما يسمى بالتنظيمات التي ينفرد رئيس الجمهورية بإصدارها خارج المجالات التي يشرع فيها البرلمان، وباعتبار السلطة التنظيمية في النظام الدستوري الجزائري من اختصاص رئيس الجمهورية، فان أساسه القانوني والتشريعي قائم وموجود في نص الدستور، وبالتالي فرئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص المطلق دون مشاركة أي احد،⁽³⁾ وهذا ما تضمنته المادة 143 من الدستور السالفة الذكر، وهو ما يجعله يحتكر مركزا هاما ضمن العملية

⁽¹⁾ إبراهيم عبد العزيز شيخا، المرجع نفسه، ص77.

⁽²⁾ المادة 143 من دستور الجزائر سنة 2016، مصدر سابق.

⁽³⁾ عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، سنة 2010، ص07.

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

التشريعية، وأصبح ينافس البرلمان في وضع القواعد العامة والمجردة، وبالتالي فإن البرلمان لم يعد صاحب الولاية العامة في العملية التشريعية⁽¹⁾.

إن إنشاء بعض السلطات الإدارية المستقلة بواسطة التنظيم المتمثل في المراسيم الرئاسية التي يصدرها رئيس الجمهورية، هي بمثابة مراسيم رئاسية تنظيمية مستقلة، وبالتالي فإن المؤسس الدستوري قد خول لرئيس الجمهورية ممارسة كل الاختصاصات التنظيمية عن طريق المراسيم الرئاسية، ولم يستثنى أي فئة، ومنها إمكانية إنشاء هيئات وسلطات كالسلطات الإدارية المستقلة حسب النشاط وحسب القطاع، وهو ما نراه لاحقا ولو أنه استثنى فئة دون أخرى لوجد نفسه أمام حتمية إقرار أداة دستورية أخرى غير المرسوم الرئاسي⁽²⁾.

فلا زالت إشكالية إنشاء السلطات الإدارية المستقلة بواسطة التشريع موضوع جدل حول مطابقتها لأحكام الدستور بالرغم ما للتشريع من قوة حتى نجد أنفسنا أمام إشكالية أخرى تنزل بإنشاء هذه السلطات وفق آليات أخرى وهي الإحالة إلى التنظيم.

يشارك التشريع مع التنظيم كون أن كلاهما يأتي في شكل قاعدة عامة وملزمة ويختلفان من حيث الهيئة المصدرة للنص (المعيار العضوي)، فيصدر التنظيم عن السلطة التنفيذية ممثلة سواء في رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة أو الوزير الأول بينما يصدر التشريع عن السلطة التشريعية كأصل عام ورئيس الجمهورية بأوامر كاستثناء.

أما من حيث الموضوع فإن مجال التشريع محدد وهو ما جاءت به 140 من الدستور السالفة الذكر بينما موضوع التنظيم فهو غير محدد، ومن حيث الشكل، فإن التشريع يصدر في شكل قانون عضوي أو قانون عادي أوامر بينما يصدر التنظيم في شكل مرسوم فالسلطة التنظيمية يقصد بها صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار قرارات ذات طابع تنظيمي في شكل مراسيم رئاسية.

(1) نور الدين بن دحو، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2015-2016، ص 45، 46.

(2) المرجع نفسه، ص 69، 70.

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

عرفت الإحالة إلى التنظيم في الجزائر إفراطا منذ سنة 2002، وما شهدته من غموض في إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي والتي كلفت في البداية على أنها مؤسسة عمومية دون توضيح لنوعها إلى حين تعديل المرسوم التنفيذي في سنة 2010 تم تغيير طبيعتها القانونية إلى سلطة إدارية مستقلة الأمر الذي يبرز بوضوح التخلي عن أساس المؤسسة العمومية والاعتماد على سلطات الضبط المستقلة نظرا لمميزاتها.⁽¹⁾

في الحقيقة أن إحالة إنشاء السلطات الإدارية المستقلة إلى التنظيم يزيد تعقيدا حول مسألة دستورية إنشاء هذه الفئة من حيث تعدد الجهات المنشئة لها، ومنه ما كان بالنسبة لخلية معالجة الاستعلام المالي وما يهمننا في هذه المسألة هو الأساس الذي اعتمدت عليه السلطة التنفيذية -الوزير الأول- في إنشاء هذه السلطة، حيث تم إنشاؤها لدى الوزير المكلف بالمالية مما لا يدعو للشك مدى خضوعها للوزير كمؤسسة عمومية.

كما أن سلطة ضبط الصفقات العمومية تم إنشاؤها بموجب مرسوم رئاسي نظرا لأن هذا المجال - الصفقات العمومية - يندرج ضمن الاختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية.

وإجمالا يمكن التطرق إلى النصوص الآتية :

- مرسوم رئاسي رقم 93-252 يتعلق بالمجلس الأعلى للإعلام⁽²⁾.

- مرسوم رئاسي رقم 96-113 المؤرخ في 23 مارس 1996 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية والذي

الغني بالمرسوم الرئاسي رقم 99-170 المؤرخ في 02 غشت 1999⁽³⁾

(1) علجية شمون، مرجع سابق، ص56.

(2) القانون رقم 93-252 يتعلق بالمجلس الأعلى للإعلام، مصدر سابق.

(3) مرسوم رئاسي رقم 96-113 المؤرخ في 23 مارس 1996 يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج ر ج ج، العدد 20 الصادرة في 13 مارس 1996، والذي الغني بالمرسوم الرئاسي رقم 99-170 المؤرخ في 02 غشت 1999.

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

- مرسوم رئاسي رقم 99-170 مؤرخ في 02 غشت 1999 يتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية،⁽¹⁾
كما جاء المرسوم الرئاسي رقم 20-45 ليعيد إنشاء هذه الهيئة و المؤرخ في 15 فبراير 2020 مرسوم
رئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 15 فبراير 2020 يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية.⁽²⁾
- مرسوم رئاسي رقم 12-64 المؤرخ في 07 فبراير 2012 يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي رقم 06-413
يحدد تشكيلته الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها.⁽³⁾
- مرسوم تنفيذي رقم 95-183 يتضمن إنشاء وكالة وطنية لتطوير البحث الجامعي وتنظيمها
وسيرها⁽⁴⁾.

- مرسوم تنفيذي رقم 02-127 يتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها⁽⁵⁾.
- مرسوم تنفيذي رقم 09-344 يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتعمير⁽⁶⁾.

إن ظاهرة اللجوء المتزايد لدى السلطات العمومية لإنشاء السلطات الإدارية المستقلة، وخاصة
سلطات الضبط ونظرا لحدوثها في النظام الإداري الجزائري طرح مسألة فعلية هذه الحركة في الإنشاء
والتخصص، مما أدى إلى اختلاف الجهات والوسائل القانونية المنشئة لها سواء كانت بواسطة الدستور
وهو ما قام به المشرع الدستوري المغربي⁽⁷⁾ والمشرع الدستوري التونسي⁽⁸⁾ والتي تضمنتها الهندسة

⁽¹⁾ مرسوم رئاسي رقم 99-170 مؤرخ في 02 غشت 1999 يتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية، ج ر ج ج، العدد 52 الصادرة في 04
غشت 1999.

⁽²⁾ مرسوم رئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 15 فبراير 2020 يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج ر ج ج، العدد 9 الصادرة في 19 فبراير
2019.

⁽³⁾ مرسوم رئاسي رقم 12-64 المؤرخ في 07 فبراير 2012 يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي رقم 06-413. يحدد تشكيلته الهيئة الوطنية للوقاية من
الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، ج ر ج ج، العدد 08 الصادر في 15 فبراير 2012.

⁽⁴⁾ مرسوم تنفيذي رقم 95-183 مؤرخ في 02 يوليو 1995 يتضمن إنشاء وكالة وطنية لتطوير البحث الجامعي وتنظيمها وسيرها، ج ر ج ج،
العدد 36 الصادرة في 12 يوليو 1995.

⁽⁵⁾ مرسوم التنفيذي رقم 02-127 مؤرخ في 07 افريل 2002 يتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، ج ر ج ج، العدد
23 الصادرة في 07 افريل 2002، معدل ومتمم .

⁽⁶⁾ مرسوم تنفيذي رقم 09-344 المؤرخ في 22 أكتوبر 2009 يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتعبير، ج ر ج ج، العدد 61 الصادرة في 25 أكتوبر
2009.

⁽⁷⁾ الدستور المغربي لسنة 2011، مصدر سابق

⁽⁸⁾ الدستور التونسي لسنة 2014، مصدر سابق

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

الدستورية لكلا البلدين، أو كان الإنشاء بواسطة التشريع في قالب قوانين عضوية، أو قوانين عادية، أو أوامر.

ليجد التنظيم صلاحية إنشاء مثل هذه السلطات، وهو ما أثبتته الواقع من خلال المراسيم السالفة الذكر، بمعنى آخر فإن نظام الحكم المعقد في الدولة هو الذي يحدد مشروعية التنظيم في إنشاء هذا النوع من السلطات الإدارية، والتي تعرف عدة تسميات عند إنشائها، فقد تسمى، سلطة هيئة وكالة، لجنة، مجلس، هذه التسميات تبرر للسلطة التنظيمية إنشائها كونها ذاتيا تدخل في الجانب التنظيمي، وبالتالي تجدد سندها الدستوري، بموجب المادة 143 منه والتي جاء فيها⁽¹⁾ :

"يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون .
يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".

المطلب الثاني:

التكييف القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

بعدما تطرقنا في المطلب السابق إلى طريقة إنشاء السلطات الإدارية المستقلة والتي تعتبر معيارا أساسيا وحاسما في ضمان استقلاليتها سنحاول في هذا المطلب التطرق إلى التكييف القانوني لهذه السلطات من خلال تحديد أية طبيعة قانونية اتخذها المشرع الجزائري في تكييفه لها بداية من تسليط الضوء على تباين واختلاف التكييفات الممنوحة لهذه السلطات وهو موضوع الفرع الأول، ثم التطرق إلى مكانة هذه السلطات ضمن التنظيم الإداري باعتبارها أشخاصا معنوية، فالأشخاص المعنوية ثلاث أصناف، الدولة، الجماعات المحلية، الهيئات المختصة أو الأشخاص الإدارية الخاصة.

كما أن الدولة بالمفهوم الإداري تتكون أساسا من السلطات التنفيذية ممثلة في الوزارة الأولى والوزارات والمصالح الغير المركزية والتي يحكمها مبدأ الرقابة الرئاسية، فإذا رجعنا إلى السلطات الإدارية المستقلة وتمتعها بطابع الاستقلالية وعدم خضوعها لا للرقابة الرئاسية ولا للرقابة الوصاية هذا يجعلنا نبحت عن المكانة التي تحتلها هذه الهيئات أو هذه السلطات ضمن التنظيم الإداري للدولة (الفرع الثاني)،

⁽¹⁾ المادة 143 من الدستور الجزائري المعدل والمتمم، مصدر سابق.

كما أنها لا تندرج ضمن نظام الجماعات المحلية، التي تتميز أن اختصاصها الإداري يتحدد على أساس إقليمي الذي يدخل تحت مبدأ الوصاية الرئاسية، على عكس سلطات الضبط المستقلة التي تمارس اختصاصاتها على كامل إقليم الدولة كما أن اختصاصها قطاعي، أي مكلفة بضبط قطاع معين وليس مركزي أو إقليمي بالضرورة، فهي مصنفة حسب النشاط الذي أنشئت من أجله والقطاع الموجهة نحوه، وبالتالي فإن هذه الهيئات مقسمة إلى فئات نتطرق إلى نماذج منها في الفرع الثالث.

الفرع الأول:

تباين واختلاف التكييف القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

مثله مثل نظيره الفرنسي فإن المشرع الجزائري هو الآخر بقي مترددا اتجاه التكييف القانوني للسلطات الإدارية المستقلة، وذلك من خلال إعطاء تكييفات متباينة وغير متجانسة للطبيعة القانونية لهذه السلطات⁽¹⁾.

إن هذا التردد جعل المشرع الجزائري لا يعتمد تكييفا واضحا للسلطات الإدارية المستقلة إلا للبعض منها مما دفع بالاجتهاد القضائي للمساهمة في إرساء هذا التكييف، وهو ما نوضحه فيما يلي:

أولا: بعض السلطات تكيف بأنها سلطات إدارية مستقلة:

إن بعض السلطات كيفت بأنها سلطات إدارية مستقلة بموجب قانوني وأخرى بموجب اجتهاد قضائي وهي كالتالي:

1- تكييفها بموجب قانوني:

بالرغم من استعمال المشرع الجزائري لمصطلح السلطات الإدارية المستقلة بمناسبة تكييفه للطبيعة القانونية للمجلس الأعلى للإعلام لأول مرة سنة 1990، إلا أنه لم يستعمل هذا التكييف بعد إلغاء هذا المجلس، ولم يكن له ذلك إلى غاية صدور قانون المناجم.

⁽¹⁾ وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر، مرجع سابق، ص 47.

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

حيث كيفت المادة 43 من قانون المناجم⁽¹⁾، الوكالتين الوطنيتين لتنظيم وضبط السوق تحت مسمى السلطات الإدارية المستقلة.

بالإضافة إلى هاتين الوكالتين فإن المشرع الجزائري قد استعمل مصطلح السلطات الإدارية المستقلة بمناسبة تكييفه لسلطة ضبط المياه⁽²⁾.

إن المادة 65 من القانون المذكور أعلاه صنفت سلطة ضبط المياه صراحة بأنها سلطة إدارية مستقلة إلا أنها استعملت من جهة أخرى لمصطلح الضبط وذلك للدلالة على الجهاز المكلف بضبط مهام الخدمات العمومية للمياه، وهذا إلى حد ما مقبول إلا أنه -عالج هذه السلطة بصفة هامشية داخل الإطار المؤسساتي، إذ لم يخصص لها إلا مادة واحدة من ضمن العشر مواد في هذا المجال ليحيل إلى التنظيم مهمة تحديد صلاحياتها وكذا قواعد تنظيمها وعملها، وهو ما يناقض تكييفها بأنها سلطة إدارية مستقلة، ونفس الأمر بالنسبة لمجلس المنافسة الذي تدخل المشرع في تكييفه القانوني من خلال المادة 23 من الأمر 03-03 السالف والتي جاء فيها "تنشأ لدى رئيس الحكومة سلطة إدارية تدعى في صلب النص "مجلس المنافسة" تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي.

يكون مقر مجلس المنافسة في مدينة الجزائر"⁽³⁾.

2- تكييفها بموجب اجتهاد قضائي:

أما عن سلطات الضبط المستقلة المكيفة بأنها سلطة إدارية مستقلة عن طريق اجتهاد قضائي فيتعلق الأمر باللجنة المصرفية، حيث رفض مجلس الدولة الجزائري اعتبار اللجنة المصرفية المنشأة بموجب المادة 143 من قانون النقد والقرض رقم 90-10 بمثابة جهة قضائية إدارية متخصصة، بل

⁽¹⁾ تنص المادة 43 من قانون المناجم على ما يلي "تمارس مهام المنشآت الجيولوجية والممتلكات المنجمية ورقابة المناجم من قبل أجهزة لها صفة سلطات إدارية مستقلة....." القانون 01-10 المتعلق بالمناجم، مصدر سابق.

⁽²⁾ المادة 65 من القانون 05-12 المؤرخ في 05 غشت 2005 المتعلق بالمياه، ج ر ج، العدد 60 الصادرة في 04 سبتمبر 2005.

⁽³⁾ المادة 63 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، مصدر سابق.

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

كيفها على أنها سلطة إدارية المستقلة وأن كل قراراتها مهما كانت طبيعتها فهي ذات طابع إداري⁽¹⁾ هذا من جهة ومن جهة أخرى نفي التكييف القضائي لها.

أما من حيث تكييفها بالسلطة الإدارية المستقلة، يتمثل في القرار رقم 14489 الصادر في 01-04-2003 والمتمثل في وقف تنفيذ صادر عن اللجنة المصرفية المتضمن تعيين متصرف إداري مؤقت يتولى نشاطات البنك المركزي الدولي (A-I-B)، حيث أن مساهمي نفس المؤسسة، وبمقتضى عريضة رامية إلى التدخل قدمها نفس الطلب، حيث وبموجب قرار صادر في نفس اليوم، رفض مجلس الدولة الدعوى في موضوع والرامية إلى إبطال قرار المعارضين المذكور، وبالتالي فان مجلس الدولة فصل في القضايا المتعلقة بوقف التنفيذ طبقاً لأحكام المادة 283 فقرة 2 من قانون الإجراءات المدنية آنذاك علينا وحضورياً، أما من حيث الشكل: القول بأن الطعون مقبولة⁽²⁾.

وبالتالي باعتبار الدعوى مقبولة من حيث الشكل بعد اعتراف صريح من مجلس الدولة بأن هذه اللجنة - اللجنة المصرفية- هي سلطة إدارية، وليست قضائية.

وإجمالاً، يعتبر الأستاذ زوايمية رشيد اللجنة المصرفية سلطة إدارية مستقلة فهو يرى أن اعتماد هذه الهيئات هو الحفاظ على تطبيق القانون في مجال الاختصاص المحدد له إلى جانب أن الأعمال الصادرة عنها تعتبر بمثابة أعمال الإدارة⁽³⁾ وكذلك فان القرارات النافذة من صلاحيات السلطة العامة أي الإدارة العامة، وتقليدياً معترف بها للسلطات الإدارية، فيبرر بذلك أن تكييفها كسلطة إدارية مستقلة⁽⁴⁾.

(1) المادة 143 من القانون 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، معدل ومتمم، مصدر سابق.

(2) قرار مجلس الدولة رقم 14489 الصادر في 01-04-2003، مجلة مجلس الدولة، لسنة 2003، العدد 4، ص 138.

(3) وفاء عجرود، اللجنة المصرفية وضبط النشاط المصرفي، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، سنة 2014، ص 33.

(4) Rachid Zouaïmia, les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, édition Houma, Alger, 2005, p14.

ثانيا: بعض السلطات تكيف بأنها "سلطات ضبط مستقلة"

نص المشرع الجزائري على تكيف بعض السلطات بأنها "سلطات ضبط مستقلة" بالنسبة لكل من سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة. فالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، فالامر هذا التكيف القانوني الجديد ظهر لأول مرة سنة 2000 من خلال نص المادة 10 من القانون 03-2000⁽¹⁾ والتي كلفت صراحة بأنها "سلطة ضبط مستقلة".

وفي مجال البورصة، فان المرسوم التشريعي رقم 93-10 لم يقدم تكيفا واضحا للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة بل تناولها تحت عنوان جامد وغير قابل للإيحاء والتأويل، ولم يتم توضيح التكيف الحقيقي لهذه الهيئة إلا انطلاقا من تعديل سنة 2003 وفق القانون 03-04 يتعلق ببورصة القيم المنقولة بموجب المادة 20 منه، إذ كيفها المشرع على أنها سلطة ضبط مستقلة⁽²⁾.

وخلاصة لذلك يرى الأستاذ زوايمية أن تكيف هذه الهيئات بأنها سلطات ضبط مستقلة لا يمثل تكيفا لهذه الهيئات بأنها سلطات ضبط مستقلة ولا يمثل تكيفا حقيقيا، خاصة وأن الضبط يتعلق بوظيفة يمكن ممارستها بكيفيات أخرى، فخلف الوظيفة توجد دائما جوانب مؤسسية تحدد الطبيعة القانونية للهيئة⁽³⁾.

هذا ويمكن تحديد التكيف القانوني الحقيقي لكل سلطة من حيث كونها سلطة إدارية مستقلة أو سلطة ضبط مستقلة انطلاقا من معيارين:

(1) تنص المادة 10 من القانون رقم 03-2000 المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مصدر سابق على "نشأ سلطة ضبط مستقلة تمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

(2) تنص المادة 20 من القانون 03-04 المتعلق ببورصة القيم المنقولة مصدر سابق، على ما يلي "نشأ سلطة ضبط مستقلة لتنظيم ومراقبة عمليات البورصة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

(3) وليد بوجملي، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 51.

1- معيار مادي موضوعي: يتعلق بطبيعة اختصاصها وهي مهام عادة ما تكون من اختصاص الإدارة العمومية (تنظيم السوق، حماية المنافسة، حماية المستهلك) وبالتالي فان هذه المهام تدخل في صميم تطبيق القانون، وهذا النشاط يتطلب استعمال امتيازات السلطة العامة، وهو ما يبيح تكيفها بأنها سلطة إدارية مستقلة.

2- معيار عضوي: وهو ما يتعلق بخضوع قرارات هذه الهيئات سواء كانت قرارات فردية أو تنظيمية لرقابة القاضي الإداري⁽¹⁾.

ثالثا: التكييفات القانونية الأخرى للسلطات الإدارية المستقلة

سبق أن لاحظنا أن المشرع قد استعمل صراحة تكييفات قانونية لبعض الهيئات الإدارية المستقلة منها على سبيل المثال لا الحصر، هيئتي ضبط المناجم وكذا سلطة ضبط المياه تحت تكييف "السلطات الإدارية المستقلة" وكذلك لجنة تنظيم ومراقبة البورصة، وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية "سلطة ضبط مستقلة"، غير أن الأمر لم يكن كذلك بالنسبة لسلطات أخرى.

فالنسبة للمشرع الجزائري فيما يخص السلطات الإدارية المستقلة فالأمر ليس كذلك، فعند نشأتها الأولى وبعد التعديلات التي عرفتها بعد ذلك والتطورات الحاصلة عليها لاحقا، أدى بالمشروع إلى تبني جيل آخر من السلطات الإدارية المستقلة، يمكن القول أنه لم يسبق أن تم رصد مثيلتها في التشريعات المقارنة الأخرى، حيث يرى البعض أن هذا التغيير في التشريع الجزائري كان من الجيد إلى الأسوأ ويظهر ذلك بعد أن أصبحت هذه المعالم تتلاشى تدريجيا حتى وصل الأمر إلى تبني سلطات إدارية مستقلة بطبيعة مجهولة⁽²⁾.

⁽¹⁾ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الادارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عناية، 2009، ص118

⁽²⁾ نبيل موساوي، مرجع سابق، ص216.

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

فالملاحظ كما أسلفنا الذكر أن المشرع الجزائري قد استعمل تكييفات لبعض هيئات الضبط المستقلة إلا أنه لم يعتمد هذه التكييفات بالنسبة للسلطات الأخرى، من حيث التسمية وشكلها القانوني منها :

1- مجلس النقد والقرض فرغم التعديلات التي شهدها القانون 90-10، إلا أن المجلس بقي شكله القانوني بتسمية "مجلس"⁽¹⁾.

2- مجلس المنافسة نفس الأمر بالنسبة لهذه الهيئة رغم التعديلات التي شهدها القانون رقم 03-03⁽²⁾ حافظ المشرع على الشكل القانوني تحت مسمى "المجلس".

3- لجنة ضبط الكهرباء والغاز، حيث تناولها المشرع تحت عنوان " الضبط " بموجب القانون رقم 02-01⁽³⁾، فهي هيئة مكلفة بضمان احترام التنظيم التقني والاقتصادي والبيئي وحماية المستهلكين وشفافية إبرام الصفقات على تسميتها وشكلها القانوني تحت مسمى "لجنة".

من أمثلة الغموض في التكييف القانوني لهذه الهيئات، نجد الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها، وهذا قبل الاستغناء عنها والتي كیفها المشرع على أنها سلطة إدارية مستقلة وأنها تتمتع بالشخصية المعنوية إلا أن ذلك لم يشفع لها بأن توضع لدى الوزير المكلف بالعدل،⁽⁴⁾ فطابع الاستقلالية مازال غامضا وهو ما تناولناه سابقا فيما يخص خصائص السلطات الإدارية المستقلة، إلا أننا نخص بتحليل الشكل القانوني أو المسمى، ففي كل مرة عندما يرتاب المشرع في التكييف القانوني لهذه الهيئات بمنحها مباشرة تسمية السلطة الإدارية المستقلة، نجد كذلك هذه الوضعية أمام السلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني⁽⁵⁾.

(1) القانون 10-90 المتعلق بالنقد والقرض معدل ومتمم، مصدر سابق.

(2) القانون 03-03 المتعلق بالمنافسة معدل ومتمم، مصدر سابق.

(3) القانون 02-01 المتعلق بالكهرباء ونقل الغاز عبر القنوات، مصدر سابق.

(4) المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 15-261 المؤرخ في 08 أكتوبر 2015 يحدد تشكيله وتنظيم وكيفات سير الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم

المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحته، ج ر ح ح، العدد 53 الصادرة في 08 أكتوبر 2015

(5) المادة 07، المصدر نفسه.

الملاحظ أن السلطتين السابقتين أنهما حديثتي النشأة إلا أن المشرع الجزائري لم يستفد من التجارب السابقة، فبدل أن يعمل على تقويتها وتحديد تكييفها القانوني بكل بوضوح ويجعلها تحمل صفة المؤسسات العامة على أكثر تقدير دون الخوض في تبني تكييف قانوني تدخل تحت غطاءه مازال الغموض يشوب التكييف.

الفرع الثاني:

مكانة السلطات الإدارية المستقلة ضمن التنظيم الإداري

لا يختلف اثنان في أن التنظيم الإداري يتأثر في كل مجتمع بالظروف السياسية والاجتماعية وحتى الاقتصادية، وان كان ما يميز المجتمعات القديمة هو ظاهرة تركيز السلطة بجميع أنواعها وجوانبها في يد واحدة نتيجة معتقدات معينة من جهة، ومن جهة أخرى لضمان قوة الدولة وتأمينها من كل خطر قد يدهمها.

أما من وجهة نظر أخرى فان الصفة التي تميز الدولة المعاصرة هي اعترافها لبعض الهيئات الإدارية بالشخصية المعنوية، وبالتالي الاستقلال الإداري والمالي عن الدولة، غير أن هذه الوحدات الإدارية المستقلة تم ربطها بالأجهزة المركزية بتطبيق نظام الوصاية.

فيجب أن لا يفهم من كل هذا أن نظام المركزية الإدارية هو نظام عرفته المجتمعات القديمة، ولم يعد له تطبيق في ظل الدولة المعاصرة بل لا زال يطبق في جوانب كثيرة نظرا لمحسناته.

وبناء عليه فان التنظيم الإداري في الدولة المعاصرة يأخذ وجهات المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية⁽¹⁾.

ولما كانت الدولة أصلا تقوم على فكرة التنظيم وتقسيم الوظائف وإنشاء الهياكل وتحديد المهام ورسم وضبط العلاقات بين الأجهزة والهيئات المختلفة والتنسيق فيما بينها فإن الهدف المتوخى من هذه الدراسة هو تحديد النظام الإداري الذي تنتمي إليه السلطات الإدارية المستقلة وبصفة أدق ما إذا كانت تنضوي تحت عنوان المركزية الإدارية أو اللامركزية الإدارية.

⁽¹⁾ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جيبور للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2010، ص11.

الباب الأول – الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

لاشك أننا عندما نريد إعطاء مفهوم قانوني للسلطات الإدارية المستقلة، فإن ذلك المعنى يلتقي في مكان ما مع مفهوم المؤسسات العامة والتي لها السبق في التنظيم الإداري كونها من أشخاص القانون العام⁽¹⁾.

في الواقع إن نظرية المؤسسة العامة في فرنسا مصدرها القضاء، فقد عرفها الاجتهاد القضائي الفرنسي للمرة الأولى سنة 1856، وذلك في معرض تعريفه إياها عن المؤسسات ذات المنفعة العامة فاعتبرها تشكل جزءا من الإدارة⁽²⁾.

فلو رجعنا إلى السلطات الإدارية المستقلة التي لا تملك الشخصية المعنوية وبالخصوص التي ليس لها استقلال مالي، نجد أنها تنضوي تحت نظام المركزية كونها تحت وصاية الوزارة التي تكون مسؤولة عن أعمالها ولكنها في نفس الوقت نجدها تتمتع باستقلالية إصدار القرار والتي منحها إياها المشرع وهذا ما يقربها إلى نظام اللامركزية⁽³⁾.

انطلاقا من أن التنظيم الإداري في الدول المتقدمة يتركز على عنصرين أساسيين هما نظامي المركزية واللامركزية، فإننا نجد أن السلطات الإدارية المستقلة تحتل مكانة خاصة وموقعا متميزا داخل التنظيم الإداري فهي مؤسسات لم ترد في تركيبات العضوية للوزارات ولا تخضع لإحدى مصالح الوزير الأول. وبالتالي وجب اعتبارها مؤسسات موازية للأجهزة الوزارية ومن تنظيم خاص ومستقل يحدده القانون الذي أحدثها⁽⁴⁾.

كما أننا بالرجوع إلى القانون نجد أن هذه السلطات-السلطات الإدارية المستقلة- كمنظور عام لا تتعارض مع مبدأ المشروعية، سواء من حيث منحها الاختصاص في شتى المجالات أو من حيث

⁽¹⁾ أما فيما يخص الأشخاص المعنوية العامة الواقعة في صميم القانون الإداريين فتتمثل في الدولة الولاية البلدية، محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الادارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، سنة 2009، ص ص 257 258.

⁽²⁾ La cour de cassation du 5 mars 1856, I121, voir, Conseil d'Etat – Rapport d'étude sur les établissements publics, Etude adoptée par l'assemblée générale plénière le 15 octobre 2009, Paris, p61.

⁽³⁾ رنا سمير اللحام، مربع سابق، ص 41

⁽⁴⁾ قوراري مجدوب، مكانة الهيئات الإدارية المستقلة في النظام الإداري الجزائري، مقال منشور في مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، المغرب، العدد 05 سنة 2013 ص ص 45، 60.

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

منحها سلطة إصدار القرارات، والتي يلازم مفهومها مبدأ المشروعية فلا يمكن أن يوجد قرار إداري صحيح دون خضوعه لمبدأ المشروعية وهذا ما اختلف فيه الفقه إلى اتجاهات ثلاثة متميزة فذهب أولهما إلى ضرورة كون العمل الصادر عن الإدارة مجرد تطبيق القاعدة القانونية، بينما يتطلب الاتجاه الثاني لمشروعية العمل أن يكون صادرا استنادا للقانون بينما يكتفي الاتجاه الأخير بأن لا يكون العمل مخالفا للقانون⁽¹⁾، فالواقع أن كلا من الاتجاهين الثاني والثالث هما اللذان يتفقان مع أحكام القانون الوضعي في كل من فرنسا ومصر، حيث التف حولهما غالبية الفقه تبنيا أحكام القضاء حيث برر ذلك كونهما مكملان لبعضهما البعض ولا يتعارضان، فيكون على الإدارة التزام سلبي مقتضاه عدم الخروج على أحكام القانون، فلا تصدر من الأعمال ما تحالف به صريح القانون أو روحه كما تلتزم بالتزام آخر ايجابي استنادا لأحكام القانون.⁽²⁾

وما يمكن قوله عن السلطات الإدارية أن تنصب في الأهداف الحكومية والسياسة العامة للدولة فقراراتها تكون بغية انجاز مهام وأعمال دقيقة وفنية متخصصة، ومن أجل ذلك خصها المشرع بوضع قانوني خاص لضرورة مرونة العمل الإداري لتعمل بطريقة مستقلة للحد من سلطة الرقابة والتدرج الرئاسي.

فالسلطات الإدارية المستقلة هي صنف جديد من الإدارة أنشئت إلى جانب النظام المركزي واللامركزية إلى حد اعتبرت فيه شكل ثالث للتنظيم، فالسلطات الإدارية المستقلة ليست مهمتها التسيير بل الضبط وتأطير التنمية في قطاع معين، وعليه يمكن اعتبارها إطارا إداريا ملائما للمراقبة والحد من تعسف وطغيان الإدارة التقليدية وإعطاء وجه جديد إنساني للسلطة.⁽³⁾

إلا أن الإشكال يبقى قائما في ظل غياب تصنيف وإعطاء المشرع مكانة قانونية وتحديد الصبغة القانونية لهذه السلطات ضمن التنظيم الإداري للدولة، وبالتالي ولوجها المشروع ضمن الهياكل التقليدية المعروفة في الدولة، فهي لا يمكن اعتبارها بمثابة إدارة، لأن هذه السلطات كما ذكرنا سابقا

(1) إبراهيم عبد العزيز شيخا، مرجع سابق، ص 10..

(2) المرجع نفسه، ص 13.

(3) قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 60.

لا تخضع لأي سلمية إدارية بل تبتعد كل البعد عن التنظيم الإداري التقليدي للدولة، وذلك عن طريق الاستقلالية الممنوحة لها⁽¹⁾.

فلسطات الإدارية المستقلة عبارة عن نموذج ذو طبيعة خاصة، فهي تتميز بهذه الخصوصية عن باقي الهيئات التقليدية المعروفة، وعليه فلممارسة السلطات الإدارية المستقلة المهام الموكلة لها بكل حيادية فإن ذلك يجب أن يمر عبر قطع كل العلاقات التي يمكن أن تنسجم مع السلطة التنفيذية في طابعها التنظيمي (التنظيم الإداري)، وذلك بعدم إخضاعها لأية وصاية إدارية كانت وإعطائها مكانة خاصة ضمن البنيان الإداري مفاده تحقيق الحيادية، خصوصا عندما نرجع إلى الاختصاص التنظيمي الذي تمارسه هذه الهيئات فإنه في الأصل يمارس من قبل السلطة التنفيذية وذلك من طرف الوزير الأول⁽²⁾ كسلطة مركزية (المركزية الإدارية)، أو السلطات اللامركزية المخول لها صلاحيات التنظيم بموجب قانوني الولاية والبلدية، لذا فقد ثار جدال واسع حول موقع هذه الهيئات، وجب على المشرع تحديده.

الفرع الثالث:

نماذج من السلطات الإدارية المستقلة

تختص السلطات الإدارية المستقلة بعدة مجالات وقطاعات، منها ما هو في مجال الحريات العامة وأخرى في المجال الاقتصادي والمالي، وكنماذج لمجالات عمل هذه السلطات نذكر ما يلي:

أولا: في مجال حماية الحقوق والحريات

ظهرت عدة سلطات إدارية مستقلة مختصة في مجال حماية الحقوق والحريات تتمثل فيما يلي:

1- وسيط الجمهورية: تعد حماية حقوق المواطن ومستعملي الإدارة خصوصا من بين المجالات

الحساسة في الحياة الاجتماعية التي اهتمت بها السلطات الإدارية المستقلة.

(1) نبيل موساوي، مرجع سابق، ص 204.

(2) المادة 143 من الدستور الجزائري المعدل و المتمم، مصدر سابق.

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

في الجزائر فقد أنشئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-113⁽¹⁾ وسيط الجمهورية ويدخل إنشاء هذه الهيئة في إطار محاربة البيروقراطية، فيما تم إلغاؤها بموجب المرسوم الرئاسي 99-170⁽²⁾ ليعود إنشاء هذه الهيئة سنة 2020 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-45⁽³⁾.

2- الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات والسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات

أ) الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات : أنشئت سنة 2016 بموجب القانون العضوي رقم 16-11⁽⁴⁾، حيث اقتصر المشرع على منحها الدور الرقابي فقط خلال العملية الانتخابية

ب) السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات: انشئت 2019 بموجب القانون العضوي رقم 19-07⁽⁵⁾، حيث نجد أن المشرع الجزائري وسع من دائرتها حين ذهب في الفقرة الثانية (2) من المادة (19) من القانون العضوي أعلاه، إلى ضرورة توافر اعتراف للمتقلد لعضوية السلطة المستقلة بالكفاءة والنزاهة والخبرة والحياد، ولعل هذا الشرط يفضي إلى الشفافية أكثر وكذلك مرافقتها للعملية الانتخابية حتى إعلانها للنتائج.

1- المجلس الأعلى للإعلام CSI :

حيث ظهر مفهوم السلطات الإدارية المستقلة لأول مرة في الجزائر بإنشاء المجلس الأعلى للإعلام بموجب القانون 90-07⁽⁶⁾، ثم ألغي بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-13⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ المرسوم الرئاسي رقم 96-113 المتضمن إنشاء وسيط الجمهورية، مصدر سابق

⁽²⁾ المرسوم الرئاسي رقم 99-170 المؤرخ في 02 غشت سنة 1999 المتضمن إلغاء منصب وسيط الجمهورية. ج ر ج ج، العدد 52 الصادرة بتاريخ 04 غشت سنة 1999.

⁽³⁾ المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المتضمن انشاء مؤسسة وسيط الجمهورية، مصدر سابق.

⁽⁴⁾ القانون العضوي رقم 16-11 المؤرخ في 25 غشت 2016 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، ج ر ج ج، العدد 50 الصادرة في 28 غشت 2016.

⁽⁵⁾ القانون العضوي رقم 19-07 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019 يتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات ج ر ج ج العدد 55 الصادرة في 15 سبتمبر 2019.

⁽⁶⁾ القانون 90-07 المؤرخ في 03 افريل 1990 يتعلق بالإعلام، مصدر سابق..

⁽⁷⁾ المرسوم التشريعي 93-13 المؤرخ في 26 أكتوبر 1993 يخص بعض أحكام 90-07 المتعلق بالإعلام، ج ر ج ج، العدد 69 الصادرة في 27 أكتوبر 1993

2- سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ARPE:

من أجل التكريس الأمثل للانفتاح الإعلامي وما يجسده لمفهوم التعددية الإعلامية والتي لا تقتصر على قطاع إعلامي دون آخر، صدر القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام⁽¹⁾ والذي سجل نقلة نوعية في مفهوم حرية الإعلام.

3- سلطة ضبط السمع البصري ARA:

بالموازاة مع إنشاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، تقرر إنشاء سلطة الضبط السمعي البصري طبقا لنص المادة 64 من نفس القانون العضوي أعلاه⁽²⁾، وهي من أجل الحفاظ على رسالة ومهنية إعلامية ومكسب انفتاحه.

4- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ONPIG :

حرصا من المشرع الجزائري على مواجهة ظاهرة الفساد استحدثت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب القانون 06-01⁽³⁾، مع جعلها تحظى بالاستقلالية .

ثانيا : في المجال المالي والاقتصادي

محاولة منه لتحرير بعض الأسواق من الاحتكارات التاريخية انشأ المشرع مجموعة من سلطات الضبط القطاعية منها في المجال المالي وأخرى في المجال الاقتصادي.

1- في المجال المالي: يعي جيدا المشرع الجزائري أهمية القطاع المالي بالنسبة للاقتصاد فهو

عصب الحياة الاقتصادية، ومنه سارع مباشرة لمحاولة تنظيم وضبط هذا القطاع على مستويات عدة:

(1) القانون العضوي رقم 05-12 المؤرخ في 10 يناير 2012 يتعلق بالإعلام، مرجع سابق.

(2) المادة 64 القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام، مصدر نفسه.

(3) القانون 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، مصدر سابق.

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

أ- مجلس النقد و القرض :

بموجب القانون 90 - 10⁽¹⁾ المتعلق بالنقد والقرض أنشئ مجلس النقد والقرض لينفرد بالسلطة النقدية حسب أحكام الأمر 01 - 01⁽²⁾، تاركا إدارة بنك الجزائر (البنك المركزي سابقا) لمجلس إدارة البنك .

ب- اللجنة المصرفية : CB :

أنشئت اللجنة المصرفية بمقتضى القانون 90 - 10⁽³⁾ المتعلق بالنقد والقرض، بغية مراقبة مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها وكذا قواعد حسن سير المهنة.

ج- لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة COSOB :

تم وضع الإطار القانوني للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة بموجب المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 93 - 10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة⁽⁴⁾ .

2- في المجال الإقتصادي : بغية إيجاد توازن بين المنافسة والاحتكار أعطى المشرع الجزائري

المبادرة للخواص في الإنتاج والخدمات، وانشأ عدة هيئات في المجال الاقتصادي وهي ممثلة في ما يلي:

أ- لجنة ضبط الكهرباء والغاز CREG :

من أجل تغطية شاملة للتموين بالكهرباء والغاز عبر مجموع التراب الوطني وفق شروط الأمن والجودة والسعر، وضمنا لاحترام القواعد التقنية والبيئية، في حقل المنافسة الشفافة للسوق الوطنية في هذا القطاع، تم إنشاء سلطة إدارية مستقلة لتضبط ذلك، وهي لجنة ضبط الكهرباء والغاز بموجب القانون 01-02 المتعلق بالكهرباء والغاز بواسطة القنوات⁽⁵⁾ .

⁽¹⁾ القانون 90-10 المؤرخ في 14 أفريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض، مصدر سابق.

⁽²⁾ الأمر 01-01 المؤرخ في 27 فبراير 2001 يعدل و يتمم القانون 90-10 المتعلق بالنقد و القرض، ج ر ج ج، العدد 14 الصادرة في 28 فبراير 2001

⁽³⁾ القانون 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، مصدر سابق

⁽⁴⁾ المرسوم التشريعي رقم 93-10 يتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل والمتمم، مصدر سابق.

⁽⁵⁾ القانون 01-02 يتعلق بالكهرباء و نقل الغاز بواسطة القنوات، مصدر سابق.

ب- سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ARPT :

أنشأت الدولة سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية واللاسلكية تجسيدا لعدم إلزامية الدولة في الجانب الإقتصادي ضمن ميدان البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية، حيث تخلت الوزارة المكلفة بقطاع البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية على سلطة الضبط المذكورة أعلاه، والتي أنشئت بمقتضى القانون 03-2000⁽¹⁾ والتي زودت بصلاحيات واسعة تضمن وجود منافسة فعلية ومشروعة تقوم على أساس المساواة بين المتعاملين أنفسهم و المرتفقين .

والملاحظة أن القانون 03-2000 ألغى ليحل محله القانون 18-04 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية⁽²⁾، حيث حلت محل السلطة المذكورة أعلاه سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية بموجب المادة 11 منه "تنشأ سلطة ضبط مستقلة للبريد والاتصالات الإلكترونية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتدعى في صلب النص "سلطة الضبط " .

ج- لجنة ضبط النقل ART :

تم إنشاء سلطة لضبط النقل بموجب قانون المالية سنة 2003⁽³⁾، حيث كيفت بأنها سلطة ضبط تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي .

د- سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه ARSPE :

أنشأ المشرع الجزائري سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه بمقتضى المادة 65 من القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه⁽⁴⁾ والذي يهدف إلى السير الحسن للخدمات العمومية للمياه.

(1) القانون 03-2000 يحدد القواعد المتعلقة بالبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، المعدل و المتمم، مصدر سابق.

(2) قانون رقم 04-18 مؤرخ في 10 ماي 2018 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد و الاتصالات الإلكترونية، ج ر ج ج، العدد 27 الصادرة في 13 مايو سنة 2018.

(3) القانون 02-11 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002 المتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج ر ج ج، العدد 86 الصادرة في 25 ديسمبر 2002

(4) القانون 05-12 المؤرخ في 04 غشت 2005 المتعلق بالمياه، ج ر ج ج، العدد 60 الصادرة في 30 ديسمبر 2005

هـ - سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية ARMTPT :

بمقتضى قانون المالية لسنة 2000⁽¹⁾ أنشئت سلطة سوق التبغ والمواد التبغية، وهو ما تضمنته المادة 33 منه والتي تتمم قانون الضرائب غير المباشرة بفصل ثالث "صنع التبغ"

و- الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية ANPM والوكالة الوطنية للجيولوجيا والرقابة المنجمية ANGCM :

استحدث القانون رقم 01-01⁽²⁾ الوكالتين من أجل تنظيم أنشطة المنشآت الجيولوجية والبحث المنجمي واستغلال المواد المعدنية المتفجرة .

ي- وكالتي ضبط المحروقات:

كتكريس لاتفاقية " Getty " بدى تراجع الدولة الجزائرية عن دورها في احتكار قطاع المحروقات، مع الإبقاء على صلاحياتها في ضبط هذا القطاع وذلك بموجب القانون رقم 05-07⁽³⁾ المتعلق بالمحروقات، وذلك بإنشاء وكالتين وطنيتين مستقلتين تتمتعان بالشخصية القانونية والاستقلالية المالية:

- الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات (ANCRPDH)

- الوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات (ALNAFT). وقد تم تعديل هذا القانون بالأمر 06-10⁽⁴⁾ المعدل والمتمم.

ع- لجنة الاشراف على التأمينات CSA :

تدارك المشرع الجزائري إخضاع قطاع التأمين للضبط سنة 2006 نظرا للوظائف التي يؤديها والدور الذي لا يستهان به فرؤوس الأموال التي تجمعها الشركات المكلفة بالتأمين تجعل الاقتصاد الوطني ينتفع

(1) القانون رقم 99-11 مؤرخ في 23 ديسمبر 1999 يتضمن قانون المالية لسنة 2000، ج ر ج ج، العدد 92 الصادرة في 25 ديسمبر 1999.

(2) القانون 01-01 المتضمن قانون المناجم، مصدر سابق.

(3) القانون 07-05 يتعلق بالمحروقات، مصدر سابق.

(4) الأمر رقم 06-10 المؤرخ في 29 يوليو 2006 يعدل و يتم القانون 05-07 المؤرخ في 28 أبريل 2005 المتعلق بالمحروقات ج ر ج ج العدد 48 الصادرة في 30 يوليو 2006.

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

بها، دون أن ننسى الدور الفعال في تحقيق التنمية الاقتصادية للبلاد⁽¹⁾.

لهذا الغرض أنشأ المشرع الجزائري لجنة الإشراف على التأمينات بمقتضى القانون 06-04⁽²⁾.

ص- الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية ANPP :

جاء في نص المادة 1/73 من القانون رقم 08-13 المتعلق بالصحة مايلى : "تنشأ وكالة وطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري، والمسماة أدناه الوكالة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"⁽³⁾.

ر- سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام ARMPDSP: استحدث المشرع الجزائري بموجب نص المادة 213 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام والإحصاء الاقتصادي للطلب العمومي لسنة 2015، حيث جاء فيها :

"تنشأ لدى الوزير المكلف بالمالية سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام تتمتع باستقلالية التسيير، وتشمل مرصدا للطلب العمومي وهيئة وطنية لتسوية النزاعات ..."⁽⁴⁾.

3- مجلس المنافسة صاحب الاختصاص العام لحماية المنافسة CC:

لم تتضمن النصوص التأسيسية لسلطات الضبط المستقلة في الجزائر حدودا فاصلة بين اختصاصات مجلس المنافسة صاحب الاختصاص العام وبعض سلطات الضبط القطاعية التي تمارس نفس

(1) نادية تيات، دور لجنة الإشراف على التأمينات في ضبط قطاع التأمين، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالة يومي 13 و 14 نوفمبر 2012، ص 03.

(2) القانون رقم 06-04 المؤرخ في 20 فبراير 2006 يعدل و يتمم الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 28 يناير 1995 المتعلق بالتأمينات، مصدر سابق

(3) القانون رقم 08-13 المؤرخ في 20-07-2008 المتعلق بحماية الصحة و ترقيتها، ج ر ج ج، العدد 44 الصادرة في 03 غشت 2008.

(4) مرسوم رئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر ج ج، العدد 50 الصادرة في 20 سبتمبر 2015

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

اختصاصاته، إلا أن المشرع نص على ضرورة التعاون والتشاور بينها وهذا ما نجده مكرسا في ظل الأحكام المتعلقة بالمنافسة وكذلك النصوص التأسيسية لبعض سلطات الضبط القطاعية⁽¹⁾.

أنشئ مجلس المنافسة الذي يعتبر أداة أساسية في تطبيق التشريع المضاد للممارسات المنافية للمنافسة، فهو أداة ضبط وتنظيم للحياة الاقتصادية التي تسود فيها المنافسة الحرة .

أنشئ مجلس المنافسة في الجزائر لأول مرة بمقتضى الأمر 95 - 06 المتعلق بالمنافسة⁽²⁾.

والجدير بالذكر أن هذا القانون أدخلت عليه عدة تعديلات بموجب الأمر 03-03⁽³⁾، والقانون 08-

12⁽⁴⁾، حيث وسع هذا الأخير من مجال اختصاص مجلس المنافسة ليمتد إلى الصفقات العمومية بدءا

من إعلان المناقصة إلى غاية المنح النهائي للصفقة، وتم توضيح بعض المفاهيم، كمفهوم الضبط وتقوية

مركز مجلس المنافسة الذي اعتبره القانون سلطة إدارية مستقلة، يملك كامل الصلاحيات لاتخاذ

الإجراءات اللازمة لوقف الممارسات المفيدة للمنافسة، وتم تعديل تشكيلته ورفع قيمة الغرامات المقررة

للمخالفات .

كما تم تعديل القانون السالف الذكر مرة أخرى بالقانون رقم 10-05⁽⁵⁾، الذي تم بموجبه توسيع

مجالات تطبيق قانون المنافسة إلى النشاطات الفلاحية، وتربية المواشي ونشاطات التوزيع التي يقوم بها

مستورد والسلع لإعادة بيعها على حالها والوكلاء، ووسطاء بيع المواشي وبعض النشاطات التجارية

(1) عادل بن عبد الله و عبد الحق مزردى، العلاقة بين سلطات الضبط المستقلة بين التكامل والتنازع (على ضوء التشريع الجزائري و المغربي)، مجلة

المفكر، العدد 15 يونيو 2017 جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 101.

(2) الأمر رقم 95-06 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم، مصدر سابق.

(3) الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم، مصدر سابق.

(4) القانون 08-12 المؤرخ في 25 يونيو 2008 يعدل و يتمم الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، ج ر ج، العدد 36 الصادرة بتاريخ 02 يوليو

سنة 2008

(5) قانون رقم 10-05 المؤرخ في 15 غشت 2010 يعدل و يتمم الأمر 03-03 المؤرخ في 19-07-2003 يتعلق بالمنافسة، ج ر ج، العدد

46، الصادرة في 18 غشت سنة 2010

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

التي حددها القانون، لأن هذه النشاطات ترتبط بسلع وخدمات إستراتيجية للغاية بالنسبة لتموين واستقرار السوق والقدرة الشرائية والمستهلك (1).

كما لاحظنا فيما سبق فإن السلطات الإدارية المستقلة تأخذ عدة صور ونماذج منها ما هو متعلق بمجال حماية الحقوق والحريات وأخرى في مجال الإعلام والاتصال ونماذج في المجال المالي، كما ضم المجال الاقتصادي العديد من سلطات الضبط الاقتصادي (2).

فبالرجوع إلى قطاع الإعلام نجد أنه لم يحظى بأولوية المشرع الجزائري بمناسبة انفتاحه على التعددية والسوق الحرة، بالرغم من مبادرته لإنشاء أول هيئة إدارية مستقلة كانت في مجال الإعلام، وهي المجلس الأعلى للإعلام لأن الإرادة السياسية الجادة في هذا المجال كانت غائبة، مما جعل من السلطة السياسية تتراجع عن خيار المشرع، لتبقي هذا القطاع الحساس تحت الاحتكار لوقت لاحق، إلا أنها سرعان ما عادت لهذا الطرح من خلال القانون العضوي رقم 12-05 (3) المتعلق بالإعلام، حيث جاء في المادة 64 منه "تؤسس سلطة ضبط السمعي البصري، وهي سلطة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي "

وكذلك ما جاء في المادة 54 من القانون 14-04، المتعلق بالنشاط السمعي البصري (4) ما يلي : " تقوم سلطة ضبط السمعي البصري أساسا بالمهام الآتية :

- السهر على حرية ممارسة النشاط السمعي البصري، وفق الشروط المحدودة في هذا القانون والتشريع والتنظيم الساري المفعول.

- السهر على عدم تحيز الأشخاص المعنوية التي تستغل خدمات الإتصال السمعي البصري التابعة للقطاع العام.

- السهر على ضمان الموضوعية والشفافية . "

(1) محمد الشريف كتبو، قانون المنافسة والممارسات التجارية، مرجع سابق، ص 29

(2) قوراري مجدوب، مكانة الهيئات الإدارية المستقلة في النظام الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 60

(3) القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام، مصدر سابق.

(4) القانون 14-04 يتعلق بالنشاط السمعي البصري، مصدر سابق.

الباب الأول - الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي بالسلطات الإدارية المستقلة

وكذلك كتحليل لما سبق فيما يخص المجال المالي، وبالموازاة مع انفتاح السوق، سارع المشرع الجزائري مباشرة لمحاولة تنظيم وضبط القطاع المالي، حيث أصدر القانون 90-10 المتعلق بالنقد و القرض السالف الذكر، والذي عكس بحق أهمية النظام البنكي، حيث حمل في طياته توجهات المشرع لضبط هذا القطاع، بدأت بإدخال تعديلات على هيكل النظام البنكي، أما في المجال الاقتصادي من بين النتائج التي تم ذكرها سابقا، نجد ما جاء في المادة 12 من القانون 05-07 المتعلق بالحروقات⁽¹⁾ والذي نص على وكالتين وطنيتين مستقلتين تتمتعان بالشخصية المعنوية .

فمن خلال هذا التحول اعتمد المشرع الجزائري على تكييف المؤسسات العمومية حيث أن العديد من المؤسسات العمومية أعيد تكييفها من الطابع الإداري إلى النشاط أو القطاع الذي تنتمي إليه⁽²⁾. وأخيرا فإن مجال السلطات الإدارية المستقلة كان في البداية محددًا، بحيث انحصر إنشاؤها على المجال غير الاستراتيجي، لكن براغماتية السلطة العمومية اجتاحت هذه الحدود، وانتشرت بذلك السلطات الإدارية المستقلة حتى في المجالات الإستراتيجية.⁽³⁾

كحوصلة لهذا المبحث، ان مشروعية إنشاء السلطات الإدارية المستقلة، بالرغم من غياب نص دستوري صريح يعترف بهذه الهيئات وهو ما تطرقنا إليه في المبحث السابق، لا زالت تتأرجح بين السلطة التشريعية والسلطة التنظيمية، وهو ما يفسر بوضوح تذبذب رغبة المشرع الجزائري في الاعتماد على هذه السلطات بصفتها مؤسسات الدولة، تتمتع باستقلالية إصدار القرار كل في المجال أو القطاع المستحدثة من اجله ومن جهة أخرى، عدم وجود تكييف قانوني موحد وواضح يفسر الطابع القانوني لكل هيئة، وبالتالي يحدد اختصاصات ومجال نشاطها، مما يسمح بالاعتراف لها بمكانة قانونية ضمن التنظيم الإداري للدولة.

أخيرا تطرقنا إلى النماذج التي اعتمدها المشرع الجزائري في مجال السلطات الإدارية المستقلة.

(1) القانون 05-07 يتعلق بالحروقات، مصدر سابق.

(2) علجية شون، مرجع سابق، ص35.

(3) المرجع نفسه، ص37.

ملخص الباب الأول:

من أجل تحديد مفهوم موحد للسلطات الإدارية المستقلة، وجب علينا البحث عن مبررات وجودها من خلال التطور التاريخي الذي رافق تبنيتها وبالتالي تحديد المقصود من استحداثها، أكان بداعي التقليد أم نتاج حتمية فرضتها تغيرات طارئة، لنصل إلى تعريف متفق عليه يخص هذه السلطات، وإيجاد نظرة عامة لمكانة السلطات الإدارية المستقلة بغية تحديد معالمها من اجل وضع قواعد قانونية مؤطرة لعملها تساعدها في تثبيت شرعيتها وأهليتها في ضمان التكامل بينها، وبين باقي السلطات.

إن الاعتراف التشريعي بهذه السلطات يجعلنا نعرض على موقف المؤسس الدستوري منها، من خلال مشروعية إنشائها ومدى مطابقة السلطات المخولة لها لأحكام الدستور، الذي يعترف بالأصل أساسا بالسلطات التقليدية الثلاث: السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية، والسلطة القضائية.

فالبحث عن طبيعتها القانونية، المتعلق بجانب الشرعية هو البحث عن الطابع السلطوي والطابع الإداري وطابع الاستقلالية والتكيف القانوني لها، وذلك بالوقوف على نماذج من هذه الهيئات سواء تعلق الأمر بمجال حماية الحقوق والحريات أو بالمجال المالي والاقتصادي.

الباب الثاني:

آليات تدخل السلطات الإدارية المستقلة

والرقابة القضائية عليها

الباب الثاني:

آليات تدخل سلطات الإدارة المستقلة والرقابة القضائية عليها

في ظل غياب نظام قانوني موحد للسلطات الإدارية المستقلة فإن الاختصاصات التي منحت من طرف المشرع تختلف من هيئة ضبط لأخرى، بسبب عدم وجود نموذج موحد للعناصر الموضوعية. مع ذلك فإن فحص صلاحيات وآليات تدخل السلطات الإدارية المستقلة يبدو مهم جدا لأنه يبين ماذا يميز هذه السلطات عن باقي السلطات الأخرى من الجهاز الإداري التقليدي، وتطبيقا لذلك تظهر وظيفة السلطات الإدارية المستقلة كوظيفة قانونية من جهة، ومن جهة آليات تدخلها تبقى على الأنشطة التي وجدت من أجلها ضمن مجال المشروعية

فالضبط حسب الفقيه² J.chevallier يتطلب اتخاذ وتراكم اختصاصات قانونية في العادة منفصلة، بدءا من وضع القاعدة ذات المضمون العام إلى حد سلطة المراقبة والعقاب مرورا باتخاذ قرارات فردية⁽¹⁾

وان كانت هذه الصلاحيات تختلف وتباين حسب طبيعة كل هيئة، فالكثير منها يستفيد من صلاحية اتخاذ القرارات الفردية كوسيلة لتحديد المتدخلين في السوق أو لممارسة نشاط معين، وكذا ممارسة الطابع الاستشاري في إبداء الرأي والاقتراحات أو ما يسمى بالضبط الوقائي.

بهذا يجب أن نلاحظ أن آليات تدخل السلطات الإدارية يجب أن تنوط بالمهمة التي وجدت من أجلها وبالتالي واجب علينا الوقوف على الآليات القانونية المسندة لتدخل هذه الهيئات (الفصل الأول)

كما أن حق التقاضي المكرس في مختلف الأنظمة القانونية⁽²⁾، وما يشكله من ضمانة للحقوق والحريات.

(1) راضية شيبوتي، مرجع سابق، ص 125.

(2) جوهرية بركات، نظام المنازعات المتعلقة بنشاط سلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، سنة 2007، ص 12.

الباب الثاني: آليات تدخل سلطات الإدارية المستقلة والرقابة القضائية عليها

اذ لكل مبدأ أساس والرقابة القضائية مبدأ يتطلب منا البحث عن أسسه خصوصاً أن فعالية الضبط لا تقف عند حد التنظيم فقط، بل ان معظم الهيئات الضابطة تستفيد من صلاحيات شبه القضائية أو حتى قضائية، ويشكله ميزة خاصة لهذه الهيئات وصفة غالبية في مهامها والتي كانت ولا تزال محل جدل فقهي وقانوني.

فمبدأ خضوع السلطات الإدارية المستقلة لرقابة القضاء له أهمية بالغة، لذلك يتوجب علينا أن نتعرض إليه من خلال البحث عن الأسس القانونية له (الفصل الثاني).

الفصل الأول:

الآليات القانونية لتدخل السلطات الإدارية

المستقلة.

الفصل الأول:

الآليات القانونية لتدخل السلطات الإدارية المستقلة

حسب الدراسة الكلاسيكية المتعلقة بوظيفة الدولة المتمثلة في الإدارة العامة والرامية إلى تحقيق المصلحة العامة بالدرجة الأولى، والحفاظ على حقوق الأفراد من جهة أخرى، أجمع فقهاء القانون الإداري على التقسيم الثنائي للنشاط الإداري، فهم عادة ما يقسمونه إلى صورتين هما المرفق العام والضبط الإداري أو ما يسمى بالبوليس الإداري⁽¹⁾.

تصب وظيفة الإدارة العامة في خدمة المجتمع وحماية أمنه ونظامه العام، وهذا يعني أن نشاط الإدارة العامة يجب أن يواكب الحياة المختلفة عملية واجتماعية وفكرية واقتصادية⁽²⁾.

بعد انسحاب الدولة من المجال الاقتصادي وظهور السلطات الإدارية المستقلة في النسيج المؤسساتي للدولة أدى بجانب الفقه إلى هجر التقسيم الثنائي السابق، معتمدين في ذلك على تقسيم ثلاثي بالإضافة إلى استحداث شكل جديد لأشكال النشاط الإداري ألا وهو الضبط.

وتجدر الإشارة إلى أنه من الصعب تحديد مفهوم الضبط من الناحية القانونية، وذلك راجع لتعدد معانيه وتعدد أغراضه، حيث يتوقف على منح الهيئة أو السلطة الإدارية القائمة بالضبط مجموعة من الاختصاصات والصلاحيات، فالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة نظرا لاختلاف قطاعاتها ونظرا لتقنية مجالات تدخلها، وذلك من أجل تحقيق نوعي من هذه الوظيفة ووظيفة الضبط المسبق والمزامن للنشاط في ظل منافسة مشروعة، ووظيفة الضبط اللاحق والتي تتمثل في مجموعة من الإجراءات فإننا قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين:

- إجراءات التدخل السابقة والمتزامنة مع النشاط (المبحث الأول).

- إجراءات التدخل اللاحقة (المبحث الثاني)

⁽¹⁾ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2007، ص18.

⁽²⁾ ماهر صلاح علاوي الجبوري، مرجع سابق، ص71.

المبحث الأول:

إجراءات التدخل السابقة والمتزامنة

قصد بسط رقابتها وللوقوف على مدى احترام قواعد المنافسة، فان السلطات الإدارية المستقلة تختص بممارسة هذه الإجراءات، وذلك من خلال إمكانية اتخاذ جملة من التدابير الوقائية، ممثلة في مجموعة من الآليات تتشكل من مجموع السلطات غير القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة من اجل ممارسة نشاطاتها، وهذا بغرض حماية أو وقاية القطاع، أو النشاط من أية مشاكل أو إختلالات قد تعترضه، ومن تم منح المشرع هذه السلطات وظيفية الضبط المسبق التي تمكنها من إعمال سلطتها في وضع جملة من القواعد الواجب احترامها من طرف جميع الفاعلين في القطاع، والتي تمكنها من بسط رقابتها للوقوف على مدى احترام هذه القواعد، وذلك من خلا إمكانية اتخاذ جملة من التدابير الوقائية.

وعليه فان هذه السلطات تتمثل أساسا في كل من الاختصاص القاعدي أو المعياري، والذي تطرقنا إليه في الباب الأول، وفي سلطة الرقابة المستقلة التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة⁽¹⁾ نتناولها في المطلب الأول.

ونظرا لتمتع اغلب السلطات الإدارية المستقلة باختصاص قاعدي، فانه من المنطقي أن تسند لها مهمة الرقابة السابقة،⁽²⁾ والتي تشترك معها إجراءات مزامنة للنشاط والتي تعتبر بذاتها رقابة متزامنة حيث مكنها المشرع من بسط رقابتها المتزامنة مع النشاط بالوقوف على مدى احترام هذه القواعد من حيث التحري ومحاولة فض النزاع وديا، أو بإجراءات خاصة تتمتع بها (المطلب الثاني).

⁽¹⁾ زين العابدين بلماحين، مرجع سابق، ص 251

⁽²⁾ محمد جبري، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، الجزائر، سنة 2014، ص ص

المطلب الأول:

إجراءات التدخل السابقة للنشاط

بالنظر إلى النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة، نجد أن هذه الأخيرة تمارس صلاحيات وإجراءات تتدخل من خلالها قبل بداية أي نشاط في قطاع معين، والتي تعتبر بمثابة رقابة سابقة تدخل في إطار الممارسة الفعلية للسلطات التنظيمية،⁽¹⁾ وهذا يعد اعتراف صريح من القوانين المنشئة لهذه السلطات، فمن بين مظاهر إجراءات التدخل السابقة المتخذة من طرف السلطات الإدارية المستقلة نجد مساهمة هذه الأخيرة تتجلى في مظهرين هما :

- إجراءات عامة يكون للسلطات الإدارية المستقلة دور في بسط رقابتها المسبقة على النشاط والتي تكمن في إشراكها في هذا الضبط بطريقة غير مباشرة، بوصفها كجهة استشارة أو بتدخلها المباشر في الوظيفة التنظيمية (الفرع الأول).

- إجراءات خاصة تتمثل في منح هذه الهيئات امتيازات السلطة العامة، بإصدار قرارات على شكل تراخيص أو اعتمادات تمكن المتعاملين من الدخول إلى السوق بناء على انتقاء معايير تنافسية (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

إجراءات التدخل العامة

إن تنوع مهام السلطات الإدارية المستقلة يجعل من الصعب تحديد صلاحياتها بشكل دقيق فهي تختلف من سلطة إلى أخرى حسب موضوعها وطبيعة نشاطها، ولكن توجد إجراءات تدخل عامة توحد فيها هذه الصلاحيات وهي:

⁽¹⁾ عبد الباقي بطاز و زهية موسى، إشكالية شرعية السلطة التنظيمية لسلطات الضبط الاقتصادي، مجلة الشريعة والاقتصاد، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، قسنطينة، الجزائر، المجلد: 7، العدد: 14 الإصدار الثاني لسنة 2018 ديسمبر 2018، ص 384.

أولاً: الصلاحيات غير المباشرة

تتجسد المساهمة غير المباشرة لسلطات الضبط المستقلة في الاختصاص التنظيمي بواسطة الاستشارة وإبداء الرأي، وكذلك مشاركة هذه الهيئات في إعداد النصوص التنظيمية المتعلقة بمجال اختصاصها⁽¹⁾.

ف نجد مثلا الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والوقاية منه، أن اغلب صلاحياتها ذات طابع الاستشاري، فمن بين المهام الاستشارية ما يلي:

- تقترح سياسة شاملة للوقاية من الفساد، بحسب مبادئ دولة القانون تعكس، النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الشؤون والأموال العمومية.
- تقديم توجيهات للوقاية من الفساد لكل شخص أو هيئة عمومية أو خاصة واقترح تدابير ذات طابع تشريعي وتنظيمي للوقاية من الفساد.
- التعاون مع الجهات المعنية العمومية والخاصة لإعداد قواعد أخلاقيات المهنة.
- جمع ومركزة واستغلال المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن أعمال الفساد والوقاية منها، خاصة عن طريق البحث في التشريع والتنظيم والإجراءات والممارسات الإدارية الناجمة عن عوامل الفساد وتقديم توصيات لأجل إزالتها⁽²⁾.

كما يمكن الرجوع إلى سلطات الضبط من قبل الحكومة باستشارتها فيما يخص تدابير استشارية وتنظيمية وبشكل عام يعود لهذه السلطات توضيح ظروف وشروط تطبيق القوانين واللوائح عن طريق التوصيات أو القرارات الفردية، أما في ما يخص طبيعتها القانونية أي قوتها الملزمة فهي ليست دائما واضحة المعالم، الأمر الذي يؤدي إلى تقديرات متباينة حول الفعالية الحقيقية لهذه المهام⁽³⁾، حيث نجد في بعض الأحيان أن اللجوء إلى استشارة سلطة الضبط اختياريا وفي حالات أخرى نجد المشرع

⁽¹⁾ خدوجة فتوس، الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون العام للأعمال، كلية الحقوق جامعته، بجاية، سنة 2010، ص 68.

⁽²⁾ فريدة مزباني، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، مداخلة في ملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، يوم 13 و14 نوفمبر 2012 كلية الحقوق والعلوم السياسية والقانونية والإدارية، جامعة 08، ماي 1945 قالمة، ص 05.

⁽³⁾ علجية شمون، مرجع سابق، ص 282.

الباب الثاني - الفصل الأول: الآليات القانونية لتدخل السلطات الإدارية المستقلة.

يلزم جهات معينة باستشارتها، وبالتالي هناك قسمان من الطابع الاستشاري لسلطات الضبط الاقتصادي، القسم الأول يتمثل في الاستشارة الاختيارية والقسم الثاني إجبارية الاستشارة يفصله فيما يلي:

1- الاستشارة الاختيارية:

نظرا للاختصاصات التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة سواء كانت فنية أو تقنية أجاز المشرع الرجوع إلى سلطات الضبط المستقلة على سبيل الاختيار عند إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية التي لها صلة بالقطاع أو لتوضيح نصوص معينة، كما تسمح بالتعرف على رأيها في مسألة معينة غير واردة صراحة أو ضمن النصوص القانونية⁽¹⁾.

وهي التي تطلبها السلطة الإدارية من الجهات الاستشارية المختصة عندما تريد اتخاذ قرار معين أو في حال عدم وجود نص يلزم الإدارة العامة بان تستشير جهة أخرى قبل اتخاذ أي قرار، فالإدارة لها الاختيار في أن تلجأ إلى طلب هذه الاستشارة⁽²⁾.

2- الاستشارة الوجوبية (الإلزامية):

يقصد بالاستشارة الإلزامية تلك التي يفرضها القانون على السلطة الإدارية عندما تزعم اتخاذ قرار معين، حيث يلزمها بأخذ رأي جهة معينة أو جهة تدخل الاستشارة ضمن صلاحياتها⁽³⁾. فعلى سبيل المثال مجلس المنافسة في إعداد سياسة المنافسة وإعداد نصوص، عندها يستشار وجوبا من الحكومة أو اللجان البرلمانية، وتكون الاستشارة إلزامية في الحالات المحددة بموجب قانون المنافسة تطبيقا لنص المادة 36 من قانون المنافسة، المعدل والمتمم فان مجلس المنافسة يستشار في كل مشروع

⁽¹⁾ Rachid Zouaïmia, Les autorités administratives indépendant et la régulation économique en Algerie, Op_cit, pp74 75.

⁽²⁾ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم، الجزائر، سنة 2004، ص 74

⁽³⁾ المرجع نفسه، ص 119.

الباب الثاني - الفصل الأول: الآليات القانونية لتدخل السلطات الإدارية المستقلة.

نص تشريعي أو تنظيمي له صلة بالمنافسة، أو يدرج تدابير من شأنها، إما إخضاع ممارسة ما أو نشاط ما، أو وضع رسوم حصرية في بعض المناطق أو النشاطات⁽¹⁾.

أضاف التعديل الذي مس قانون المنافسة رقم 08-12 في المادة 20 منه مشاريع النصوص التشريعية التي تطلب الاستشارة الوجوبية لمجلس المنافسة والتي استعملت عبارة "وجوبا" وقد كانت المادة 36 قبل التعديل تنص على نفس الأمر بالنسبة للمشاريع النصوص التنظيمية، غير أن تعديلها أضاف مشاريع النصوص التشريعية التي تتطلب استشارة مجلس المنافسة وجوبا على الحالات المدرجة ضمنها (المادة 36)، فقد جاءت على سبيل المثال لا الحصر، وهو فحوى استعمال المشرع عبارة "تدابير من شأنها لاسيما"⁽²⁾.

لا شك أن الاستشارة الوجوبية تنم على الدور الاستشاري الهام المسند، إلى مجلس المنافسة كإجراء مسبق غير أن رأيه رأي مجلس المنافسة في هذه الحالات لا يحوز القوه الإلزامية فللحكومة والبرلمان مطلق الحرية في الأخذ من عدمه كنتائج.

كما يعد تقديم المقترحات والتعليمات من قبيل ممارسه السلطة التنظيمية غير المباشرة، فالمركز الذي تحتله السلطات الإدارية المستقلة من حيث احتكاكها الدائم بالسوق والمتعاملين الاقتصاديين يجعل قوة تدخلها من خلال اقتراحاتها وتعليماتها بتعديل النصوص القانونية أو حتى اقتراح نصوص قانونية فلها قوه التأثير تمارس بالتوازي مع السلطات العمومية ضد المتعاملين في قطاع أو نشاط معين⁽³⁾.

كمثال بالنسبة لوكالتي المحروقات نجد أن المادتين 13 و 14 من قانون المحروقات المعدل والمتمم الذي تحدد صلاحيتها على أنهما تكلفان ب"التعاون مع مصالح الوزارة المكلفة بالمحروقات في مجال السياسة القطاعية وإعداد النصوص التنظيمية التي تخضع لها نشاطات المحروقات"⁽⁴⁾.

(1) نص المادة 36 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم بالقانون 08-12، مصدر سابق.

(2) المادتين 17 و 20 من الامر 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، نفس المصدر.

(3) Jean-Louis Autin, le conseil supérieur de l'audiovisuel en France, revista catalogne, de dret públic, Espagne, n° 34, 2007, p92

(4) المادة 13 و 14 من القانون 05-07 المؤرخ في 28 ابريل 2005 المتعلق بالمحروقات المعدل والمتمم، مصدر سابق.

أيضا فان مجلس المنافسة يتمتع بسلطة الاقتراح بمبادرة منه، أو كلما طلب منه ذلك في المسائل التي من شأنها ضمان السير الحسن للمنافسة وتشجيعها خاصة في المناطق الجغرافية أو القطاعات التي تنعدم فيها المنافسة أو لم يرقى إلى حد المنافسة⁽¹⁾.

أما بالنسبة للتعليمات التي تصدرها السلطات الإدارية المستقلة، وحسب الفقه فهي ليست لها قيمة أو قوة ملزمة ولكن بما أنها تؤدي إلى اتخاذ قرارات فردية، فالمعنيين بها عليهم احترامها⁽²⁾ وكنموذج على ذلك وباعتباره سلطة تجمع بين اختصاصات سلطات الضبط القطاعية، يمكن لمجلس المنافسة أن يكمل النقص الموجود في القانون باستخدام سلطته في تفسير النصوص، وعلى هذا النحو يمكن له أن يصدر تعليمات وتوجيهات من اجل وضع ضمانات حماية المنافسة⁽³⁾.

ثانيا: الممارسة المباشرة للاختصاص التنظيمي.

حسب المادة 143 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم فان السلطة التنظيمية محولة لكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، الأمر الذي يجعلنا نتساءل عن مدى ممارسة السلطات الإدارية المستقلة لهذا الاختصاص، الذي هو مكفول دستوريا للسلطة التنفيذية. فالواقع يبرز لنا أن السلطات الإدارية المستقلة تساهم في الاختصاص التنظيمي الممارس من طرف السلطة التنفيذية في إطار التوجه الجديد لممارسة سلطة الدولة. وبالتالي يجعل هذه الهيئات تتمتع بسلطة سن قواعد عامة ومجردة تخاطب الأعوان الاقتصاديين تنشئ لهم التزامات وتمنحهم حقوقا، ومن أمثلة ذلك حالة مجلس النقد والقرض، ومجلس المنافسة ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

⁽¹⁾ المادة 34 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، نفس المصدر.

⁽²⁾ علجية شون، مرجع سابق، ص 288.

⁽³⁾ Rachid Zouaïmia, Le pouvoir réglementaire les autorités administratives indépendante en Algérie, acte de colloque national sur le les autorités administrative indépendante en Algérie, l'université de Guelma, 13 14 novembre 2012, p p 14 et 15

الباب الثاني - الفصل الأول: الآليات القانونية لتدخل السلطات الإدارية المستقلة.

كما نجد سلطات إدارية مستقلة تتمتع بصلاحيات التنظيم كسلطة ضبط البريد ولجنة ضبط الكهرباء والغاز وسلطة ضبط الصحافة المكتوبة.

حيث نستخلص من نص المادة 62 من الأمر 03-11 متعلق بالنقد والقرض⁽¹⁾، أن مجلس النقد والقرض له سلطة الاختصاص التنظيمي باعتباره سلطة ضبط اقتصادي في صورة سلطة تنظيمية في مجال تحديد السياسة النقدية.

كما منح المشرع الجزائري ممارسة الاختصاص التنظيمي للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فجعلها بمثابة المشرع الصغير في أمور السوق المالية وذلك بحكم التخصص الذي تحظى به عن طريق سن تقنيات في مجالات محددة وسع في إطارها المرسوم الرئاسي 93-10⁽²⁾، من خلال المادة 31 منه ليضيفها القانون 03 04⁽³⁾، من خلال المادة 15 منه، وبالتالي فإن مجالات ممارسة هذا الاختصاص تشمل الأموال المتداولة في البورصة أو المتدخلين فيها بواسطة أنظمة تسمى من المشرع تقنيات ثم لوائح، فكونها تقنيات تبين أنها اللجنة من خلال هذه الصلاحية تساهم في إيجاد قواعد تتسم بالعمومية والتجريد يجعلها ترقى لاختصاص اللائحة⁽⁴⁾.

ومهما يكن من جدل حول ممارسة الاختصاص التنظيمي من طرف السلطات الإدارية المستقلة، فإن هذه الأخيرة وجدت من اجل ضبط قطاعات ونشاطات معينة، فوظيفة الضبط تمارس بواسطة تنظيم وبالتالي نجد أن المشرع أسهم مشاركة سلطات الضبط المستقلة في الاختصاص التنظيمي مباشرة بالرغم من غموض بعض النصوص فإن هذا المجال كما هو الشأن بالنسبة لمجلس المنافسة في الجزائر فنجد المادة 2/34 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم تنص على انه " في هذا الإطار

(1) الأمر 03-11 متعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، مصدر سابق.

(2) المرسوم التشريعي رقم 93-10 متعلق ببورصة القيم المنقولة، معدل ومتمم، مصدر سابق.

(3) المصدر نفسه.

(4) شيبوبي راضية، مرجع سابق، ص 145.

يمكن لمجلس المنافسة اتخاذ كل التدابير في شكل نظام أو تعليمة أو منشور ينشر في النشرة الرسمية للمنافسة المنصوص عليها في المادة 49 من هذا الأمر⁽¹⁾.

فعلى ضوء هذه الأحكام أستشف أن مجلس المنافسة يتمتع بسلطة تنظيمية حقيقية مثل مجلس النقد والقرض وكذلك لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، إلا أن تحديد المسائل التي يتدخل فيها مجلس المنافسة يبقى غامضا، وبالتالي فإن النصوص التطبيقية للقانون تعود إلى السلطة التنفيذية⁽²⁾.

وهو ما أفضت إليه تجارب عدة دول في القانون المقارن إلى أن الاختصاص التنظيمي للسلطات الضبط ليس مطلقا، بل يخضع لجملة من الإجراءات الإدارية توضع من قبل السلطة التنفيذية، وهو ما يفيد أن هذا الاختصاص متشارك أو مراقب من طرف الحكومة لا حصري أو مطلق، الأمر الذي يكرس من جهة إرادة العمل بطريقه لينة، ومن جهة أخرى من شأنه تقييد الاستقلال الوظيفي لهذه السلطات⁽³⁾.

الفرع الثاني:

إجراءات التدخل الخاصة

باستثناء اللجنة المصرفية ومجلس المنافسة والوكالة الوطنية وللجيولوجيا والرقابة المنجمية التي تتميز كلها بنظام تدخلي لاحق⁽⁴⁾، فإن معظم سلطات الضبط المستقلة تتدخل بصفة مسبقة، حيث يتمثل تدخلها الرقابي المسبق في شكل قرارات فردية.

لقد ازدادت في العقود الأخيرة واجبات الإدارة العامة في جميع دول العالم المعاصر، وهذا الاتساع في المهمات والواجبات يرافقه بالضرورة اتساع في مجال تدخل الإدارة بإرادتها المنفردة عن طريق سلطة إصدار قرارات إدارية وإلزام الأفراد بها⁽⁵⁾.

(1) المادة 49 من الأمر 03-03، المتعلق بالمنافسة، معدل ومتمم، مصدر سابق.

(2) علجية شون، مرجع سابق، ص 281، 282.

(3) المرجع نفسه، ص 146.

(4) وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 148.

(5) ماهر صالح علاوي الجبوري، مرجع سابق، ص 196، 197.

يعتبر اختصاص إصدار القرارات من زاوية القانون الإداري امتياز من امتيازات السلطة العامة اعتراف به المشرع لهذه السلطات قصد تأطير مبدأ حرية المنافسة في مجال التجارة والصناعة المكرس دستوريا فهو يشكل تفويض صلاحية الترخيص للنشاط في السوق لصالح سلطات الضبط المستقلة وبالتالي يعتبر عاملا هاما في التحرير الاقتصادي وهو يهدف إلى تشجيع المتعاملين وتثمين شروط الاستثمار والنمو.

إن القرارات الفردية الخاصة التي تصدرها سلطات الضبط المستقلة تتضمن رخصا واعتمادات تسمح للمتعاملين بالدخول إلى السوق بناء على معايير انتقاء تنافسية تكون كالتالي:

أولا: الترخيص

يعرف الترخيص بمعناه الواسع، بأنه الإذن الذي تمنحه السلطات الإدارية أو القضائية لشخص معين للقيام بعمل قانوني معين لا يستطيع هذا الشخص القيام به بمفرده، إما بسبب عدم الأهلية أو بسبب حدود سلطاته العادية والترخيص بالمفهوم الضيق، هو عمل تسمح بموجبه سلطة إدارية لمستفيد بممارسة نشاط، أو التمتع بممارسة حقوق، والتمتع بهما خاضعان للحصول على هذا الترخيص⁽¹⁾.

أما من حيث طبيعته القانونية، فهو عبارة عن عمل أو تصرف قانوني إنفرادي، والذي يرفع أو يزيل منع قانوني معين، كما يعتبر وسيلة للرقابة السابقة، وقرار الترخيص كاشف وليس منشئ⁽²⁾.

فمثلا الشروط الواجب توافرها لتأسيس البنوك والمؤسسات المالية، تتمثل في الشكل القانوني للمؤسسة والشرط الأخلاقي (السوابق القضائية) والشرط المالي (الحد الأدنى لرأس المال)، كما يشترط في طلب الترخيص أن يستوفي شروط أخرى حددتها المادة 91 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد

(1) أحمد أعراب، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، بودواو

جامعة محمد بوقرة، بومرداس 2007، ص 64.

(2) المرجع نفسه، ص ص 65، 66.

الباب الثاني - الفصل الأول: الآليات القانونية لتدخل السلطات الإدارية المستقلة.

والقرض، باعتبار أن تأسيس أي بنك أو مؤسسة مالية يجب أن يكون خاضعا لترخيص مسبق يمنحه المجلس، وينبغي على الأشخاص المعنيين بقرار الترخيص أن يستوفوا الشروط المنصوص عليها⁽¹⁾.
يفهم أنه من أجل الحصول على الترخيص لمزاولة نشاط ما، لا بد من إستفاء مجموعة من الشروط، لكن من غير الممكن توحيد هذه الشروط لجميع أنواع التراخيص أو بالنسبة لمختلف النشاطات المراد القيام بها، إلا أن جميعها تقوم على أساس تقديم الطلب، إذ لا يمكن أن نتصور منح ترخيص بدون تقديم طلب من شخص طالب بترخيص أمام سلطة الضبط المعنية .

ويتمثل في تدبير يتخذ قبل ممارسة نشاط ما بالتقدم بطلب الإذن للسلطة المختصة، والتي يجيز لها تقدير هذا الطلب، ومنح الإذن أو عدمه، وهو يعتبر بمثابة الإذن المسبق⁽²⁾، فالسلطات الإدارية المستقلة باعتبارها سلطة ضبط متخصصة منحها المشرع سلطة منح التراخيص كل حسب القطاع أو النشاط التي تنتمي إليه، وهو ما كرسه الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم في المادة 43 منه والتي تنص على " حرية الاستثمار والتجارة معترف بها وتمارس في إطار القانون.
تعمل الدولة على تحسين مناخ الأعمال، وتشجع على ازدهار المؤسسات دون تمييز خدمة للتنمية الاقتصادية الوطنية.

تكفل الدولة ضبط السوق، ويحمي القانون حقوق المستهلكين.

يمنع القانون الاحتكار والمنافسة غير النزيهة".

إن الترخيص المسبق يظهر كإجراء رقابي وقائي تستدعيه الأهمية الاقتصادية للقطاع المعني عبر عن سلطة حقيقية لدى هيئة الضبط من أجل إعادة توزيع بعض المصادر الهامة والنادرة⁽³⁾، ومن بين التراخيص التي تمنحها السلطة العامة متمثلة في سلطات الضبط المستقلة على سبيل المثال نجد من الوسائل الحديثة التي تلجأ إليها الدول بشراء السلع في مواسم إنتاجها بأثمان زهيدة بسبب الفائض

(1) المادة 91 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، معدل ومتمم، مصدر سابق.

(2) علاء الدين عشي، ط1 مرجع سابق، ص 196 .

(3) شيبوني راضية، مرجع سابق، ص 157.

الباب الثاني - الفصل الأول: الآليات القانونية لتدخل السلطات الإدارية المستقلة.

لتخرجها عند بؤادر الأزمة وتجعلها في متناول الأفراد بسعر مناسب، ففي هذه الحالات لم يكن التخزين من أجل البيع وطلب الربح، لذا كان مباحا إذا صح فمن السهل القيام بعمليات التخزين سواء كان عن طريق التبريد أو التجفيف، فيرخص للمتعاملين بهذه العملية⁽¹⁾.
وكأي قرار إداري آخر، فالتراخيص تنتهي وتستوفي مضمونها بتطبيقها مرة واحدة، فلا تسري على باقي الحالات بخلاف التنظيم أو القرارات التنظيمية، وبالتالي فالرخص التي لا تستغل في الآجال القانونية يمكن لسلطة الضبط سحبها أو تعليقها فهذا الإجراء المسبق يعتبر بذاته آلية ضبط مسبقة⁽²⁾.

ومن النماذج المنتقاة على سبيل المثال لا الحصر في المجال المصرفي، فإن النفاذ للسوق وممارسة المهنة والأنشطة المصرفية والمالية مكفول ويتم عن طريق إنشاء بنوك أو مؤسسات ماليه أو فتح فروع لها في الجزائر، حيث تخضع إلى نظام الترخيص المسبق من طرف مجلس النقد والقرض بموجب المادة 62 من الأمر 11-03 وكذلك المواد من 82 إلى 95 منه.

والجدير بالذكر أن الترخيص يمكن أن يطال حق المبادرة بتغيير القوانين الأساسية للبنوك والمؤسسات المالية، أو أي تنازل من أسهم البنك أو مؤسسة مالية⁽³⁾.

من جهتها تملك لجنة ضبط الكهرباء والغاز سلطة منح تراخيص الاستغلال وذلك في إطار الحفاظ على الممتلكات العامة وضمان احترام القانون في ظل منافسة فعليه مشروع⁽⁴⁾.

ومن بين الأساليب المشابهة للترخيص، يوجد أسلوب منح الرخصة، فالرخصة تعتبر من أنظمة استغلال الخدمات وإنشاءها وتوفيرها، وقد نص عليها المشرع في مجموعة من القوانين القطاعية، فهي عبارة عن إذن تمنحه السلطات العمومية بغية مباشرة بعض المهن، وهي عبارة عن قرار إداري، تصدره

(1) بلقيس عبد الرحمن حامد فتوته، مرجع سابق، ص ص 474، 475 .

(2) المادة 95 من الأمر 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، معدل و متمم، مصدر سابق.

(3) المادة 94 من الامر 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، معدل و متمم، مصدر سابق.

(4) شيبوي راضية، مرجع سابق، ص ص 159 - 160.

الباب الثاني - الفصل الأول: الآليات القانونية لتدخل السلطات الإدارية المستقلة.

الإدارة بناء على طلب يقدم إليها، وقد تكون الرخصة مقرونة بدفع مقابل مالي، وهي بمثابة شرط جوهري وإجراء ضروري عندما يشترطه القانون لمزاولة بعض الأنشطة المقننة⁽¹⁾.

وباعتبار الرخصة قرار إداري، فإنها يجب أن تكون مستجيبة لمتطلبات المشروعية داخلية كانت أو خارجية، فيجب أن تحترم أثناء تسليمها قواعد الإختصاص والشكل والإجراءات ناهيك عن التسبيب⁽²⁾، بالإضافة إلى الشروط الموضوعية الخاصة بمختلف النشاطات، وتعد هذه الشروط والإجراءات موحدة أو موجودة في كل النشاطات، ولكن قد نجد بعضها في نص مؤطر لنشاط دون الآخر، أي مبعثرة في طيات هذه النصوص⁽³⁾.

فمحمل هذه الشروط والتي تعتبر القاسم المشترك الموجودة في كل النشاطات يجب توفر شرط الأخلاق في بعض النشاطات، كما يجب احترام طالب الرخصة لآجال إيداع الطلب في المدة المحددة في شكل مكتوب وصریح لإضافته إلى الإمكانيات التقنية الواجب توافرها، ومثال ذلك ما جاء في الفقرة الثالثة من المادة 32 من القانون 03-2000 المحدد للقواعد العامة المطبقة على البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية⁽⁴⁾، إيراد في دفتر الشروط التي يخضع لها طالبي الرخصة لأهم العناصر.

ثانيا: الاعتماد:

يقصد بالاعتماد بصفه عامة تلك الموافقة المسبقة التي يخضع لها أي مشروع، والذي تمنحه الإدارة بناء على سلطة تقديرية، ذلك أن منح الاعتماد ليس من بالاختصاص المقيد، فالسلطة التقديرية يراد بها ترك المشرع للإدارة قسطا من الحرية في مباشرة نشاطها، فلا يفرض عليها سلوكا

(1) أحمد أعراب، مرجع سابق، ص 73 74.

(2) قويدر منقور، السلطات الإدارية المستقلة المعنية بضبط التوازن بين مصالح المتعاملين الإقتصاديين وحقوق المستهلكين، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل

شهادة دكتوراه، تخصص قانون عام، جامعة محمد بن أحمد، وهران2، 2015، ص 116.

(3) نعيمة دومة، النشاطات المقننة في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، في القانون، فرع القانون الإداري للأعمال، كلية الحقوق سعيد حمدين،

جامعة الجزائر1، 2016، ص 196.

(4) المادة 32 فقرة 3 من القانون رقم 03-2000، يحدد القواعد العامة المطبقة على البريد والمواصلات السلكية و اللاسلكية، معدل و متمم، مصدر

سابق.

الباب الثاني – الفصل الأول: الآليات القانونية لتدخل السلطات الإدارية المستقلة.

معينا تلزمه في تصرفاتها ولا تحيد عنه، ولكن هناك قيودا عاما بالنسبة للغاية من التصرف الإداري وهو تحقيق النفع العام⁽¹⁾، فلا يجب أن يمس منح بالاعتماد بالمصلحة العامة.

كما يقصد بالاعتماد، الترخيص الإداري اللازم لممارسة مهنة معينة، والذي لا يمكن الحصول عليه إلا بعد استيفاء الشروط القانوني والتنظيمية للدخول إلى المهنة، فهو يعتبر ثاني إجراء بعد الحصول على الترخيص، وهو إجراء استثنائي لممارسة أية عملية، ونخص بالذكر العمليات التجارية والتي تعد خصوصية تتميز بها المهنة المصرفية، فالأصل هو حرية ممارسة الأعمال التجارية ومنه الحصول على الإعتماد خص به المشرع البنوك والمؤسسات المالية⁽²⁾.

فمن شروط منح الإعتماد قبل ممارسة النشاط المالي أو الإقتصادي، ضمان قدر كاف من الحماية للمتعاملين الإقتصاديين من جهة والمستهلكين من جهة أخرى، إلا أن البعض يعتبره بمثابة احتكار للأنشطة الإقتصادية على حد تعبير الأستاذ Bonneau Hierry⁽³⁾.

فعند العودة إلى القوانين المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة، نجد أنها تتضمن عدة مقاييس يمكن أن تشمل صنفين أساسيين، صنف يتضمن شروط خاصة بالمشروع الإقتصادي، وصنف ثاني يتعلق بالأشخاص بحد ذاتهم.

1- الشروط المتعلقة بالمشروع الإقتصادي:

هذه الشروط توجب على المتعامل الإقتصادي المعني بمزاولة المشروع، أن يخضع لمجموعة من الشروط منها: الخضوع لمتطلبات المرفق العام، الشروط التقنية، الخضوع لمتطلبات تطبيق حماية البعد البيئي في إطار التنمية المستدامة.

(1) سيف ناصر علي الحلبي، مرجع سابق، ص 29.

(2) النظام رقم 02-05 المؤرخ في 31-12-2002، يعدل ويتم النظام رقم 97-02 المؤرخ في 06 ابريل 1997، والمتعلق بشروط إقامة شبكة البنوك والمؤسسات المالية، ج ر ج ج، العدد 25 الصادر في 09 ابريل 2003

(3) Thierry BONNEAU, Monopole bancaire et monopole des prestataires de services d'investissement, mélanges AEDBF, Paris, 1997, p37.

أ) الخضوع لمتطلبات المرفق العام:

في إطار قواعد المرفق العام الذي يحكمه مبدأ الاستمرارية والمساواة⁽¹⁾، نفس المبدأ نجده مكرسا في مجموعة من القطاعات الإقتصادية التي تخضع نشاطها لنظام قانوني خاص، من بينها نشاط إنتاج الكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات الذي يمارسه أشخاص خاضعون للقانون العام أو القانون الخاص⁽²⁾، وكذلك قطاع المياه⁽³⁾، ومجال الموصلات السلكية واللاسلكية⁽⁴⁾.

ب) الشروط التقنية:

من بين الشروط التقنية التي يجب أن تتوفر في العون الإقتصادي، هي إلمامه بالقواعد الصارمة التي تتعلق أساسا بإحترام سلامة وأمن المنشآت الطاقوية وطبيعة ومصادر الطاقة الأولية، إختيار المواقع وحياسة الأراضي، وكذلك توفر العون الإقتصادي على القدرات الإقتصادية، المالية، والخبرة المهنية، ونخص بالذكر تراخيص التنقيب المنجمي، رخصة إقامة منشآت الكهرباء والغاز⁽⁵⁾.

ج) الخضوع لمتطلبات تطبيق حماية البعد البيئي في إطار التنمية المستدامة:

من آثار القيام بالأنشطة الإقتصادية، نجد تأثيراتها على مكونات البيئة، وكذا مدى تأثيرها على الصحة العمومية، فمبدأ حماية البيئة يدخل في إطار حماية التنمية المستدامة، ومثال ذلك ما نص عليه قانون المحروقات⁽⁶⁾، والتي تحث على كل شخص وقبل القيام بأي نشاط، أن يعرض على سلطة الضبط القطاعية دراسة التأثير البيئي ومخطط التسيير البيئي، الذي يتضمن إجباريا وصفا لتدابير الوقاية وتسيير المخاطر البيئية.

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، مرجع سابق، ص 306.

(2) مرسوم تنفيذي رقم 06-429 مؤرخ في 26 نوفمبر 2006، يحدد دفتر الشروط المتعلقة بحقوق وواجبات منتج الكهرباء، ج. ر ج ج، العدد 76 الصادرة في 29 نوفمبر 2006 .

(3) قانون رقم 05-12، مؤرخ في 04 غشت 2005، يتضمن قانون المياه ج ر ج ج العدد 06 الصادرة في 04 سبتمبر 2005، معدل ومتمم.

(4) القانون رقم 200-03 يحدد القواعد المطبقة على البريد و الموصلات السلكية واللاسلكية، معدل و متمم، مصدر سابق..

(5) المادة 06 والمادة 13 من القانون رقم 02-01 يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، معدل و متمم، مصدر سابق.

(6) القانون رقم 05-07 المتعلق بالمحروقات المعدل والمتمم، مصدر سابق..

وأضافت الفقرة الثالثة من المادة السادسة من المرسوم التنفيذي رقم 07-249 المتعلق بإجراءات وشروط منح رخصة التنقيب عن المحروقات التزاما آخر على المتعاقد يتمثل في إعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية بعد نهاية الأشغال في أجل لا يتجاوز ثلاثة أشهر⁽¹⁾.

ونفس الأمر مجال المواصلات السلوكية واللاسلكية، حيث تخضع لتنظيم محكم مثال ذلك الشروط الواجب احترامها أثناء القيام بعمليات التوصيل البيئي لهذه الشبكات⁽²⁾، كما تخضع كذلك وكالة مصلحة الجيولوجيا للجزائر والوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية، لرقابة الأنشطة المنجمية بطريقة تسمح لها بالحفاظ على البيئة طبقا للمقاييس والأحكام المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما⁽³⁾.

2- الشروط المتعلقة بالأشخاص ذاتهم:

لممارسة النشاط الإقتصادي لا يشترط أن يكون الشخص طبيعيا أو معنويا، ولكن في كلتا الحالتين يجب أن يستوفي هذا الشخص سواء كان معنويا أم طبيعيا، الشروط الشكلية والموضوعية التي يحددها القانون فهناك شروط تتعلق بالأشخاص الطبيعية وأخرى تتعلق بالأشخاص المعنوية⁽⁴⁾.

أ) الشروط المتعلقة بالأشخاص الطبيعية:

أقر المشرع للشخص الطبيعي المستثمر بمجموعة من القواعد الواجب احترامها وهي:

➤ الكفاءة المهنية:

من أمثلة شرط الحيازة على الكفاءة المهنية، نجد ما أحاط به قانون التأمينات المتعلق بوسطاء التأمين بشروط صارمة، كحيازة شهادة الدراسات الثانوية أو شهادة معادلة لها، وإثبات تجربة مهنية في الميدان

⁽¹⁾ مرسوم تنفيذي رقم 07-294 مؤرخ في 26 سبتمبر 2007، يحدد إجراءات وشروط منح رخصة التنقيب عن المحروقات، ج ر ج ج، العدد 62 الصادرة بتاريخ 03 أكتوبر 2007

⁽²⁾ مرسوم تنفيذي رقم 02-156 مؤرخ في 09 ماي 2002، يحدد شروط التوصيل البيئي للشبكات المواصلات السلوكية واللاسلكية وخدماتها، ج ر ج ج، رقم 35، الصادرة في 15 ماي 2002.

⁽³⁾ المادتين: 39 و 40 من الأمر 14-05، المتضمن قانون المناجم، معدل ومتمم، مصدر سابق..

⁽⁴⁾ النظام رقم 06-02 المؤرخ في 24 يونيو 2006 يحدد شروط تأسيس بنك ومؤسسة مالية وشروط إقامة فرع بنك ومؤسسة مالية أجنبية، ج ر ج ج، العدد 77 الصادرة بتاريخ 02 ديسمبر 2006.

التقني الخاص بالتأمين لا تقل مدتها عن عشرة (10) سنوات، ويكون حائز على تجربة مدتها عشرة (10) سنوات في منصب مسؤولية في الميدان المالي أو القانوني أو التجاري في شركة أو لدى وسيط معتمد، إضافة إلى إلزامية إجراء تريض مدته ستة (6) أشهر في شركة أو لدى وسيط معتمد، والنجاح في امتحان مهني تنظمه الوزارة المكلفة بالمالية بمشاركة جمعية المؤمنين⁽¹⁾.

➤ النزاهة:

من بين القطاعات الحساسة التي تتطلب نزاهة الشخص المستثمر يتعلق الأمر كنموذجاً قانون النقد والقرض، والذي ركز بالأساس على شخصية المستثمرين بتقديم قائمة المسيرين الرئيسيين وصفات الأشخاص الذين يقدمون الأموال، بما فيها الأموال المزمع استثمارها⁽²⁾، وما يتعلق بنوعية وشرعية المساهمين وقدراتهم المالية وضمانهم، إذا اقتضى الأمر ذلك، كما يتم التأكد من مدى توفرهم على صفة النزاهة⁽³⁾.

ب) الشروط المتعلقة بالأشخاص المعنوية:

تعتبر بعض القطاعات الإقتصادية حكراً على الأشخاص المعنوية فقط، والتي تتعلق بها شروط معينة، كالشكل القانوني للمؤسسة، وتوفير حد أدنى من الرأسمال⁽⁴⁾.

➤ الشكل القانوني للشخص المعنوي (المؤسسة الإقتصادية):

اعتبر المشرع الجزائري مهمة ممارسة الأعمال المصرفية حكراً على الأشخاص المعنوية دون سواها كما أوجب أن يؤسس البنك في شكل شركة مساهمة، وذلك بموجب نص المادة 83 فقرة 1 من قانون

(1) المادة 18 و19 من المرسوم التنفيذي رقم 95-340 المؤرخ في 30 أكتوبر 1995، يحدد شروط منح وسطاء التأمين الإعتماد والأهلية المهنية وسحبه منهم ومكافأته ومراقبتهم، ج ر ج ج، العدد 65، الصادرة في 31 أكتوبر 1995، معدل ومتمم المرسوم التنفيذي رقم 17-192، المؤرخ في 11 يونيو 2017، ج. ر ج ج، العدد 36، الصادرة في 14 يونيو 2017.

(2) المادة 91 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، معدل ومتمم، مصدر سابق..

(3) النظام رقم 06-02 المؤرخ في 24 سبتمبر 2006، يحدد شروط تأسيس بنك ومؤسسة مالية وشروط إقامة فرع بنك ومؤسسة مالية أجنبية، ج ر ج ج، العدد 77 الصادرة في 24 سبتمبر 2006.

(4) نظام مجلس النقد والقرض رقم 04-01 المؤرخ في 04 ابريل، المتعلق بالحد الأدنى لرأسمال البنوك والمؤسسات المالية العامة في الجزائر، ج ر ج ج العدد 27 الصادرة بتاريخ 28 ابريل 2004.

الباب الثاني - الفصل الأول: الآليات القانونية لتدخل السلطات الإدارية المستقلة.

النقد والقرض السالف الذكر، ليضيف الأمر رقم 03-11 السالف الذكر⁽¹⁾، إمكانية اتخاذ المؤسسة المصرفية شكل تعاضديه مع منح مجلس النقد والقرض السلطة التقديرية في قبولها من عدمها. أما المشرع الفرنسي في هذا المجال لم يشترط شكلا قانونيا محددًا، ولكن هذه الحرية ليست مطلقة، بل يجب أن يكون شكل المؤسسة المختارة متطابقا مع طبيعة النشاط الذي تمارسه، كما يجيز قانون النقدي والمالي (code monétaire et financier) الفرنسي أن تتخذ مؤسسات القرض شكل تعاضديات أو تعاونيات (les mutuelles et les coopératives)⁽²⁾، وهو ما جعل المشرع الجزائري يقتدي به حين أنشأ سنة 2007 ما يعرف بتعاونيات الادخار والقرض⁽³⁾.

➤ شرط توفير حد أدنى من الرأسمال:

إذا كانت الشركات التجارية التي تخضع لأحكام القانون التجاري بشرط لتأسيس رأسمال كحد أدنى عند اللجوء إلى الادخار العلني، وألا يقل عن مبلغ معين في الحالة العكسية، فإن تأسيس المؤسسات الإقتصادية التي تخضع لنظام الإعتماد المسبق تنظمه أحكام خاصة. وكعينة من الشركات التي تنشط في مجال البورصة، حدد القانون رأسمال قدره عشرة ملايين دينار (10000000 دج) جزائري يدفع كليًا ونقدًا، مع إمكانية خضوعها لمقاييس رؤوس أموال خاصة تحدها اللجنة⁽⁴⁾.

وكذلك باعتبار أن المؤسسة المصرفية تتعامل بأموال الجمهور، كان من الضروري على السلطة النقدية أن تفرض حد أدنى من رأسمالها عند التأسيس، وهو يتطلب رأسمال ضخّم، وهذا ما جاء في نص المادة 88 من الأمر 03-11 التي تنص: " يجب أن يتوفر للبنوك والمؤسسات المالية رأسمال مبررًا كليًا ونقدًا يعادل على الأقل المبلغ الذي يحدده نظام يتخذه المجلس طبقًا للمادة 62 أعلاه"⁽⁵⁾.

(1) المادة رقم 83-01 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، معدل ومتمم، مصدر سابق.

(2) ليلي عبديش، اختصاص منح الاعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة نيل الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010، ص ص 27، 28.

(3) قانون رقم 07-01 مؤرخ في 27 فبراير 2007، يتعلق بتعاونيات الادخار والقرض، ج ر ج ج، العدد 15، الصادرة في 28 فبراير 2007.

(4) المصدر نفسه.

(5) المادتين 62 و88 من الأمر 03-11 يتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، مصدر سابق.

وهذا الشرط عموماً يخص المؤسسات الخاضعة للقيود في السجل التجاري، والتي تخضع ممارستها لضرورة الحصول على ترخيص أو اعتماد⁽¹⁾.

وخلاصة لما سبق فمثلاً نجد أن الدخول إلى المهنة المصرفية أهم مرحلة لتحقيق الهدف المرجو من الرقابة المسبقة، إذ تعد بمثابة صمام الأمان للانطلاق السليم نحو تكوين نظام مصرفي متوازن ومستقل، إذ أنه منذ سنة 1995 حددت شروط وإجراءات التراخيص والاعتماد للبنوك والمؤسسات المالية بطريقه واضحة وتم العمل بها بشكل واسع، فالبنوك والمؤسسات الوطنية أو الأجنبية الخاضعة للقانون الجزائري، لتتمكن من ممارسة المهنة المصرفية، فهي ملزمة بالحصول على الترخيص في المرحلة الأولى والاعتماد في المرحلة الثانية، التي يمنحها لها مجلس النقد والقرض⁽²⁾، وكذلك في مجال الإعلام مثلاً تقوم سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بمنح قرار الاعتماد للمدير المسؤول عن النشرية الدورية في أجل ستين (60) يوماً ابتداءً من تاريخ إيداع هذا الأخير لتصريح مسبق⁽³⁾، وفي حالة رفض الاعتماد - أعمالاً للسلطة التقديرية - فيجب على سلطة ضبط الصحافة المكتوبة أن تبلغ صاحب الطلب بقرار مسبب قبل انتهاء الأجل المذكور أعلاه⁽⁴⁾.

المطلب الثاني:

إجراءات التدخل المتزامنة للنشاط

إن السلطات الإدارية المستقلة التي تم انتشائها من قبل المشرع والتي قد أبعدها عن كل أشكال السلمية الإدارية، وذلك بعدم خضوعها لا للسلطة الرئاسية أو للسلطة الوصاية، فنجد من بين خصوصياتها أنها تباشر اختصاصاتها بصفة أصلية دون الحاجة إلى وجود شرط قانوني سابق، والتي يمكن أن تكون سابقة أو لاحقة لأعمال المرؤوس، فهذا الشكل من الوصايا يمارس فقط أمام الإدارة التي تخضع للسلمية الإدارية فهذه المهمة لا يمكن أن تتحقق إلا من خلال الرقابة الدائمة

(1) ليلة عبديش، مرجع سابق، ص 32.

(2) وفاء عجرود، مرجع سابق، ص ص 79-80.

(3) المادتين 11 و 12 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام، مصدر سابق.

(4) المادة 14 من المصدر نفسه.

الباب الثاني - الفصل الأول: الآليات القانونية لتدخل السلطات الإدارية المستقلة.

وليس فقط الرقابة القبليّة، وهذا من خلال تزويد المشرع للسلطات الإداريّة المستقلة بصلاحيات واسعة تمكّنها من الحفاظ على التوازنات الضرورية داخل القطاع المعنيّة به، وقد يصل الأمر إلى حد العمل على بناء تلك التوازنات من خلال إجراءات التحكيم التي غالباً ما تفضي إلى حلول توفيقية من شأنها تحقيق تلك التوازنات.

فتمتّع معظم سلطات الضبط المستقلة بسلطة التحقيق إنّما يسمح لها بالتحكم في القطاع الضبطي، فهي سلطة حقيقية تكرس الغاية من تواجدها وذلك بمراقبة حسن سير السوق والمنافسة وحسن احترام القاعدة القانونية، غير أن هذه الأهداف لا تتحقق إلا من خلال إتباع إجراءات قانونية محددة.⁽¹⁾

وبالتالي إضافة إلى وظيفة الضبط السابقة التي تمارسها هناك اختصاصات متزامنة للنشاط، وذلك بمرافقة المتعاملين الاقتصاديين وضمان المنافسة في جميع المراحل والتي تكمن في :

- اختصاصات المراقبة والتحقيق (الفرع الأول).
- اختصاصات التحكيم (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

اختصاصات المراقبة والتحقيق.

من بين الأساليب الرقابية المتزامنة مع النشاط تتمتع السلطة الإداريّة المستقلة بسلطة التحقيق وما تستأثر به هذا الأخيرة من جمع للوسائل والمعلومات التي لها علاقة بسير النشاطات التي تدخل ضمن اختصاصاتها.

⁽¹⁾ صبرينة مزارى، فكرة الإختصاص التنازعي للسلطات الإداريّة المستقلة، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير، في القانون العام، تخصص الهيئات العمومية والحكومة، كلية الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، سنة 2014، ص 143.

وبناء عليه تسعى سلطات الضبط المستقلة للحصول بنفسها على معلومات معينة بعد معايير وتحريات في إطار الرقابة الدائمة والمستمرة من الأشخاص القادرين على منحها هذه المعلومات سواء الإدارات أو المؤسسات⁽¹⁾.

فلا يمكن ممارسة اختصاص التحقيق إلا بناء على آليات محددة يسمح بها المشرع لهذه الهيئات مباشرة ذلك والتي تتمثل في الإخطار كأداة لفتح التحقيق، (أولا) ثم تحديد طبيعة التحري أو التحقيق سواء كان ذو طابع إداري أو يتعلق الأمر بتحقيق أو تحري ذو طبيعة قمعية (ثانيا).

أولا: الإخطار كآلية لفتح التحقيق

إن مباشرة التحقيق قد يكون في إطار الرقابة الدائمة والمستمرة وهذا عند ملاحظة خروقات وتجاوزات وهو ما يسمى بالإخطار التلقائي، كما تكون مباشرة التحقيق بسبب الإخطار من طرف الأشخاص المعنية⁽²⁾ أو الوزارة ذات الصلة بالقطاع أو من طرف مجلس المنافسة كفرضية لرسم صورة أخرى للتعاون من قبل مجلس المنافسة مع سلطات الضبط القطاعية، وإجمالا لا يمكن فتح التحقيق إلا بعد الإخطار الذي يعد إجراء ضروريا للتحرك⁽³⁾.

1) الإخطار التلقائي:

هذا النوع الجديد من الإجراء، لم يكن يستعمل أمام الهيئات القضائية إلا بصفة استثنائية باعتبارها الجهات التي يمكن استعمال هذا النوع من الإجراء، لقد حول المشرع الجزائري للسلطات الإدارية المستقلة إجراء الإخطار التلقائي حتى تتمكن من خلاله متابعة المتعاملين الإقتصاديين عند مساسهم بالنظام العام الإقتصادي والقواعد المنظمة له للنظر فيه من تلقاء نفسها، دون الحاجة إلى إخطار مسبق من أشخاص أو هيئات أخرى⁽⁴⁾.

(1) شيبوي راضية، مرجع سابق، ص 179

(2) من بين الأشخاص المعنية، ما قام به مجموعة من نواب الجنوب ضد قناة تليفزيونية، أنظر كلا من الملحق 3 و4.

(3) شيبوي راضية، مرجع سابق، ص 181.

(4) نبيل موساوي، الإخطار التلقائي للسلطات الإدارية المستقلة المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد خاص لسنة 2017، جامعة عبد

الرحمان ميرة، بجاية، ص 532.

وتجسيدا لهذا نلاحظ أن أغلبية هذه السلطات تخطر تلقائيا أثناء قيامها بأداء وظيفة المراقبة وهذا ما نلمسه خصوصا بالنسبة لكل من اللجنة المصرفية لجنة الإشراف على التأمينات، لجنة ضبط الكهرباء والغاز سلطة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، حيث تتمتع هذه السلطات من خلال التدخل المباشر بالإخطار التلقائي بمهمة مراقبة مدى احترام المتدخلين في القطاعات المتبوعة من طرفها للنصوص القانونية التي يخضعون لها⁽¹⁾.

أما بالنسبة لمجلس المنافسة باعتباره صاحب الولاية العامة لحماية المنافسة يمكنه التدخل مباشرة بالإخطار التلقائي حسب نص المادة 44 من الأمر 03-03 السالف الذكر،⁽²⁾ عندما يجوز هذا الأخير على معلومات كافية عن ممارسة مقيدة للمنافسة تدخل في اختصاصه.

أ) الإخطار من طرف الأشخاص المعنية:

فيما يخص إخطار سلطات الضبط المستقلة من طرف أشخاص خاصة، فالأمر يمارس وفق شروط إذ لا يمكن للأشخاص إخطار هذه الهيئات بصفة انفرادية وإنما المؤسسات أو منظمات المستهلكين المعتمدة وحتى الجمعيات الإقليمية تستطيع ممارسة الإخطار وهذا الأمر يخص مجلس المنافسة وحده، أما من باب الإعلام يمكنه ذلك للإخبار بوضعيات الاختلال، أو عن طريق شكاوي واحتجاجات قد يثار عقبها أو بمناسبة تحقيق، وهو الأمر الذي تداركه المشرع الجزائري إثر إنشائه سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بمقتضى القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق بالإعلام.⁽³⁾

ب) الإخطار من طرف الوزارة ذات الصلة بالقطاع:

باعتبار الوزارة التي لها صلة بالقطاع الذي يدخل ضمن مجال الضبط لسلطة إدارية مستقلة مختصة بهذا النشاط يمكنها إخطار هذه الأخيرة في حالة وجود اختلال فالأمر طبيعي، إلا أن التقييد بالإخطار من طرف الوزير محل الارتباط، يعد انتهاك صارخ لفعالية سلطة الضبط بشكل عام واستقلاليتها

(1) صبرينة بلغزلي، نظام التدابير الوقائية من قبل السلطات الإدارية المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع

القانون العام، للأعمال كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، سنة 2011، ص 103.

(2) المادة 44 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة معدل ومتمم، مصدر سابق.

(3) المادة 44 من القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق بالإعلام، مصدر سابق.

بشكل خاص، وهو ما وقع فيه المشرع الجزائري بمناسبة التقليد الإيمائي للمشرع الفرنسي فعادة ما نجد هذا النوع من الإخطار أمام مجلس المنافسة سواء كان ذلك في القانون الفرنسي أو القانون الجزائري⁽¹⁾.

ج) الإخطار من طرف مجلس المنافسة:

لم تتضمن النصوص التأسيسية لسلطات الضبط المستقلة في الجزائر حدودا فاصلة بين اختصاصات مجلس المنافسة صاحب الإختصاص العام وبعض سلطات الضبط القطاعية التي تمارس نفس اختصاصاته، إلا أن المشرع الجزائري نص على ضرورة التعاون والتشاور بينها، وهذا ما نجده مكرسا في ظل الأحكام المتعلقة بالمنافسة وكذلك النصوص التأسيسية لبعض سلطات الضبط القطاعية⁽²⁾. فمن مظاهر التعاون بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط القطاعية، إمكانية إخطار هذه الأخيرة من طرف مجلس المنافسة، وهي فرضية يمكن للمشرع الجزائري الأخذ بها، توطيدا لعلاقة التعاون الوظيفي التي تضمنتها المادة 39 من الأمر 03-03 المتضمن قانون المنافسة المعدل والمتمم بالقانون 12-08 بموجب نص المادة 21 منه⁽³⁾.

وخلاصة لما سبق فإن تجمع السلطات الإدارية المستقلة على وظائف عديدة بهدف تمكينها من أداء دورها بفعالية، ولأجل مواكبة ديناميكية النشاط الإقتصادي، وذلك بمنحها مراقبة دائمة ومستمرة والقدرة على إجراء التحقيقات بمختلف الأنماط والإجراءات وهذا بعد تكريس تدخلها بواسطة الإخطار حسب الإجراءات القانونية المسموح بها، حيث يكون التحقيق أو التحري.

ثانيا: ممارسة التحقيق من طرف السلطات الإدارية المستقلة

من بين أساليب التحقيقات التي تمارسها السلطات الإدارية المستقلة ما يلي:

(1) راضية شيبوتي، مرجع سابق، ص 184 .

(2) عادل بن عبد الله، عبد الحق مزودي، العلاقة بين سلطات الضبط المستقلة: بين التكامل والتنازع (على ضوء التشريع الجزائري والمغربي)، مجلة المفكر، العدد 15 يونيو 2017، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 102.

(3) المادة 39 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل ومتمم، مصدر سابق المادة 21 من القانون 12-08 المعدل والمتمم للأمر 03-03، مصدر سابق.

1- تحري ذو طابع إداري :

يقتصر هذا النوع من التحري أو التحقيق على عمليات المراقبة العادية وتشمل، المراقبة على الوثائق أو حتى المقرات والأماكن.

على غرار التشريع الفرنسي يتيح المشرع الجزائري لهيئات الضبط القطاعية إمكانية التحقيق والمراقبة على الوثائق وطلب المعلومات اللازمة، فقد تكون هذه الوثائق ورقية أو الكترونية أو أية وسيلة أخرى لحفظ المعلومات⁽¹⁾.

هذا النوع من الرقابة والتحري يهدف إلى رقابة مدى احترام القواعد التشريعية والتنظيمية المطبقة في كل قطاع وعلى كل نشاط، حيث يوصف من طرف الفقه في المجال المالي بالرقابة "الحذرة" كونها دورية⁽²⁾.

ف نجد في مجال التأمين مثلا، أن القانون يلزم شركات التأمينات سواء كانت وطنية أو أجنبية أن ترسل إلى لجنة الإشراف على التأمينات كل التقارير المتعلقة بالميزانية وجداول الحسابات والإحصاءات في أجال لا تتعدى ثلاثون (30) جوان من كل سنة، وذلك حسب نص المادة 226 من الأمر 95-07 المتعلق بالتأمينات المعدل والمتمم بالقانون 06-04⁽³⁾.

ونفس الشأن بالنسبة للقطاع البنكي الذي تشرف عليه اللجنة المصرفية⁽⁴⁾.

وكذلك في مجال البورصة، فالمشرع يتيح لأعوان لجنة تنظيم البورصة ومراقبتها هذه العملية الرقابية⁽⁵⁾. أما في مجال المناجم، إضافة إلى اشتراط تقديم الوثائق، يمكن لأعوان المراقبة طلب كل العينات الضرورية، نظرا للطبيعة التقنية لهذا القطاع⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ رنا العطور، السلطات العقابية للهيئات الإدارية المستقلة ودورها في اتساع دائرة التحريم، مجلة المنارة، 16 عدد 02، الأردن، 2010 ص 45.

⁽²⁾ Rachid Zouaïmia, Le statut juridique de la commission des assurances, Op_cit, p29

⁽³⁾ القانون 06-04 المؤرخ في 20 فبراير 2006 يعدل ويتمم الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير 1995 والمتعلق بالتأمينات، ج ر ج ج، العدد 15 الصادرة في 12 مارس 2006.

⁽⁴⁾ المادة 109 من الأمر 11-03 المتعلق بالنقد و القرض معدل ومتمم، مصدر سابق.

⁽⁵⁾ المادة 37 من المرسوم التشريعي 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة معدل ومتمم، مصدر سابق.

⁽⁶⁾ المادة 55 من القانون 10-01 المتعلق بالمناجم، مصدر سابق.

2- تحري ذو طبيعة قمعية أو قهرية:

باعتبار مجلس المنافسة يتمتع بسلطة عامة تشمل كل القطاعات، فهو يشكل الهيئة العليا الساهرة على حسن تطبيق قانون المنافسة الذي يشمل كل القطاعات ويهدف تدخله إلى الرقابة والتحقيق في شروط ممارسة المنافسة،⁽¹⁾ وهذا ما كرسته المادة 43 من الدستور سنة 1996 المعدل والمتمم.

إلا أنه في حالة مجلس المنافسة يسير التحقيق وفق مراحل أساسية وهذا بالرجوع وهذا إلى المرسوم الرئاسي رقم 96-44⁽²⁾ المتضمن النظام الداخلي للمنافسة وباعتباره القانون الإجرائي للمنافسة، حيث يتمثل في مرحلة أولى وهي إخطار المجلس، ومرحلة ثانية إجراء التحقيق، ومرحلة ثالثة تنظيم جلسات المجلس⁽³⁾.

فالمقصود بالتحريات ذات الطابع القهري، ذلك التحقيق الذي تقوم به السلطات الإدارية المستقلة في إطار بحثها عن المخالفات، وعلى هذا فهي مشابهة لحد بعيد للتحريات التي تقوم بها الضبطية القضائية التي لا تكتفي فقط بالمعاينة، وإنما بالبحث عن كل مخالفة موجودة⁽⁴⁾.

فهي تختلف عن التحري ذو الطبيعة الإدارية الروتينية من حيث كون الأخير تلقائي دوري، أما الأول يعتبر الإخطار كأول إجراء كما هو الحال بالنسبة لمجلس المنافسة، وهو إجراء إداري يخص الوقائع فيكون، إما من الأشخاص المؤهلون قانوناً أو تلقائياً من المجلس⁽⁵⁾.

وبالتالي يكلف رئيس مجلس المنافسة مقررًا ومقررين بالتحقيق في قضايا تخص قطاع معين⁽⁶⁾.

(1) وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، مرجع سابق، ص 123.

(2) المرسوم الرئاسي 96-44 المتضمن النظام الداخلي للمنافسة المضي في 17 يناير 1997، ج ر ج ج ، العدد 05 الصادرة في 21 يناير 1996

(3) حسني شرواط، مرجع سابق، ص 50.

(4) Rachid Zouaïmia, Les autorités indépendantes face aux exigences de gouvernement, Op_cit, p128

(5) شرواط حسين، مرجع سابق، ص 51.

(6) المادة 24 من القانون 08-12 المعدل والمتمم للأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم على أنه " يؤهل للقيام بتحقيق المتعلقة بهذا الأمر ومعاينة مخالفة أحكامه الموظفون الأتي ذكرهم.... المقرر العام والمقرون لدى مجلس المنافسة "، مصدر سابق

الفرع الثاني:

اختصاصات التحكيم

يعرف التحكيم على أنه "عملية قانونية مركبة تقوم على اتفاق أطراف نزاع معين على عرض خلافهم على محكم أو أكثر للفصل فيه في ظل قواعد القانون والمبادئ العامة التي تحكم إجراءات التقاضي، أو على ضوء العدالة، وفقا لما ينص عليه الاتفاق، مع تعهد أطراف النزاع بقبول الحكم الذي يصدر عن المحكمين والذي يحوز حجية الأمر المقضي به، ويصدر بتنفيذه أمر من السلطة القضائية في الدولة التي يراد التنفيذ بها"⁽¹⁾.

أما التعريف التشريعي للتحكيم حسب المشرع الجزائري، فإن هذا الأخير اكتفى بإبراز عناصره وخصائصه الذاتية التي تميزه عن أية وسيلة أخرى من وسائل فض المنازعات بين الأطراف كالصلح والوساطة تاركا الأمر لاجتهاد الفقه والقضاء في هذا الشأن⁽²⁾.

كما يتبين أن تبنى القانون الجزائري لنظام التحكيم جاء متأخرا، إذ إن قانون الإجراءات المدنية الممثل في الأمر (66-154) كان إلى وقت قريب يرفض هذا النظام ويحرمه على الأشخاص العمومية⁽³⁾. وبعد تعديل نص المادة 422 من خلال المرسوم التشريعي رقم 93-09، حيث تتضمن هذه المادة إضافة إلى ما سبق ما يلي " لا يجوز للأشخاص المعنويين التابعين للقانون العام أن يطلبوا التحكيم ما عدا في علاقتهم التجارية الدولية"⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ صابرينة جبايلي، إجراءات التحكيم في منازعات العقود الإدارية، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، سنة 2015، ص 25.

⁽²⁾ المرجع نفسه، ص. 58.

⁽³⁾ المادة 422 من الأمر رقم 66-154 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية، ج ر ج ج، العدد 47 الصادرة في 09 يونيو 1966 تنص على انه "يجوز لكل شخص أن يطلب التحكيم في حقوق له مطلق التصرف فيها ولا يجوز التحكيم في الالتزام بالنفقة ولا في حقوق الإرث والحقوق المتعلقة بالسكن والملبس ولا في المسائل المتعلقة بنظام العام وفي حالة الأشخاص وأهليتهم".

⁽⁴⁾ المرسوم التشريعي رقم 93-09 ماضي في 25 افريل 1993، يعدل ويتمم الأمر رقم 66-154 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج ر ج ج العدد 27 الصادرة في 27 ابريل 1993.

الباب الثاني – الفصل الأول: الآليات القانونية لتدخل السلطات الإدارية المستقلة.

وبعد صدور القانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية اعترف للأشخاص المعنويين التابعة للقانون العام بالإضافة إلى جواز لجوئهم للتحكيم في علاقتهم التجارية الدولية أيضا أجاز التحكيم في مادة الصفقات العمومية⁽¹⁾.

إن المبدأ السائد في القانون الإداري هو حظر الأشخاص العامة من اللجوء إلى التحكيم خوفا من عدم حماية المحكمين (les arbitres) بصفة جدية لصالح الأشخاص العامة على خلاف الجهات القضائية الرسمية⁽²⁾.

من خلال ما تقدم فإن طبيعة البحث تستهدف منا التعرف على تحكيم السلطات الإدارية المستقلة الذي هو حل الخلافات بغية تنظيم السوق وإرساء قواعد المنافسة فهل هو ذلك المنصوص عليه في قانون الإجراءات المدنية والإدارية أم مجرد تنظيم؟.

أهمية التحكيم تتجلى في كونه إجراء جديد استأثرت به هذه السلطات لتوجيه العقود دون اللجوء إلى القضاء تكريسا للسرعة والائتمان وضمنان لجودة القرار، يهدف التحكيم إلى نمط جديد لتسيير مختلف القطاعات⁽³⁾.

معظم القطاعات الاقتصادية في الجزائر قد شهدت انفتاحا على الاستثمار الأجنبي، مكن المشرع الجزائري بعض السلطات الإدارية المستقلة – كل في مجال اختصاصها- من سلطة التحكيم وحل الخلافات بين المتعاملين، وذلك بهدف ضمان مصالح الأطراف الفاعلة في السوق، ومن تم حفظ التوازنات الضرورية لعمل وحسن سير المنافسة⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ المادة 1006 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج ج، العدد 21 الصادرة في 23 ابريل 2008.

⁽²⁾ حسين بن الشيخ، ملوية، مرجع سابق، ص 627

⁽³⁾ سامية قلوشة و مراد بدران، التحكيم وعلاقته بالتنظيم لدى السلطات الإدارية المستقلة- دراسة تحليلية مقارنة-، مجلة الإحياء، المجلد: 10، العدد: 25 يونيو 2020، ص 856

⁽⁴⁾ وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 127

الباب الثاني - الفصل الأول: الآليات القانونية لتدخل السلطات الإدارية المستقلة.

ومن طائفة هذه الهيئات التي تتمتع بسلطة التحكيم، نجد لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها،⁽¹⁾ لجنة ضبط الكهرباء والغاز،⁽²⁾ وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية⁽³⁾.

فبالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تختص الغرفة التأديبية المنشأة لديها بالنظر في أي نزاع تقني ناتج عن تفسير القوانين واللوائح السارية على سير البورصة، ولها في ذلك أن تتدخل بين :
- الوسطاء في عمليات البورصة.

- بين الوسطاء في عمليات البورصة شركه إدارة بورصة القيم.

- بين الوسطاء في عمليات البورصة والشركات المصدرة للأسهم.

- بين وسطاء في عمليه البورصة والأمين بالسحب في البورصة⁽⁴⁾

مع العلم أن تدخل هذه الغرفة يكون، إما بطلب من الأطراف المذكورين أعلاه أو بناء على طلب مراقب مفوض من طرف لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، أو بناء على طلب هذه الأخيرة أو بناء على تظلم أي شخص له مصلحة⁽⁵⁾.

ونفس الأمر بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز، حيث تم تأسيس غرفة للتحكيم تتولى الفصل في الخلافات التي يمكن تنشأ بين المتعاملين، وهذا بناء على طلب أحد الأطراف، باستثناء الخلافات المتعلقة في بالحقوق والواجبات التعاقدية⁽⁶⁾.

حيث أسند المشرع لهذه السلطة الإختصاص التحكيمي بموجب المواد 115 و133 و134 من القانون المنشئ لها، إضافة إلى تمتع اللجنة بمصلحة المصالحة، وفيما يخص التحكيم فقد أنشئ لهذا الغرض مصلحة تدعى " غرفة التحكيم"، حيث حدد المشرع الإطار القانوني الذي يمكن للغرفة التدخل فيه بالتحكيم وهو ما تطرقنا إليه سابقا، وبمفهوم المخالفة فإن الغرفة لا تتحرك تلقائيا لإجراء التحكيم بين

(1) المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل والمتمم، مصدر سابق.

(2) القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مصدر سابق.

(3) القانون 2000-03 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، مصدر سابق.

(4) الفقرة 02 من المادة 52 المرسوم التشريعي 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل والمتمم، مصدر سابق.

(5) المادة 54 من نفس المصدر.

(6) القانون 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مصدر سابق.

الباب الثاني - الفصل الأول: الآليات القانونية لتدخل السلطات الإدارية المستقلة.

المتنازعين بخلاف التحكيم الذي تعرفه لجنة تنظيم عمليات البورصة السالفة الذكر وسلطة ضبط البريد كما سنرى لاحقاً، وبهذا فهي تتشابه مع التحكيم المعروف ضمن القواعد العامة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁽¹⁾.

تضم غرفة التحكيم بالنسبة لمجال الطاقة ثلاثة (3) أعضاء من بينهم الرئيس وثلاثة (3) أعضاء إضافيين يعينهم الوزير المكلف بالطاقة لمدة ستة (06) سنوات قابلة للتجديد، وإضافة لذلك قاضيين يعينهما الوزير المكلف بالعدل.

أما عن الإجراءات المتبعة أمام غرفة التحكيم فتم إسنادها للتنظيم، وتفصل هذه الأخيرة في القضايا التي ترفع إليها بقرار مبرر بعد الاستماع إلى الأطراف المعنية، ومن أجل أن تكون قراراتها صائبة منحها المشرع إمكانية قيامها بكل التحريات بنفسها أو بواسطة غيرها أو تعيين خبراء عند الحاجة، إضافة إلى إمكانية الاستماع للشهود واتخاذ تدابير تحفظية في حالة الاستعجال⁽²⁾.

أما سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية لها أن تتدخل للتحكيم في النزاعات القائمة بين المتعاملين أو مع المستعملين، حيث كلف المشرع هذه السلطة، إضافة إلى المهام الموكلة لها، تسوية النزاعات التي تنشأ بين المتعاملين والمشاركين، بالنسبة للمتعاملين يتعلق الأمر بالتوصيل البيئي، وهذا بناء على نص المادة 13 من قانون البريد والاتصالات الإلكترونية⁽³⁾ المعدل لسنة 2018.

بخلاف السلطتين السابقتين اللتين تمارسان هذا الإختصاص بواسطة غرفة خاصة يقوم مجلس سلطة البريد والاتصالات الإلكترونية بهذه المهمة، حيث اتخذت سلطة ضبط البريد في إطار ممارستها لمهمتها في تسوية النزاعات نظاماً للتحكيم طبقاً للمادة 13 من القانون القديم⁽⁴⁾، بحيث بقي هذا النظام ساري المفعول بموجب المادة 189 الفقرة الثانية من القانون الجديد⁽⁵⁾.

(1) المادة 135 من قانون 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مصدر سابق.

(2) الفقرة 18 من المادة 13 من القانون 03-2000 تحديد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات السلكية واللاسلكية، معدل ومتمم، مصدر سابق.

(3) قانون رقم 18-04 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، مصدر سابق.

(4) قانون رقم 03-2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات السلكية واللاسلكية، معدل ومتمم، مصدر سابق.

(5) قانون رقم 18-04 المؤرخ في 10 ماي 2018 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، مصدر سابق..

الباب الثاني - الفصل الأول: الآليات القانونية لتدخل السلطات الإدارية المستقلة.

حيث تضمن هذا النظام كيفية إخطار المجلس أو من له مصلحة في ذلك فيكون ذلك من طرف:

- متعاملو الخدمات أو الشبكات العمومية للمواصلات السلكية واللاسلكية أو متعاملو البريد.

- المتعاملون والمستعملون.

تجدر الإشارة بأن المشرع الجزائري استعمل لفظ تسوية النزاعات في القانون الجديد بدل لفظ التحكيم في القانون القديم، إلا أن لهذا اللفظ لا يلغي الوظيفة التحكيمية لسلطة الضبط، حيث أن تسوية النزاعات أشمل من التحكيم وبمعنى آخر هي طريقة من الطرق البديلة لتسوية النزاعات⁽¹⁾.

كما تجدر الملاحظة أن اللجوء إلى هذا الطريق البديل (التحكيم) ليس مجانيًا بل يعتبر خدمة مقدمة ويتم بمقابل مالي، حيث تم تحديده بموجب مالي بالسبة للمتعاملين بمبلغ قدره (20000 دج)، وبالنسبة للمستعمل مبلغ قدره (5000 دج) يتم تسديده خلال أجل عشرة (10) أيام من تاريخ تقديم العريضة، مع استثناء جمعيات المستهلكين من دفع هذه المصاريف.⁽²⁾

ومع كل ما سبق ذكره تجدر الإشارة إلى أن سلطة التحكيم الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة تختلف عن التحكيم التقليدي، المتعارف عليه بموجب أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية لا من حيث انعقاده، ولا من حيث تنفيذه وطرق الطعن فيه نفسه في ما يلي :

أولاً: الاختلاف من حيث طريقه الانعقاد:

بالرجوع إلى المادتين 1007 و 1011 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية يتبين أن اللجوء إلى التحكيم يستوجب، إما شرط بذلك ضمن العقد المبرم، وإما وجود اتفاق يبرم بعد نشوء النزاع، في حين أن سلطة التحكيم الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة السالفة الذكر تمارس دون شروط أو اتفاقات مسبقة⁽³⁾.

⁽¹⁾ نبيل محمد نايل، الطابع التنازعي للسلطات الإدارية المستقلة في المجال المالي والإقتصادي في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، العدد 10 ديسمبر 2019، ص 253.

⁽²⁾ المرجع نفسه، ص 253.

⁽³⁾ زين العابدين بلماحي، مرجع سابق، ص 248 .

إضافة إلى ذلك فإن السلطة التحكيمية للسلطات الإدارية المستقلة، تمارس عن طريق محكمين محددتين مسبقاً من طرف المشرع، مما يدل على أن المتعاملين الخاضعين لرقابة السلطات الإدارية المستقلة، ليس لهم الحرية في اختيار المحكمين،⁽¹⁾ بينما نجد أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية يتضمن شرط التحكيم واتفق التحكيم وتعيين المحكم أو المحكمين تحت طائلة البطلان.⁽²⁾

ثانياً: الاختلاف من حيث قابلية التنفيذ وطرق الطعن

جاء في المادة 1031 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائي ما يلي " تحوز أحكام التحكيم حجية الشيء المقضي فيه بمجرد صدورها في ما يخص النزاع المفصول فيه"، إلا أنه لا يجوز تنفيذه إلا بعد حصوله على الصيغة التنفيذية وهذا حسب المادتين 1035 والمادة 1036 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية السالف الذكر.⁽³⁾

أما في ما يخص السلطات الإدارية المستقلة ونظراً لذاتية سلطتها التحكيمية وما يصدر عنها في هذا المجال أي- مجال التحكيم - يعد بمثابة قرار إداري الأصل فيه التنفيذ ولا يطعن فيه إلا بدعوى الإلغاء لأسباب يحددها القانون تخص مبدأ المشروعية أمام مجلس الدولة.⁽⁴⁾

ومنه يجب اعتبار السلطة التحكيمية للسلطات الإدارية، المستقلة بمثابة اختصاص ممنوح لها بهدف ممارسه وظيفة الضبط المسبق أو المتزامن.

من خلال هذا المبحث، يلاحظ أن إجراءات التدخل السابقة والمتزامنة للنشاط التي تختص بها السلطات الإدارية المستقلة تشهد تبايناً من عدة جوانب، سواء من حيث منح الاختصاص أو من

(1) المادة 51 من المرسوم التشريعي 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل والمتمم، مصدر سابق. و المادتين 15 و 16 من القانون 2000-03 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، مصدر سابق والمادة 134 من القانون 02-01 متعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز، مصدر سابق.

(2) المادتين 1008 و 1012 من القانون 08 - 09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مصدر سابق.

(3) حسين ايت ملويا، مرجع سابق، ص 365-366.

(4) إبراهيم عبد العزيز شبيحا، مرجع سابق، ص 154 - 155.

الباب الثاني - الفصل الأول: الآليات القانونية لتدخل السلطات الإدارية المستقلة.

حيث قوة الإلزام لهذه الإجراءات، فنجد مثلا إجراءات التدخل العامة المتمثلة في الصلاحيات غير المباشر كالاتشارة أو إبداء الرأي ليست بالأمر الملزم التطبيق من طرف السلطة المستشارة.

وحتى لو رجعنا إلى الممارسات المباشرة للاختصاص التنظيمي الممنوح للسلطات الإدارية المستقلة نجد أن هذا الاختصاص ليس مطلقا وإنما يشهد غموضا كما هو الحال بالنسبة لمجلس المنافسة، حيث منح المشرع صراحة الاختصاص التنظيمي لهذا الأخير، إلا أن الغموض يحوم حول النصوص التطبيقية الذي تعود في الأخير إلى السلطة التنفيذية.

أما بالنسبة لإجراءات التدخل الخاصة على الرغم من أن اختصاص إصدار القرارات الإدارية من زاوية القانون الإداري يعتبر امتيازا من امتيازات السلطة العامة، منح المشرع السلطات الإدارية المستقلة هذا الاختصاص قصد تأطير مبدأ حرية المنافسة التي تتمثل في قرارات الترخيص ومنح الاعتماد.

و انطلاقا من مبدأ تأطير حرية المنافسة ومرافقه لاختصاص سلطات الضبط المستقلة في جميع المراحل، أوجد المشرع إجراءات تدخل تكون مزامنة أو متزامنة مع النشاط تشمل المراقبة الدورية بواسطة ما يسمى التحري الإداري، وكذلك التحري بناء على الإخطار بالشبهة⁽¹⁾، فهو ذو طبيعة قمعية أو قسرية.

ومن الاختصاصات المزامنة للنشاط وسعيا منه، منح المشرع للسلطات الإدارية المستقلة صلاحيات التحكيم غير تلك المعترف بها في التحكيم التقليدي المنصوص عليه في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فهذا التحكيم ذو طبيعة خاصة مفروضا مسبقا بقوه القانون.

⁽¹⁾ كما سبق الذكر، يكون الإخطار تلقائيا او بواسطة الاشخاص يحدددهم القانون، كما هو الشأن بالنسبة لاعضاء المجلس الشعبي الوطني ضد قناة تلفزيونية خاصة ، انظر الملحقين 3 و4

المبحث الثاني:

إجراءات التدخل اللاحقة

إلى جانب التدخل المسبق، الوقائي للسلطات الإدارية المستقلة، بهدف الضبط المسبق لقطاعاتها وبالإضافة إلى المتابعة المتزامنة لعملية الضبط الاقتصادي التي تم التطرق إليها فيما سبق فإن هذه الأخيرة قد تتدخل في بعض الحالات بصفة لاحقة (intervention euarval) عن طريق سلطتها العقابية، وذلك من أجل ممارسة نوع آخر من الضبط، ألا وهو الضبط اللاحق (régulation ex post) والتي تهدف إلى ردع الممارسات المخالفة للتشريعات والتنظيمات المرتبطة بمجال تخصصها.

ففي إطار مبدأ مشروعية الاختصاص القمعي الممنوح للسلطات الإدارية المستقلة، والمتمثل في قراراتها ذات الطابع الجزائي، فإنه يترتب عليها مجموعة من الالتزامات وجب الخضوع إليها⁽¹⁾. وتجدد الإشارة إلى أن اعتراف المشرع للإدارة بصفة عامة وللسلطات الإدارية المستقلة بصفة خاصة بالسلطة العقابية، راجع لخصوصية المجالات التي تسهر هذه الهيئات على ضبطها، فهي في الغالب قطاعات اقتصادية ومالية ذات طبيعة تقنية، تتطلب نوعاً من المرونة والسرعة والفعالية بقمع المخالفات المرتكبة، وبالتالي وجب علينا البحث عن أساس مشروعية سلطة العقاب الممنوحة لهذه السلطات والضمانات الممنوحة لممارسة هذا الاختصاص (المطلب الأول)، هكذا إذن يكون لسلطات الضبط صلاحية توقيع عقوبات متنوعة كل في القطاع المخصص لها، باستثناء تلك السالبة للحرية مع ضرورة خضوع هذه العقوبات لنفس النظام الإجرائي المتبع إمام القاضي الجزائي،⁽²⁾ وما هي أنواع العقوبات التي يمكن أن تسلطها السلطات الإدارية المستقلة (المطلب الثاني).

(1) نبيل محمد، نايل، مرجع سابق، ص 254.

(2) موسى رحوني، مرجع سابق، ص 69.

المطلب الأول:

الإجراءات القمعية

انطلاقاً من فكرة أساس الحق في العقاب، أضافت المدرسة التقليدية الجديدة إلى المدرسة التقليدية القديمة، أساس حق المجتمع في العقاب هو العدالة المطلقة التي نادى بها (كانت)، والذي نادى بها الشريعة الإسلامية السامحة من قبل، وجعلها وحدها هي أساس العقاب، لان حرية كل فرد تنتهي، عند بداية حرية الآخرين، والمساس بحرية الآخرين تصرف غير عادل، يقتضي المساس بحقوق المجرم وعقابه، وسعياً منه لكبح الهيمنة والاحتكار بادر المشرع إلى قمع كل الممارسات التي تقيد المنافسة⁽¹⁾.

فقبل سنة 1989 كان قمع المخالفات المنافية للمنافسة الحرة من اختصاص القاضي الجزائي، ثم نقل هذا الاختصاص إلى الهيئات الإدارية المستقلة، وبالنظر إلى المؤسس الدستوري الذي اعتمد مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ أساسي لتنظيم السلطة العامة، وقف عند تحديد اختصاص كل منها، حيث اعتبر الاختصاص القمعي من صلاحيات السلطة القضائية، وهو ما يدفعنا للبحث عن مشروعية العقاب المخول للسلطات الإدارية (الفرع الأول) وبالتالي فإن منح السلطات الإدارية المستقلة صلاحية العقاب لا يعني منحها صفة الحاكم وحتى إن منحت هذه الصلاحية فذلك سيكون ضمن حدود المبادئ التي فرضها القانون والاجتهاد، أي ضمانات ممارسة العقاب من طرف هذه السلطات اتجاه المخالفين للمنافسة التي سنتناولها في الفرع الثاني.

الفرع الأول:

مشروعية اختصاص العقاب للسلطات الإدارية المستقلة

لقد حاول جانب من الفقه إيجاد تبريرات لهذه السلطة القمعية للسلطات الإدارية المستقلة فهناك من حاول تبريرها بفكرة الضبط الاقتصادي، وهناك من حاول تبريرها بفكرة امتيازات السلطة

⁽¹⁾ محمد بن مدني بوساق، اتجاهات السياسة الجنائية المعاصرة والشريعة الإسلامية، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، مركز الدراسات والبحوث، سنة 2002، ص35.

الباب الثاني - الفصل الأول: الآليات القانونية لتدخل السلطات الإدارية المستقلة.

العامة، حيث يرى الاتجاه الأول أن الضبط الاقتصادي يستوجب أن يكون في الميدان شخص غير أشخاص السلطة التقليدية وهو هيئة ضبط توكل لها صلاحية العقاب في حال الإخلال بالضوابط التنظيمية، وهناك اتجاه ثاني يرى أن اختصاص السلطة الإدارية بالسلطة القمعية ما هو إلا مظهر من مظاهر ممارسة امتيازات السلطة العامة وهذا ما أكده المجلس الدستوري الفرنسي في عدة قرارات⁽¹⁾.
ومنه منح المشرع الفرنسي بعض السلطات الإدارية المستقلة خاصة تلك التي تنحصر مهامها بالتنظيم صلاحية فرض العقاب.

فأول سلطة إدارية منحت هذه الصلاحية كانت " لجنة عمليات البورصة" وذلك عام 1967 حيث كان لها سلطة الحكم بشطب القيم المنقولة من لائحة أسعار البورصة، وبعدها " الهيئة العليا للاتصالات السمعية البصرية " سنة 1982 حين منحها المشرع سلطة توقيف رخصة الاستفادة من شبكة البرق، لتستمر صلاحيات العقاب هذه بالتطور حتى أصبحت تحتل مكانة هامة في عالم السلطات الإدارية المستقلة خاصة في أواخر الثمانينات⁽²⁾.

أما في الجزائر، وانطلاقاً من المادة 164 من الدستور التي تنص على انه "يختص القضاء بإصدار الأحكام... " وهو ما يدل قطعاً على أن السلطة القضائية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في توقيع العقاب هذا من جهة، ومن جهة أخرى نجد أن مبدأ الفصل بين السلطات يقتضي توزيع السلطات بين ثلاث هيئات تتقاسمهما على الشكل التالي:

- سلطة تشريعية تكلف بوضع القواعد القانونية.
- سلطة تنفيذية تعمل وتسهر على تنفيذها.
- سلطة قضائية تضمن معاقبة المخالفين لها بإصدار أحكام قضائية⁽³⁾.

(1) سامية كسال، مرجع سابق، ص 20.

(2) رنا سمير اللحام، مرجع سابق، ص ص 64 65

(3) المادة 167 من دستور الجزائر لسنة 1996 المعدل والمتمم، مصدر سابق..

الباب الثاني - الفصل الأول: الآليات القانونية لتدخل السلطات الإدارية المستقلة.

في الحقيقة إن مسألة مشروعية أو دستورية تحويل سلطة العقاب للسلطات الإدارية المستقلة لا تثار بالنسبة للدول التي تعترف دساتيرها- باعتباره التشريع الأسمى- للإدارة سلطة اتخاذ العقوبات الإدارية، كما هو الحال بالنسبة للدستور البرتغالي والاسباني⁽¹⁾.

أما بالنسبة للدول التي لم يدخل هذا الاعتراف هندستها الدستورية فقد فتح المجال لباب الاجتهاد، حيث تدخل المجلس الدستوري الفرنسي حول هذه المسألة اثر قرارين هما:

- القرار رقم 88-240 المؤرخ في 17 يناير 1987 المتعلق بالمجلس الأعلى السمي البصري.

- القرار رقم 89-260 المؤرخ في 28 يوليو 1989.

فأجاز منح سلطة العقاب الإداري للسلطات الإدارية المستقلة مع حصرها هذه الممارسة مع ضمن تقنين الاختصاص بشروط معينة محددة على النحو التالي:

- لا يمكن منح هذا الاختصاص لسلطة إدارية مستقلة إلا ضمن الحدود الضرورية لتأدية مهامها.

- يعود للمشروع اختصاص مواءمة هذه السلطة مع التدابير الموجهة لحماية الحقوق والحريات المكفولة دستوريا⁽²⁾.

كما دأب عليه في الأخذ من التشريع الفرنسي، اعتبر المشرع الجزائري أن السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة هي تلك الأهلية التي يمنحها القانون لهذه الهيئات للمعاقبة على خرق القوانين والأنظمة أي لارتكاب المخالفات⁽³⁾.

وحسب الدكتور رشيد زوايمية انه يرى تمتع السلطات الإدارية الفاصلة في المجال الاقتصادي والمالي بالسلطة القمعية⁽⁴⁾ باستثناء مجلس النقد والقرض الذي يعتبر برلمان مصغر.

⁽¹⁾ Rachid Zpouaimia, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Op_cit, p85.

⁽²⁾ وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص ص 174 175

⁽³⁾ سمير حدري، مرجع سابق، ص 109.

⁽⁴⁾ « Le pouvoir répressif reconnu aux autorité administrative indépendante constitue sans doute l'originalité la plus saillante qui caractérise ces nouvelles structure », voir, Rachid Zouaïmia, Les autorités administrative indépendante et la régulation économique en Algérie, Op_cit, p77.

الباب الثاني - الفصل الأول: الآليات القانونية لتدخل السلطات الإدارية المستقلة.

إن السلطة العقابية المخولة للجنة المصرفية تشبه السلطة القمعية للقاضي من ناحية الغاية كالوقاية والردع، إلا أن تزويد هذه الأخيرة في مجال المصرفي، يعبر عن هدف أساسي ألا وهو إزالة التجريم في المجال الاقتصادي والمالي بصفه عامة محاولة منها الوصول بالبنوك والمؤسسات المالية إلى بر الأمان، وذلك بإتاحة الفرصة لها في حالة الخطأ بتصحيحه أو في مجال الإهمال باتخاذ التدابير اللازمة من اجل إعادة التوازن المالي إلى حاله أو تصحيح أساليب إدارتها⁽¹⁾، بداية من التحذير وإصدار الأوامر⁽²⁾.

أما في حالة استمرار الوضع أجاز لها توقيع العقوبات ضدها.

بالرجوع إلى قرار المجلس الدستوري الفرنسي في قراره رقم 89-260 الصادر في 28 يوليو 1989 قد أكد على انه " لا يمثل مبدأ الفصل بين السلطات ولا أي مبدأ آخر قاعدة ذات قيمة دستورية عقبة أمام الاعتراف للسلطة الإدارية التي تتصرف في نطاق ما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة بممارسة سلطة الجزاء"⁽³⁾.

غير انه يجب أن يلاحظ أن هذا الامتياز - امتياز السلطة العامة- لا يجوز للإدارة أن تعتدي على حقوق الأفراد التي يحميها القانون ولا يجوز لها اكتساب حقوق قبل الأفراد بإرادتها وحدها مخالفة بذلك حكم القانون لان الإدارة سلطة عامة خاضعة للقانون فإذا كان القرار الذي تصدره مخالفا للقانون جاز للفرد المتضرر بصفه عامة أن يطعن فيه أمام القضاء⁽⁴⁾.

انطلاقاً من المسلم به قانوناً، فان الحق في العقاب يخص الدولة وحدها فقط ولا يتعلق توقيع الجزاء الإداري إلا باختصاص سلطة إدارية تابعة للدولة، ودائماً ما تتمثل هذه السلطات الإدارية التي تتمتع بتوقيع الجزاءات الإدارية العامة في " الوزراء المحافظين، السلطات الإدارية المستقلة"⁽⁵⁾.

(1) وفاء عجرود، مرجع سابق، ص 53.

(2) المادتين 11 و 12 من الأمر 03-11، المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم، مصدر سابق.

(3) وفاء عجرود، مرجع سابق، ص 57.

(4) مجدي الشامي، مرجع سابق ص 425.

(5) عماد صوالحية، الجزاءات الإدارية العامة، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية مصر، سنة 2014، ص 115.

الباب الثاني - الفصل الأول: الآليات القانونية لتدخل السلطات الإدارية المستقلة.

بالرغم من تمتع الإدارة بامتيازات السلطة العامة وما منحه لها المشرع من سلطة الاختصاص لتوقيع الجزاءات سواء كان هذا الاعتراف ضمنياً أو صريحا إلا انه يشترط ما يلي:

- ألا تكون هذه العقوبات سالبة للحرية *exclusive de toute prévention te liberté*.
- أن تخضع لذات المبادئ التي تخضع لها العقوبات الجنائية، حيث أن المبادئ المتضمنة في الإعلان عن حقوق الإنسان، لا تخص فقط العقوبات التي يحكم بها القاضي الجزائي فحسب وإنما يجب توافرها لكل جزاء ذو طبيعة ردعية حتى ولو عهد المشرع سلطة توقيع العقاب إلى جهة غير قضائية⁽¹⁾.

ومنه أمكن لسلطات الضبط صلاحية توقيع عقوبات متنوعة كل في القطاع المخصص لها حسب الشروط السالفة الذكر، مع ضرورة خضوع هذه العقوبات لنفس النظام الإجرائي المتابع أمام القاضي الجزائي، وكذا ضرورة إتباعها لنظام احترام حق الدفاع، الذي يعتبر مبدأ أساسيا وكلاسيكي يخص كل إجراء يهدف إلى متابعة شخص ما جنائيا، أو مدنيا أو تأديبيا، هذا إلى جانب ضرورة خضوع القرارات لرقابة القضاء⁽²⁾.

وخلاصة لما سبق، حتى بعد التبريرات التي أسست لمشروعية الاختصاص العقابي لسلطات الإداري المستقلة، كما تطرقنا إليه آنفا، يعتبر الاختصاص العقابي الممنوح للسلطات الإدارية المستقلة غير مؤسس من الناحية الدستورية، أمام غياب نص يمنح لهذه السلطات صلاحية ممارسة الاختصاص العقابي.

(1) «ces exigences ne concerne pas seulement les peines prononcer par les juridictions reprise mais s'entendent toute sanction ayant les caractères d'une punition même c'est le législateur à laisser soit de la prononcer une autorité de nature non juridictionnel c'est point numéro 89- 248 du 17 janvier 1989, www. Conseil constitutionnel. fr.

(2) موسى رحوني، مرجع سابق، ص 69.

الباب الثاني - الفصل الأول: الآليات القانونية لتدخل السلطات الإدارية المستقلة.

خاصة بعد الرجوع لأحكام الدستور الجزائري وبالخصوص المادة 164 منه، حيث نجد أنها تقضي بان اختصاص إصدار الأحكام يعود إلى القضاة وحدهم،⁽¹⁾ مما يوحي ذلك إلى عدم دستورية هذا النوع من الاختصاص الممنوح للسلطات الإدارية المستقلة، زيادة على ذلك فإن هذه الأخيرة كيفت على أنها سلطات إدارية وليست جهات قضائية أو شبه قضائية، وبالتالي كيف يمكن منح الاختصاص العقابي لهيئات كيفت على أنها هيئات ذات طبيعة إدارية؟

في السابق كان المساس بمبدأ الفصل بين السلطات يثار فيما يخص السلطات الثلاث المعروفة تقليدياً، وذلك بالحديث عن التداخل الموجود خصوصاً بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، أي أمام سلطتين تمارسان اختصاصين مختلفين، لكن أمام إنشاء السلطات الإدارية المستقلة ومنحها ممارسة الاختصاص التنظيمي بالإضافة إلى الاختصاص القمعي إلى جانب هذه السلطات التقليدية فالصراع تحول في المجال العقابي إلى هيئتين تمارسان نفس الاختصاص⁽²⁾.

فمن جهة فإن الهيئات الإدارية المستقلة بغير مقدرها ممارسة الصلاحيات العقابية التي تعتبر اختصاص حصري للسلطة القضائية، ومن جهة أخرى فإن الاختصاص التنظيمي والعقابي يمارسان من قبل هيئة واحدة، وهو ما يوحي بالعودة إلى مصطلح الإدارة الحاكمة،⁽³⁾ أو الإدارة القاضية عند نشأة أسس القانون الإداري.

وأخيراً فإن البحث عن ذريعة تأسيس لمشروعية الاختصاص العقابي الممنوح للسلطات الإدارية المستقلة، جاء من خلال قبول المجلس الدستوري الفرنسي للاختصاص العقابي الممنوح لهذه الهيئات وهو ما تضمنه القرار الصادر عنه سنة 1989، والذي اقر بموجبه انه لا يمكن أن يكون مبدأ الفصل

(1) المادة 164 من الدستور لسنة 1996، المعدل و المتمم، مصدر سابق.

(2) نبيل موساوي، مرجع سابق، ص 260.

(3) فريد زقموط، مرجع سابق، ص 61.

بين السلطات أو أي مبدأ آخر منصوص عليه دستوريا يمنع أية سلطة إدارية أن تتصرف بموجب امتيازات السلطة أن تمارس الاختصاص العقابي⁽¹⁾.

حيث اعتمد على محدودية نطاق هذا الاختصاص، وذلك بعدم امتداده إلى العقوبات السالبة للحرية، بالنظر إلى أن العقوبات التي يمكن أن تصدرها هذه السلطات عبارة عن عقوبات مالية وأخرى غير مالية، نتطرق إليها لاحقا في المطلب الثاني، والتي تحاط بضمانات منصوص عليها في أحكام الدستور، وهي موجهة لحماية الحقوق والحريات، والتي هي موضوع الفرع الثاني.

الفرع الثاني:

ضمانات ممارسة العقاب

إن الخاصية الأساسية لنظام الجزاءات الإدارية العامة، تكمن في عدم توحيدده بشكل كامل ويرجع ذلك بالأساس إلى التناقض الجوهرى بين طبيعة الجزاءات الإدارية العامة من جهة، ومن جهة أخرى طابعها قانون عقوبات مستتر، وبالتالي عدم وجود إجراءات موحدة في مجال الجزاءات الإدارية العامة تجعل تطبيقها وفق خطوط رئيسية تستخلص سواء من مصادر قانونية مكتوبة " كالنصوص التشريعية واللائحية" أو من المبادئ العامة للقانون والتي أرساها القضاء الإداري والدستوري⁽²⁾. وبالمقارنة بين القواعد الإجرائية للدعوى الجنائية والقواعد الإجرائية للدعوى الإدارية نجد أن المخالف يحوز ضمانات متشابهة، حيث أن المتهم في الدعوى العمومية مكفول بعدة ضمانات في مختلف مراحل هذه الدعوى بداية من الضبطية القضائية مرورا بمرحلة التحقيق وصولا إلى مرحلة المحاكمة⁽³⁾ وبالنسبة للدعوى الإدارية نجد أن المخالف يحوز العديد من الضمانات والتي أدرجت على نحو متزايد كإثبات المخالفة وإجراءات التحقيق والنطق بالجزاء، إضافة إلى وجوب احترام الضمانات القانونية بمناسبة ممارسة اختصاص العقاب وهي:

⁽¹⁾ Conseil constitutionnel, décision du 28 juillet 1989, n°: 89-260, www.conseil-constitutionnel.fr.

⁽²⁾ عماد صوالحية، مرجع سابق، ص 126.

⁽³⁾ القانون 19-10 الممضي في 11 ديسمبر 2019، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج ر ج، العدد 78 الصادرة في 18 ديسمبر 2019.

أولاً: الضمانات الإجرائية الواجب إتباعها من طرف السلطات الإدارية المستقلة:

تمثل هذه الضمانات في مجموعة من القواعد الواجب إتباعها والمطبقة عادة أمام القضاء، والتي يمكن حصرها في مبدأ الوجاهية وحق الدفاع.

1- مبدأ الوجاهية:

نص المشرع الجزائري على هذا المبدأ نظراً لأهميته ضمن القواعد العامة، حيث جاء في نص المادة الثالثة من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري في فقرتها الثالثة على أن: "... يلتزم الخصوم والقاضي بمبدأ الوجاهية..."⁽¹⁾ و به يتجلى هذا المبدأ من خلال علم المتعامل الإقتصادي، في حالة ممارسة السلطات الإدارية المستقلة الإختصاص الردعي، والأطراف في حالة ممارستها اختصاصها في تسوية النزاعات، المواجهة بالمخالفات أو الأخطاء المنسوبة للمتعامل في الحالة الأولى، وبتمكين الأطراف من تبادل الوثائق والإطلاع عليها تحت إشراف سلطة الضبط المعنية، وهذا نفياً للجهالة وهذا لتمكين كل طرف من تقديم حججه والرد في وثائق الطرف الثاني⁽²⁾.

وعلى سبيل المثال في المجال الإقتصادي نجد الموظفين التابعين لمديريات التجارية هم أصحاب الولاية في إثبات مخالفات التجار⁽³⁾، فأول إجراء للإثبات يتمثل في تحرير محاضر وتقارير، والتي تتباين حجيتها من قطاع إلى آخر لكنها تصبح دليلاً حتى يتم إثبات العكس.

وبما أن تسليط العقوبة يخص الدولة وحدها كونها سلطة عامة، كما تم التطرق إليه سابقاً فهذا الإختصاص يوزع على عدة قطاعات ومجالات في الدولة، منها على سبيل المثال قطاع الوظيف العمومي والذي بدوره يتضمن نظام تأديبي في قالب جزاءات إدارية تجاه بعض الأفعال التي تسيء إلى الوظيفة العامة، وغالباً ما يصنفها المشرع من الدرجة الثالثة والرابعة⁽⁴⁾.

(1) قانون رقم 08-09 يتضمن ق.إ.م.إ.، مصدر سابق..

(2) نبيل محمد نايل، مرجع سابق، ص 255.

(3) محمد الشريف كتو، قانون المنافسة والممارسات التجارية، مرجع سابق، ص128.

(4) المادة 63 و 64 من الأمر 06-03، الممضي في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، ج ر ج، العدد 46 الصادرة في 16 يوليو 2006.

الباب الثاني - الفصل الأول: الآليات القانونية لتدخل السلطات الإدارية المستقلة.

ففي مقابل السلطات الواسعة الممنوحة للإدارة في اتخاذ إجراءات المتابعة التأديبية، فقد منح المشرع

بموجبها حقوق و ضمانات الموظف المتابع في مواجهه الإدارة،⁽¹⁾ يمكن إنجازها فيما يلي:

- وجاهية الإجراءات التأديبية التي تقتضي إخطار الموظف، وتمكينه من الاطلاع على ملفه التأديبي خلال اجل خمسة عشر (15) يوما من تاريخ تحريك الدعوى التأديبية، وتبليغه بتاريخ انعقاد المجلس التأديبي قبل خمسة عشر (15) يوما على الأقل.

- تبليغه بالقرار المتضمن العقوبة التأديبية في أجل لا يتعدى ثمانية (08) أيام من تاريخه.

أما في المجال المصرفي أتاحت المادة 111 من الأمر 03-11،⁽²⁾ السالف الذكر، الفرصة لمسيرى مؤسسات القرض تقديم تفسيراتهم، فهي بذلك تكرر حق التبليغ بالمخالفات قبل أن يتم فتح إجراء تأديبي واستدعاء الممثل القانوني للمثول أمام اللجنة المصرفية، دون أن ننسى الحق في الاطلاع على الملف، فيضمن مبدأ المواجهة للأطراف ضمان محاكمة عادلة ومنصفة على الوجه الذي تتطلبه المادة السادسة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان⁽³⁾.

2- مبدأ احترام حق الدفاع:

ومن الضمانات الأساسية لممارسة العقاب من طرف السلطات الإدارية المستقلة نجد مبدأ احترام حق الدفاع، حيث يسمح هذا الحق لكل شخص بالحصول على وسائل الدفاع في أي إجراء يمكنه المساس بحقوقه⁽⁴⁾.

(1) علاء الدين عشي، ط1، مرجع سابق، ص 245.

(2) المادة 114 مكرر من الأمر 03-11 المعدل بالأمر 10-04 المؤرخ في 26 غشت 2010، المعدل والمتعم بالقانون 17-10، المتعلق بالنقد والقرض الممضي في 11 أكتوبر 2017، ج ر ج ج، العدد 57 الصادرة في 12 أكتوبر 2017.

(3) وفاء عجرود، مرجع سابق، ص 148.

(4) Rachid Zouaïmia, Les autorités administrative indépendante et la régulation économique en Algérie, Op_cit, p98.

إن الحق في الدفاع حق معترف به طبقا للمادة 169 من الدستور، ويتمثل في حق الخصوم في المحافظة على مصالحهم وضمانها، ولقد تم تعريف هذا الحق بأنه حق طبيعي وذلك انطلاقا من " أن أي شخص لا يمكن أن يدان دون أن تسمع دعواه ويتم تنبيهه في الدفاع عن نفسه "(1).

هذا المبدأ أخذ به المشرع في بعض النصوص المنشئة لهذه السلطات، ومن أمثلة ذلك ما تضمنته المادة 53 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة السالف الذكر⁽²⁾، من تمكين المتعامل الإقتصادي من الاستعانة بمستشار حتى أثناء مرحلة التحقيق، وهذا من شأنه حماية المتعامل الإقتصادي نظرا لأهمية مرحلة التحقيق في بناء قناعة المقرر وسلطة الضبط بصدد اتخاذ قراراتها.

إضافة إلى ذلك وللحفاظ على حقوق المتعاملين مكنهم المشرع من الاستعانة بمحام أو أي شخص آخر يختارونه في القضايا المرفوعة أمام مجلس المنافسة، وهو ما يعتبر ضمانا إضافية لمبدأ الوجاهية، وهذا بهدف تمكين المتعاملين من حماية مصالحهم وضمن مشروعية القرارات القمعية التي تتخذها سلطة الضبط من جهة أخرى⁽³⁾.

أما فيما يخص سلطات الضبط القطاعية، أقر المشرع الجزائري في مجال البورصة حق الدفاع بالنسبة للمتعاملين الإقتصاديين من خلال إمكانية استعانتهم بمستشار في القضايا المطروحة على لجنة الضبط وهذا طبقا للقانون المنشئ لها⁽⁴⁾.

أما بالنسبة للجنة المصرفية لم ترافق قراراتها القمعية بمبدأ حق الدفاع إلا بعد تعديل قانون النقد والقرض سنة 2010 بموجب المادة 114 مكرر منه، حيث تضمنت الإجراءات المتبعة، أما اللجنة المصرفية، إمكانية الاستعانة بمحام للدفاع عن المعني أمام اللجنة، إذ جاء في نص المادة المذكورة

(1) عبد السلام ذيب، قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد ترجمة للمحاكمة العادلة، ط 04، موفم للنشر، الجزائر، سنة 2016، ص 23.

(2) الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، معدل ومتمم، مصدر سابق.

(3) المادة 30 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، معدل ومتمم، مصدر سابق.

(4) تنص المادة 38 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، مرجع سابق على " ... وبحق لكل شخص

تم استدعاؤه أن يستعين بمستشار من اختيار... "

أعلاه: "...ويستدعى الممثل الشرعي للكيان المعني بنفس القواعد المتبعة سابقا للاستماع إليه من طرف اللجنة ويمكن أن يستعين بوكيل"⁽¹⁾.

ثانيا: الضمانات الموضوعية الواجب إتباعها من طرف السلطات الإدارية المستقلة

من بين الضمانات الموضوعية لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة من طرف السلطات الإدارية المستقلة ما يلي :

أن تكون القرارات القمعية مسببة: يجب أن تكون قراراتها القمعية مسببة، وهذا يتضمن أهمية كبيرة على كافة النواحي، فالتسبب يحمي الإدارة من تعسفها إن كانت عقوباتها مسببة أما بالنسبة لمن صدرت بشأنه العقوبة فإن أهمية تسبب قرار العقوبة بالنسبة له يتجلى في إحاطته بدوافع إصدار هذا القرار والتي يحدد في ضوءها موقفه منه، إما امتناعا وقبولا، وإما رفضا وطعنا فيه أمام القضاء إذا ما اعتقد في خطئه⁽²⁾، فالتسبب يبرر شرعية المخالفة والعقوبة.

تجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري قد إلزم بعض السلطات الإدارية المستقلة المتمتعة بالسلطة العقابية، بضرورة تسبب قراراتها الإدارية العقابية، على غرار لجنة ضبط الكهرباء والغاز⁽³⁾. وكذلك مجلس المنافسة الذي أوجب عليه المشرع اتخاذ أوامر معللة - المسببة - ترمي إلى وضع حد للممارسات المقيدة للمنافسة⁽⁴⁾.

أما بالنسبة للهيئات المتمتعة بالسلطة العقابية بالرغم من عدم إشارة نصوصها التأسيسية إلى مبدأ إلزامية التسبب، ويتعلق الأمر بكل من اللجنة المصرفية، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها إلا أن

(1) الأمر رقم 10-04 المؤرخ في 26 غشت 2010، يعطل ويتمم الأمر رقم 03-11، المتعلق بالنقد والقرض، ج. ر. ج، العدد 50، المؤرخ في 01 سبتمبر 2010.

(2) عماد صوالحية، مرجع سابق، ص 157.

(3) المادة 150 من القانون 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، تنص على انه " يجب أن تكون العقوبات مبررة ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي"، مرجع سابق.

(4) المادة 45 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم، مصدر سابق.

هذا لا يعفيها من ذلك، لان تسبب القرارات الإدارية العقابية مبدأ أو قاعدة من قواعد القانون العام

يترتب على تخلفها قابلية القرار الإداري العقابي للإبطال.⁽¹⁾

وعلى هذا النحو فتح مجلس الدولة الجزائري باب الاجتهاد، حيث اعتبر التسبب من المبادئ العامة للقانون بالرغم أن قانون النقد والقرض لا يحتوي على أي نص يلزم اللجنة المصرفية بتسبب قراراتها الإدارية العقابية⁽²⁾.

ومنه نستخلص أن التسبب مسألة جوهرية ينبغي للسلطات الإدارية المستقلة الأخذ بها في إصدار قراراتها الإدارية العقابية، مبررة بذلك بدقة الدوافع التي أدت إلى اتخاذ العقوبة الإدارية مستندة بها إلى مبدأ الشرعية الذي يعد من المبادئ الأساسية في قانون العقوبات وفي الشريعة الإسلامية كذلك مبدأ " لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، وهذا المبدأ نجد ذكره في جملة من الآيات من القرآن الكريم، كقوله تعالى " وما كنا معذبين حتى نبعث رسولا " ⁽³⁾.

كما نجد الإشارة إلى إليه في قاعدتين أصوليتين هما: " لا حكم لأفعال العقلاء قبل ورود النص " والثانية " الأصل في الأشياء الإباحة " ⁽⁴⁾.

ومنه مبدأ شرعية العقوبة في المجال الإداري، إنما يستهدف إحاطة الشخص المعني بالعقوبة مقدما - مسبقا- بالالتزامات التي يترتب على مخالفتها إنزال العقاب به، وبالتالي تعد ضمانا لكلا الطرفين سواء كانت سلطة في محافظتها على المصلحة العامة أو أفراد بالحفاظ على حقوقهم.

(1) زين العابدين بلماحي، مرجع سابق، ص 284.

(2) قرار مجلس الدولة قضية، اتحاد بنك المؤسسة المالية في شكل شركة المساهمة (يونيون بنك) ضد محافظ بنك الجزائر الملف رقم 00013 القرار الصادر بتاريخ 09 فبراير 1999، منشور في مجلة إدارة، العدد 01 سنة 1999 ص 193 حيث جاء فيه "..... حيث أن المقرر المعد المتضمن الاعتماد وقف الاعتماد جاء غير مسبب مخالفا بذلك المبادئ العامة للقانون التي تشترط هذه الحالة تسبب القرار الذي يضر بحقوق الطرف الآخر....."

(3) سورة الإسراء، الآية 15.

(4) عماد صوالحية، مرجع سابق، ص 165.

المطلب الثاني:

أنواع العقوبات المسلطة من قبل سلطات الضبط المستقلة

هناك العديد من الضوابط التي تحيط باختصاص الإدارة في تحديد الجزاء الإداري أساسها الحفاظ على حقوق وحرية الأفراد، والتي في الأصل لا يجوز المساس بها إلا بنص قانوني أو لائحي. فنجد مثلا خروج العقوبات السالبة للحرية من نطاق التحديد الإداري للجزاء، وهذا راجع إلى أن اختصاص الإدارة بتقرير عقوبات إدارية يدخل في نطاق الاستثناء عن الأصل العام الذي يحتفظ به المشرع لنفسه بإخراج العقوبات السالبة للحرية من نطاق الجزاءات الإدارية، وهو ما يشكل فصلا بين الاختصاص القضائي الإداري وما تشاركه معه الإدارة العامة من اختصاص توقيع العقوبات الإدارية، وما يستأثر به القضاء الجزائي من حق تقرير عقوبات سالبة للحرية، فممنع الإدارة من حق تقرير عقوبات سالبة للحرية لمجابهة المخالفات الإدارية هو طبيعة تلك المخالفات الاقتصادية والاجتماعية والتنظيمية والتي لا تتناسب معها العقوبات السالبة للحرية.

وبناء على ما تقدم فإن التصنيف السائد على مضمون الجزاءات الإدارية العامة يمكن أن يميز بين عقوبتين مقررتين وهما عقوبات إدارية غير مالية تتناولها في الفرع الأول وعقوبات إدارية مالية تكون مضمون الفرع الثاني.

الفرع الأول:

العقوبات غير المالية

تتمثل العقوبات غير المالية في الجزاءات الشخصية أي في الحرمان من الحقوق والامتيازات وهي اقل عدد من الجزاءات المالية، وعلى قدر كبير من التنوع وذات فحوى خاص تماما، وهو ما يمنح للجزاءات الإدارية أصالتها .

فالإدارة تستطيع فرض جزاءات أخرى غير مالية وتتمثل في الجزاءات الأدبية، أي الحرمان من بعض الصور من الحقوق و الامتيازات⁽¹⁾.

(1) عماد صوالحية، مرجع سابق، ص 86.

الباب الثاني - الفصل الأول: الآليات القانونية لتدخل السلطات الإدارية المستقلة.

كما توجد عقوبة غير مالية مثلة في تدابير عينية تتخذها الإدارة ومنها السلطات الإدارية المستقلة وتوجه إلى الشيء أكثر من اتجاهها إلى الشخص المخالف، ومن أهم هذه التدابير العينية المصادرة والإزالة.

و العقوبات الإدارية العينية هي عقوبات توقعها الإدارة، بحيث تكون منصبة على محل المخالفة الإدارية فان كان محلها ترخيص إداري حولت ضوابطه كانت العقوبة سحب أو إلغاء الترخيص، أما إن كان محل المخالفة منشأة أديرت بمخالفة القوانين واللوائح المنظمة لنشاطها، تمثل جزاؤها في إغلاق تلك المنشأة أو منعها من الاستمرار في نشاطها إذا ما شكل خطرا على النظام العام بمدلولاته من أمراض وصحة وسكينة⁽¹⁾.

كما تسمى العقوبات غير المالية في مجال الضبط الاقتصادي بالعقوبات المقيدة أو السالبة للحقوق وكذلك تسمى بالعقوبات الوظيفية، وهي العقوبات التي تصيب الشخص في مركزه الوظيفي أو المهني كالنقص المؤقت أو النهائي عن العمل أو توقيف مفعول الرخص أو سحبها من المستفيدين منها. وعادة ما يسبق هذه العقوبات مثلها مثل العقوبات المالية عقوبات إدارية تكون بمثابة تمهيد كالإنذار واللوم،⁽²⁾ حيث لا تتمتع عقوبتا اللوم والإنذار بأي مفعول قانوني مباشر اللهم إلا في حالة التكرار الذي يشكل سببا يؤدي إلى فرض عقوبة أشد⁽³⁾، تقييد بعض الحقوق أو تصل إلى حد السلب والمنع النهائي.

وتتعلق هذه العقوبات بحضر النشاط كله أو جزء منه بصفه مؤقتة أو نهائية من طرف سلطات الضبط الاقتصادي بواسطة الغرف التأديبية التحكيمية التابعة لكل قطاع⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ احمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز الحق وبيوض خالد، ط7، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص339.

⁽²⁾ في حالة رجوع الجهة المخالفة عن الخروقات التي قامت بها واصلاحها، فان الجهة المصدرة للإنذار او اللوم تتوقف عند هذا الحد، ومن تطبيقات هذا الاجراء انظر الملحق رقم 01

⁽³⁾ رنا سمير اللحام، مرجع سابق، ص 65.

⁽⁴⁾ Rachid Zouaïmia, Droit de la régulation économique, Op_cit, p 33

وعلى هذا الأساس تطبق العقوبات غير المالية أو السالبة للحقوق على الأشخاص الطبيعيين أو على المتعاملين بصفتهم أشخاص اعتبارية.

أولاً: من حيث الأشخاص الطبيعيين:

فإن العقوبات السالبة للحقوق تطبق في القطاع البنكي على مسيري البنوك وفي قطاع البورصة على الوسطاء في عمليات البورصة.

وتتعلق هذه العقوبات بحظر النشاط كله أو جزء منه بصفة مؤقتة أو نهائية عن طريق الغرفة التأديبية التحكيمية للجنة تنظيم ومراقبة عملية البورصة، ومنع واحد أو أكثر من المقيمين على المؤسسة المعنية من ممارسة صلاحياته لمدة معينة وإنهاء خدمات واحد أو أكثر من المقيمين المذكورين بواسطة اللجنة المصرفية، فهي عقوبات مقيدة لممارسة النشاط تلجأ إليه اللجنة المصرفية عند مخالفة أحد مسيري البنك أو مؤسسة مالية لقواعد قانونية أو تنظيمية في مجال نشاط من أنشطتها⁽¹⁾.

وفي المجال المصرفي توقيع اللجنة المصرفية جزاءات عند وجود مخالفات من قبل أعوان المهنة المصرفية فهي تتدخل بموجب أحكام المادة 114 من الأمر 03-11 السالف الذكر، أي إذا أدخل بنك أو مؤسسة مالية بأحد الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بنشاطه⁽²⁾.

فتنتج عنه جزاءات مقرره لممثلي المؤسسة المصرفية بالتوقيف المؤقت للمسير أو إنهاء مهامه، كما تقرر جزاءات أخرى بالنسبة للمؤسسة المصرفية، بدءاً من الإنذار والتوبيخ، ثم المنع من ممارسة بعض الأنشطة، وصولاً عند الاقتضاء لسحب الاعتماد⁽³⁾.

ثانياً: العقوبات السالبة للحقوق المتعلقة بالمتعاملين

ويقصد بالمتعاملين الأشخاص الاعتبارية الناشطة في السوق، وتخص سحب ترخيص أو اعتماد حسب كل قطاع ضبط.

(1) وليد بوجلمين، سلطات الضبط الإقتصادي في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 179.

(2) المادة 114 من الأمر 03-11 المعدل والمتمم بالقانون 17-10 المتعلق بالنقد والقرض، مصدر سابق.

(3) وفاء عجرود، مرجع سابق، ص 127، 128.

ففي المجال البنكي مثلا، يعتبر سحب الإعتماد من أخطر أنواع العقوبات لأنه إجراء من شأنه أن يضع حدا لحياة البنك، والتي توضع بعدها مباشرة قيد التصفية من طرف اللجنة المصرفية، ومن تطبيقات هذا الإجراء، العقوبة القسوى التي وقعتها اللجنة المصرفية على عدة بنوك خاصة، كقرار سحب الإعتماد من بنك الخليفة والبنك التجاري والصناعي (BCIA) وتم وضعها قيد التصفية⁽¹⁾.

أما قطاع الإعلام فبموجب نص المادة 18 من القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق بالإعلام تقوم سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، بسحب الإعتماد في حالة عدم إصدار أجهزة الصحافة للنشرية الدورية في مدة أقصاها سنة واحدة، إبتداء من تاريخ تسليمها الإعتماد، كما يسحب في حالة وقف كل نشره دورية عن الصدور طيلة تسعين (90) يوما⁽²⁾.

وفي القطاع المنجمي، تقوم الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية بسحب السند المنجمي وذلك بعد إنذار المستفيد منه⁽³⁾.

أما في مجال الطاقة، تقوم لجنة ضبط الكهرباء والغاز في حالة المخالفة بالسحب المؤقت لرخصة الاستغلال لمدة لا تتجاوز سنة واحدة، كما يمكنها أن تقوم بالسحب النهائي لرخصة الاستغلال ويجب أن تسجل صراحة في قرار السحب حالات التقصير المعايين⁽⁴⁾.

أما في مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية فان العقوبات السالبة للحقوق تندرج بخصوص الرخصة التعليق الكلي أو الجزئي لهذه الرخصة، فعند التعليق الجزئي تحدد السلطة المختصة آجالا معينة وفي حاله عدم امتثال المتعامل عند انقضاء هذه الآجال، يمكن أن يتخذ ضده قرار السحب النهائي للرخصة⁽⁵⁾.

(1) أحمد أعراب، مرجع سابق، ص 142.

(2) المادة 18 من القانون العضوي رقم 12-05، المتعلق بالإعلام، مصدر سابق.

(3) سعودي علي ولخضر زارة، " سلطات الضبط الإقتصادي ومهامها، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 06، تصدر عن جامعة عمار ثليجي، الأغواط، يونيو 2006، ص 64.

(4) المرجع نفسه، ص 34.

(5) وليد بوجملين، سلطات الضبط الإقتصادي في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 180.

الباب الثاني - الفصل الأول: الآليات القانونية لتدخل السلطات الإدارية المستقلة.

كما تجدر الإشارة لوجود عقوبة تعتبر أخطر العقوبات الإدارية، نظرا للآثار التي ترتبها وتمثل هذه العقوبة وإن كانت تكميلية في نشر قرار العقوبة، والنشر يؤدي إلى المساس بسمعة المتابع مما يؤثر على نشاطه بشكل سلبي، وبالتالي يتأثر الجانب المالي نتيجة تقليص النشاط.

ومن أمثلة هذه العقوبة التكميلية ما تضمنته المادة 153 من قانون الكهرباء والغاز، حيث جاء فيها: " يمكن أن يتعرض مرتكبو المخالفات بمقتضى المواد 141 و 151 و 152 المذكورة أعلاه للعقوبات الآتية...، شهر القرار الصادر ونشره "(1).

كما أن هذا النوع من العقوبات نجده في مجال المنافسة كعقوبة تكميلية والتي نصت عليها المادة 45 الفقرة الثالثة من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة على الأمر بنشر العقوبة أو مستخرجا منه أو توزيعه أو تعليقه(2).

وكذلك من بين العقوبات المتعلقة بالنشر، نجد الملاحظات والتوصيات التي تصدرها سلطة ضبط الصحافة المكتوبة والإعلانات المدرجة في البرامج المأمور بها في المجال السمعي البصري فالقانون نص على عقوبة النشر في شكل بلاغ يدرج في البرامج التي تبث، يعود لسلطة الضبط تحديد شروطه ولأنه موجه للرأي العام فيتضمن إخلالات الشخص المعنوي بالتزاماته القانونية والتنظيمية وكذلك العقوبات الإدارية المسلطة عليه(3).

وإجمالا كما رأينا في هذا النوع من العقوبات، والتي قد تكون بمناسبة مخالفة لقانون أو تنظيم أو حتى لقرار منح ترخيص أو حتى لأحكام تعاقدية أو التزامات معينة تستدعي عقوبة تأديبية، فرغم الطابع القمعي لهذه العقوبات، لا يزال المشرع المالي على وجه الخصوص يتمهل أو يتدرج في تقرير عقوبات على المخالفين في القطاع(4).

(1) القانون رقم 02-01، المتعلق بالكهرباء والغاز بواسطة القنوات، معدل ومتمم، مصدر سابق.

(2) أمر رقم 03-03، المتعلق بالمنافسة، معدل ومتمم، مصدر سابق.

(3) أنظر الملحق رقم: 02، كأمودج تطبيقي..

(4) راضية شيبوتي، مرجع سابق، ص ص 29،30.

فالملاحظ بشأن عقوبات اللجنة المصرفية، ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة من خلال غرفة التأديب لديها، أنها تدرج في إنزال العقوبات، بدءاً بالإندار، ثم التوبيخ ثم العقوبات الصارمة كحضر النشاط أو التوقيف، أو حتى سحب الاعتماد، فلهيئة الضبط السلطة التقديرية في اختيار العقوبة الملائمة، وهي خصوصية العقوبة أمام هاته الهيئات، وهو ما تضمنته المادة 114 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد و القرض المعدل والمتمم⁽¹⁾.

زيادة على ذلك يمكن لهذه الهيئات أن تقضي بعقوبات مالية، فلاشك أن هذا الترتيب ليس اعتباطياً بل مقصود، حيث يعطي لهذه الهيئات إمكانية فرض العقوبة الملائمة لحجم المخالفة على أساس أن المشرع لم يعرف المخالفات وتركها سلطة تقديرية لها، ولكن حدد المقدار المالي في حالات العقوبات المالية، كما سنرى لاحقاً في الفرع الثاني.

الفرع الثاني:

العقوبات المالية

العقوبات المالية أو الغرامة المالية هي عبارة عن جزاءات إدارية تنطوي على المساس بالذمة المالية للشخص المخالف⁽²⁾.

وهي بالضرورة جزاءات ذات طابع نقدي ومجالاتها متعددة ومتنوعة وتراعي النصوص الحديثة جداً والتي تمنح سلطات الإدارية المستقلة الحق في توقيع الجزاءات المالية⁽³⁾.

فالسطة المخولة لمجلس المنافسة مثلاً في توقيع العقوبات المالية تكمن في توقيعها على المؤسسات المخالفة، حيث يعاقب على الممارسات المقيدة للمنافسة في غرامة لا تفوق في 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 أن لا تتجاوز هذه الغرامة أربعة أضعاف هذا

⁽¹⁾ المادة 114 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، معدل ومتمم، مصدر سابق.

⁽²⁾ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة منشأ المعارف، الإسكندرية، مصر، سنة 2007، ص 12.

⁽³⁾ Mustapha Menouer, Droit de la concurrence, édition Berti, Alger, 2013, p 85.

الباب الثاني - الفصل الأول: الآليات القانونية لتدخل السلطات الإدارية المستقلة.

الربح، إذا كان مرتكب المخالفة لا يملك رقم أعمال محدد، فالغرامة لا تتجاوز ستة ملايين دينار جزائري⁽¹⁾.

تتخذ الغرامة الإدارية عدة أشكال فقد تكون مقدار من المال تفرضه الإدارة بالإرادة المنفردة على المخالف وقد تكون في شكل مصالحه بين الإدارة والمخالف، ومن تطبيقات الغرامات المالية المحددة التي تفرضها الإدارة بإرادتها المنفردة في القانون الجزائري ما نص عليه القانون رقم 10-06 المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية المؤرخ في 15 غشت 2010 المعدل والمتمم للقانون

02-04 المؤرخ في 23 يونيو سنة 2004⁽²⁾ حيث تضمن العديد من الغرامات المالية في الباب الرابع والمتعلق بالمخالفات والعقوبات وقد أحصى الفصل الأول منه تصنيف تلك المخالفات وتطبيق العقوبات المتعلقة بها والمتمثلة في الغرامات المالية التي اختلفت قيمتها حسب نوع المخالفة. أما الغرامة المالية التي تكون في قالب مصالحه وبمثابة عقد بين طرفين وهي في الحقيقة إملاء إرادة طرف على طرف آخر وهو ما يمثل نوعاً من عقود الإذعان⁽³⁾، بشرط على أن لا تكون تعسفية. ويقتصر مجال المصالحه على الجرائم الجمركية والضريبية، كما أن للإدارة فرض فوائد تأخيرية على شخص معين، حيث لم يعتبرها المجلس الدستوري الفرنسي من قبيل الجزاء وإنما ذات طابع تعويضي⁽⁴⁾.

فالعقوبات المالية التي توقعها سلطات الضبط المستقلة، هي إدارية كونها صادرة عن سلطة إدارية، فقد تأخذ وصف العقوبة التأديبية في حالة المخالفة والإخلال بقواعد سير المهنة أو حالة المساس بقواعد المنافسة كالاختكار مثلاً، وبالرجوع إلى الشريعة الإسلامية التي تعتبر من مصادر التشريع اختلف الفقهاء في مشروعية العقوبة فمنهم من يرى أن العقوبة المالية منسوخة ولا يجوز التعزير بأخذ

(1) محمد شريف كتو، قانون المنافسة والممارسات التجارية، مرجع سابق، ص 73.

(2) القانون 06-10 الممضى في 18-08-2010، الذي يحدد القواعد المطبقة على التجارة، ج ر ج ج، العدد 46 الصادرة في 18 غشت 2010

(3) المادة 10 من الأمر 58-75 الممضى في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، ج ر ج ج، العدد 78 الصادرة في 30 سبتمبر 1975

المعدل والمتمم بالقانون 05-07 الممضى في 13 مايو 2007، ج ر ج ج، العدد 31 الصادرة 13 مايو 2007.

(4) قرار مجلس الشورى الفرنسي رقم 82-155 الصادر في 30 ديسمبر 1980 عماد صوالحية، مرجع سابق، ص 73.

الباب الثاني - الفصل الأول: الآليات القانونية لتدخل السلطات الإدارية المستقلة.

المال وهو الأصل عند الحنفية وما أخذ به فيما بعد الشافعية، ومنهم من يرى التعزير بأخذ المال جائز كالمالكية والحنابلة ورأي أبي يوسف من الحنفية⁽¹⁾.

ومهما يكن فإن النصوص الناظمة للسلطات الإدارية المستقلة، اعتمد فيها المشرع على عدة معايير لحساب الغرامة الإدارية منها:

أولاً: معيار مالي محدد مسبقاً

وفق هذا المعيار يتدخل المشرع بموجبه لتحديد الغرامة بالدينار حسب سلم محدد مسبقاً بالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات حسب المادة 247 مكرر التي تنص على "..... تعاقب شركات التأمين و-أو إعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية وكذا وسطاء التأمين بغرامه قدرها مائة ألف دينار جزائري (100000 دج) في حالة مخالفة أو الإخلال بأحكام المادة 225 من هذا الأمر ونصوصه التطبيقية الناتجة عن ذلك" ⁽²⁾.

وعلى هذا النظام طبق هذا المعيار بحسب الغرامة التي تقدرها كل سلطة، كمجال البورصة⁽³⁾ وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية⁽⁴⁾.

بالإضافة إلى المجال السمعي البصري، إلا أن المشرع الجزائري في كل من قانون البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية وقانون المنافسة⁽⁵⁾، قانون السمعي البصري يلجأ إلى تحديد العقوبة المالية بجدها الأقصى والأدنى، وهي الطريقة التي يلجأ إليها إذا لم يكن للمتعامل رقم أعمال، لأنه في الأصل أن العقوبة المالية تحدد نسبة مئوية من رقم الأعمال، يلجأ لذلك المشرع إلى هذه الطريقة وحسنا فعل

(1) بلقيس عبد الرحمن فتونة، مرجع سابق، ص 369.

(2) الأمر 04-06 المتعلق بالتأمينات، مصدر سابق.

(3) المادة 64 مرسوم التشريعي رقم 93-10، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، معدل ومتمم، مصدر سابق...

(4) المواد 35 و39 مكرر 40، مكرر 65 مكرر 66 مكرر من القانون 03-2000، الذي يحدد القواعد العامة المطبقة على البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، مصدر سابق.

(5) المادة 56 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، معدل ومتمم، مصدر سابق.

متحاشيا بذلك التهرب من دفع الغرامة المالية تطبيقا لقاعدة " لا يمكن لأحد أن يستفيد من خطئه"⁽¹⁾.

ثانيا: معيار اقتطاع نسبه مئوية من رقم الأعمال

في هذه الحالة يكفي أن تقوم سلطة الضبط بعملية تحديد مبلغ العقوبة الواجب على المخالف وهي نسبه مئوية من رقم الأعمال على أن تكون محددة بنسبة قصوى، الأمر الذي يلزم سلطة الضبط إعمال سلطتها التقديرية لتحديد النسبة الملائمة ثم البحث عن رقم الأعمال ليتم في الأخير حساب الغرامة المالية.

لقد اعتمد هذا المعيار من طرف مجلس المنافسة حسب المواد 17 و19 و56 و62 مكرر من الأمر 03-03،⁽²⁾ السالف الذكر، وكذلك سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية وهو ما تضمنته المادة 35 فقرة 03 من القانون 03-2000⁽³⁾ السالف الذكر، ليحذو حذوها التشريع المتعلق بالتأمين حسب المادة 245 مكرر من الأمر 07-95 المعدل والمتمم⁽⁴⁾، السالف الذكر، إضافة إلى المجال السمعي البصري وهو ما نصت عليه المادة - من القانون 04-14⁽⁵⁾ السالف الذكر ومن بين القطاعات التي اعتمدت معيار اقتطاع نسبه مئوية من رقم الأعمال ولكنها حددته بقيمة مالية قصوى وهو المعيار الأول الذي سبق ذكره، نجد قطاع الكهرباء والغاز بموجب القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، فالمادة 148 منه تنص على انه " يحدد مبلغ الغرامة المنصوص عليه في المادة 141 أعلاه في حدود 03 % من رقم أعمال السنة الفارطة للمتعامل مرتكب

(1) علجية ثنون، مرجع سابق، ص ص 188، 189.

(2) المواد 17 و19 و56 و62 مكرر من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، مصدر سابق.

(3) المادة 03/35 من القانون 03-2000، المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، معدل ومتمم، مصدر سابق..

(4) المادة 245 مكرر من الأمر 07-95، المتعلق بالتأمينات، مصدر سابق.

(5) المادة 100 من القانون 04-14، يتعلق بالنشاط السمعي البصري، مصدر سابق.

المخالفة، دون أن يفوق مبلغ خمسة ملايين دينار جزائري (5000000 دج) ويرفع إلى 05 % في حالة العود، دون أن يفوق عشرة ملايين دينار جزائري (10000000 دج)⁽¹⁾.

ثالثا: معيار اقتطاع نسبة مئوية من مبلغ الصفقة

جاء في قانون التأمينات اعتماد معيار آخر لحساب الغرامة المالية في حال مخالفة شركات التأمين وإعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية الأحكام القانونية المتعلقة بالمنافسة⁽²⁾، تعاقب بغرامة لا يتجاوز مبلغها 10 % من مبلغ الصفقة.

وأخيرا فسلطة الضبط تملك السلطة التقديرية في تحديد نوع المخالفة، وبالمقابل تحدد قيمة الغرامة التي تناسبها، وقد نصت القوانين المؤسسة لسلطات الضبط الاقتصادي على معايير تقدير هذه الغرامات.

وكاستنتاج لما سبق ذكره في هذا المبحث، فإن الإجراءات اللاحقة التي تمارسها السلطات الإدارية المستقلة، بمناسبة اختصاص الضبط، تكمن أساسا في صلاحية توقيع العقوبات، كونها تحوز على امتيازات السلطة العامة في هذا المجال، بينما الاختصاص التحكيمي كما تطرقنا إليه سابقا هو إجراء مزامن للنشاط، وتكون بمقتضاه هيئات الضبط في موقف الحكم والحياد.

أما الإجراءات القمعية التي تتخذها السلطات الإدارية المستقلة تكون غالبا بعد إفراط المتعاملين الاقتصاديين في المخالفة، ليكون القمع آخر الحلول، وهذا نظرا لما يتطلبه القطاع الاقتصادي عموما من سرعة وفعالية وتخصص في الفصل في النزاعات ومراقبة كل القطاعات المضبوطة⁽³⁾.

ومن جهة أخرى فمنذ أن عرف القانون الإداري عرف امتيازات السلطة العامة، وسلطة فرض عقوبة على المخالفين للقرارات واللوائح والتنظيمات، لذلك لا يعد غريبا جدا أن تماس سلطات ذات

(1) القانون رقم 02-01، المتعلق بالكهرباء ونقل الغاز عبر القنوات، مصدر سابق.

(2) المادة 248 مكرر من القانون 06-04 المتعلق بالتأمينات، مصدر سابق.

(3) سهيلة فوناس، السلطات التأديبية للجنة المصرفية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للإعمال، كلية الحقوق، جامعة بجاية 2009، ص08.

الباب الثاني – الفصل الأول: الآليات القانونية لتدخل السلطات الإدارية المستقلة.

طابع إداري، كهيئات الضبط، هذا الاختصاص الذي له جذور القانون الإداري⁽¹⁾. وبالتالي، يمكن أن يؤسس لمشروعية الاختصاص القمعي الممنوح لهذه الهيئات وفق الشروط والضمانات التي تطرقنا إليها في تحليلنا لهذا المبحث والتي حددها المشرع بأنواع استثنى منها العقوبات السالبة للحرية التي تعتبر اختصاص أصيل للسلطة القضائية.

(1) راضية شيبوتي، مرجع سابق، ص 201

الفصل الثاني:

الرقابة القضائية على السلطات الإدارية

المستقلة

الفصل الثاني:

الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

تمارس سلطات الضبط الاقتصادي مجموعة من الأعمال والاختصاصات الممنوحة لها وهذا بموجب وظيفتها الضبطية، وذلك بإصدارها قرارات تنظيمية أخرى فردية تصل إلى حد النطق بعقوبات إدارية والتي تدخل في مجال الأعمال الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء.

إلا أن فكرة العلاقة بين الضبط والرقابة القضائية شكلت محور اهتمام العديد من الفقهاء خصوصا فكرة الضبط الذي تقوم به السلطات الإدارية المستقلة والتي حلت محل الرقابة القضائية وبالذات في المجالات الاقتصادية، وهو مجال حديث وجدت الإدارة الكلاسيكية صعوبة في مواكبته لذلك بات مبدأ خضوع سلطات الضبط المستقلة لرقابة القضاء أمر يقتضي علينا البحث عن مبرراته والأسس القانونية التي تكرس هذا المبدأ، وهو ما نتطرق إليه في المبحث الأول من هذا الفصل.

وحتى لو وجدت مبررات تكرس الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة من جهة، فإنه من جهة أخرى يمكن القول بأن سلطات الضبط تمارس مهمة الرقابة فهذا يبقى جزئيا لأن الأصل فهو من اختصاص القضاء، ومنه وجب علينا البحث وتحليل العلاقة بين السلطات الإدارية المستقلة والسلطة القضائية، خصوصا أنها تتمتع بطبيعة شبه قضائية ولأن الاعتراف بالصلاحيات القضائية للسلطات الإدارية المستقلة يعد تدخلا صارخا في مجال اختصاص القاضي وبمس بمبدأ الفصل بين السلطات، الأمر الذي يدفعنا لتحليل العلاقة بين السلطات الإدارية المستقلة خصوصا منها التي تمارس صلاحيات الضبط مع القضاء وهو ما يتضمنه المبحث الثاني من هذا الفصل.

المبحث الأول:

تكريس الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة جزءاً لا يتجزأ من الدولة فهي تعمل باسمها ولحسابها و تتمتع بصلاحيات متنوعة حددها لها القانون، تتراوح بين التأثير والتنظيم والعقاب، وأمام هذا التنوع الفريد في الصلاحيات، نجد أنه من الضروري جدا إلقاء الضوء على أعمال هذه السلطات وتحديد مدى خضوعها لرقابة القضاء، باحثين فيما إذا كانت تندرج ضمن الأعمال الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء، والتالي وجب علينا البحث في التجسيد القانوني لهذه الرقابة، كون السلطات الإدارية المستقلة تخضع لرقابة المشروعية⁽¹⁾ مثلها مثل أي سلطة إدارية أخرى ومنه الكشف عن الأسس القانونية التي استند عليها المشرع لفرض الرقابة القضائية على هذه السلطات وهو ما نحلله بالتفصيل في المطلب الأول من هذا المبحث.

وبعد اعتراف المشرع للقضاء بالرقابة على السلطات الإدارية المستقلة، ونظرا لخطورة السلطات المخولة لها والتي تمس خاصة بالمجال المالي والاقتصادي أوكل هذه المهمة والفصل في الطعون الموجهة ضد قراراتها لمجالس الدولة كأصل عام.

واستثناء على ذلك، يمكن للقضاء العادي الفصل في هذه الطعون وهو ما يسمى الاختصاص القضائي المزدوج في الفصل في الطعون المرفوعة ضد قرارات السلطات الإدارية المستقلة نفسره في المطلب الثاني.

المطلب الأول:

الأسس القانونية للرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة ومضمونها

عبر ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر عبر عدة مراحل عن مدى الاستجابة للتغيرات الحاصلة سواء بالنسبة للسياسة الاقتصادية المتبعة من طرف الدولة الجزائرية، أو بسبب

⁽¹⁾ " يتصل مبدأ المشروعية بفكرة الدولة القانونية، التي تعني خضوع الدولة للقانون في كل صور نشاطاتها، وجميع التصرفات والأعمال الصادرة عنها" ابراهيم عبد العزيز شبيحا، مبدأ المشروعية كضابط لصحة الأعمال الإدارية، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، مصر، سنة 2017، ص 06.

الرهانات المكرسة لضمان حقوق وحرريات المواطن، ومنه وجب البحث عن آلية للرقابة على نشاطها في حال الإخلال بالمهام التي وجدت من أجلها أو حتى في حال المساس بحقوق كنتيجة حتمية بسبب هذا النشاط.

ومما لا شك فيه ووفق اختصاص السلطة العامة وتقسيمها، فإن السلطة القضائية لها المهمة الأصلية للممارسة هذه الرقابة، وبالتالي وجب البحث عن شرعية الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة المزودة بالاعتراف الدستوري للرقابة القضائية على هذه السلطات (الفرع الأول) ومنه يتسنى للتشريع الاعتراف بهذه الرقابة القضائية (الفرع الثاني)، وصولاً إلى مضمون هذه الرقابة التي تبرر للقضاء ممارسة هذا الاختصاص (الفرع الثالث).

الفرع الأول:

الاعتراف الدستوري بالرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

قبل التطرق إلى الاعتراف الدستوري بالرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة، لا بد لنا من الوقوف عند رأي الفقه في هذا المجال، فالاعتماد على رأي الفقه ليس إلا تدعيماً لرأي المجلس الدستوري والمساهمة في إثرائه، ومن أمثلة ذلك الفقه الفرنسي، الذي يرى أن مبدأ خضوع أعمال السلطات الإدارية المستقلة للرقابة القضائية، متناقض مع خاصية استقلاليتها، حيث اعتبر أن هذه الخاصية لا تتحقق إلا بتوفر شرط الحصانة القضائية كونها شرطاً ضرورياً لضمان الاستقلالية هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن تكييفها بموجب النصوص التأسيسية على أنها سلطات إدارية يستوجب خضوعها لرقابة القضاء الإداري⁽¹⁾، في حين يرى جانب آخر من الفقه بأنه من الضروري إخضاعها للرقابة القضائية شأنها شأن السلطات الإدارية التقليدية، بحجة أن خضوعها لرقابة القضاء لا يتنافى

⁽¹⁾ صونية نادية مواسة، رقابة مجلس الدولة على مشروعية قرارات السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، حوليات جامعة الجزائر، المجلد 34، العدد 02،

مع المبادئ الدستورية، كما لا يتناقض مع مبدأ الاستقلالية الذي تتمتع به⁽¹⁾، بل العكس فهو يؤكد على الطابع الإداري، وبالتالي خضوعها لرقابة القضاء الإداري كأصل عام⁽²⁾

إن الاعتراف الدستوري بالرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة لا بد أن يبدأ بالاهتمام بهذا النوع من السلطات، بوضع أحكام لها محددة في الدستور، بالاعتراف بها كسلطة أولا ثم تحديد اختصاصات وآليات الرقابة على نشاطاتها مثل السلطات التقليدية الثلاثة⁽³⁾، وهو ما ضمنه كل من الدستور المغربي لسنة 2011 والدستور التونسي لسنة 2014 في الهندسة الدستورية بكل صراحة الأمر الذي لا يدعو إلى التساؤل عن مدى دستورية هذه السلطات والرقابة عليها، إلا أن الحديث عن دستورية الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة أوقعنا فيه المشرع الجزائري عن طريق النصوص المنشئة لهذه السلطات والتي تحيل هذا الاختصاص لمجلس الدولة، إذ انه من المعروف أن أحكام الدستور والقوانين العضوية، التي تفسره هي التي تحدد الاختصاصات، أي بتدرج سلمي فوقه لا العكس⁽⁴⁾، ومنه يتضح جليا أن منح الاختصاص لمجلس الدولة للنظر في منازعات سلطات الضبط المستقلة بواسطة قوانين عادية لا يعكس التوزيع الدستوري لمجالات القوانين العضوية والعادية ومبدأ تدرج القوانين الذي يحدد مكانة القواعد في التنظيم القانوني⁽⁵⁾.

فبالعودة إلى أحكام الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم السالف الذكر خصوصا المادة 172 منه: " يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة النزاع، وعملهم واختصاصاتهم الأخرى".

وبما أن اختصاصات مجلس الدولة يقررها الدستور بناء على قانون عضوي، فهذا يعني انه ليس للمشرع أن يحدد اختصاصها بواسطة قوانين عادية، وقد أكد المجلس الدستوري على مركز القانون

(1) صونية نادية موسى، مرجع سابق، ص181.

(2) موسى رحومي، مرجع سابق، ص57.

(3) جوهرة بركات، نظام المنازعات المتعلقة بسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، سنة 2007، ص28.

(4) المادة 172 من الدستور الجزائري، المعدل والمتمم، تنص على "يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة النزاع وعملهم واختصاصاتهم الأخرى"

(5) Rachid Zouaïmia, Droit de la régulation économique en Algérie, Op_cit, p165

العضوي في الترتيب القانوني بمناسبة تقديره مدى مطابقة القانون العضوي 11-13 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01.

وحتى لو أخذنا بقاعدة القانون العضوي لإضفاء واعتبار دستورية الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة، فإنه لا يوجد نص صريح في القانون العضوي رقم 98-01 تناول بصراحة على أن السلطات الإدارية المستقلة تخضع لرقابة مجلس الدولة، لذلك وجب تأسيس هذه الرقابة وتوضيحها من خلال نص المادة التاسعة 09 من القانون المذكور أعلاه المعدلة والمتممة بأحكام القانون العضوي رقم 11-13،⁽¹⁾ 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 والوظيفية، ويختص أيضا في قضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة " .

لا شك أن المشرع الجزائري قصد من خلال العبارة الأخيرة للمادة السالفة الذكر رفع اللبس عن مدى دستورية الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة، وذلك مما وجدته في كثير من القوانين الخاصة المنشئة والمنظمة لهذه السلطات التي تحدد الجهة القضائية المختصة بالفصل في منازعاتها، حيث شملت العبارة ".... ويختص أيضا في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة " .⁽²⁾

إلا أنه أثار حفيظة المجلس الدستوري، حيث اعتبر الإحالة إلى نصوص خاصة دون تحديد طابع مضمون هذه النصوص يعد إغفالا من المشرع العضوي لمجال اختصاصه، وبالتالي اشترط الأخذ بهذه المادة بتحفظ وقدم شرطين لقبول اختصاص مجلس الدولة بموجب نصوص خاصة وهما:
- أن تكون عبارة " نصوص خاصة " المستعملة من طرف المشرع تكتسي نفس طابع القانون موضوع الإحطار.

⁽¹⁾ القانون العضوي رقم 11-13 الممضي في 26-07-2011 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وعمله، ج ر ج ج، العدد الصادر في 03-أوت-2011 المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01 الممضي في 30-05-1998، ج ر ج ج، العدد 37 الصادر في 01 يونيو سنة 1998.

⁽²⁾ المادة 2/9 من نفس القانون..

- أن يكون موضوعها ذو علاقة بهذا القانون العضوي⁽¹⁾:

بمعنى أن النصوص الخاصة يجب أن تكون صادرة عن قوانين بنفس القوة التي يتمتع بها القانون موضوع الإخطار فلا يعقل أن تكون النصوص الخاصة صادرة عن قوانين عادية بينما القانون موضوع الإخطار هو قانون عضوي، كما يجب أن تكون لها علاقة بنفس الموضوع وأمام هذا الطرح تبقى إشكالية مدى دستورية الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة قائمة، ومنه فإن السبيل الأوحى لتكريس مشروعية هذه الرقابة هو الاعتماد على القانون العضوي رقم 01-98 المعدل و متمم من خلال المادة 09 منه، وذلك بإدخال الهيئات الإدارية المستقلة في مفهوم الهيئات العمومية الوطنية والتي يقصد بها كل الأجهزة المكلفة بممارسة نشاط معين لإشباع احتياجات المجموعة الوطنية في مختلف مجالات الحياة العامة في الدولة، إلى جانب السلطات الإدارية المركزية، مثل المجلس الأعلى للتوظيف العامة والمجلس الوطني والاقتصادي والاجتماعي أو المؤسسات الدستورية كالمجلس الشعبي الوطني ومنه نستنبط دستورية الرقابة القضائية على الهيئات الإدارية المستقلة من آخر صنف، ذكر في المادة 09 من القانون العضوي 01-98 المعدل والمتمم⁽²⁾.

ومن ثمة فإن دعاوى القضاء الكامل تشمل مجموعة دعاوى إدارية، يرفعها ذوي الصفة والمصلحة للقضاء المختص بغرض المطالبة والاعتراف لهم بوجود حقوق شخصية مكتسبة والتقرير إن إحدى سلطات ضبط النشاط الاقتصادي والمالي لدوي المصلحة ثم تقدير هذه الأضرار وجبرها⁽³⁾ وهذا ما يجب أن يكون، إلا أنه من خلال قراءتنا لإحكام المادتين 800 و 801 السالفتين الذكر نلاحظ أنه هناك لبسا من حيث إيجاد تصنيف تدخل فيه السلطات الإدارية المستقلة، إذن هناك من يرى أنها تدخل ضمن المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية وهذا الرأي يواجهه عدم خضوع السلطات

⁽¹⁾ رأي المجلس الدستوري رقم 02-ر.م.د-11 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المؤرخ في 06 يوليوسنة 2011 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 01-98، مصدر سابق.

⁽²⁾ المصدر نفسه.

⁽³⁾ منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015، ص360.

الإدارية المستقلة لأي رقابة وصائية أو رئاسية عكس المؤسسات العمومية والذي يعتبر بدوره حلاً وإشكالا في آن واحد.

فإذا اعتبرناه حلاً فهو ينطبق على السلطات الإدارية المستقلة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية فهذه السلطات عندما تقوم بأعمال قانونية أو مادية تسبب ضرراً فإن الدولة هي من ترفع ضدها دعوى المسؤولية .

أما من جهة اعتباره إشكالا ففي حالة تمتع السلطات الإدارية المستقلة بالشخصية المعنوية إذ أنه من الأكيد خضوعها للرقابة القضائية وفق مبدأ المشروعية، إلا أننا نجد أنفسنا أمام فراغ قانوني يدفعنا إلى البحث عن التصنيف الذي تدخل فيه هذه السلطات، خصوصا أنه من خلال قراءتنا لأحكام المادتين 800 و 801 السابقتين نلاحظ أنه يعترف للمحاكم الإدارية بالولاية العامة في المنازعات الإدارية التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية، أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصيغة الإدارية طرفاً فيها،⁽¹⁾ فلا وجود للسلطات الإدارية المستقلة في هذا التصنيف وإذا أخذنا بالقول أنها تدخل ضمن المؤسسات العمومية ذات الصيغة الإدارية ولكن ما تبرير هذا الرأي أمام اعتبار هذه السلطات لا تخضع لأي رقابة وصائية أو تسلسلية.

وعليه أنه من الضروري التفكير في تعديل التصنيف المذكور في المادة 800 من القانون السالف الذكر ووضع معيار عضوي مرجع مؤسس على مفهوم "الشخص المعنوي للقانون العام" تدخل ضمن هذا المفهوم فئة السلطات الإدارية المستقلة⁽²⁾.

وفي الأخير فإن الأساس الدستوري للرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة موجودة مبرراته ضمن القواعد العامة التي جاء بها القانون العضوي 08-09 على الأقل إلى حين تعديل المادة 800 السابقة الذكر، وكذلك ضمن القوانين الخاصة المنشئة لهذه السلطات.

(1) القانون 08-09، المتضمن ق. ا. م. ا. مصدر سابق.

(2) منصور داود، مرجع سابق، ص 361.

فهذه الهيئات العمومية الوطنية، يندرج ضمنها كل هيئة تتميز بالعمومية وتمارس نشاط على المستوى الوطني، وهو ما يتطابق مع الطبيعة القانونية لسلطات الضبط المستقلة، حيث يمكن أن نخلص أن القانون العضوي 01-98 كان له الدور الأساسي في إخضاع سلطات الضبط المستقلة للرقابة القضائية وإيجاد أساس لتدعيمها، بالرغم من عدم احتوائه لكل ما يتعلق بالمجال الإداري وخاصة الهيئات الحديثة في التنظيم الإداري للدولة⁽¹⁾.

الفرع الثاني:

الاعتراف التشريعي بالرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

لقد كرس المشرع الجزائري معالم الرقابة القضائية على سلطة الضبط المستقلة من خلال نصوصها التأسيسية هذا كأصل عام دون الخوض في الجهة القضائية المختصة، سواء تعلق الأمر بالقضاء الإداري أو القضاء العادي، لكن قبل كل هذا فإن أعمالها عبارة عن تصرفات قانونية أو أي تصرف بإرادة منفردة وهي القرارات أو بواسطة رابطة تعاقدية كالعقود وهذا يبرر وجوب الرقابة القضائية عليها حفاظا على مبدأ المشروعية ضمن مفهوم سلطة تراقب سلطة أخرى. وحتى ولو أخذنا بمبدأ بالاستثناءات الواردة على مبدأ المشروعية كأعمال السيادة،⁽²⁾ والظروف الاستثنائية التي تخرج عن رقابة القضاء، فإننا نجد أن القرارات التي تصدرها سلطات الضبط المستقلة لا تعتبر عملا حكوميا ولا مفادها باعنا سياسيا، وهما الركيزتان الأساسيتان لأعمال السيادة وهو أمر مستبعد عن وظيفة الضبط الاقتصادي وبالتالي وجب الخضوع المطلق للرقابة القضائية لأعمال سلطات الضبط المستقلة دون استثناء.

(1) جوهرة بركات، مرجع سابق، ص13.

(2) "تعتبر نظرية أعمال السيادة من وضع القضاء الإداري الفرنسي ممثلا في مجلس الدولة الذي رفض التصدي لبعض الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية وأطلق عليها أعمال السيادة وقد ارجع جانب من الفقه سر ظهور هذه النظرية إلى السياسة الحكيمة والمرنة التي تمتع بها مجلس الدولة الفرنسي والذي عرف كيف يتخطى الحاجز ولم يجرؤ على إلغاء بعض الأعمال التي صدرت عن الحكومة حفاظا على استمرارية وبقائه" عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، جسور للنشر والتوزيع الجزائر، سنة 2013، ص ص46،45.

إلا انه يسجل لبس حول وجود نص قانوني سواء في القوانين المنشئة أو المنظمة لسلطات ضبط النشاط الاقتصادي، يحدد نطاق اختصاص القاضي الإداري بالنظر في دعاوى مسؤولية هذه السلطات، خصوصا منها دعوى التعويض التي يرفعها العون الاقتصادي المتضرر من القرارات غير المشروعة هذا ما يثير إشكالا قانونيا كبيرا باعتبار أن هذه الهيئات حين إصدارها لقراراتها يمكن أن تلحق أضرارا بالغير، إذ لا يكفي إلغاء القرار بل نحتاج في كثير من الأحيان إلى جبر الضرر،⁽¹⁾ لذا نستند على القواعد العامة ممثلة في أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية 08-09،⁽²⁾ السالف الذكر، والتي يكون فيها الاختصاص أمام القضاء الإداري طبقا لأحكام المادتين 800 و801 من هذا القانون فحسب نص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية فان : " المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية، تختص بالفصل في أقل درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها"⁽³⁾، كما جاء في المادة 801 من ذات القانون فتنص على انه : " تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في :

- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة

عن:

- الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية.

- البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية.

- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.

- دعاوى القضاء الكامل.

- القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة.⁽⁴⁾

⁽¹⁾ Rachid Zouaïmia, Droit de la régulation économique en Algérie Op_cit, pp178 179

⁽²⁾ القانون 08-09 المتضمن ق.ا.م.ا، مصدر سابق.

⁽³⁾ المادة 800 من نفس المصدر.

⁽⁴⁾ المادة 801 من نفس المصدر.

في نظرنا فإن القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة يمكن إدراجها ضمن طائفة الهيئات السالفة الذكر، على أساس عدة مؤشرات تشير إلى ذلك من بينها نذكر:

- أن النصوص المنظمة والمنشئة للسلطات الإدارية المستقلة تنص صراحة على خضوعها لرقابة مجلس الدولة.

- إشارة النصوص التأسيسية إلى خضوع سلطات الضبط المستقلة لقواعد المحاسبة وبالتالي للأحكام المتعلقة بتنظيم الصفقات العمومية، كمجلس المنافسة المسجل في أولويات مصالح وزير التجارة، ويخضع للقواعد المطبقة على ميزانية الدولة.⁽¹⁾

وعليه، نخلص إلى القانون العضوي رقم 98-01 السالف ذكره آنفاً، له دور مهم في إخضاع السلطات الإدارية المستقلة للرقابة القضائية، كما هو معروف فإن القانون العضوي يعتبر تفسيراً لأحكام مادة معينة من الدستور وبالتالي يمكن التمسك به كأساس للرقابة القضائية على هذه السلطات وهو ما تطرقنا إليه آنفاً، ليفتح المجال أمام التشريع لتكريس هذه الرقابة القضائية، بداية وأساساً من القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فبصدور هذا القانون نص المشرع بموجب نص المادة 901 على ما يلي: " يختص مجلس الدولة كدرجة أولى، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الصادرة عن السلطات المركزية⁽²⁾ .

كما يمكن الاعتراف التشريعي بالرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة من خلال النصوص المنشئة والمنظمة للسلطات الإدارية المستقلة، وهذا بعد اعتبار القانون العضوي 98-01 أساس هذه الرقابة القضائية، ومن نماذج هذه النصوص حسب مجال كل سلطة ضبط نذكر:

أولاً: في مجال الإعلام

من بين السلطات الخاصة بهذا المجال نجد سلطة ضبط السمعي البصري،⁽³⁾ وسلطة ضبط الصحافة المكتوبة، غير أن هذه الأخيرة لم يحدد المشرع الجزائري مدى إمكانية الطعن في قراراتها من

(1) المادة 17 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة معدل ومتمم، مصدر سابق.

(2) القانون رقم 08-09 المتضمن ق.ا.م.ا، مصدر سابق.

(3) القانون رقم 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري، مصدر سابق.

عدمه ما يجعلنا نطبق أحكام القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة تنظيمه وعمله باعتبارها سلطة إدارية⁽¹⁾.

ثانيا: في المجال المصرفي والمالي

نجد أن المشرع الجزائري نص صراحة على خضوع سلطات ضبط هذا القطاع لرقابة مجلس الدولة والمتمثلة في مجلس النقد والقرض،⁽²⁾ واللجنة المصرفية،⁽³⁾ ولجنة مراقبة عمليات البورصة، وهذا من خلال استقراء نصوصها التأسيسية.

ثالثا: في المجال الإقتصادي

في المجال الإقتصادي أنشئ أكبر عدد من الهيئات الضابطة لهذا النشاط، وعليه فإن القرارات الصادرة عنها تخضع لرقابة مجلس الدولة كأصل عام ومن بينها نجد: سلطات الضبط الخاصة بالمناجم والمحروقات، ولجنة ضبط الكهرباء والغاز، وسلطة ضبط البريد والمواصلات، أما مجلس المنافسة، فيتعلق الأمر حصرا بالطعن في قرارات رفض التجميع، وهو ما سيتم تبياناه لاحقا⁽⁴⁾.

وعليه فالملاحظ من خلال النصوص المنشئة والمنظمة لهذه السلطات نجد أن المشرع الجزائري كرس معالم الرقابة القضائية على نشاطاتها دون توحيد جهة الطعن القضائية، فتارة تحيل الإختصاص إلى القضاء الإداري ممثلا في مجلس الدولة، وتارة أخرى يحال الإختصاص إلى القضاء العادي كما هو الحال بالنسبة لمنازعات مجلس المنافسة، إضافة إلى ذلك فإن بعض النصوص التأسيسية، لم تحدد أصلا الجهة القضائية المختصة كما هو الحال في مجال الإعلام، مما يجعل التقاضي غامضا بين النصوص التأسيسية والقواعد العامة للبحث عن الجهة المعنية بالتوجه إليها في حالة وجود نزاع وهو ما

(1) صونيا نادية مواسة، مرجع سابق، ص 186.

(2) القانون رقم 14-04 المتعلق بالنشاط السمي البصري، مصدر سابق.

(3) الأمر رقم 10-04 المؤرخ في 26 غشت 2010 المتعلق بمجلس النقد والقرض، ج. ر. ج. ج، العدد 50 الصادرة في 01 سبتمبر 2010

المعدل والمتمم للأمر رقم 03-11، مصدر سابق.

(4) صونيا نادية مواسة، مرجع سابق، ص 186.

لا يخدم مصلحة المتعاملين الإقتصاديين، التي تحتاج إلى السرعة في حال النزاعات لتحقيق الفعالية الإقتصادية.

الفرع الثالث:

مضمون الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

يعتبر مبدأ المشروعية أحد المبادئ الأساسية الواجبة الإحترام في قرارات الإدارة، ولا ريب أن خضوع الإدارة للقانون يمثل أهم نتائج مبدأ المشروعية،⁽¹⁾ فكان من نتيجة إتساع نشاط الإدارة العامة تعارض نشاطها في بعض الأحيان مع المفهوم الضيق لهذا المبدأ الذي يحد ويقيد نشاطها، ما دفع بالمشرع إلى منح إمتياز يسهل لها مهامها والمتمثل في السلطة التقديرية.

من هنا بدت ضرورة وجود رقابة قضائية حديثة تعمل بصورة مجدية وفعالة تتماشى وهذه السلطات، والمقصود بها السلطات الإدارية المستقلة وما تتمتع من إختصاصات وصلاحيات، وبالتالي ضمان عدم مخالفتها للقانون.

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة بما فيها سلطات الضبط القطاعية، سلطات إدارية، بحسب تكييف أغلب النصوص القانونية المنشئة لها، مما يستوجب ضرورة إخضاعها لرقابة القضاء الإداري كأصل عام مثلها مثل بقية السلطات الإدارية الكلاسيكية⁽²⁾.

وإنطلاقاً من إستحداث السلطات الإدارية المستقلة والذي يعبر عن الوجه الجديد لتدخل الدولة - بإعتبارها سلطة عامة - في قطاعات حساسة، فإن مبدأ المشروعية بمفهومه التقليدي لم يعد المبرر الوحيد لتدخل القضاء بل أصبح للتناسب والملاءمة نصيب في ذلك والذي بدوره يعد اساس مبدأ المشروعية.

¹ آدم أبو القاسم أحمد إسحاق، الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية، دراسة تأصيلية، دار الكتب القانونية، مصر، سنة 2014، ص11.

² موسى رحومني، مرجع سابق، ص 03.

وهذا بالنظر إلى القرارات التي تصدرها هذه الهيئات بمناسبة وظيفتها الضبطية لاسيما منها المتعلقة بالقرارات التنظيمية ذات الطابع القمعي،⁽¹⁾ حيث أصبح للقاضي الإداري سلطة واسعة في تقدير الواقعة من حيث أهميتها ومدى تناسبها وملاءمتها للقرار الذي أصدرته الإدارة ومنها السلطات الإدارية المستقلة والتي هي موضوع دراستنا، فقد أطلق عليها القضاء الإداري الفرنسي إسم رقابة التناسب والملاءمة للقرار الإداري كأساس لمضمون الرقابة الحديثة على السلطة التقديرية.

فالسطة التقديرية يراد بها ترك المشرع للإدارة (السلطات الإدارية المستقلة) قسطا من الحرية في مباشرة نشاطها، فلا يفرض عليها سلوكا معيناً تلزمه في تصرفها ولا تحيد عنه.

وعلى ذلك فإن الإدارة في هذا المجال المتروك لها تكون حرة في إتخاذ قرار ما أو الإمتناع عن إتخاذه أو في إختيار الوقت المناسب للعمل أو السبب الملائم له، أو تحديد محله أو شكله أو الغاية المقصودة منه،⁽²⁾ وهي الأهداف التي وجدت من أجلها سلطات الضبط المستقلة، ولكن هناك قيودا عامة بالنسبة للغاية من التصرف الإداري يجب على هذه السلطات أن تتوخاه في كل تصرفاتها وهو تحقيق الصالح العام وما يضمن حقوق الأفراد، فإذا إنخرفت عن هذه الغاية كان للقضاء بسط رقابته على هذه التصرفات، فرقابة التناسب والملاءمة تعتبر من الأساليب الحديثة لرقابة القضاء في ظل إستحداث ووجود هيئات وسلطات إلى جانب السلطات التقليدية وهو ما نتناوله فيما يلي:

أولاً: فكرة التناسب في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة

نتطرق فيه إلى تعريف التناسب، ثم نبين الأساس القانوني له، فيما يلي:

1- تعريف التناسب:

يعرف الفقيه فيدل التناسب بأنه: "ذلك السلوك الذي تلتزم الإدارة بموجبه ألا تفرض على الأفراد أعباء أو أضراراً أكثر مما تتطلبه مهمة المحافظة على المصلحة العامة"⁽³⁾.

(1) فيصل نسيعة، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، فرع القانون العام تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، سنة 2012-2013، ص 185.

(2) سيف ناصر علي الحيمي، مرجع سابق، ص 29.

(3) "وجب التناسب بين الفعل ورد الفعل"، المرجع نفسه، ص 350.

كما عرفه مصطفى فهمي أبو زيد بأنه: " عندما ييسط القضاء الإداري رقابته على السبب في القرار الإداري، فيما يتعلق بالمرحلة الثالثة منه (رقابة التناسب)، فهو يتحقق مما إذا كان هناك تناسب بين السبب والإجراء المتخذ أي ما إذا كانت هذه الوقائع كافية لتبرير القرار المتخذ⁽¹⁾ ".

2- الأساس القانوني لفكرة التناسب في القرارات القمعية:

من خلال التعريف الأخير يمكن القول أن مبدأ التناسب يعني تقدير الواقعة في أهميتها ومدى تبريرها للقرار الذي أصدرته الإدارة، حيث أصبح واقعا ملموسا أمام القضاء الإداري، والذي بدوره يدفعنا إلى البحث في مسألة الأساس القانوني لهذا المبدأ، والذي نجد له سند فقهي متمثل في فكرة التدرج في ذكر الجزاءات لتبرير رقابة القاضي الإداري على التناسب بإعتبارها أساسا قانونيا لها⁽²⁾.

فالسند الفقهي يرى أن قصد المشرع من تدرج الجزاءات الإدارية (القرارات القمعية) أن يقاس الجزاء بمقدار المخالفة المقترفة⁽³⁾.

وهو ما أقره المشرع الفرنسي، حيث قضى المجلس الدستوري في فرنسا بأنه لا يقتصر مبدأ التناسب على الجزاءات الجنائية، وإنما يمتد تطبيقه إلى كل جزاء يتسم بصفة الردع حتى لو أعلن بواسطة سلطة غير قضائية، وهو ما أكده مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 14 جوان 2002، حيث إعتبر مبدأ التناسب شرطا جوهريا لصحة الجزاء الإداري، لاسيما فيما يتعلق بالغرامة بشكل يتناسب مع قدر الضرر المترتب على المخالفة الإدارية⁽⁴⁾.

أما فيما يخص المشرع الجزائري، نجده هو الآخر إعتد مبدأ التدرج في الجزاءات ولم يغفل هذه النقطة في العديد من النصوص القانونية، ومنها سلطة ضبط البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية وهذا بموجب نص المادة 35 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة للبريد والاتصالات السلكية

(1) فيصل نسيغة، مرجع سابق، ص 186.

(2) المرجع نفسه، ص ص 187 188

(3) مايا محمد نزار أبودان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، ط.1، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، سنة 2010، ص 55.

(4) محمد أمين مصطفى، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري ظاهرة الحد من العقاب، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، سنة 2008 ص ص 277، 278.

واللاسلكية المعدل والمتمم السالف الذكر،⁽¹⁾ إذا لم يلتزم متعامل مستفيد من رخصة إقامة وإستغلال شبكات عمومية للإتصالات بالشروط التي تفرض عليه من خلال النصوص القانونية حيث تقوم سلطة الضبط بمقتضى مبدأ التدرج في الجزاءات بإعذار المتعامل كمرحلة أولى، ثم يقوم الوزير المكلف بالإتصالات بإصدار قرار يعلن فيه المبررات بإقتراح من سلطة الضبط لإجراءات عقابية بالتدرج وهو ما فسرناه سابقاً، هنا نلاحظ كيف أن المشرع الجزائري من خلال هذا المثال قد تبني فكرة التدرج في الجزاءات الإدارية مع إحترام مبدأ التناسب بين الخطأ والجزاء من خلال إعطاء المخالف أكثر من فرصة لمراجعة خطئه لتصوب إليه العقوبة المناسبة كمرحلة أخيرة حسب نص المادة 36 من القانون أعلاه وهي السحب الكلي والنهائي للرخصة⁽²⁾.

كما يؤكد العميد " فيدل " بقوله: أن القاضي الإداري لا يزال قاضي المشروعية وهي القواعد التي ينشئها القاضي، وأن الحدود بين السلطة المقيدة والسلطة التقديرية يضعها القاضي بنفسه، بحيث يستطيع أن يضيف الملاءمة إلى المشروعية إعمالاً لسلطته الإنشائية، فوجود سلطات إدارية مستقلة تتمتع باختصاص إصدار قرارات بموجب سلطتها التقديرية التي منحها إياها المشرع، يقابلها الدور المنشئ للقاضي الإداري.

ويعتبار القانون الإداري حديث النشأة ومرن وغير مقنن ويعتمد على إجتهدات القضاء لذلك يوصف بأنه قانون قضائي، وعليه فإن القاضي الإداري يتمتع بسلطات واسعة لجدية المشاكل (المنازعات) وحدثتها، والتي قد لا يجد لها قاعدة قانونية واضحة تحكمها في كثير من الأحيان مما يدفعه إلى البحث عن حل لها وقد تصل هذه السلطة إلى حد إنشاء قواعد قانونية جديدة وتقريرها من خلال سلطته في تفسير إرادة المشرع الصريحة أو الضمنية وهو ما يؤكد العميد " فيدل " في قوله أعلاه⁽³⁾.

(1) المادة 35 من القانون 200-03 المتعلق بالبريد والاتصالات السلكية واللاسلكية المعدل والمتمم، مصدر سابق.

(2) المادة 36 من نفس القانون.

(3) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، سنة 2006، ص 184.

ثانيا: مبدأ الملاءمة في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة

قبل التطرق لهذا المبدأ تقتضي منا الدراسة تحديد تعريف الملاءمة ثم علاقتها بفكرة التناسب.

1- تعريف الملاءمة:

إن البحث عن مفهوم الملاءمة يجرنا إلى ما مدى تبرير حق القاضي الإداري في فرض رقابته على الأعمال الإدارية، والتي تصنف ضمنها أعمال سلطات الضبط المستقلة بوصفها وإعتبارها " سلطات إدارية "، خاصة وأنه في ظل المذهب المقيد والذي يعتبر أن القاضي الإداري هو قاضي مشروعية.

تعني ملاءمة القرار للوقائع، أي مدى التناسب بين الوقائع التي إستندت إليها السلطة الإدارية لإصدار قرارها، ومضمون القرار الذي أصدرته، حيث يمكن القول إن الرقابة القضائية على ملاءمة القرار للوقائع تمثل أقصى مراحل التطور الذي وصلت إليه الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، حيث تبلغ السلطات التي يمتلكها القاضي الإداري في مواجهتها حدا من الإتساع لم تبلغه في وجه آخر من أوجه الطعن بالإلغاء،⁽¹⁾ ومن أمثلة ذلك إمتداد نطاق الرقابة القضائية لمجلس الدولة الفرنسي على السبب إلى مرحلة ثالثة تتمثل في رقابته على تقدير السلطة الإدارية لمدى الخطورة الناجمة عن الوقائع التي واجهتها، وهل هي إختارت القرار الملائم الذي يتناسب مع هذه الواقعة أم لا؟⁽²⁾

إنطلاقا من أنه لا يوجد تناقض بين رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة، وأنه لا تجوز رقابة ملاءمة بشكل مستقل عن رقابة المشروعية مما يؤكد أن الملاءمة تعد عنصرا من عناصر المشروعية⁽³⁾.

إجمالا يتضح لنا أن القصد من الملاءمة ليس تقدير الإدارة لملاءمة إقدامها على التصرف أو الإمتناع عنه فحسب، بل إختيار الإجراء الملائم الذي يتفق مع أهمية الموضوع والوقت المناسب له. حيث إعتبر البعض أن المقصود بالملاءمة والتناسب هو معنى واحد، ولكن في الأصل يوجد إختلاف بين هذين المبدأين، إلا أن هذا الإختلاف تلازمه علاقة، وجب علينا تحديدها فيما يلي:

(1) سيف ناصر علي الحيمي، مرجع سابق، ص 334.

(2) المرجع نفسه، ص 335.

(3) عبد العالي حاحة ، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، سنة 2005، ص

2- علاقة التناسب بالملاءمة:

أشرنا سابقا إلى التناسب بأنه توافق الإجراء المتخذ مع سبب القرار، وأنه توافق في أحد جوانب القرار الإداري فقط وليس في كل جوانبه، وكما عرفنا الملاءمة بأنها التصرف الذي يكون مناسبا أو موافقا أو صالحا من حيث الزمان والمكان، والظروف والإعتبارات المحيطة به⁽¹⁾.

كما يرى الدكتور محمد عبد العال " أن الملاءمة ليست هي التناسب، وأنه كغيره من الوقائع والحالات الأخرى التي تنفرد الإدارة بتقديرها، ذلك أن رقابة القضاء الإداري للقرار أو التصرف الصادر من جهة السلطة الإدارية تقف عند التحقق من وجود تناسب صحيح لهذا القرار (أي التدرج في فرض الجزاءات الإدارية مثلا)، أما أهمية السبب أو خطورته متى قام، فمن ملاءمة الإدارة التي تخضع لسلطتها التقديرية "⁽²⁾.

ثالثا: تطبيقات القضاء لرقابة الملاءمة والتناسب

بدأ مجلس الدولة الفرنسي رقابته على ملاءمة القرارات الصادرة في مجال الضبط الإداري عام 1907، حينما أصدر المجلس حكمه في قضية شركة " الفيلهارموني " الموسيقية، والتي ألغى فيها المجلس قرار العمدة (Fumay) برفض الترخيص لشركة بممارسة مهنتها بحجة المحافظة على النظام العام، حيث وجد مجلس الدولة الفرنسي أن الوقائع التي إستند إليها القرار المذكور ليست من شأنها الإخلال بالنظام العام⁽³⁾.

أما بالنسبة للقضاء الإداري الجزائري، حيث إعتد على عنصر الملاءمة ومثال ذلك قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في قضية ب.م. ضد وزير الداخلية، حيث راقب المجلس الأعلى مدى ملاءمة

(1) فيصل نسيغة، مرجع سابق، ص 192.

(2) محمد حسين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1971، ص 72.

(3) سيف ناصر علي الحيمي، مرجع سابق، ص 336.

الجزء التأديبي مع المخالفة المرتكبة وإنتهى إلى أن الإدارة كانت محقة في تقديرها مدى التناسب بين المخالفة والجزاء⁽¹⁾.

وعلى الرغم أن هذا الحكم متعلق بجزاء تأديبي إلا أنه يقدم لنا نموذجاً لتبني القضاء الإداري في الجزائر لفكرة الملاءمة والتناسب في قرارات الإدارة ويستطيع المتضرر الإعتماد عليها لإلغاء القرار المتضمن الجزء الإداري، والذي ينطبق بدوره على القرارات ذات الطابع الجزائي الصادر عن سلطات الضبط المستقلة والمتمثلة في القرارات التأديبية التي أقرتها النصوص المنشئة لهذه الهيئات.

فلو أخذنا بمجلس المنافسة في الجزائر كمثال على ذلك، حيث يظهر قانون المنافسة دور هذا الأخير في إتخاذ القرارات الخاصة بالتجميعات الإقتصادية⁽²⁾، وذلك بموجب المادة 19 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة السالف الذكر، وفي الميعاد الذي حددته المادة 17 من نفس الأمر⁽³⁾.

فبعد إستكمال مجلس المنافسة بإعتباره سلطة إدارية مستقلة، لإجراءات تقييم مشروع التجميع (أي ملاءمة مشروع التجميع)، حول له المشرع إمكانية إتخاذ القرار بقبول التجميع أو رفضه، إلا أنه لم ينص القانون على التخصيص الضمني في حالة تجاوز المدة من طرف مجلس المنافسة⁽⁴⁾.

فيعتبر موقف المشرع الجزائري مساساً لمصلحة المؤسسات المعنية، إلا أنه على الرغم من رفض مجلس المنافسة، يمكن الترخيص من طرف الحكومة، حيث أن المشرع الجزائري لم يقيد الأطراف في تحديد أولوية طلب الترخيص من الحكومة وحق اللجوء إلى القضاء كمرحلة أخيرة مع الحرص على عدم تجاوز ميعاد الطعن القضائي⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى رقم 42568 الصادر بتاريخ 07-12-1985، المجلة القضائية، العدد 01، تصدر عن قسم المستندات والنشر المحكمة العليا، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، سنة 1990، ص 215.

⁽²⁾ كمال آيت منصور، دور مجلس المنافسة في مراقبة التجميعات الإقتصادية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد 02، مجلد رقم 12، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، سنة 2015، ص ص 156، 155.

⁽³⁾ المادتين 17 و 19 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة معدل ومتمم، مصدر سابق.

⁽⁴⁾ شرواط حسين، مرجع سابق، ص ص 83، 84.

⁽⁵⁾ كمال آيت منصور، مرجع سابق، ص 185.

فعلى أساس المادة 21 من الأمر 03-03 يقوم ترخيص الحكومة على المصلحة العامة والتي يمكن أن تتعدد أوجهها، وهي الحالات التي لم يراعي فيها مجلس المنافسة هذه الأهداف، وذلك بعدم صحة مبدأ الملاءمة للقرار المتخذ من طرفه، وبالتالي يمكن للسلطة التنفيذية أن تحل محله في تحقيق ذلك أو تدخل القضاء بواسطة رقابة الملاءمة والتناسب لإنصاف المعنيين بقرار الرفض.

المطلب الثاني:

ازدواجية الاختصاص القضائي في الفصل في منازعات السلطات الإدارية المستقلة

لقد أدى إنشاء السلطات الإدارية المستقلة إلى انفجار تحديد الاختصاص القضائي، وذلك بسبب الغموض في تحديد الجهات القضائية التي تخضع لها منازعاتها، بالرغم من أن القاعدة العامة تمنح الاختصاص الأصلي للقضاء الإداري.⁽¹⁾

فالطابع الإداري لهذه السلطات يخول اختصاص النظر في دعاوي مشروعية أعمال هذه السلطات للقاضي الإداري.

فبعد الإقرار بأهمية الرقابة القضائية على نشاط السلطات الإدارية المستقلة ونفي الحصانة عنها تطبيقاً لمبدأ المشروعية وسيادة القانون، وتبقى مسألة تطبيق وتجسيد هذه الرقابة، تواجه عقبات وإشكالات عملية، لا سيما في ظل الازدواجية القضائية.

ففي الوقت الذي يسعى فيه المشرع الجزائري لتحقيق الفعالية من خلال وحدة القاضي من جهة ومن جهة أخرى فان القضاء الإداري هو الجهة الطبيعية والمنطقية المختصة برقابة مشروعية القرارات الإدارية العقابية الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة (الفرع الأول)، إلا أن موضوعية المشرع الفرنسي أوقعته في التشتت والتعقيد⁽²⁾، حيث عمد المشرع الجزائري ولاية الاختصاص بالنظر في المنازعات المرتبطة بالسلطة القمعية لمجلس المنافسة للقضاء العادي مما يعد ذلك خروجاً عن المألوف المعمول به، واستثناء من القاعدة العامة (الفرع الثاني).

(1) حميد زايد، السلطات الادارية المستقلة بين السلطة القمعية ورقابة القضاء، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، يومي 13 و14 نوفمبر 2012، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالم، ص 03

(2) راضية شيبوتي، مرجع سابق، ص 276.

الفرع الأول:

الاختصاص الأصلي للقضاء الإداري

نظرا للطابع الإداري الذي أضفاه المشرع الجزائري على السلطات الإدارية المستقلة بما فيها المجال الإقتصادي، فإن الطعن في قراراتها كأصل عام يكون أمام القضاء الإداري، وهذا باعتباره القاضي الطبيعي للإدارة في كل ما تتخذه من تصرفات، في إطار ممارسة نشاطها الضبطي ولا تصالها بالمرفق العام الإداري⁽¹⁾.

وما يميز المنازعات التي تدخل في اختصاص القاضي الإداري كون أحد أطرافها شخص عام يخضع للقانون العام، أي أن اختصاصه يقوم على أساس المعيار العضوي (أولا)، كما يختص القاضي الإداري بالمنازعات ليس فقط بالنظر إلى أطراف المنازعة بل قد يمتد لموضوع النزاع الذي يتصل بالقانون الإداري، فكما كان متصلا بهذا الموضوع كان الإختصاص للقاضي الإداري ويتعلق الأمر بالموضوع (ثانيا).

أولا: الاستناد على المعيار العضوي:

قصد إعطاء حجة أكبر لهذا الاستناد فإنه يقتضي منا التطرق لمفهوم المعيار العضوي، ثم التأسيس لكفاية هذا المعيار لمنح الإختصاص للقاضي الإداري.

1- تعريف المعيار العضوي:

يمكن اعتبار المعيار العضوي من أبسط المعايير المعتمدة لتحديد اختصاص القاضي الإداري بالنظر في موضوع النزاع المطروح أمامه فبمجرد أن تكون إحدى الهيئات الواردة في المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية السالف الذكر، طرفا في النزاع مع مراعاة الاستثناء الوارد في المادة 802 من القانون نفسه⁽²⁾.

⁽¹⁾ Rachid Zouaïmia et Marie-Christine Rouault, Droit administratif, Berti édition, Alger, 2009, pp 229 230.

⁽²⁾ قانون 08-09 يتضمن ق م ا، مصدر سابق.

ومنه يتضح أن المقصود بالمعيار العضوي حتمية الإعتماد على صفة الجهة وفي مجال اختصاص القاضي الإداري التركيز على صفة الجهة الإدارية صاحبة النشاط الإداري وطرف المنازعة الإدارية دون الإعتبار لموضوع النشاط محل النزاع، وهو ما ذهبت إليه محكمة التنازع، حيث عبرت على قناعتها بشكل صريح وفضيح بكفاية المعيار العضوي مؤكدة على أن " حضور شخص معنوي من أشخاص القانون العام طرفا في النزاع يكفي لجعل القاضي الإداري مختصا للفصل فيه⁽¹⁾ .

2- مدى كفاية المعيار العضوي لاختصاص القاضي الإداري:

لإبراز مدى كفاية المعيار العضوي لمنح الإختصاص للقاضي الإداري، كان لزاما علينا التطرق لموقف بعض فقهاء القانون من الاستناد على هذا المعيار، بالإضافة إلى موقف القضاء.

أ) موقف الفقه من المعيار العضوي:

إن القواعد المحددة للاختصاص النوعي لمجلس الدولة والمقصود به القضاء الإداري أقرها المشرع الجزائري بقاعدتين أساسيتين، الأولى بموجب المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 السالف الذكر، والثانية أقرت بقانون عادي بموجب المادة 901 من القانون 08-09 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية السالف الذكر.

وحسب رأي الأستاذ عمار بوضياف في الموضوع، حيث قال: " كان من الأفضل بنظرنا وتفاديا لأي مخالفة لنصوص دستورية ومخالفة لقوانين عضوية والمحافظة على حجيتها ومكانتها وقدسيتها، أن يقتصر المشرع على قانون الإجراءات المدنية والإدارية مع إعادة صياغة المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01، حرفيا ودون تغيير، وهو يرسم قواعد الإختصاص النوعي لمجلس الدولة"⁽²⁾ .

كما يرى الأستاذ نصر الدين بن طيفور أن: " إن اختصاص القاضي الإداري على مستوى مجلس الدولة وفق نص المادة 172 من الدستور لا يدع أي مجال للشك في أن تنظيم مجلس الدولة وعمله

(1) رمضان غناي، " عن موقف محكمة التنازع من كفاية المعيار العضوي لتحديد اختصاص القاضي الإداري"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، عدد 01، سنة 2011، ص 319.

(2) عمار بوضياف، المعيار العضوي وإشكالاته القانونية، دفاثر السياسة والقانون دورية دولية متخصصة محكمة في القانون والعلوم السياسية، المجلد 3 عدد 05، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، يونيو 2011، ص 13.

واختصاصه يكون بموجب قانون عضوي وهو ما حصل بصدر القانون العضوي رقم 01-98، وحيث كان منتظرا في القانون رقم 08-09 المتعلق بالإجراءات المدنية والإدارية، وهو مجرد قانون عادي ولا يعدل به القانون العضوي لا بالإضافة ولا بالنقصان، وإلا عد العمل غير دستوري لمخالفة المادة 172 السالف الذكر، من الدستور⁽¹⁾.

ب) موقف القضاء من الأخذ بالمعيار العضوي:

اعتبر القضاء الفرنسي سلطات الضبط المستقلة ذات طابع إداري وفق المعيار العضوي، وبالتالي فإن الأعمال الصادرة عنها تخضع لاختصاص القاضي الإداري مثلها مثل الأعمال الإدارية التقليدية وكذلك ما ذهب إليه المجلس الدستوري الفرنسي حين أقر في حكمه المتعلق بمجلس المنافسة الفرنسي بالطابع الإداري لهذا الأخير نافية عنه الطابع القضائي، وهو نفس ما سار عليه القضاء الإداري الجزائري بمناسبة قراره الصادر في قضية يونيك بنك ضد محافظ بنك الجزائر بتاريخ 08-05-2001 .

ثانيا: الاستناد على المعيار الموضوعي:

من خلال ما تطرقنا إليه آنفا اتضح لنا أن المعيار العضوي كان هو الغالب في تطبيقات القضاء الإداري الفرنسي لمدة زمنية طويلة، غير أنه ونظرا للتطور الذي عرفه القانون الإداري بدأ القضاء الفرنسي يطبق المعيار المادي أو الموضوعي، وهذا الأخير الذي يركز على طبيعة النشاط التي تستمد من معيار المرفق العام أو معيار السلطة العامة⁽²⁾.

حيث يتمتع القاضي الإداري بالاختصاص على أساس المعيار الموضوعي معتمدا على تقنيات يمكن إجمالها كما سبق ذكره في معيارين، معيار السلطة العامة أو معيار المرفق العام ليحدد في الأخير معيار القانون الواجب التطبيق.

(1) نصر الدين بن طيفور، ملاحظات حول قواعد الإختصاص النوعي للمحاكم الإدارية ومجلس الدولة، المجلة النقدية للعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزوزو، العدد 02، السنة 2011، ص 111.

(2) عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2013، ص 258.

1- معيار المرفق العام:

إن المرفق العام هو النشاط الذي تتولاه الدولة أو الأشخاص العامة الأخرى مباشرة أو تعهد به إلى جهة أخرى تحت إشرافها ومراقبتها وتوجيهها وذلك لإشباع حاجات ذات نفع عام تحقيقاً للصالح العام.

فقد قام القانون الإداري على فكرة المرفق العام حتى أصبح يقوم على اعتبار المرفق العام ومقتضيات سيره المبرر الوحيد لوجود نظام قانوني خارج عن المألوف في قواعد القانون الخاص،⁽¹⁾ كل هذا بغرض أن كل نشاط تقوم به الإدارة والهيئات العامة ويستهدف إشباع الحاجات ذات المصلحة العامة وتقوم السلطات الإدارية المستقلة بحماية النظام العام الإقتصادي.

إلا أنه رغم النجاح الكبير الذي حققته نظرية المرفق العام كأساس لاختصاص القضاء الإداري إلا أنها لم تلبث أن تراجعت بفعل تطور الحياة الإدارية، وأسباب أخرى كظهور مرافق عامة ذات نفع عام يديرها الأفراد أو أشخاص اعتبارية⁽²⁾.

كل هذه التطورات زادت من صعوبة تحديد مضمون المرفق العام، مما أدى بالفقه والقضاء إلى البحث عن معيار آخر يحدد الإختصاص فبالرغم من اعتماد هذه النظرية - المرفق العام - كأساس إلا أنها لم تعد كافية لتحديد نطاق تطبيق القانون الإداري واختصاص القضاء الإداري.

2- معيار السلطة العامة:

إن الإدارة بصفة عامة والسلطات الإدارية المستقلة بصفة خاصة تتصرف كسلطة عامة، وذلك في الحالات التي تستعمل فيها صفة السلطة، والتي تتضمن قواعد قانونية غير مألوفة في القانون الخاص، حيث يعود الإختصاص في منازعاتها للقاضي الإداري على مستوى مجلس الدولة، أي يرتبط الإختصاص بنوع التصرف الذي قامت به هذه الهيئات على أنه من أعمال السلطة العامة أو غير ذلك يؤكد على الأخذ بالمعيار المادي الموضوعي⁽³⁾.

(1) علاء الدين عشي، مدخل القانون، ط1، مرجع سابق، ص 32، 33.

(2) المرجع نفسه، ص 34.

(3) مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج1، د.م.ج، الجزائر، سنة 2005، ص 119.

غير أن هذا المعيار وحده أعتبر غير كاف وغير دقيق حسب الفقهاء ذلك أن نشاط الإدارة العامة بما فيها سلطات الضبط الإقتصادي يكون في أحيان كثيرة مزيجاً بين أعمال السلطة وأعمال التسيير، وهذا ما يصعب التمييز بينهما⁽¹⁾.

وخلاصة لما سبق يمكن تحديد المعيار أو القانون الواجب التطبيق بالنظر إلى موضوع النزاع الذي يعتبر العامل الحاسم في تحديد القاضي المختص للفصل في النزاع ويتجلى ذلك من خلال التمييز بين التصرفات الإدارية المنعزلة والتصرفات الإدارية المستمرة، ومنه يمكن القول بأن المعيار العضوي يقوم على أساس اختصاص القاضي الإداري المنصب على أعمال وتصرفات هذه السلطات الإدارية المستقلة سواء كانت قراراتها تنظيمية أو فردية أو كانت أعمال مادية أو تصرفات اتفافية⁽²⁾.

من خلال النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة يتبين لنا أن المشرع الجزائري خول حق النظر والفصل في الطعون المقدمة ضد قرارات السلطات الإدارية المستقلة لمجلس الدولة، نذكر منها - القانون المتعلق بالنقد والعرض الذي يخضع القرارات الصادرة عن اللجنة المصرفية للطعن فيها بالإلغاء أمام مجلس الدولة⁽³⁾.

- القانون المتعلق بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية والذي يخضع للقرارات الصادرة عن مجلس سلطة الضبط للطعن فيها أمام مجلس الدولة⁽⁴⁾.

- القانون المنجمي الذي يخضع للقرارات الصادرة عن مجلس الإدارة للطعن فيها لدى مجلس الدولة⁽⁵⁾.

(1) نايل نبيل محمد، مرجع سابق، ص 20.

(2) خلوي رشيد، قانون المنازعات الإدارية تنظيم واختصاص القضاء الإداري، د.م.ج، الجزائر، سنة 2005، ص 327، 328.

(3) تنص المادة 107 من الأمر 03-11 المعدل والمتمم المتعلق بالنقد والقرض، مصدر سابق، على انه "تكون قرارات اللجنة المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتاً او المصفي والعقوبات التأديبية وحدها قابلة للطعن القضائي.... تكون الطعون من اختصاص مجلس الدولة".

(4) المادة 17 من القانون 03-200 المتعلق بالمواصلات السلوكية واللاسلكية السالف الذكر تنص على: "يجوز الطعن في قرارات مجلس سلطة الضبط أمام مجلس الدولة...".

(5) المادة 48 من القانون رقم 01-10 المنضمين قانون المناجم تنص على "يمكن الطعن في قرار مجلس الإدارة لدى مجلس الدولة"

- القانون المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بالقنوات الذي يخضع للقرارات الصادرة عن لجنة الضبط للطعن فيها لدى مجلس الدولة⁽¹⁾.

- قانون التأمينات كذلك تكون القرارات الصادرة عن لجنة الإشراف على التأمينات والتي تخص المتصرف المؤقت خاضع لرقابة مجلس الدولة⁽²⁾.

- قانون المنافسة الذي يخضع رفض التجميع الصادرة عن مجلس المنافسة للطعن فيها أمام مجلس الدولة⁽³⁾ وهو ما يدل على خضوع قرارات أخرى كاستثناء للقضاء العادي، والذي نتطرق إليه في الفرع الثاني .

الملاحظ أنه في حالة خضوع أية سلطة لرقابة القضاء الإداري، أدرج المشرع الجزائري بعد صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية، إجراء التظلم الإداري المسبق ضد القرارات الصادرة عن السلطات المركزية والمحلية المصنفة في المادة 801 منه، غير أن الوضع ليس كذلك بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة، حيث لم تشر النصوص المنشئة لها على إجراء التظلم الإداري المسبق كشرط لرفع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة، مما يجعلنا نقول أن غياب أي نص من النصوص الخاصة بالسلطات الإدارية المستقلة يشير إلى إلزامية أو حتى جواز التظلم الإداري المسبق، وبالتالي يؤدي بنا إلى تطبيق القواعد العامة الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تقضي بالزاميته، حيث لا استثناء إلا بنص⁽⁴⁾.

وحتى لو طبقنا القواعد العامة الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية من حيث إلزامية التظلم المسبق، نجد أنفسنا أمام إشكالية مواعيد الطعن المنصوص عليها في المادة 830 من القانون أعلاه والتي تقضي بوجوب رفع الدعوى خلال أجل شهرين (02) يبدأ من تاريخ تبليغ رفض التظلم

(1) تنص المادة 139 من القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بالقنوات السابق الذكر: "يجب أن تكون قرارات لجنة الضبط مبررة ويمكن لن تكون موضع طعن قضائي لدى مجلس الدولة".

(2) المادة 213 الفقرة 2 من القانون 06-04 المؤرخ في 20 فبراير 2006 يعدل ويتمم الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير 1995 والمتعلق بالتأمينات، ج ج ج، العدد 15 الصادر بتاريخ 12 مارس 2006 .

(3) المادة 19 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم السابق الذكر التي تنص على " يمكن الطعن في قرارات رفض تجميع أمام مجلس الدولة"
(4) Rachid Zouaïmia, Le Régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien, Revue de l'École nationale d'administration n :°1, Alger, 2005, pp12 13

الإداري، أو أربعة أشهر تبدأ من تاريخ تبدأ من تاريخ تبليغ التظلم في حالة سكوت الإدارة عن المتظلم أمامها عن الرد⁽¹⁾.

حيث أن مواعيد الطعن تختلف من سلطة إدارية إلى أخرى وبالتالي لا تتوافق مع القاعدة الأصلية المنصوص عليها في المادة 830 أعلاه.

لقد حدد المشرع مواعيد الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة في القوانين المنشئة لها منها:

- في المجال المصرفي تنص المادة 107 من الأمر 11-03 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم السالف الذكر، على أن ميعاد الطعن يكون خلال 60 يوماً يبدأ من تاريخ تبليغ القرار، وهو غير الميعاد الذي يتمثل في الحساب بالأشهر في قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁽²⁾.

- كذلك نجد الاختلاف في الميعاد في مجالي البورصة، فان قرارات الغرفة التأديبية للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة في ميعاد شهر واحد من تاريخ تبليغه⁽³⁾.

- أما في المجال المنجمي، فان قرارات مجلس الإدارة لسلطتي الضبط في الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والرقابة المنجمية، يمكن الطعن فيها أمام مجلس الدولة في ميعاد (30) ثلاثين يوماً ابتداءً من تاريخ تبليغها⁽⁴⁾ أمام مجلس الدولة، دون تحديد ميعاد الطعن مما يستلزم الرجوع إلى القواعد العامة بهذا الخصوص، وهي المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية السابق الذكر⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ تنص المادة 830 من ق ا م 1، على " يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدره القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه يعد سكوت الجهة الإدارية المتظلم أمامها عن الرد خلال شهرين (02) بمثابة قرار بالرفض يبدأ هذا الأجل من تاريخ تبليغ التظلم"، مصدر سابق.

⁽²⁾ سمير حدري، مرجع سابق، ص 149.

⁽³⁾ المادة 93 من المرسوم التشريعي 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، مصدر سابق.

⁽⁴⁾ المادة 48 من القانون 01-02 المتضمن قانون المناجم، مصدر سابق.

⁽⁵⁾ حميد زايددي، مرجع سابق، ص 07.

من خلال ما سبق فان اغلب السلطات الإدارية المستقلة تتميز بالطابع الإداري ونتيجة لذلك يعود الاختصاص بنظر الطعون المقدمة ضد قراراتها للقضاء الإداري، وهو ما تضمنه النصوص المنشئة لها، وكذلك تطبيقا لنص المادة 09 من القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم المتعلق بمجلس الدولة، يتحدد نطاقه اختصاص القاضي الإداري بإلغاء القرار المطعون فيه⁽¹⁾.

الفرع الثاني:

الاختصاص الاستثنائي للقضاء العادي

بالرجوع لقانون الإجراءات المدنية والإدارية نجد من حيث الأصل كرس المعيار العضوي كأداة لتوزيع الاختصاص بين جهة القضاء العادي والإداري، ومن جهة أخرى بين جهات القضاء الإداري ذاتها.

وتأسيسا على فكرة توزيع قواعد الاختصاص النوعي بين التشريع الخاص أي القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة والقانون المتعلق بالمحكمة الادارية،⁽²⁾ وقانون الإجراءات المدنية والإدارية يطرح الإشكال الآتي :

إلى أي مدى وفق المشرع الجزائري باعتماد المعيار العضوي في ضبط قواعد الاختصاص وتوزيعها بين جهتي القضاء العادي والإداري وهذا من خلال القوانين الأساسية ؟

ويتفرع عن هذا الإشكال الرئيسي العديد من الأسئلة منها :

هل المعيار العضوي حاسم في ضبط وتحديد قواعد الاختصاص النوعي ؟ وهل اتسم المعيار العضوي بالوضوح بيت القوانين الخاصة من جهة وقانون الإجراءات المدنية والإدارية من جهة أخرى؟⁽³⁾.

بالرجوع إلى مجلس المنافسة رغم اعتباره سلطة إدارية مستقلة فانه ينعقد الاختصاص بممارسة الرقابة على هذا الأخير للقاضي العادي وهي نفس السلطات الممنوحة للقاضي الإداري في هذا المجال ومنه،

(1) القانون العضوي 98-01 المعدل والمتمم المتعلق بمجلس الدولة، مصدر سابق.

(2) القانون العضوي رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن المحاكم الإدارية المضي في 30-ماي-1998، ج ر ج ج، العدد 37 الصادرة في 01-جوان-1998.

(3) عمار بوصياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول، ط، 1، مرجع سابق، ص ص 219، 220.

فقد يختص القاضي العادي في الطعون الخاصة بقرارات سلطات الضبط المستقلة وهي حالة استثنائية، وخير مثال على ذلك، نص المادة 63 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة السالف الذكر⁽¹⁾ والذي يشير صراحة إلى تحويل الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة حق النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات مجلس المنافسة، بالرغم انه هيئة إدارية بصريح القانون،⁽²⁾ وبالتالي فان تحويل مجلس قضاء الجزائر العاصمة بالنظر في الطعون المرفوعة ضد قرارات مجلس المنافسة والذي عرف صراحة أنه هيئة إدارية مستقلة بموجب المادة 09 من الأمر 03-03 المعدل والمتمم السالف الذكر، أمر منتقد ومخالف للأصل الذي يمنح لمجلس الدولة النظر في الطعون المرفوعة ضد الهيئات الإدارية بمقتضى القانون العضوي 98-01 السالف الذكر، وهو ما يثير الشك في دستورية الأمر 03-03 نظرا لتناقضه مع أحكام القانون العضوي أعلاه، وهو مساس كذلك بمبدأ تدرج القوانين، حيث أن القانون العضوي أعلى درجة من القانون العادي لاتصال الأول بالقواعد الدستورية فوحده القانون العضوي بإمكانه وضع استثناءات للاختصاص الأساسي لمجلس الدولة وليس القانون العادي⁽³⁾.

الحقيقة أنه لا توجد قاعدة أخرى لا تدخل في مجال تدرج القوانين والنظم المعمول بها، وإنما تكمن في ظاهرة التقليد الإيمائي من القوانين الفرنسية ويظهر جليا في نقل أحكام القانون التجاري الفرنسي فيما يتعلق بالمنافسة، غير أن الأمر ليس كذلك بالنسبة لقانون البورصة، مما جعل البعض ينتقد المشرع انتقادا لاذعا في هذا المجال، ذلك لان المعيار الاقتصادي الذي تبناه المشرع يعد معيارا حاسما في توزيع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي.⁽⁴⁾

(1) تنص المادة 63 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم السالف الذكر على " تكون قرارات مجلس المنافسة قابلة للطعن أمام مجلس

قضاء الجزائر الذي يفصل في المواد التجارية..."

(2) تنص المادة 09 من نفس الأمر على " تنشأ سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص " مجلس المنافسة " تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال

المالي."

(3) حميد زايدي، مرجع سابق، ص 09.

(4) المرجع نفسه، ص 10.

هكذا إذن حول المشرع الجزائري للقضاء العادي اختصاص الفصل في الطعون بالإلغاء ضد قرارات مجلس المنافسة، مقلداً بذلك المشرع الفرنسي دون أن تكون له نفس المبررات والأسس⁽¹⁾، حيث تجدر بنا العودة إلى القانون الفرنسي لمعرفة خلفيات ودواعي هذا المسلك والتي كانت كالتالي:

أولاً: مبررات اختصاص محكمة استئناف باريس

ثار جدل أول مرة في فرنسا حول الجهة القضائية المختصة بالنظر في الطعون المقدمة ضد قرارات مجلس المنافسة، خصوصاً أن المادة 15 من الأمر الصادر في 01 ديسمبر سنة 1986 المتعلق بالمنافسة والأسعار يقضي بان الطعن يكون أمام مجلس الدولة، لكن الحكومة الفرنسية أرادت غير ذلك فمنحت الفصل في الطعون إلى القاضي العادي عوض القاضي الإداري⁽²⁾، حيث تقدم بالدفع من طرف أعضاء من البرلمان أمام المجلس الدستوري الفرنسي والذي قضى بدوره أنه " إذا كان تطبيق نص معين أو تنظيم خاص يسمح بإثارة منازعات مختلفة تتفرق بين جهات قضائية عادية وإدارية فمن المستحسن بالنسبة للمشرع وبهدف حسن سير العدالة، أو يوحد قواعد الاختصاص القضائي في نظام واحد وهو المختص أساساً"⁽³⁾.

فالغاية من ذلك تفادي تشتيت منازعات المنافسة بين جهات قضائية مختلفة، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى تعارض في الأحكام والقرارات القضائية، خصوصاً أن منازعات المنافسة تنشأ عنها قضايا في الجانب المدني والجزائي والتي هي في الغالب من اختصاصات القاضي العادي⁽⁴⁾.

أما عن سبب اختيار محكمة استئناف باريس دون غيرها من المحاكم الأخرى للفصل في هذه الطعون، مفاده تخصيص محكمة استئناف واحدة من أجل الفصل في الطعون ضد قرارات مجلس المنافسة وكذلك كونها - محكمة استئناف باريس - تتوفر على قضاة متخصصين، مما يؤدي إلى توحيد

⁽¹⁾ عز الدين عيساوي ، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، سنة 2005، ص 123.

⁽²⁾ محمد الشريف كتو، الممارسات المنافية للمنافسة في القانون الجزائري، (دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي)، مرجع سابق، ص 335.

⁽³⁾ Conseil constitutionnel Français, n 86-224 dc du 23 janv 1987. www.legifrance.gouv.fr.

⁽⁴⁾ موسى رحوني، مرجع سابق، ص 129.

السياسة المتبعة بشأن القضايا المتعلقة بالمنافسة، إضافة إلى اعتبار مدينة باريس تضم عددا كبيرا من المؤسسات وهي مركز أعمال في فرنسا،⁽¹⁾ ولكن قانون المنافسة لا يخص فقط المؤسسات، بل يهتم أيضا بالمصلحة العامة التي يتكفل القاضي الإداري بحمايتها، إلا أنه تم تغليب الكفة لصالح القاضي العادي.

ثانيا: مبررات اختصاص مجلس قضاء الجزائر

ظهرت ملامح التقليد والأخذ المباشر من القانون الفرنسي بالنسبة للمشرع الجزائري دون أن ينظر في ذلك المجلس الدستوري الجزائري مكثفيا بما قرره المشرع في هذا المجال، وهذا ما يجعلنا نقف عند ملاحظتين أساسيتين هما :

1- بالنسبة لاختصاص مجلس قضاء الجزائر العاصمة بالطعون ضد قرارات مجلس المنافسة :

كما رأينا سابقا، كان من المفروض طبقا للقانون العضوي الذي يحدد اختصاصات مجلس الدولة، أن تكون الطعون ضد قرارات المجلس المنافسة من اختصاص مجلس الدولة، إلا أن الأمر رقم 03-03 السالف الذكر، أحال الاختصاص إلى مجلس قضاء الجزائر.

وهذا ما يبرز هيمنة ظاهرة التقليد على مبدأ تدرج النصوص القانونية.

2- بالنسبة لمسألة توزيع الاختصاص بين القاضي الإداري والقاضي العادي في مجال المنافسة :

لم يوحد المشرع الجزائري في منح الاختصاص لجهة قضائية معينة بالنظر في الطعون ضد قرارات مجلس المنافسة، حيث أكد من جهة أن القرارات التي يتخذها المجلس في مجال الممارسات المقيدة للمنافسة يكون الطعن ضدها أمام الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة،⁽²⁾ وبالنسبة لقرارات رفض التجميع فإنه طبقا للفقرة الثالثة من المادة 19 من الأمر 03-03 المعدل والمتمم السالف الذكر يطعن فيه أمام مجلس الدولة، حيث جاء فيها: "يمكن الطعن في قرارات رفض التجميع أمام مجلس الدولة"،⁽³⁾ فقد قام المشرع الجزائري بتوزيع غريب للجهة القضائية المختصة بالنظر في قرارات مجلس المنافسة

(1) محمد الشريف كتو، الممارسات المنافية للمنافسة في القانون الجزائري، (دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي)، مرجع سابق، ص 335، 336.

(2) المادة 63 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، مصدر سابق.

(3) محمد الشريف كتو، قانون المنافسة والممارسات التجارية، مرجع سابق، ص 65.

حسب ما تم التطرق إليه سابقا هنا قام المشرع الجزائري بتقليد نظيره الفرنسي الذي عرف نفس التوزيع، دون أن ينتبه إلى مبررات اختصاص مجلس الدولة الفرنسي في القرارات الراضية للتجميع، هو أن تلك القرارات التي تصدر عن الوزير المكلف بالاقتصاد، بينما يختلف الأمر بالنسبة للقانون الجزائري الذي يمنح الاختصاص لمجلس المنافسة،⁽¹⁾ بعدم انعقاد الاختصاص للقاضي العادي بالنظر في الطعون ضد قرارات مجلس المنافسة المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة، والتي تتحد باعتبارها قرارات إدارية فردية، ضمن امتيازات السلطة العامة، فرغم كون الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة هيئة قضائية عادية، إلا أنها تستخدم تقنيات الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري حيث أنها تنظر في مدى احترام مجلس المنافسة لاختصاصاته التي حولها له القانون ومدى احترامه للإجراءات المتعلقة بحقوق الدفاع،⁽²⁾ وبالتالي للهيئة القضائية المختصة سلطة إلغاء قرارات مجلس المنافسة أو تعديلها، لكونها قرارات غير مشروعة، وغير مطابقة لإحكام القانون المتعلق بالمنافسة⁽³⁾.

عندما يفصل القاضي العادي في قضايا المنافسة بالإلغاء أو التعديل، فإنه يحكم أيضا بالتعويض، أما بالنسبة للطعن في قرارات مجلس المنافسة بوقف تنفيذها، يتضح من نص المادة 63-2 من الأمر 03-03 المعدل والمتمم السالف الذكر،⁽⁴⁾ أنه ليس للطعن في قرارات مجلس المنافسة أي اثر موقوف، إلا انه يمكن للإطراف رفع طلب وقف التنفيذ لدى رئيس مجلس قضاء الجزائر، عندما تقتضي ذلك الظروف ووقائع خطيرة، ولا يقبل طلب وقف التنفيذ إلا بعد تقدير الطعن في الموضوع الذي يرفق بقرار مجلس المنافسة⁽⁵⁾.

(1) محمد الشريف كثر، الممارسات المنافسة في القانون الجزائري، دراسة مقارنة بالقانون البفرنسي، مرجع سابق، ص 339.

(2) حميد زايدي، مرجع سابق، ص 11.

(3) أعمر لحضاري، إجراءات الطعن في قرارات مجلس المنافسة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، يومي 23-24 ماي 2007، ص 268.

(4) تنص المادة 63 الفقرة 2 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم، مصدر سابق، على: "لا يترتب على الطعن لدى مجلس قضاء الجزائر أي اثر

(5) المادة 69 من نفس الأمر.

بالرجوع إلى القاعدة العامة نجد حيابة القرارات الإدارية على القوة التنفيذية وتظهر أهمية ذلك في تمتع هذه القرارات بامتيازات الأولوية وبفرضية المشروعية، وبالتالي فان التنفيذ الفوري للقرار الإداري، يعني عدم جواز إخضاعه لمبدأ وقف التنفيذ، على الرغم من الطعن فيه بالإلغاء وهو ما نص عليه المشرع الجزائري على استبعاد مبدأ وقف التنفيذ كأصل عام صراحة في المادة 833 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك⁽¹⁾.

يتضح لنا مما سبق ذكره، أن تكريس الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة، هي الآلية القانونية التي تسمح بضمان التطبيق القانوني لسلطات الضبط باعتبارها هيئات إدارية ذات نظام قانوني خاص، تم استحداثها استجابة للدور الجديد للدولة والمتعلق بالضبط وإرساء التوازن المطلوب في السوق بين مصالح المتعاملين الاقتصاديين مصالح المستهلك، ومقتضيات الدولة لمصلحة العامة فهذه الرقابة تعد ضمانا لاحتزام سلطة الضبط للإجراء الصحيح في عملية اتخاذ القرار، وخاصة حقوق الدفاع التي تعد حقا دستوريا لاسيما في القضايا الجزائية، وهو ما كرسته المادة 169 من الدستور الجزائري 1996، المعدل والمتمم سنة 2016⁽²⁾، وكذلك المادة 826 من ق ا م⁽³⁾.

لقد تعرضنا في هذا المبحث إلى مبدأ خضوع السلطات الإدارية المستقلة لرقابة القضاء، وما يمثل هذا المبدأ من أهمية بالغة، لذلك اقتضى منا أن نلج إليه من خلال البحث عن الأسس القانونية لهذه الرقابة بداية من الاعتراف الدستوري، وذلك بالاعتماد على القضاء الإداري كسلطة رقابية على الهيئات ذات الطابع الإداري، وباعتبار السلطات الإدارية المستقلة ذات خاصية إدارية، فهي تدخل في نطاق رقابة القضاء الإداري كأصل عام، إلا أن غياب التنصيص الصريح على هذه الهيئات ضمن القانون العضوي 98-01 السالف الذكر، أثار تساؤلات العديد من فقهاء القانون.

⁽¹⁾ تنص المادة 833 من القانون 08-09 المتعلق ق.ا.م.ا، مصدر سابق على: "لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه ما لم ينص القانون على خلاف ذلك".

⁽²⁾ تنص المادة 169 من الدستور الجزائري، مصدر سابق على: "الحق في الدفاع معترف به.

- الحق في الدفاع مضمون في القضايا الجزائية

⁽³⁾ تنص المادة 826 من ق.ا.م.ا، مصدر سابق: "تمثيل الحقوق بمحامي وجوبي امام المحكمة الادارية، تحت طائلة عدم قبول العريضة".

كما أن الاعتراف التشريعي بالرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة، جاء بموجب النصوص المنشئة لها، وهو ما يمس باحترام تدرج القوانين، بحيث يستلزم الاعتراف التشريعي بهذه الرقابة تضمين قانون الإجراءات المدنية والإدارية، صراحة لهذه الهيئات وضرورة خضوعها لرقابة القضاء.

المبحث الثاني:

العلاقة بين السلطات الإدارية المستقلة والقضاء

عند العودة إلى أحكام الدستور الجزائري، نجد أن إرادة المؤسس الدستوري اتجهت إلى الإعتماد على ثلاث سلطات في الدولة والمتمثلة في كل من السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، حيث أن هذه السلطات تمارس اختصاصاتها بصفة منفصلة عن بعضها البعض دون أي تداخل بينها، في حين نجد ان السلطات الإدارية المستقلة المخولة لها السلطة التنظيمية تمارس اختصاصها إلى جانب ذلك الإختصاص العقابي دون الفصل بينهما، مما يثير عدة مسائل منها مسألة مدى احترام مبدأ الإختصاص⁽¹⁾.

فكون السلطات الإدارية المستقلة تتمتع بعدة سلطات، كالسلطة التنظيمية التي من شأنها تقييد بعض الحريات، بواسطة القرارات الفردية القمعية التي تمس بعض الحقوق، وفي ظل احترام مبدأ المشروعية والذي يقتضي الحفاظ على حقوق الأفراد وحررياتهم من جهة وحماية المصلحة العامة من جهة أخرى، بحيث أن تتمتع هذه السلطات الإدارية المستقلة باختصاصات شبه قضائية يستدعي البحث في طبيعة العلاقة المعقدة بين السلطات الإدارية المستقلة والسلطة القضائية، فهل يمكن اعتبارها علاقة تجانس وتكامل؟ وهو ما نتناوله في المطلب الأول، أم أن الأمر يؤدي إلى التنازع والتنافس الصريح؟⁽²⁾، وهو مضمون المطلب الثاني.

(1) نبيل موساوي، مرجع سابق، ص 253.

(2) وليد بوجميلين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 185.

المطلب الأول:

العلاقة بين السلطات الادارية المستقلة والقضاء "تبادلية تكاملية"

يكمن دور القضاء في حماية الحقوق والتعويض عن الأضرار التي يمكن أن تلحق بها، ومنها حماية المتنافسين بصفة عامة، وهو الاختصاص التقليدي والمعترف به للقضاء، غير أن استحداث المشرع لسلطات الضبط المستقلة كان بداعي حماية المنافسة والنظام العام الاقتصادي، فهي تتولى تحقيق رسالتها في إقامة النظام عن طريق إصدار القرارات الإدارية، فهي في الواقع تمارس نفس وظيفة الدولة بإقامة النظام في المجتمع وفق ما يخدم إقامة حياة اجتماعية سليمة،⁽¹⁾ ضمن المجال الاقتصادي. إن غاية المشرع من إيجاد هذه السلطات، كان وراءها مبدأ التخصص في شتى المجالات، وكذلك السرعة في التعامل بعيدا عن الإجراءات المعهودة المتبعة أمام القضاء، ومن خلالها حافظ المشرع على دور القضاء في الدفاع عن حقوق المتعاملين عن طريق تقييم التعويض وإصلاح الضرر فدور سلطات الضبط المستقلة يتمثل في الدفاع عن شرعية المنافسة وحماية النظام العام الاقتصادي، أي مشاركتها للقاضي في الوظيفة الضبطية، وهو محتوى الفرع الأول.

كما تظهر علاقة التكامل بين سلطات الضبط المستقلة والقضاء في التجانس في فض النزاعات القضائية، حيث يلجأ القاضي غالبا إلى اعتماد، عدة أسس يبنى عليها مشروعية إصدار أحكامها وقراراته القضائية، وذلك باللجوء إلى الخبرة التقنية واستشارة أهل الاختصاص، وهو ما عمل به المشرع الجزائري من خلال تعديل قانون الإجراءات الجزائية بإرفاق ومسايرة مجريات أية قضية أو واقعة تثار أمام القضاء بجهات مختصة ذات خبرة كل حسب الدعوى المثارة، فالسلطات الإدارية المستقلة كل حسب اختصاصها، تتجلى مساهمتها في فض النزاعات المعروضة على القاضي والتي تخص قطاعات تتخذ أشكالا نوردتها في الفرع الثاني.

(1) مجدي الشامي، مرجع سابق، ص192.

الفرع الأول:

كونها تشارك القاضي في وظيفة الضبط

مبدئياً نجد أن المشرع قصد الفصل بين دور القاضي من حيث الدفاع عن حقوق المتعاملين عن طريق التعويض وإصلاح الضرر، ودور سلطات الضبط المستقلة في الدفاع عن شرعية المنافسة وحماية النظام العام الإقتصادي، وهو ما كرسه المشرع صراحة من خلال قانون المنافسة، أين حصر مهام مجلس المنافسة في ضمان السير الحسن للمنافسة، في حين أن إصلاح الضرر الناتج عن ممارسة مقيدة للمنافسة يعود للقاضي، إذ يمكن لكل شخص طبيعي أو معنوي يعتبر نفسه متضرراً من ممارسة مقيدة للمنافسة أن يرفع دعوى أمام الجهة القضائية المختصة طبقاً للتشريع المعمول به⁽¹⁾. وانطلاقاً من فكرة النظام العام الإقتصادي، فإن وظيفة الضبط هي اختصاص أصلي لسلطات الضبط ولا يمكن للقاضي التدخل بصفة مباشرة، وذلك بالنظر إلى أنه:

- لا يمكن للقاضي إخطار نفسه بنفسه.
- لا يمكن الحكم إلا في المسائل التي يخطر بها.
- لا يمكنه الحل محل سلطات الضبط باتخاذ قرارات فردية كمنح التراخيص والاعتماد.
- لا يمكنه بناء أية علاقة حوار وإعلام مباشرة ومتبادلة مع المتعاملين كما هو الحال بالنسبة لسلطات الضبط⁽²⁾.

فبما أن دور السلطات الإدارية المستقلة يكمن في حماية النظام العام الإقتصادي وذلك بالدفاع عن شرعية المنافسة في شتى المجالات ومختلف القطاعات، وهو ما كرسه المشرع صراحة في قانون المنافسة أين حصر مهام مجلس المنافسة كسلطة ضابطة للمنافسة من خلال ضمان السير الحسن للمنافسة⁽³⁾، حيث تضمن هذا الأمر بصفة خاصة المنافسة والممارسات المقيدة للمنافسة. وقد

⁽¹⁾ المياء شعوة، الرقابة القضائية على سلطات الضبط القطاعية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 47، المجلد (ب)، الجزائر، يونيو 2017، ص338.

⁽²⁾ المرجع نفسه، ص 339.

⁽³⁾ المادة 34 من الأمر 03-03، والمتعلق بالمنافسة لمعدل والمتمم، مصدر سابق.

احتفظ هذا النص بمجمل الأحكام الواردة في القانون السابق سواء من حيث الأهداف التي يرمي إلى تحقيقها أو الآليات التي وضعت لتنفيذها، وهذه الأهداف حسب المادة الأولى منه وهي "تحديد شروط ممارسة المنافسة في السوق وتفاذي كل ممارسات مقيدة للمنافسة ومراقبة التجمعات الإقتصادية، وبهذا عهد إلى مجلس المنافسة بهذه المهمة واعتبره الجهاز المحوري الذي يراقب ويتدخل كلما تعرضت المنافسة للعقولة والتقييد عن طريق الإخطار التلقائي وعبر فتح المجال للأعوان الإقتصاديين ولمختلف الجمعيات لإخطاره بكل الخروقات التي تمس المنافسة الحرة،⁽¹⁾ وبالتالي يعود للقاضي إصلاح الضرر الناتج عن ممارسة مقيدة للمنافسة إذ يمكن لكل شخص طبيعي أو معنوي يعتبر نفسه متضررا أن يرفع دعوى أمام الجهة القضائية المختصة طبقا للتشريع المعمول به،⁽²⁾ إذ لا يمكن اعتبار العقوبات المالية (الغرامات) الناتجة عن الممارسات المقيدة للمنافسة تعويضا لصالح المتضررين من هذه الممارسة؛ بل يمكن وصفها بأنها ديون مستحقة للدولة (الخزينة العمومية)⁽³⁾.

وعليه فإن وظيفة الضبط هي اختصاص أصلي لسلطات الضبط الإقتصادي ولا يمكن للقاضي التدخل فيها بصفة مباشرة، في المقابل من ذلك فإن الصلاحيات الشبه قضائية لسلطات الضبط وخاصة سلطة توقيع العقاب والردع لا تعدو أن تكون مجرد استثناء؛ وذلك رغم عملها بنفس الضمانات والإجراءات القضائية، إلا أن قراراتها تبقى إدارية وليست قضائية، وأن الاختصاص القضائي يعود في النهاية للقاضي، فمظاهر التكامل بين القضاء والسلطات الإدارية المستقلة يستمد من محدودية السلطات الشبه قضائية لهذه الهيئات⁽⁴⁾.

ومن جهة أخرى يمكن للقاضي المشاركة عن طريق حل إشكال آخر، بمبادرة من سلطات الضبط ذاتها، وهذا في حال عدم احترام قراراتها شبه القضائية المتضمنة تطبيق تدابير تحفظية.

(1) محمد الشريف كتو، قانون المنافسة والممارسات التجارية، مرجع سابق، ص 68..

(2) المادة 48 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، مصدر سابق.

(3) وليد بوجملين، سلطات الضبط الإقتصادي في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 186.

(4) موسى رحوني، مرجع سابق، ص 83.

ففي القانون الفرنسي مثلاً، يمكن لرئيس المجلس الأعلى للسمعي البصري أن يطلب من مجلس الدولة الفصل بواسطة أمر قصد إصدار إنذارات أو إجراءات تحفظية في حالة الضرورة الملحة، كما يمكن لرئيس لجنة البورصة الطلب من محكمة باريس الفصل كقاضي قانون في حالة وجود ممارسات تخص حقوق المدخرين، وهو ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي في تقريره لسنة 2001، حيث دعا سلطات الضبط لأكثر تعاون في هذا المجال⁽¹⁾.

كما يشارك القاضي في الوظيفة الضبطية أولاً بصفته مراقباً لسلطات الضبط المستقلة وهي مهمته الطبيعية والعادية بالنظر في الطعون المقدمة ضد قراراتها، فتسخير الطرق القضائية في معالجة النزاعات ضد قرارات سلطات الضبط المستقلة، والتدخل الرقابي للقاضي يمكن أن يكيف على أنه مشاركته غير مباشرة، ومن الدرجة الثانية في وظيفة الضبط بعد أن كانت مشاركته في الدرجة الأولى بصفة مباشرة؛ خاصة بالنسبة للقاضي العادي الذي يختص بالنظر في المنازعات الناتجة عن تطبيق قانون المنافسة⁽²⁾، حيث أنه من المقررات التي يصدرها مجلس المنافسة تثار بشأنها منازعات يطعن فيها أحياناً أمام القاضي العادي وأحياناً أمام القاضي الإداري، فبالنسبة للقاضي العادي ما جاء في المادة 63 من الأمر 03-03 السالف الذكر، المعدل والمتمم والتي تنص على أن "تكون قرارات مجلس المنافسة قابلة للطعن أمام مجلس قضاء الجزائر الذي يفصل في المواد التجارية"⁽³⁾.

أما بالنسبة لسلطات الضبط في القانون الجزائري فلم ينص المشرع على الإجراء التكميلي بين القضاء وسلطات الضبط المستقلة إلا بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها في حالة وقوع عمل يخالف الأحكام التشريعية والتنظيمية يكون من شأنه إلحاق أضرار بحقوق المستثمرين خصوصاً في القيم المنقولة، فيمكن لرئيس اللجنة أن يطلب من القاضي إصدار أوامر للمسؤولين بالخضوع لهذه المبادئ والأحكام سعياً منه لضبط الأمور ووضع حد للمخالفات أو إبطال آثارها⁽⁴⁾.

(1) لمياء شعوة، مرجع سابق، ص 339.

(2) موسى رحوني، مرجع سابق، ص 84.

(3) محمد الشريف كتو، قانون المنافسة والممارسات التجارية، مرجع سابق، ص 65.

(4) المادة 40 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المعدل والمتمم والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، مصدر سابق.

كما نص كذلك المشرع الجزائري على إجراء يرقى إلى مجال التكامل بين القضاء والسلطات الإدارية المستقلة، حيث مكن لمجلس المنافسة بمطالبة القاضي تبليغه المحاضر أو تقارير التحقيق ذات الصلة والوثائق المرفوعة إليه⁽¹⁾.

كما أن إجراءات التعاون مع سلطات الضبط المستقلة تبقى غير كافية بالنسبة للقاضي في ممارسة الوظائف الضبطية الجديدة، بل لا بد من فتح ورشات تفكير حول التنظيم القضائي ودور القاضي وذلك بـ:

- إنشاء غرف متخصصة.

- تكوين قضاة في المجال الإقتصادي.

- التوظيف على أساس تكوين إقتصادي.

وبه يتضح لنا الدور المكمل للقاضي بالنسبة لسلطات الضبط المستقلة ومشاركته في الوظيفة الضبطية، مثله ما كان الأمر في المجال التنظيمي بالنسبة للتكامل المتخصص والنوعي بين السلطات الإدارية المستقلة والسلطة التنفيذية، ومنه فإن سلطات الضبط في المقابل تضطلع بدور تكميلي لدور القاضي في فض النزاعات المعروضة عليه والتي تخص مجالات رقابتها⁽²⁾.

فمختلف الآليات التبادلية تكرر مشاركة القضاء في وظيفة الضبط بشكل أو بآخر وهو دور جديد يضطلع به القاضي، وهو وجه جديد غير الدور التقليدي يستدعي إعادة تكييف المنظومة القضائية لتتأقلم مع ممارسة وظائف الضبط الإقتصادي .

الفرع الثاني:

إشراك سلطات الضبط في حل النزاعات القضائية

انطلق مونتسكيو من الفكرة التي تقضي بتقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث: الوظيفة التشريعية والوظيفة التنفيذية والوظيفة القضائية: أي سلطة صنع القانون وسلطة تنفيذه وسلطة البث في

(1) المادة 38 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، معدل ومتمم مصدر سابق.

(2) موسى رحوني، مرجع سابق، ص 86.

الخلافات التي تنشأ عن مخالفة إحكامه أثناء القيام بتلك الوظائف، لكن الفكرة الأساسية في مؤلف مونتسكيو هي أن قد يساء استعمال السلطة التي يتمتع بها، وحتى لا يساء استعمال هاته السلطة يجب بمقتضى الأمور، إقامة توازن بين السلطات من غير أن يكون باستطاعته إحداها شل أعمال الأخرى عندما تمارس نشاط له علاقة بإعمال الأخرى، وقد أحس مونتسكيو باهمية هذا التعاون، فقام داعيا إلى تنظيم الإجراءات الضرورية لإقامته بين السلطات التي يتوجب عليها (السير بخطى منسجمة) ⁽¹⁾ (forces d'aller de concert)

هذه الفكر التي كان قد عبر عنها مونتسكيو تؤسس لاشتراك سلطات الضبط المستقلة - باعتبارها سلطة عامة- في حل النزاعات القضائية، والتي أطلق عليها البعض عبارة (الضوابط والموازن les freins et les contre poids) فهذا الإصلاح ما هو الترجمة للنظرية الأمريكية المعروفة باسم (checks and balances)⁽²⁾.

فمبررات هذا الاشتراك والتعاون تكمن في كون سلطات الضبط المستقلة تتمتع بخبرة تقنية وفنية في القطاع التي أنشئت من أجله، فإن مشاركتها الحقيقية في فض النزاعات القضائية تتمثل في تقديم خبرتها التقنية للقاضي، بحيث أن المحاكم تبدو أقل كفاءة لمواجهة صعوبات التحليل الإقتصادي خصوصا في مجال المنافسة، فالطبيعة البشرية للسلطة المستقلة تكمن في اختصاصها في المسائل التقنية والإقتصادية، وبالتالي أهليتها لمواجهة القضايا المعروضة أمام القاضي لمشاركته في حل النزاعات في شقه التقني⁽³⁾.

فاعتماد القاضي على آراء وملاحظات ووثائق سلطات الضبط المستقلة، أين حول المشرع صراحة بالنسبة لمجلس المنافسة أن يتبادل كل من القاضي والمجلس الوثائق والمستندات، فالجهات القضائية

⁽¹⁾ مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ص 126، 127.

⁽²⁾ المرجع نفسه، ص 127.

⁽³⁾ وليد بوجملين، سلطات الضبط الإقتصادي في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 190.

تلتزم بتبليغ المحاضر أو تقارير التحقيق ذات الصلة بالوقائع المرفوعة أمام المجلس وإرسال القرارات الصادرة عن مجلس قضاء الجزائر إلى كل من الوزير المكلف بالتجارة ورئيس مجلس المنافسة.⁽¹⁾ أما من حيث الجانب الإجرائي، بمجرد إيداع الطعن ضد قرارات مجلس المنافسة، ترسل نسخة منه إلى رئيس مجلس المنافسة وإلى الوزير المكلف بالتجارة عندما لا يكون هذا الأخير طرفاً في القضية، ويرسل رئيس مجلس المنافسة ملف القضية موضوع الطعن إلى مجلس قضاء الجزائر⁽²⁾، فيقوم المستشار المقرر لدى مجلس قضاء الجزائر بإرسال نسخة من جميع المستندات الجديدة المتبادلة بين أطراف القضية إلى الوزير المكلف بالتجارة وإلى رئيس مجلس المنافسة قصد الحصول على الملاحظات المحتملة وفقاً للمادة 66 من الأمر 03-03⁽³⁾ السالف الذكر، كما يمكن للوزير المكلف بالتجارة ورئيس مجلس المنافسة تقديم ملاحظات مكتوبة في آجال يحددها المستشار المقرر.⁽⁴⁾

أما القانون الفرنسي نجده أبقى إجراء التكامل و التعاون بين السلطات المستقلة والقضاء في شكل غير رسمي وهو ما يمكن وصف تدخل هذه السلطات بما يسمى الصديق الفضولي (Amicus Curiae⁽⁵⁾)، ويتعلق الأمر بتقديم خبرة لسلطات الضبط للقاضي بكل من مجلس المنافسة ولجنة تقييم عمليات البورصة، وسلطة ضبط الاتصالات وكما هو معلوم ومعترف باقتباس المشرع الجزائري في الغالب من القوانين الفرنسية لم يخرج عن هذه العادة، ولكنه نص صراحة وأعطى الطابع الرسمي للتكامل والتعاون بين السلطات المستقلة والقاضي، إلا أنه نص على هذا الإجراء المكمل لعمل القاضي بالنسبة لمجلس المنافسة فقط،⁽⁶⁾ فممكن الجهات القضائية المختصة إشراك المجلس في معالجة

(1) المادة 70 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، معدل ومتمم، مصدر سابق.

(2) المادة 65 من نفس الأمر .

(3) المادة 66 من نفس الأمر.

(4) المادة 67 من نفس الأمر.

(5) « La participation des autorités administratives indépendantes au règlement des litiges juridictionnels de droit commun ,l exemple des autorités de marché », Voir, Michel GODMET, Op_cit, p960.

(6) موسى رحوني، مرجع سابق، ص88.

القضايا المتصلة بالممارسات المقيدة للمنافسة وهذا بعد إجراءات الاستماع الحضورى وبعد دراسة المجلس للقضية المعنية،⁽¹⁾ واعتبار مجلس المنافسة سلطة ضبط عامة لها علاقة تكاملية مع سلطات الضبط القطاعية من حيث استعانهه بتقارير وخبرة هذه السلطات المستقلة المختصة وهذا ما جاء في نص المادة 39 من الأمر 03-03⁽²⁾ السالف الذكر، المعدل والمتمم، فهو همزة وصل لتوطيد التعاون والتكامل بين سلطات الضبط المستقلة والقضاء بالرغم أن المشرع لم ينص على هذا الإجراء بالنسبة لبقية السلطات، إلا أنه من الناحية العملية يمكن تعميمه على باقي السلطات من غير مجلس المنافسة، وهذا اقتداء بالمشرع الفرنسى خارج الاعتراف الرسمى لهذا التعاون بوصفها الصديق الفضولي (Amicus Curiae) ليعزز هذا الإجراء من علاقة التكامل والتبادل الموجودة بين القاضي وسلطات الضبط المستقلة.⁽³⁾

فالرغم من عدم تضمن النصوص التأسيسية لسلطات الضبط المستقلة في الجزائر حدودا فاصلة بين اختصاصات مجلس المنافسة صاحب الإختصاص العام وبعض سلطات الضبط القطاعية التي تمارس نفس اختصاصاته، إلا أن المشرع الجزائري نص على ضرورة التعاون والتشاور بينها وهذا ما نجده مكرسا في ظل الأحكام المتعلقة بالمنافسة وكذلك النصوص التأسيسية لبعض سلطات الضبط القطاعية، فرأي مجلس المنافسة لا يخلو من أهمية عملية بالنسبة إليها إذ يساعدها على إثبات الممارسات المنافية لقواعد المنافسة⁽⁴⁾.

وهو ما تؤكد المادة 21 من القانون 08-12 المعدلة للمادة 39 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة السالف الذكر، حيث نصت على " عندما ترفع قضية أمام مجلس المنافسة تتعلق بقطاع نشاط معين

(1) المادة 38 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، معدل ومتمم، مصدر سابق..

(2) المادة 39 من نفس الأمر.

(3) وليد بوجملين، سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 191.

(4) عبد العزيز حضري، مجلس المنافسة وتنظيم السوق، المجلة المغربية للاقتصاد والقانون، العدد 03، يونيو 2001، ص 106 .

يدخل ضمن اختصاصات سلطة ضبط فإن المجلس يرسل فوراً نسخة من الملف إلى سلطة الضبط المعنية لإبداء الرأي في مدة أقصاها ثلاثون (30) يوماً...⁽¹⁾.

نلاحظ مما سبق أن المشرع الجزائري كرس إمكانية التعاون وإبداء الرأي بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط المستقلة الأخرى، وأكد ذلك من خلال تعديل قانون المنافسة لسنة 2008، الأمر الذي يبين توجه المشرع الجزائري لإرساء قواعد تسمح بتنظيم العلاقة الوظيفية بين مجلس المنافسة وسلطة الضبط المستقلة الأخرى في ظل التداخل الواضح للاختصاصات ومن خلاله - مجلس المنافسة - علاقة التكامل مع القضاء⁽²⁾.

المطلب الثاني:

العلاقة بين السلطات الإدارية المستقلة والقضاء "تنافسية تناظرية"

ساهم وجود سلطات الضبط المستقلة في تقليص اختصاص القاضي في المجال الاقتصادي خصوصاً بعد اعتراف المشرع لها بصلاحيات قضائية، والتي بدورها تدعو إعادة النظر في التوزيع التقليدي بين السلطة التنفيذية باعتبارها إدارية والسلطة القضائية حسب تصور مبدأ الفصل بين السلطات، فالاعتراف بصلاحيات قضائية لسلطات إدارية يشكل تدخلاً صريحاً في اختصاص مجال القاضي وذلك باعتبار هذه السلطات تتمتع بطبيعة شبه قضائية، وهذا ما نحلله في الفرع الأول هذا المطلب، كما أن مظاهر تدخل سلطات الضبط المستقلة في مجال اختصاص القاضي تكرر لفكرة التنافس والتناظر كوظيفة التحكيم وهذا هو اختصاص قضائي بالدرجة الأولى، كما تم تحويل اختصاص القاضي الجزائري في قمع الممارسات المفيدة للمنافسة لسلطات الضبط المستقلة وهي اختصاصات قضائية محضة ومنه تبرز علاقة التنافس والتناظر وهو مضمون الفرع الثاني.

(1) القانون رقم 08-12 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، مصدر سابق.

(2) بن عبد الله عادل، مرجع سابق، ص 101، 102.

الفرع الأول:

الطبيعة الشبه قضائية لسلطات الضبط المستقلة

حسب تعبير البروفيسور " Delvolve " أنه في محاولة لسد نقائص القانون و الهيئات التقليدية، سعى المشرع لإيجاد حل غير مألوف بالاعتماد على تقنية تحويل بعض صلاحيات السلطة القضائية لصالح السلطات الإدارية المستقلة وبالأخص هيئات الضبط، بحكم قربها من القطاعات الاقتصادية المعنية، مما يسمح لها بتدخل سريع و فعال.

هذا التدخل لحل النزاعات بعيدا عن تعقيدات القضاء، اعتبره " delvolve " عدالة خارج القضاء، والتي قد تتخذ شكل عدالة قبل القاضي أو عدالة تحل محله⁽¹⁾.

فالواقع أن السلطة العقابية للهيئات الإدارية المستقلة تعتبر صيغة جديدة للضبط في إطار حماية المنافسة و المستهلك، تتميز عن القضاء بطابعها الإداري، فقد منح المشرع الفرنسي بعض السلطات الإدارية المستقلة خاصة تلك التي تنحصر مهامها بالتنظيم، صلاحية قمعية تتمثل في قرارات شبه قضائية (فرض العقاب).

وأول سلطة إدارية منحت هذه الصلاحية كانت "لجنة عمليات البورصة " وهذا عام 1967 حيث كان لها سلطة الحكم بشطب القيم المنقولة من لائحة أسعار البورصة، ثم تلتها "الهيئة العليا للاتصالات السمعية البصرية " عام 1982، حيث منحها المشرع سلطة قرار توثيق رخصة الاستفادة من شبكة البرق⁽²⁾.

استمرت هذه الصلاحيات ممثلة في القرارات الشبه قضائية حتى أصبحت تحتل مكانة هامة في عالم السلطات الإدارية المستقلة خاصة في أواخر الثمانينيات.

لاشك أن السلطات الإدارية المستقلة عندما تصدر قراراتها الضابطة ذات الطابع القمعي خصوصا في حال المساس بمبدأ المنافسة، يجعل منها سلطة تتمتع بطبيعة شبه قضائية من عدة جوانب أهمها:

⁽¹⁾ Piére Delvolve, le pouvoir de sanction et le control du juge, Rapport au colloque sur la justice lors juge, du 29 au 30 septembre 2006, Paris, p123

⁽²⁾ رنا سمير اللحام، مرجع سابق، ص ص 64،65.

أولاً: إستقلالية سلطات الضبط المستقلة في إصدار قراراتها

في إطار ممارستها للجانب الردعي، وبالرجوع إلى تطبيق المعيار المادي على مجلس المنافسة يمكن اعتباره هيئة قضائية رغم تكييفه التشريعي بالهيئة الإدارية، حيث يكلف برقابة الممارسات المنافسة للمنافسة ومعاقبة المتعاملين الاقتصاديين وهي صلاحيات قضائية كانت تمارس من قبل المحاكم في مجال الممارسات التجارية بموجب قانون الأسعار لسنة 1989⁽¹⁾، حيث يعتبر الفقه هذا الاختصاص الردعي اختصاصاً قضائياً محضاً⁽²⁾.

كما يرى السيد " ديب " بازدواجية الطابع القانوني للجنة المصرفية على غرار نظيرتها الفرنسية والتي أهدمت المشرع الجزائري في العديد من الجوانب، حيث تم تكييفها بالقاضي الإداري عند إصدارها لقرارات تأديبية كما تعتبر سلطة إدارية عندما تفصل في قراراتها في الجوانب الأخرى.

وعليه فإن قراراتها التأديبية تتخذ شكل قرارات قضائية يمكن الطعن فيها بالنقض أمام مجلس الدولة وهذا رغم أن المشرع الجزائري وخلافاً لنظيره الفرنسي لم يعترف بالطابع القضائي لهذه اللجنة⁽³⁾.

كما أهل المشرع سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية لممارسة اختصاص شبه قضائي يتعلق بالتحكم في النزاعات وذلك من خلال الفصل في النزاعات بما يتعلق بالتوصيل البيئي في النزاعات القائمة بين المتعاملين أو المستعملين⁽⁴⁾.

ثانياً: الاعتماد على المعيار العضوي لتحديد الجهة المختصة

يستند المعيار العضوي على تحديد العمل القضائي من الجهة التي يصدر عنها التصرف⁽⁵⁾

⁽¹⁾ المادتين 66 و67 من القانون رقم 89-12 المؤرخ في 05 يناير 1989 المتعلق بالأسعار، ج ر ج ج، العدد 29 الصادر في 19-جويلية-1989.

⁽²⁾ وليد بوجملين قانون الضبط الإقتصادي في الجزائر، مرجع سابق، ص198.

⁽³⁾ المرجع نفسه، ص207.

⁽⁴⁾ الفقرة 7 و8 من المادة 13 من القانون 2000-03 المحدد للقواعد المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية المعدل والمتمم، مصدر سابق.

⁽⁵⁾ رمضان غناي، موقف مجلس الدولة من الرقابة على القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء، مجلة مجلس الدولة، العدد 06، سنة 2005، ص39.

إن التقارب بين وظيفة سلطات ضبط النشاط الاقتصادي ووظيفة السلطة القضائية كان عاملا في اشتراك أعضاء ذات صفة قضائية.

إن هذا الجانب الايجابي الذي يمنحه اشتراك قضاة في تشكيلة سلطات الضبط المستقلة المتمثل في تعزيز الاستقلالية، له جانب آخر سلبي كونه يحدد طبيعة شبه قضائية لهذه السلطات، وهو ما يتعارض مع الطبيعة الإدارية لهذه السلطات⁽¹⁾.

وهناك ثلاثة سلطات تضم في تشكيلها قضاة وهو ما نجده في كل من اللجنة المصرفية، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ولجنة الإشراف على التأمينات⁽²⁾.

سوف نتطرق إليها بالتفصيل فيما يلي:

1- اللجنة المصرفية:

بالرغم من عدم تكييفها من قبل المشرع على أنها هيئات قضائية إلا أن تمثيل القضاء في هذه الهيئات يأخذ مكانة هامة.

بالرجوع إلى تشكيلة اللجنة المصرفية واعتبارها كأى جهاز داخل الدولة فهي تتشكل من العنصر البشري، والتي تنص عليها المادة 1/106 من الأمر 11-03 المتعلق بالنقد والقرض السالف الذكر المعدل والمتمم على أنه :

"تتكون اللجنة المصرفية من "

- المحافظ رئيسا.

- ثلاثة أعضاء يختارون بحكم كفاءتهم في المجال المصرفي والمالي والمحاسبي.

- قاضيان 2 منتدبان من المحكمة العليا يختارهما الرئيس الأول لهذه المحكمة بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء"⁽³⁾

⁽¹⁾ كملخص انظر الجدول رقم: 01.

⁽²⁾ منصور داود، مرجع سابق، ص 145.

⁽³⁾ وفاء عجرود مرجع سابق، ص 27.

2- لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها:

جاء في نص المادة 22 من القانون 03-04 السالف الذكر، المتعلق ببورصة القيم المنقولة "يعين أعضاء اللجنة حسب قدراتهم في المجالين المالي والبورصي لمدة أربع (4) سنوات، وفق الشروط المحددة عن طريق التنظيم وتبعا للتوزيع الآتي :

- قاض يقترحه وزير العدل.
- عضو يقترحه الوزير المكلف بالمالية.
- أستاذ جامعي يقترحه الوزير المكلف بالتعليم العالي.
- عضو يقترحه محافظ بنك الجزائر.
- عضو يقترحه المصف الوطني للخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتقدين.
- عضو مختار من بين المسيرين للأشخاص المعنويين المصدرة للقيم المنقولة.⁽¹⁾

3- لجنة الإشراف على التأمينات :

تنص المادة 209 مكرر على " تحدد القائمة الاسمية لأعضاء لجنة الإشراف على التأمينات بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية". وتتكون اللجنة من:

- قاضيين (2) تقترحهما المحكمة العليا .
- ممثل (1) عن الوزير المكلف بالمالية.
- خبير (1) في ميدان التأمينات يقترحه الوزير المكلف بالمالية⁽²⁾.

أما بالنسبة لمجلس المنافسة وما يلاحظ في الواقع على قانون المنافسة لسنة 2008، لم يدخل القضاة في تشكيلته، خلافا لما كان عليه الأمر قبل التعديل، وهذا بحجة أن إدخال القضاة في تكوين المجلس

⁽¹⁾ قانون 03-04 المؤرخ في 17 فبراير سنة 2003 يعدل ويتمم المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي سنة 1943 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل و المتمم، ج ر ج، العدد 11 الصادرة في 19 فبراير سنة 2003 .

⁽²⁾ القانون 06-04 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006 يعدل ويتمم الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير 1995 و المتعلق بالتأمينات، مصدر

سيعطي دورا نافذا ومؤثرا باعتباره الهيئة المختصة في المجال الاقتصادي وهو ما يسمح له باحترام الضمانات الأساسية في تطبيق سلطة العقاب التي زود بها المجلس⁽¹⁾.

الفرع الثاني:

تدخل سلطات الضبط في اختصاصات القاضي

يعتبر حل النزاع الإداري من قبل السلطات الادارية المستقلة وظيفة قضائية في الأصل، فمبرره يقوم على أساس بغية التنظيم لا غير طبقا بما كلفها بها القانون.

والسؤال المطروح حول مسألة العقاب المنطوق به من طرف هذه السلطات فمثلا، بالنسبة لمجلس المنافسة، فان سلطة العقاب في الأصل من اختصاص قاضي الجنايات، وتقع بمناسبة مراجعة التشريع المتعلق بالمنافسة، إلا أن المشرع انتزع الاختصاص الجنائي من القضاء مخولا إياه لسلطة العقاب لمجلس المنافسة، فسلطة العقاب تحولت من مفهوم جنائي إلى مفهوم عقابي، ومن القضاء إلى مجلس المنافسة بصفته سلطة إدارية مستقلة⁽²⁾ فممارسة الاختصاص المعترف به تقليديا للقاضي والتي تخص مختلف النزاعات حولت إلى السلطات الإدارية المستقلة إذ بدلا أن تكون قضائية أصبحت إدارية.

ولذا نلاحظ تنازل القاضي الجنائي عن توجيهه عقوبات ذات طابع اقتصادي وتركها للسلطات الإدارية المستقلة بتنصيب من المشرع لسلطات العقاب سواء أكان عقاب إداري أو تأديبي⁽³⁾. فعندما اعترف المشرع بصلاحيات قضائية للسلطات الإدارية المستقلة خصوصا منها سلطات الضبط الاقتصادي يكون قد ساهم في تقليص مجال اختصاص القاضي في المجال الاقتصادي.

ومنه بالنظر إلى المعيار المادي الخاص بطبيعة النشاط وهو الضبط في القطاع الاقتصادي والتجاري وقطاعات أخرى، وبالنظر إلى تحويل اختصاصات قضائية من السلطات القضائية إلى السلطات الإدارية المستقلة، كالتحكيم الذي يعد اختصاص شبه قضائي، فنجد أن المشرع قد منح هذا

(1) محمد شريف كتو، قانون المنافسة والممارسات التجارية، مرجع سابق، ص61.

(2) سامية قلووشة مراد بدران، مرجع سابق، ص862.

(3) Rachid Zouaïmia, Droit de la responsabilité disciplinaire des agents économiques: l'exemple de secteur financier, O.P.U, Alger, 2010, p110.

الاختصاص لسلطة الضبط البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية، وذلك بالفصل في النزاعات الخاصة بالتوصيل البيني⁽¹⁾.

فالتحكيم هو اختصاص قضائي بالدرجة الأولى يسمح لسلطة الضبط بالنظر في النزاعات القائمة بين المتعاملين أو مع المستهلكين، فهذا التدخل لسلطات الضبط الاقتصادي مكن من حرمان القاضي من اختصاصات واسعة في مجال النزاعات القائمة في السوق بين المتعاملين.

أما الاختصاص الثاني الذي يبرز تدخل سلطات الضبط الاقتصادي في اختصاصات القضاء يتمثل في القيام بإجراء المصالحة بين المتعاملين، والتي تعتبر كذلك وظيفة شبه قضائية، والتي تعتبر الطريق الودي لتسوية النزاع أو يعتبر طريقا بديلا للفصل في النزاع عن طريق القضاء.

وهو إجراء تقليدي موجود تمارسه الإدارة الكلاسيكية، حيث أوكلت مهمة المصالحة للموظفين المؤهلين الذين حرروا المحضر على مرتكبي المخالفات، خصوصا إذا تعلق الأمر بالغرامات المالية المنصوص عليها في القانون، إذ للمعني قبول العرض أو قبوله مع التحفظ على مبلغ الغرامة المقترح ولهم رفض المصالحة، أما في حالة موافقة الأشخاص المتابعين على المصالحة فان هذه الأخيرة تنهي المتابعات القضائية⁽²⁾، فلا يستطيع القاضي إثارة النزاع من جديد لأن موضوع النزاع قد فصل فيه بموجب الاختصاص الذي منح لسلطات الضبط الاقتصادي بهذه الوظيفة شبه قضائية.

و من النماذج التي نص عليها المشرع على أهليتها في القيام بإجراء المصالحة بين المتعاملين، نجد كل من الوكالة الوطنية المنجمية⁽³⁾، ولجنة ضبط الكهرباء والغاز، حيث تتولى النظر في الخلافات الناجمة في مجال التنظيم لاسيما المتعلق منه باستخدام الشبكات والتعريفات ومكافأة المتعاملين.

(1) تنص الفقرة 8 من المادة 1 من القانون رقم 200-03 المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، مرجع سابق، على ما يلي

" الفصل في النزاعات فيما يتعلق بالتوصيل البيني "

(2) محمد الشريف كتو، قانون المنافسة والممارسات التجارية، مرجع سابق، ص 130 131.

(3) المادة 441 من القانون 01-10 المتضمن قانون المناجم، مصدر سابق.

أما الوجه الثاني لعلاقة التنافس والتناظر بين سلطات الضبط الاقتصادي والقضاء، والتي تعتبر اختصاصات قضائية محضة، تكمن في تحويل اختصاص القاضي الجزائي في قمع الممارسات المقيدة للمنافسة.

إن تبني فكرة السلطة القمعية لمجلس المنافسة في المجال الاقتصادي سمحت له من الاستفادة من التدخل في مجالات سطرها له المشرع، فله سلطة القرار في الأعمال المودعة أمامه وهو ما جاء في المواد 6 حتى المادة 12 من الأمر 03-03 المتعلق بقانون المنافسة، المعدل والمتمم، السالف الذكر.

وعليه فإن الوظائف التنافسية أي الصلاحيات التي سطرها المشرع الجزائري ومنحها لمجلس المنافسة تكمن في إطار الممارسات المقيدة للمنافسة التي جاءت في نص المادة 44 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة⁽¹⁾ السالف الذكر، وتتمثل هذه الممارسات في ما يلي :

- الممارسات والأعمال المدبرة والاتفاقيات الصريحة والضمنية (م 06).
- التعسف الناتج عن الهيمنة على السوق (م 07).
- التعسف في استغلال وضعية التبعية لمؤسسة أخرى (م 11).
- البيع بأسعار منخفضة بشكل تعسفي (م 12).

و طبقاً لمبدأ لكل قاعدة استثناء فقد أورد المشرع الجزائري في كل من المادتين 13 و 48 من الأمر 03-03 السالف الذكر، استثناءين يخرجان عن نطاق اختصاص مجلس المنافسة باعتباره سلطة ضبط مستقلة، وادخلها في نطاق الاختصاصات التقليدية للهيئات القضائية وهي :

- إبطال العقود والاتفاقيات وهذا حسب نص المادة 13 من الأمر 03-03⁽²⁾، حيث يعود اختصاص إبطال الاتفاقيات أو الالتزامات إلى القاضي المدني فيما يخص القضايا المدنية، أما فيما يخص الاتفاقيات بين التجار فيعود الاختصاص إلى القاضي التجاري.

(1) شراوط حسين، مرجع سابق، ص 60.

(2) المادة 13 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم، مصدر سابق

- الفصل في طلبات التعويض وهو ما جاء في المادة 48 من الأمر أعلاه، يمكن لكل شخص طبيعي أو معنوي يعتبر نفسه متضررا من ممارسات مقيدة للمنافسة، وفقا لمفهوم هذا الأمر المتعلق بالمنافسة أن يرفع دعوى أمام الجهة القضائية المختصة طبقا للتشريع المعمول به، وعليه يفهم أن المشرع استثنى مجلس المنافسة من النظر في دعوى التعويض والتي هي من اختصاص القضاء رغم أن هذا الضرر ناجم عن الممارسات المقيدة للمنافسة⁽¹⁾.

إن هذا التدخل للسلطات الإدارية المستقلة في اختصاصات القضاء حتى وإن كان المشرع قد فصل بين اختصاصات كل من مجلس المنافسة بصفته سلطة ضبط مستقلة من حيث رقابة المنافسة والممارسات المقيدة لها، وبين اختصاصات القاضي في تعويض المتعاملين المتضررين، من الممارسات المقيدة للمنافسة، ورغم أن المجلس الدستوري الفرنسي وصل إلى إيجاد تسوية بشأن مسألة الاختصاصات العقابية لسلطات الضبط، والتي هي اختصاص أصلي للقاضي الجزائري، إلا أنه من وجهة نظر تقليدية ومعروفة يبقى تدخل السلطات الضبط الاقتصادي في اختصاصات القاضي وبصفتها سلطات إدارية بالدرجة الأولى منافيا لروح مبدأ الفصل بين السلطات⁽²⁾.

إذا كان المشرع قد مكن سلطات الضبط المستقلة من اختصاصات شبه قضائية أو حتى قضائية محضة، لاعتبارات السرعة، الفعالية المرنة والقابلية للتكيف، إلا أنه يؤدي من جهة أخرى إلى تقليص الضمانات الإجرائية الممنوحة للمتعاملين الاقتصاديين بحجة أن فاعلية الضبط تقتضي تقليص الإجراءات، حيث هناك من يرى أن الإدخال المتزايد للضمانات الإجرائية بالاجتهاد في وظيفة الضبط من شأنه تقليص فعاليتها⁽³⁾ فلا يمكن أبدا للقاضي أن يحل محل سلطة ضبط، وذلك بالنظر لحدود مساهمته وصلاحياته في وظيفة الضبط، وهي إرادة المشرع في الحقيقة أن يعهد بهذه الوظيفة

(1) شراوط حسن، مرجع سابق، ص 62.

(2) وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 198.

(3) عز الدين عيساوي، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة لنيل درجة ماجستير في قانون الأعمال، جامعة تيزي وزو، 2005، ص 153.

لسلطة غير السلطة القضائية، وبناء عليه تتوقف سلطة القاضي عند عقبات قانونية وأخرى عملية، منها ما هو مرتبط ومتعلق به ومنها ما يتعلق بنظام القضاء بحد ذاته⁽¹⁾.

فالثابت أن القاضي لا يمكنه إخطار نفسه بنفسه بخلاف سلطة الضبط وبالرجوع دائما إلى مجلس المنافسة بصفته هيئة عامة لقطاع الضبط الاقتصادي، نجد أنه يمكن أن ينظر في القضايا من تلقاء نفسه إذ يمكنه أن يخطر نفسه بنفسه،⁽²⁾ كما أن القاضي لا يفصل سوى في المسائل المخاطر فيها ولا يعمل سوى بالقانون، وليس له سلطة حلول، إلا ما أجازها القانون، ولا يمكنه إقامة حوار بين المتعاملين في السوق، ولا يمكنه تحديد شروط الدخول في السوق،⁽³⁾ وكما أن الوقت عنصر هام في السوق فإن الفاعلية تقتضي تحقيق الإجراءات أمام المتعاملين، وهو ما يدفع للاستعانة بالتحكيم أمام هيئة الضبط للوصول إلى تسوية سريعة⁽⁴⁾.

وفي الأخير ما نستخلصه من العلاقة بين القاضي والسلطات الإدارية المستقلة وبالرغم من تدخل هذه الأخيرة في اختصاصات القضاء إلا أن الطابع التكاملي هو الذي يغلب على هذه العلاقة من الناحية العملية، خصوصا وأن مشاركة القاضي في وظيفة الضبط تتم عن تصور جديد لدور القاضي وتجاوز دوره من جهة أخرى، فإن إجراءات التعاون بين الجهتين يقدرها المختصون أنها غير كافية، وهناك دعوة ملحة لفتح المجال للتفكير في نوعية التنظيم القضائي والوسائل المتاحة والتي لا بد من توفيرها لتسهيل ممارسة القاضي لوظائفه الجديدة، بمعنى آخر لا بد من فتح المجال للتفكير في وسائل أخرى تتماشى ومتطلبات الضبط (مثلا مبادرة من المحكمة التجارية لباريس خصصت الغرفة (08) غرفة خاصة بالقضايا المتعلقة بتكنولوجيا الاتصال)⁽⁵⁾.

(1) راضية شيبوتي، مرجع سابق، ص 346، 347.

(2) محمد الشريف كتو، قانون المنافسة، والممارسات التجارية، مرجع سابق، ص 66، 67.

(3) Frederique Dupuis-Toubol, L'évolution du contrôle du juge administratif sur la gravité des sanctions administratives », A.J.D.A., France, 2012, pp 358 365

(4) راضية شيبوتي، مرجع سابق، ص 347.

(5) Gerard Ganivet, propos sur les généraux régulateurs et les juges sin, les régulateurs dans le droit économique, Dalloz, France, Dec2010, p20

إجمالاً يمكن القول بوجود علاقة تكاملية بين كل من القاضي وسلطات الضبط، ذلك أن المشرع فصل بصورة صحيحة بين طبيعة مهام كل منهما، ففيما يهدف دور سلطات الضبط إلى حماية المنافسة والنظام العام الاقتصادي، فإن دور القاضي يهدف إلى حماية المتنافسين ذاتهم وتعويضهم عن الإضرار التي يمكن أن تلحق بهم في السوق، ورغم اختلاف الدورين فإنه لا يمكن الفصل بينهما بالنظر إلى الحدود التي تفرضها طبيعة الدورين إلا إن المشرع أوجد جملة آليات تبادلية تكاملية بين القاضي وسلطات الضبط.

أما فيما يخص وجود علاقة تنافسية تنازعية بين القاضي وسلطات الضبط المستقلة، وذلك بالاعتراف بصلاحيات قضائية لسلطات إدارية، يعد تدخلاً صارخاً في مجال اختصاص القاضي⁽¹⁾ ووجب على المشرع التدخل للإبقاء على الطابع التكاملي بين القضاء وهذه السلطات دون تجريد القاضي من صلاحياته الأصلية.

(1) لمياء شعوة، مرجع سابق، ص 338

ملخص الباب الثاني

من مظاهر البحث عن الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة في الجانب المتعلق بالمشروعية، يجب الكشف عن طبيعة الآليات التي تتدخل بها هذه الهيآت من أجل ممارسة نشاطها وفرض اختصاصها، بداية من الآليات القانونية، وتحديد إجراءات تدخلها، إذ يمكنها أن تباشر إجراءات سابقة للنشاط، كتنظيم الدخول للسوق أو المنافسة، كما يمكنها أن ترافق هذه الأنشطة بواسطة الرقابة و التحكم.

أما فيما يخص الإجراءات اللاحقة فهي إجراءات ذات طابع قمعي تمارس بواسطة فرض عقوبات منحها إياها المشرع.

لقد أخضع المشرع هذه السلطات لرقابة القضاء وفق مبدأ حرية التقاضي وحق الدفاع، إلا أنه توازياً مع ذلك وإضافة لهذا المبدأ، نلمس تواجد علاقة بين السلطات الإدارية المستقلة والقضاء، فتارة تكون طبيعة هذه العلاقة ذات شكل تكاملي وتبادلي، وتارة أخرى تكون علاقة تنافس و تناظر.

خاتمة

خلصنا من خلال دراستنا للطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، بداية من تحديد مفهوم موحد لها، مروراً بتفسير مبررات استحداثها، وصولاً إلى طبيعة الاختصاصات التي تمارسها، وكذا طبيعة العلاقة بينها وبين القضاء، كون هذا الأخير الوحيد المخول للرقابة عليها، وبالتالي تعتبر السلطات الإدارية المستقلة شكلاً جديداً من أشكال ممارسة صلاحيات السلطة العامة، فهي جزء لا يتجزأ من المنظومة القانونية التي تمارس في الدولة من خلال الوظائف الجديدة التي أنيطت بها في الإطار التحول نحو اقتصاد السوق، وكذا المواثيق الداعية لحماية الحقوق والحريات.

لقد تضمنت أغلب التشريعات الوطنية انعكاسات هذه المواثيق الداعمة لمبدأ الحريات العامة وحرية المنافسة، فهي تتراوح بين التبرير الصريح والفعلي لهذه الهيئات، وأخرى مازال يشوبها الغموض والتناقض بين محتوى النصوص القانونية المكرسة والمنشئة لهذه الهيئات وبين الممارسات العملية، وهو ما طبع التجربة الجزائرية في هذا المجال، إذ أن السلطات الإدارية المستقلة المعتمدة إلى اليوم مازالت تنحو إلى التبعية الإدارية أكثر مما تنحو إلى الاستقلالية.

إلا أن حتمية استحداث السلطات الإدارية المستقلة يعود إلى الخصائص التي تتميز بها، صفة السلطة الإدارية والاستقلالية، والتي تعبر عن عناصر تعريفها، فهذا الانتشار ساعد في تطوير هذه الفئة القانونية وبرزها على الساحة القانونية الجزائرية، إلا أنها لازالت تعاني من مشكل حقيقي يتعلق بتحديد الطبيعة القانونية لهذه الهيئات والوقوف على مشروعية تأسيسها (الشرعية) ومشروعية مهامها.

وعليها اختتمنا دراستنا بمجموعة من النتائج والاقتراحات نأمل من ورائها أن تسهم بقدر ولو بقليل في تكريس قانوني واضح وصريح لهذه السلطات، ومن أهم النتائج التي توصلنا إليها ما يلي:

1- النتائج:

- لا تزال السلطات الإدارية المستقلة مهما كانت طبيعة نشاطها تعاني من مشكل حقيقي يتعلق بمشروعية تأسيسها، خصوصاً مع عدم إدراجها ضمن الهندسة الدستورية الجزائرية صراحة بالرغم من دسترة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته على سبيل الحصر.

- امتلاك الإدارة الكثير من الوسائل للتأثير على السلطات الإدارية المستقلة، سواء في الجانب العضوي أو الجانب الوظيفي، مما يبين أن الاستقلالية في مفهوم النظام السياسي غير مرحب بها بالرغم من النصوص القانونية التي تكرسها.
- إن دراستنا أبانت عن الطابع التزييني لهذه السلطات، بما يظهر في الغالب بالمظهر الموجه للاستهلاك الخارجي فقط، بدليل أن مجلس المنافسة المنشأ سنة 2003، لم يتم تنصيبه إلا في سنة 2013 وهذا بعد وعود أطلقها وزير التجارة، وهذا حسب ما ذهبت إليه الدراسة بقولها " أثبت مجلس المنافسة عدم فعاليته منذ تأسيسه سنة 1995 وأنه عبارة عن ديكور ليس إلا " .
- بغض النظر عن طبيعة كل هيئة، وانطلاقا من المعيار المادي الخاص بطبيعة النشاط فإنه يتجلى التقليص الواضح لاختصاصات القاضي في تطبيق القانون الاقتصادي، بالنظر إلى تحويل اختصاصات قضائية في هذا المجال لصالح سلطات الضبط المستقلة.
- الأصل أن المجلس المنافسة سلطة إدارية، وبالتالي المفروض أن يعود اختصاص النظر في الطعون الموجهة ضد قراراته لمجلس الدولة، وفقا للقانون العضوي رقم 98-01 المعدل المتمم السالف الذكر، لكن قانون المنافسة نص على غير ذلك، ويعارض بصفة صريحة القانون عندما أخضع قراراته في غير التجمعات للقضاء العادي، مما جعل غالبية الفقه بشكك في دستورية هذا النص، إذ يعتبر من باب التقليد للمشرع الفرنسي دون مراعاة أحكامه في البيئة الأصلية لهذا القانون.
- إن تعدد واختلاف الأنظمة القانونية لهذه الهيئات بالرغم من اشتراكها في الطبيعة الإدارية، يوحي بغياب رؤية شاملة لدى المشرع والسلطات العمومية عن هذه السلطات وموقعها في النظام القانوني الجزائري، وبالخصوص في النظام الاقتصادي، وطبيعة مهامها ونظامها القانوني والدليل على ذلك التعديل المتكرر للنصوص القانونية المتعلقة بها.
- من الجانب الايجابي للسلطات الإدارية المستقلة، باعتبارها من أشخاص القانون العام، أن لها طبيعة خاصة في ممارسة ضبطها للقطاع، حيث يمكن أن تجمع ثلاث سلطات بيد سلطة واحدة التنظيمية، الرقابية وفرض العقاب، وذلك بإجراءات التدخل عن طريق التدابير والإجراءات التحفظية التي تهدف إلى وضع حد للتجاوزات بشكل مؤقت على شكل أوامر أو تدابير مؤقتة أو حتى الحلول.

- كما أن من نتائج دراستنا استخلصنا أن إخضاع السلطات الإدارية المستقلة للرقابة القضائية يعتبر أساسا لمشروعيتها، بتكريس أحد المبادئ الدستورية الذي يقضي بخضوع الأعمال الإدارية للرقابة القضائية، خصوصا أنها تتدخل في مجالات هامة لممارسة الحقوق والحريات وهذا تفاديا لتعسفها في استعمال سلطتها.
- لاحظنا امتلاك كلا من السلطتين التنفيذية والتشريعية صلاحية استحداث السلطات الإدارية المستقلة وهذا في ظل غياب نص يحدد من يملك صلاحية ذلك.
- توفر هذه السلطات على مقومات الشخص المعنوي العمومي من حيث طبيعة تشكيلها في مجموع الأشخاص والأموال هدفها تحقيق غرض مشترك من خلال ضبط قطاع معين تحقيقا للمصلحة العامة، كما أن مستخدميها يخضعون لقانون الوظيفي العمومي.
- إن تمتع السلطات الإدارية المستقلة ببعض صلاحيات القاضي الجزائي وقدرتها على المعاقبة في بعض الممارسات المخلة بمبادئ اقتصاد السوق في نطاق اختصاصها النوعي، جعلها تشكل مظهرا من مظهر إقصاء القاضي الجزائي عن الحقل الاقتصادي نظرا لإجراءاته البطيئة، وهي وسيلة تضيي وتكريس لمشروعية أداة الإدارة والفعالية نتيجة المرونة في العمل ومواكبة للتطورات الاقتصادية والمساهمة في تطور الدولة.
- لذلك تظهر الهيئات الإدارية المستقلة كإجابة قانونية ومؤسسية لظاهرة العولمة الاقتصادية والاجتماعية، ومطلبا للدولة الحديثة الضابطة التي يجب أن تمارس عن طريق هيئة خارجية ومستقلة ومحيدة، لأن التجارب أثبتت فشل الوسائل التقليدية المباشرة للتدخل العمومي وبالتالي وجب أن تكون هذه الهيئات ذات طبيعة خاصة ولكن قبل هذا يجب أن نمنحها الشرعية صراحة.

2- الإقتراحات

ومن الإقتراحات التي نراها كفيلة بأن تفلح في التأصيل القانوني لطبيعة السلطات الإدارية المستقلة يمكننا طرح ما يلي:

- وضع حد للنقاشات والجدل الفقهي الحاد حول دستورية هذه السلطات الجديدة في ظل غياب عبارة دستورية صريحة تشير إلى إنشاء هذا النوع الجديد من الهيئات وبالتالي وجب التنصيص عليها دستوريا.
 - تعديل قانون الإجراءات المدنية والإدارية من خلال إدراج السلطات الإدارية المستقلة ضمن الأشخاص المذكورة في نص المادة 800 منه.
 - تحديد طبيعة العلاقة بين السلطات الإدارية المستقلة والسلطة التنفيذية بمنح أكبر قدر من الاستقلالية لهذه السلطات المستحدثة في مواجهتها، سواء من الجانب العضوي، وذلك بمنح البرلمان سلطة تعيين الأعضاء ومختلف الهيئات الفاعلة والجمعيات دور في تشكيلة سلطات الضبط المستقلة، أو اعتماد الانتخاب كوسيلة أساسية لنيل العضوية في هذه الهيئات على أن تحدد الهيئة الناحية من بين الفاعلين المتخصصين في مجال النشاط.
 - أما من جانب الرقابة فلا بد من إخضاعها بالدرجة الأولى للرقابة البرلمانية، ثم تبسيط وتوحيد إجراءات الرقابة عليها بإحالتها إلى القواعد العامة، خصوصا أن المشرع الجزائري مدعو لمراجعة إجراءات الطعن بالإلغاء في قرارات هيئات الضبط وتحديد بدقة الجهة المخاصمة والمطالبة بالتعويض، خصوصا أنه يوجد من بين هذه الهيئات من لا يملك الشخصية المعنوية.
- يجب أن تكون كل النصوص المنشئة لأي هيئة من الهيئات المستقلة واضحة ومحددة لا تشوبها شائبة ولا تحترقها تغيرات ترهق الباحث والقاضي فيها على حد سواء للوصول إلى نتيجة واضحة المعالم.
- في الأخير صحيح أن النصوص القانونية لم تحدد بشكل مباشر ما هي الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، ولكنها على الأقل أعطتنا المقومات الأساسية لها، وهذه المقومات القانونية (وليس الفعلية) هي التي ترسم لنا الطريق الذي يقودنا إلى الوصول إلى التكييف القانوني وتحديد الطبيعة القانونية الذي تقودنا بدورنا إلى الوصول إلى الهدف المنشود مع الوضع بالحسبان والتأكيد على أنها بالأساس سلطة عامة.
- إن تعيين هيئات تتولى إدارة وضبط قطاعات معينة ومجالات لها علاقة مباشرة بحماية الحقوق والحريات، من غير المعقول أن لا تكون لها طبيعة وصيغة قانونية محددة وبالتالي من شأنها أن تتسبب

في مشاكل قانونية ترهق القضاء وتؤخر انجاز المعاملات، وبما أننا في عصر السرعة والتكنولوجيا فلماذا لا نعتد أسلوب السلطات الإدارية المستقلة خاصة وأنها تتميز بعناصر الاستقلالية والحيادية والتخصص ومنه تكون قد ساهمت في تطوير نظامنا المتمثل في نظام شفاف وعادل مبني على الحكامة.

فالبحث عن الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة بصفة عامة، يعد ضماناً أساسية للتأصيل القانوني لهذه الهيئات، بداية من منحها الشرعية (الوجود) وذلك بالاعتراف المؤسس الدستوري بها، وصولاً إلى مشروعية (الأداء) الوظائف والاختصاصات التي تمارسها وهذا بضمانة رقابة القضاء عليها.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: القرآن الكريم

ثانياً : الأحاديث الشريفة

1- مالك بن انس الاصبحي، الموطأ، دار إحياء العلوم العربية (دط)، 1994، كتاب الاقضية باب القضاء في المرفق، ج1، ص 566، والبهيقى، السنن الكبرى، دار المعرفة،(دط) (د.ت.ن)، كتاب إحياء الموات، باب من قضى فيما بين الناس بما فيه صلاحهم ودفع الضرر عنهم على الاجتهاد، ج 6.

ثالثاً: قائمة المصادر:

1- الدساتير:

أ- المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فبراير سنة 1989 المتعلق بنشر نص تعديل الدستور، ج ر ج ج العدد 09 الصادرة في 01 مارس سنة 1989، المعدل بالقانون رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996 المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، ج ر ج ج العدد 78 الصادرة في 08 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 ابريل سنة 2002 يتعلق بتعديل الدستور، ج ر ج ج العدد 25 الصادرة في 14 ابريل سنة 2002، المعدل بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008 المتعلق بالتعديل الدستوري، ج ر ج ج العدد 63 الصادرة في 16 نوفمبر 2008، المعدل بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس المتعلق بالتعديل الدستوري، ج ر ج ج العدد 14 الصادرة في 07 مارس 2016.

ب- الدستور التونسي لسنة 2014، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، الاثنين 10 فبراير 2014، عدد خاص.

ت- دستور المغرب لسنة 2011 نشر في الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادر بتاريخ 30 يوليو 2011.

قائمة المراجع

ث- دستور فرنسا 4 أكتوبر 1958 المعدل بالمادة 05 من القانون رقم 276-203 في 28 مارس 2003، الجريدة الرسمية الفرنسية لـ 29 مارس 2003.

2- قوانين

أ- قوانين عضوية

• القانون العضوي رقم 98-02 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتضمن المحاكم الإدارية الممضي في 30-05-1998، ج ر ج ج، العدد 37 الصادرة في 01-06-1998.

• القانون العضوي رقم 11-13 الممضي في 26-07-2011 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وعمله، ج ر ج ج، العدد الصادرة في 03-08-2011، المعدل والمتمم للقانون العضوي 98-01 الممضي في 30-05-1998

• القانون العضوي رقم 12-05 المؤرخ في 12-01-2012 المتعلق بالإعلام، ج ر ج ج العدد 02 الصادرة في 15-01-2012.

• القانون العضوي رقم 16-11 المؤرخ في 25 غشت 2016 المتعلق بالهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، ج ر ج ج، العدد 50 الصادرة في 28 غشت 2016.

• القانون العضوي رقم 19-07 المؤرخ في 14-09-2019 يتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، ج ر ج ج، العدد 55 الصادرة في 15-09-2019.

ب- قوانين عادية

• القانون 63-277 المؤرخ في 26 يوليو 1963 يتضمن قانون الاستثمارات، ج ر ج ج، عدد 53 الصادرة في 02 غشت 1963.

• القانون رقم 82-11 المؤرخ في غشت 1982 يتعلق بالاستثمار الاقتصادي الخاص الوطني ج ر ج ج، عدد 19 الصادرة في 24 غشت 1982.

قائمة المراجع

- قانون رقم 88-25 المؤرخ في 12 يوليو 1988 يتعلق بتوجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية، ج ر ج ج، عدد 28 الصادرة في 13 يوليو 1998.
- القانون رقم 89-12 المؤرخ في 05 جانفي 1989 المتعلق بالأسعار، ج ر ج ج، العدد 29 الصادر في 19-07-1989.
- القانون 90-07 مؤرخ في 03 ابريل 1990 المتعلق بالإعلام، ج ر ج ج، العدد 14 الصادرة في 4-04-1990 المعدل بالمرسوم الرئاسي رقم 93-252 الممضي في 26-10-1993 المتعلق بالمجلس الأعلى للإعلام، ج ر ج ج، العدد 69 الصادرة في 27-10-1993.
- القانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 ابريل 1990 يتعلق بالنقد والقرض، ج ر ج ج، العدد 16 الصادرة في 15 ابريل سنة 1990.
- القانون 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر ج ج، العدد 02 الصادرة في 02 ديسمبر 1990.
- القانون رقم 99-11 مؤرخ في 23 ديسمبر 1999 يتضمن قانون المالية لسنة 2000، ج ر ج ج، العدد 92 الصادرة في 25 ديسمبر 1999.
- القانون 2000-03 المؤرخ في 05-08-2000 لمحدد للقواعد المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر ج ج، العدد 48 الصادرة في 06-08-2000 المعدل والمتمم.
- القانون 01-10 المتعلق بالمناجم الممضي في 03-07-2001، ج ر ج ج، العدد 35 الصادرة في 04-07-2001 الملغى والمعدل بالقانون 14-05 الممضي في 14-02-2014 ج ر ج ج، العدد 18 الصادرة في 30-03-2014.
- القانون 2002-01 المؤرخ في 05-02-2002 المتعلق بالكهرباء ونقل الغاز عن طريق القنوات، ج ر ج ج، العدد 08 الصادرة في 06-02-2002.

قائمة المراجع

- القانون 02-11 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002 المتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج ر ج ج، العدد 86 الصادرة في 25 ديسمبر 2002.
- القانون 03-04 المؤرخ في 17 فبراير سنة 2003 يعدل ويتمم المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي سنة 1993 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل و المتمم، ج ر ج ج العدد 11 الصادرة في 19 فبراير سنة 2003
- القانون 05-07 المؤرخ في 18-04-2005 المتعلق بالمحروقات، ج ر ج ج، العدد 50 الصادرة في 19-07-2005.
- القانون رقم 05-12 مؤرخ في 04 غشت 2005 يتضمن قانون المياه، ج ر ج ج، العدد 06 الصادرة في 04 سبتمبر 2005 معدل ومتمم.
- القانون 06-01 الممضى في 20-02-2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ج ج، العدد 14 الصادرة في 08-03-2006.
- القانون 06-04 المؤرخ في 20 فبراير سنة 2006 يعدل ويتمم الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 جانفي 1995 والمتعلق بالتأمينات، ج ر ج ج، الصادرة في 12 مارس 2006.
- القانون رقم 07-01 مؤرخ في 27 فبراير 2007 يتعلق بتعاونيات الادخار والقرض ج ر ج ج العدد 15 الصادرة في 28 فبراير 2007.
- القانون رقم 07-05 المؤرخ في 13 مايو 2007 المتضمن القانون المدني، ج. ر ج ج العدد 31 الصادرة بتاريخ 13 مايو 2007 المعدل والمتمم للأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، ج. ر ج ج، العدد 78 لسنة 1975.
- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ج ر ج ج، العدد 21 الصادرة في 23-04-2008.

قائمة المراجع

- القانون 08-12 المؤرخ في 25 جوان 2008 يعدل و يتمم الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة ج ر ج ج العدد 36 سنة 2008.
- القانون رقم 08-13 المؤرخ في 20-07-2008 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج ر ج ج العدد 44 الصادرة في 03 غشت 2008.
- القانون رقم 10-05 المؤرخ في 18 غشت 2010 يعدل ويتمم الأمر 03-03 المؤرخ في 19-07-2003 يتعلق بالمنافسة، ج ر ج ج، العدد 46 سنة 2010 .
- القانون 10-06 الممضى في 18-08-2010 الذي يحدد القواعد المطبقة على التجارة، ج ر ج، العدد 46 الصادرة في 18-08-2010.
- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 جوان 2011 يتعلق بالبلدية، ج ر ج ج، العدد 37 الصادر في 03-07-2011.
- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، ج ر ج ج، العدد 12 الصادرة في 2012.
- القانون 14-04 الممضى في 14-02-2014 يتعلق بالنشاط السمعي البصري، ج ر ج ج العدد 16 الصادرة في 23-03-2014
- القانون 14-05 يتضمن قانون المناجم، ج ر ج ج، العدد 18 الصادرة في 30-03-2014
- القانون 14-10 المؤرخ في 30-12-2014 المتعلق بقانون المالية لسنة 2015، ج ر ج ج العدد 78 الصادرة في 31 ديسمبر 2014.
- القانون 18-04 المؤرخ في 10 مايو 2018 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية، ج ر ج ج، العدد 27 الصادرة في 13 ماي 2018.
- القانون 19-10 الممضى في 11-12-2019 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج ر ج ج العدد 78 الصادرة في 18-12-2019 .

قائمة المراجع

ب- الأوامر:

- الأمر رقم 66-154 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية، ج ر ج ج، العدد 47 الصادرة في 09 جوان 1966.
- الأمر 66-248 المؤرخ في 15 سبتمبر 1966. يتضمن قانون الاستثمار، ج ر ج ج، العدد 80 الصادرة في 17 سبتمبر 1966.
- الأمر 78-58 الممضى في 26-09-1975 المتضمن القانون المدني، ج ر ج ج، العدد 78 الصادرة في 30-09-1975 المعدل والمتمم بالقانون 07-05 الممضى في 13-05-2007 ج ر ج ج، العدد 31 الصادرة 13-05-2007.
- الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 25-01-1995 المتعلق بالمنافسة ج، ج ر ج ج ج، العدد 09 الصادرة 03-02-1995 ملغى بالأمر 03-03 المؤرخ في 19-07-2003 المتعلق بالمنافسة، ج ر ج ج، العدد 43 الصادرة في 20-07-2003.
- الأمر 95-07 المؤرخ في 25-01-1995 المتعلق بالتأمينات معدل ومتمم بالقانون 06-04 ج ر ج ج، العدد 15 الصادرة في 12-03-2006.
- الأمر 01-01 المؤرخ في 27 فبراير 2001 يعدل و يتمم القانون 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، ج ر ج ج، 14 الصادرة في 28 فبراير 2001.
- الأمر 01-03 المؤرخ في 20 غشت 2001 المتعلق بتطوير الاستثمار، ج ر ج ج، العدد 44 الصادرة في 22 غشت 2001 المعدل و المتمم بموجب الأمر 06-08 مؤرخ في 15 يوليو 2006، ج ر ج ج، العدد 47 الصادرة في 19 يوليو 2006.
- الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، ج ر ج ج، العدد 52 الصادرة في 27 غشت 2003 المعدل والمتمم بالأمر 10-04 المؤرخ في 26 غشت 2010 المعدل والمتمم بالقانون 17-10 المتعلق

قائمة المراجع

بالنقد والقرض الممضي في 11-10-2017، ج ر ج ج ج، العدد 57 الصادرة في 12-10-2017.

• الأمر 03-06 الممضي في 15-07-2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة ج ر ج ج، العدد 46 الصادرة في 16-07-2006.

• الأمر رقم 10-06 المؤرخ في 29 يوليو 2006 يعدل و يتمم القانون 05-07 المؤرخ في 28 ابريل 2005 المتعلق بالمحروقات، ج ر ج ج، العدد 48 الصادرة في 30 يوليو 2006.

• الأمر رقم 04-10 المؤرخ في 26 غشت 2010 يعدل ويتمم الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، ج ر ج ج، العدد 50 المؤرخ في 01 سبتمبر 2010.

ج- المراسيم:

1- المراسيم الرئاسية

• المرسوم الرئاسي 96-44 المتضمن النظام الداخلي للمنافسة الممضي في 17-01-1996 ج ر ج ج، العدد 05 الصادرة في 21-01-1996

• المرسوم الرئاسي رقم 99-170 المؤرخ في 02 غشت سنة 1999 المتضمن إلغاء منصب وسيط الجمهورية. ج ر ج ج، العدد 52 الصادرة بتاريخ 04 غشت سنة 1999.

• المرسوم رئاسي رقم 96-113 المؤرخ في 23 مارس 1996 يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية ج ر ج ج، عدد 20 الصادرة في 13 مارس 1996.

• المرسوم رئاسي رقم 99-170 مؤرخ في 02 غشت 1999 يتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية ج ر ج ج، عدد 52 الصادرة في 04 غشت 1999.

• المرسوم رئاسي رقم 12-64 المؤرخ في 07 فبراير 2012 يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي رقم 06-413. يحدد تشكيلته الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها ج ر ج ج، عدد 08 الصادر في 15 فبراير 2012.

قائمة المراجع

- مرسوم رئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، ج ر ج ج، العدد 50 الصادرة في 20 سبتمبر 2015
 - المرسوم الرئاسي رقم 15-261 المؤرخ في 08-10-2015 يحدد تشكيله وتنظيم وكيفات سير الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلال والاتصال ومكافحتها، ج ر ج ج، العدد 53 الصادرة في 08-10-2015.
 - المرسوم رئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 15 فبراير 2020 يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج ر ج ج، العدد 03 الصادرة في 19 فبراير 2019.
- ### 2- المراسيم التنفيذية
- المرسوم التنفيذي رقم 95-340 المؤرخ في 30 أكتوبر 1995 يحدد شروط منح وسطاء التأمين الإعتماد والأهلية المهنية وسحبه منهم ومكافأهم ومراقبتهم، ج ر ج ج، العدد 65 الصادرة في 31 أكتوبر 1995 معدل ومتمم المرسوم التنفيذي رقم 17-192 المؤرخ في 11 يونيو 2017، ج. ر ج ج، العدد 36 الصادرة في 14 يونيو 2017.
 - المرسوم تنفيذي رقم 95-183 مؤرخ في 02 يوليو 1995 يتضمن إنشاء وكالة وطنية لتطوير البحث الجامعي وتنظيمها وسيرها، ج ر ج ج، العدد 36 الصادرة في 12 يوليو 1995.
 - المرسوم التنفيذي رقم 01-123 مؤرخ في 09 مايو 2001 يتعلق بنظام الاستغلال المطبق على أنواع الشبكات اللاسلكية الكهربائية وعلى مختلف خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية، ج ج ج ج، العدد 27 الصادر في 13-05-2001 معدل ومتمم بموجب المرسوم التنفيذي 04-157 مؤرخ في 13 ماي 2004، ج ر ج ج، العدد 27 الصادر في 02 يونيو 2004 وبموجب المرسوم التنفيذي 05-98 مؤرخ في مارس 2005، ج ر ج ج، العدد 20 الصادرة في 20 ماي 2005 وبموجب المرسوم التنفيذي 07-162 مؤرخ في 30 ماي 2007، ج ر ج ج، العدد 37 الصادرة في 07-06-2007.

قائمة المراجع

- المرسوم التنفيذي رقم 02-127 مؤرخ في 07 ابريل 2002 يتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها ، ج ر ج ج ، العدد 23 الصادرة في 07 ابريل 2002. معدل و متمم .
 - المرسوم تنفيذي رقم 02-156 مؤرخ في 09 ماي 2002 يحدد شروط التوصيل البيئي الشبكات المواصلات السلكية واللاسلكية وخدماتها ، ج ر ج ج ، العدد 35 الصادرة في 15 ماي 2002 .
 - المرسوم التنفيذي رقم 06-429 مؤرخ في 26 نوفمبر 2006 يحدد دفتر الشروط المتعلق بحقوق وواجبات منتج الكهرباء، ج. ر ج ج ، العدد 76 الصادرة بتاريخ 29 نوفمبر 2006.
 - مرسوم تنفيذي رقم 07-294 مؤرخ في 26 سبتمبر 2007، يحدد إجراءات وشروط منح رخصة التنقيب عن المحروقات، ج ر ج ج ، العدد 62 الصادرة بتاريخ 03 أكتوبر 2007
 - المرسوم التنفيذي رقم 09-344 المؤرخ في 22 أكتوبر 2009 يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتعبير، ج ر ج ج ، العدد 61 الصادرة في 25 أكتوبر 2009.
- ### 3- المراسيم التشريعية
- المرسوم التشريعي رقم 93-09 ماضي في 25 ابريل 1993 يعدل ويتمم الأمر رقم 66-154 المتضمن قانون الإجراءات المدنية ، ج ر ج ج ، العدد 27 الصادرة في 27 ابريل 1993.
 - المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 مايو 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر ج ج ، العدد 34 الصادرة في 23-05-1993 معدل و متمم بالأمر 96-10 المؤرخ في 10-01-1996، ج ر ج ج ، العدد 03 الصادرة في 14-01-1996 والقانون 03-04 المؤرخ في 17-02-2003، ج ر ج ج ، العدد 11 الصادرة في 19-02-2003 تم استدراكه في، ج ر ج ج ، العدد 34 الصادرة في 18-05-2003.

قائمة المراجع

• المرسوم التشريعي 93-93 المؤرخ في 26-10-1993 يخص بعض أحكام 07-90 المتعلق بالإعلام، ج ر ج ج، العدد 69 الصادرة في 27-10-1993

• المرسوم التشريعي رقم 93-12 المؤرخ في 05 أكتوبر 1993 المتعلق بترقية الاستثمار، ج ر ج ج، العدد 64 الصادرة في 10 أكتوبر 1993.

4- المراسيم التنظيمية

• المرسوم رقم 83-98 المؤرخ في 29 يناير 1983 يتضمن إنشاء الديوان الوطني لتوجيه الاستثمار الخاص الوطني ومتابعته وتنسيقه، ج ر ج ج، العدد 05 الصادرة في 01 فبراير سنة 1983.

• المرسوم رقم 83-99 المؤرخ في 29 يناير 1983 يتضمن إنشاء لجنة الاعتماد الوطنية ولجان الاعتماد الولائية وعملها، ج ر ج ج، العدد 05 الصادرة في 01 فبراير 1983.

ح- الأنظمة :

1. النظام رقم 02-05 المؤرخ في 31-12-2002 يعدل ويتمم النظام رقم 97-02 المؤرخ في 06-04-1997 والمتعلق بشروط إقامة شبكة البنوك والمؤسسات المالي، ج ر ج ج، العدد 25 الصادر في 09-04-2003.

2. النظام رقم 04-01 المؤرخ في 04 ابريل المتعلق بالحد الأدنى لرأسمال البنوك والمؤسسات المالية العامة في الجزائر، ج ر ج ج، العدد 27 الصادرة بتاريخ 28-04-2004

3. النظام رقم 06-02 المؤرخ في 24 سبتمبر 2006 يحدد شروط تأسيس بنك ومؤسسة مالية وشروط إقامة فرع بنك ومؤسسة مالية أجنبية، ج ر ج ج، العدد 77 الصادرة في 24 سبتمبر 2006.

خ- القرارات:

قائمة المراجع

1. قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى رقم 42568 الصادر بتاريخ 07-12-1985، المجلة القضائية، العدد 01 تصدر عن قسم المستندات والنشر المحكمة العليا الديوان الوطني للأشغال التربوية الجزائر 1990.
 2. قرار مجلس الدولة قضية اتحاد بنك المؤسسة المالية في شكل شركة المساهمة (يونيون بنك) ضد محافظ بنك الجزائر الملف رقم 00013 القرار الصادر بتاريخ 09 فبراير 1999، منشور في مجلة إدارة، العدد 01، سنة 1999.
 3. قرار مجلس الدولة رقم 14489 الصادر في 01-04-2003 مجلة مجلس الدولة الدولية، سنة 2003، العدد 04.
 4. القرار رقم 2129. الصادر عن مجلس الدولة المؤرخ في 08 ماي 2000 المتعلق بقضية بوتيك بنك اللجنة المصرفية.
- رابعا: الكتب.
- أ- الكتب العامة:
1. إبراهيم عبد العزيز، شيحا مبدأ المشروعية كضابط لصحة الأعمال الإدارية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، سنة 2017.
 2. احمد محيو، (ترجمة محمد عرب صاصيلا)، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ط4، د م ج الجزائر، سنة 2006.
 3. احمد محيو، المنازعات الإدارية، ط7، د م ج، الجزائر، سنة 2008.
 4. آدم أبو القاسم أحمد إسحق، الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية، دراسة تأصيلية دار الكتب القانونية، مصر، سنة 2014.
 5. أبو عبيد القاسم بن سلام، الأموال، ط1، دار الكتب العلمية، بيروت، سنة 1986.

قائمة المراجع

6. **الماوردي علي بن محمد**، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، ط1، مكتبة ابن قتيبة، الكويت، 1979.
7. **بعلي محمد الصغير**، القانون الإداري، دار العلوم للنشر، عنابة، الجزائر، سنة 2004.
8. **حسين بن شيخ آت ملوبا**، قانون الإجراءات الإدارية، دراسة قانونية تفسيرية، دار هومة الجزائر، سنة 2013.
9. **حسين فريجة**، وشرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر سنة 2011.
10. **خلوفي رشيد**، قانون المنازعات الإدارية تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ط 02، د.م.ج الجزائر، سنة 2005 .
11. **سليمان محمد الطماوي**، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي القاهرة، مصر، سنة 2006.
12. **سليمان محمد الطماوي**، الوجيز في القانون الإداري ملتزم الطابع والنشر، دار الفكر العربي مصر، د.ت.ن.
13. **سيف ناصر علي الحيمي**، مدى التطورات القضائية في الرقابة على السلطة الإدارية التقديرية ط1، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، رسنة 2017.
14. **شمس الدين محمد بن أبي بكر ابن قيم الجوزية**، الطرق الحكمية في السياسة الشرعية، دار الفوائد للنشر والتوزيع، الرياض، المملكة العربية السعودية، (د.ت.ن).
15. **أحمد بن عبد الحلیم بن تیمیة**، الحسبة في الإسلام أو وظيفة الحكومة الإسلامية، ط1، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، سنة 2004 .
16. **شيهوب مسعود**، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، ج1، د.م.ج، الجزائر، سنة 2005.

قائمة المراجع

17. عبد السلام ذيب، قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، ترجمة للمحاكمة العادلة، ط 04، موفم للنشر، الجزائر، سنة 2016.
18. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، منشأ المعارف الإسكندرية، مصر، سنة 2007.
19. عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، سنة 2010.
20. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، ط1، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، سنة 2012.
21. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، ط2، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، سنة 2013.
22. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2007.
23. عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع الجزائر، سنة 2010.
24. عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية، القسم الأول ط1، جسور للنشر والتوزيع الجزائر، سنة 2013.
25. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2012.
26. عمار عوابدي، القانون الإداري، ج1، النظام الإداري، ط5، د م ج، سنة 2008.
27. عمار عوابدي، القانون الإداري، ج01، د م ج، سنة 2005.

قائمة المراجع

28. **مايا محمد نزار أبودان**، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، ط.1، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، سنة 2010.
29. **محمد الصغير بعلي**، القانون الإداري التنظيم الإداري النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2004
30. **محمد أمين مصطفى**، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، ظاهرة الحد من العقاب، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، سنة 2008.
31. **محمد حسين عبد العال**، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، دار النهضة العربية القاهرة، سنة 1971.
32. **مولود ديدان**، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، سنة 2009.
33. **ناصر لباد**، القانون الإداري، ج1، التنظيم الإداري، ط3، الجزائر، سنة 2005.
34. **محمد بن مدني بوساق**، اتجاهات السياسة الجنائية المعاصرة والشريعة الإسلامية، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، مركز الدراسات والبحوث، سنة 2002.
35. **إمام عبد الفتاح إمام**، الطاغية، دراسة فلسفية لصور من الاستبداد السياسي، عالم المعرفة، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، الكويت، 1978.
- ب- الكتب المتخصصة:**
01. **بلقيس عبد الرحمن فتونة**، الاحتكار في الفقه الإسلامي والقوانين الوضعية، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، سنة 2014 .
02. **رنا سمير**، اللحام السلطات الإدارية المستقلة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، سنة 2015.

قائمة المراجع

03. محمد أرزقي نسيب، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، ج1، (مفهوم القانون الدستوري، ظاهرة الدولة والدستور)، شركة دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، برج الكيفان، الجزائر، 1998.
04. شرواط حسني، شرح قانون المنافسة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، سنة 2012.
05. صابرينة جبايلي، إجراءات التحكيم في منازعات العقود الإدارية، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، سنة 2015.
06. عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة مصر، سنة 2000.
07. عجرود وفاء، اللجنة المصرفية وضبط النشاط المصرفي، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان الأردن سنة 2014.
08. عماد صوالحية، الجزاءات الإدارية العامة، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، سنة 2014.
09. كتبو محمد الشريف، قانون المنافسة والممارسات التجارية، منشورات بغداددي، الجزائر، سنة 2010.
10. ماهر صالح علاوي الجبوري، تحولات القانون الإداري في ظل العولمة، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، سنة 2019.
11. مجدي الشامي، السلطة الإدارية، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، سنة 2016.
12. مستعين علي عبد الحميد، السوق وتنظيماته في الاقتصاد الإسلامي، الدار السودانية للكتب، الخرطوم، السودان، سنة 1986.

قائمة المراجع

13. منظمة الشفافية الدولية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد المنظمة العربية للتنمية الإدارية، جامعة الدول العربية، القاهرة، مصر، سنة 2009.
14. وليد بوجملين، قانون الضبط الإقتصادي في الجزائر، دار بلقيس، الدار البيضاء، الجزائر، سنة 2015.
- خامسا : الأطروحات والمذكرات.
- أ- أطروحات الدكتوراه:
1. بن دحو نور الدين، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2015-2016.
2. جبيري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر، الجزائر، 2014.
3. حمليل نواره، النظام القانوني للسوق المالية الجزائرية، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2014.
4. خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف 2، 2014/2015.
5. دومة نعيمة، النشاطات المقننة في الجزائر، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، فرع القانون الإداري للأعمال، كلية الحقوق، سعيد حمدين جامعة الجزائر 1، 2016.
6. زقموط فريد، الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة مقترحة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص القانون العام للأعمال، جامعة عبد الرحمن ميره، بجاية، 2015-2016.

قائمة المراجع

7. زين العابدين بلماحي، النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة (دراسة مقارنة)، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016.
8. شمون علجية، مركز سلطات الضبط المستقلة بين أشخاص القانون العام في القانون الجزائري أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة و مالية، جامعة أحمد بوقره بومرداس، 2018.
9. شيبوتي راضية، الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر (دراسة مقارنة)، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة 2014-2015.
10. عبد القادر بابا، سياسة الاستثمارات في الجزائر وتحديات التنمية في ظل التطورات العالمية الراهنة، أطروحة دكتوراه دولة في العلوم الاقتصادية، فرع التخطيطي جامعة الجزائر كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيبي بتاريخ 2003-2004.
11. كتو محمد الشريف، الممارسات المنافسة في القانون الجزائري، دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي، رسالة دكتوراه، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005.
12. كزودي عبد الحق، سلطات الضبط المستقلة في الجزائر والمغرب (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، تخصص النشاط الإداري والمسؤولية، كلية الحقوق والعلوم السياسي جامعة تبسة 2017-2018.
13. منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص قانون الأعمال، جامعة محمد خيضر، بسكرة 2015-2016.

قائمة المراجع

14. منقور قويدر، السلطات الإدارية المستقلة المعنية بضبط التوازن بين مصالح المتعاملين الإقتصاديين وحقوق المستهلكين، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه، تخصص قانون عام، جامعة محمد بن أحمد، وهران 2، 2015.
 15. موساوي نبيل، حياد السلطات الإدارية المستقلة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون العام، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، سنة 2019.
 16. نسيغة فيصل، الرقابة على الإجراءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، فرع القانون العام، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012-2013.
 17. هشام جميل كمال ارحم، الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق، (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه فلسفة في القانون العام، جامعة تكريت، العراق، سنة 2012.
- ب- مذكرات الماجستير:
1. أعراب أحمد، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، بودواو جامعة محمد بوقرة بومرداس، سنة 2007.
 2. بركات جوهرية، نظام المنازعات المتعلقة بسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، سنة 2007.
 3. بلغزلي صبرينة، نظام التدابير الوقائية من قبل السلطات الإدارية المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، كلية الحقوق جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، سنة 2011.

قائمة المراجع

4. **بن ذيب عبد الرشيد**، دراسة نظام سوق الجملة للخضر والفواكه في الجزائر (1962-1980) رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، فرع التسيير، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 1991-1992.
5. **حاحة عبد العالي**، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق جامعة، محمد خيضر بسكرة، سنة 2005.
6. **حدري سمير**، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، بودواو جامعة أحمد بوقرة بومرداس، سنة 2006.
7. **رحموني موسى**، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير في العلوم القانونية والإدارية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، سنة 2012.
8. **رضوان نسيم**، السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة ماجستير في القانون فرع إدارة ومالية، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، سنة 2011.
9. **شايب الرأس**، عبد القادر المؤسسة العمومية ومبدأ المنافسة، مذكرة مقدمة للحصول على شهادة ماجستير في القانون العام الاقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران سنة 2017.
10. **شيخ أعمار يسمينة**، توزيع الاختصاص ما بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط القطاعية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، سنة 2009.
11. **عبدش ليلة**، اختصاص منح الإعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، سنة 2010.

قائمة المراجع

12. عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق جامعة، تيزي وزو سنة 2005.
13. فتوس خدوجة، الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون العام للأعمال، كلية الحقوق، جامعة بجاية، سنة 2010.
14. فوناس سهيلة، السلطات التأديبية للجنة المصرفية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع القانون العام، للإعمال كلية الحقوق، جامعة بجاية، سنة 2009.
15. محمد سارة، الاستثمار الأجنبي في الجزائر دراسة اوراسكوم، مذكرة ماجستير، تخصص قانون الأعمال، جامعة منتوري، قسنطينة، سنة 2009-2010.
16. مزارى صبرينة، فكرة الإختصاص التنازعي للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص الهيئات العمومية والحوكمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، سنة 2014.
17. وليد بوجملين، سلطات الضبط الإقتصادي في القانون الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع:الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، سنة 2006-2007.

سادسا: المجالات

1. إسماعيل بن حفاف، زايد بن عيسى، منصور داود، السلطات الإدارية المستقلة في النظام الدستوري والإداري الجزائري (دراسة مقارنة)، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية السياسية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، المجلد 57، العدد 02، الجزائر، سنة 2020.

قائمة المراجع

2. آيت منصور كمال، دور مجلس المنافسة في مراقبة التجميعات الإقتصادية، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، ي عدد 02، مجلد رقم 12، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، سنة 2015.
3. بن الأخضر محمد، بن ساحة يعقوب، التحول الاقتصادي للدولة الجزائرية. إشكالية مفهومية السلطات الإدارية المستقلة نموذجاً، مجلة أفاق للعلوم، العدد 17، المجلد 5، جامعة زيان عاشور، الخلفة، سبتمبر سنة 2019.
4. بن طيفور نصر الدين، ملاحظات حول قواعد الإختصاص النوعي للمحاكم الإدارية ومجلس الدولة، المجلة النقدية للعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزوزو، العدد 02، السنة 2011. .
5. بن عبد الله عادل مزردى عبد الحق، العلاقة بين سلطات الضبط المستقلة بين التكامل والتنازع (على ضوء التشريع الجزائري والمغربي)، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر، بسكرة العدد 15، يونيو سنة 2017
6. بن لطرش منى، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي وجه جديد لدور الدولة، المدرسة الوطنية للإدارة، عدد 02، سنة 2002.
7. جلال مسعد محتوت، مدى استقلالية وحياد مجلس المنافسة، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو العدد 01، سنة 2009.
8. حلفاية زهية، العقون ساعد، لبيض ليلي، الآلية المؤسساتية لمراقبة الانتخابات قبل وبعد القانون العضوي رقم 07-19، مجلة انسة للبحوث والدراسات، 10-02-2019.
9. رنا العطور، السلطات العقابية للهيئات الإدارية المستقلة ودورها في اتساع دائرة التجريم، مجلة المنارة، المجلد 16، عدد 02، الأردن، سنة 2010.

قائمة المراجع

10. زاوقري الطاهر، بن عمران سهيلة، الإطار الدستوري للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرورة، خنشلة، العدد 08.ج-01 يونيو سنة 2017.
11. زيبار الشادلي، النظام القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 04، جامعة الحاج لخضر، باتنة، ديسمبر سنة 2014.
12. سامية قلوثة، مراد بدران التحكيم، وعلاقته بالتنظيم لدى السلطات الإدارية المستقلة- دراسة تحليلية مقارنة، مجلة الإحياء، جامعة الحاج لخضر، باتنة1، المجلد: 10، العدد: 25، يونيو سنة 2020.
13. سعودي علي ولخضر زازة، "سلطات الضبط الإقتصادي ومهامها، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 06، تصدر عن جامعة عمار الثليجي الاغواط، يونيو سنة 2017
14. سلطان عمار، السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، مجلة جبل الأبحاث القانونية المعمقة العدد 33، طرابلس، لبنان، ماي، سنة 2019.
15. صونيا نادية مواسة، رقابة مجلس الدولة على مشروعية قرارات السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري، حوليات جامعة الجزائر، المجلد 34، العدد 02، يونيو سنة 2020.
16. عبد الباقي بطاز زهية موسى، إشكالية شرعية السلطة التنظيمية لسلطات الضبط الاقتصادي، مجلة الشريعة والاقتصاد، جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، قسنطينة الجزائر، المجلد: 7، العدد: 14، الإصدار الثاني لسنة 2018، ديسمبر سنة 2018.
17. عبد العزيز حضري، مجلس المنافسة وتنظيم السوق، المجلة المغربية للاقتصاد والقانون، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية بمراكش، العدد 03 يونيو سنة 2001.

قائمة المراجع

18. **عمار بوضياف**، المعيار العضوي وإشكالاته القانونية، دفا تر السياسة والقانون دورية دولية متخصصة محكمة في القانون والعلوم السياسية، المجلد 3، عدد 05، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، يونيو سنة 2011.
19. **عيساوي عز الدين**، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور مآل مبدأ الفصل بين السلطات الاجتهاد القضائي، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، العدد 04 الجامعة محمد خيضر، بسكرة، 01-03-2008.
20. **غناي رمضان**، " عن موقف محكمة التنازع من كفاية المعيار العضوي لتحديد اختصاص القاضي الإداري"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري، تيزي وزو، عدد 01 / 2011.
21. **غناي رمضان**، موقف مجلس الدولة من الرقابة على القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء، مجلة مجلس الدولة، العدد 06، سنة 2005.
22. **فراس عبد الرحيم حاتم**، طبيعة الهيئات المستقلة في ظل الدستور العراقي لسنة 2005 (مجلة كلية الدراسات الإنسانية جامعة النجف الاشرف)، العدد 03، سنة 2013.
23. **قوراري مجدوب**، مكانة الهيئات الإدارية المستقلة في النظام الإداري الجزائري، مقال منشور في مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، المغرب، العدد 05، سنة 2013.
24. **كريمة بوطابت**، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر والأنظمة المقارنة مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمه لخضر، الوادي، المجلد 10، العدد 01 ابريل سنة 2019.

قائمة المراجع

25. **مرباط عبد الوهاب**، المبررات العملية لإنشاء سلطات الضبط الاقتصادي دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا، مجلة التواصل في الاقتصاد والإدارة والقانون، جامعة عنابة، عدد 42، جوان سنة 2015.
26. **موساوي نبيل**، الإخطار التلقائي للسلطات الإدارية المستقلة، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، عدد خاص لسنة 2017، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، سنة 2019.
27. **ناصر لباد**، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة الإدارة، العدد 01، CDRA، الجزائر، سنة 2001.
28. **نبيل محمد نايل**، الطابع التنازعي للسلطات الإدارية المستقلة في المجال المالي والإقتصادي في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمه لخضر، الوادي، المجلد 10، العدد 10، ديسمبر 2019.
- تاسعاً: المراجع باللغة الأجنبية

A- Ouvrages :

- **Catherine Teitgen-Colly**, Les instances de régulation et la constitution, RDP, 1990.
- **Frédérique Dupuis-Toubol**, L'évolution du contrôle du juge administratif sur la gravité des sanctions administratives, A.J.D.A, France, 2012.
- **Michel DEGOFFE**, Les autorités publiques indépendantes, A.J.D.A, France, 2008.
- **Mustapha Menouer**, Droit de la concurrence, édition Berti, Alger, 2013.
- **Rachid Zouaïmia**, Droit de la régulation économique, édition Berti, Alger, 2006.
- **Rachid Zouaïmia**, Droit de la responsabilité disciplinaire des agents économiques: l'exemple de secteur financier, O.P.U, Alger, 2010.

- **Rachid Zouaïmia**, Les Autorités administratives indépendantes et la Régulation économique en Algérie, éditions Houma, Algérie, 2005.
- **Rachid Zouaïmia**, Les autorités administratives indépendantes face aux exigences de la gouvernances, éditions Belkisse, Algérie, 2003.
- **Rachid Zouaïmia**, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algine, édition Houma, Alger, 2005.
- **Rachid Zouaïmia**, Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, édition belkiese, Algérie, 2012.
- **Rachid Zouaïmia et Marie-Christine Rouault**, Droit administratif, Berti édition, Alger 2009
- **Thierry BONNEAU**, Monopole bancaire et monopole des prestataires de services d'investissement, mélanges AEDBF, Paris, 1997

B- Revues :

- **Gérard Ganivet**, Propos sur les généraux régulateurs et les juges sin, les régulateurs dans le droit économique, Dalloz, France, Dec2010.
- **Rachid khalofi**, Les institutions de régulation en droit algérien, Revue de l'École nationale d'administration, n°02, 2004.
- **Rachid Zouaïmia**, Le statut juridique de la commission des assurances, Revu de l'École nationale d'administration, n°01, 2003.
- **Rachid Zouaïmia**, Le Régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien, Revue de l'École nationale d'administration, n°1, Alger, 2005.
- **Rachid Zouaïmia**, Le Statut juridique de la commission de supervision des assurances, Revue de l'École nationale d'administration, n°03, 2006.
- **Rachid Zouaïmia**, Remarque critiques sur les contentieux des décisions du conseil de la concurrence en droit Algérien, Revue de conseil d'état, n°07, 2007.

قائمة المراجع

- **Raymond Guillien et Jean Vincent**, Lexique des termes juridiques, 16^{ème} éditions Dalloz, 2017.

عاشرا : المواقع الالكترونية

1. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، مكتبة حقوق الإنسان، جامعة مينيسوتا، متاح على الربط التالي: <http://hrlibrary.umn.edu-arab-b001.html> اطلع عليه يوم 09-08-2020 الساعة 20 و 55 دقيقة.

2. الاتفاقية الدولية لحقوق الإنسان والمواطن، موقع المفوضية الامم المتحدة السامية لحقوق الانسان، متاح على الموقع الالكتروني: <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/CoreTreatiesar.pdf> اطلع عليه يوم 10-08-2020 الساعة 12 و 11 دقيقة .

3. عليان زيان، آليات استرداد البرلمان لسيادته لمقصد التطوير البرلماني في الدول المغاربية، دراسة مقارنة بين الجزائر والمغرب، منشورات جامعة ورقلة، اشغال الملتقى الدولي التطوير البرلماني سنة 2012، متاح على الربط التالي : <https://manifest.univ-ouargla.dz-index.php-archives-archive-faculté-de-droit-et-des-sciences-politiques-32>

4. <http://arab.ency.com.sylaw/detail/165288>

قائمة الملاحق

والجداول

الملاحق


نوميديا
 195 Bois des Cars III, Dely Ibrahim, Alger
 Tel/Fax 023318886 ; Tel 023318885
 Redaction@numidiatv.tv
 www.numidiatv.tv



إثر تلقي قناة نوميديا بيان سلطة ضبط السمعي البصري والذي تضمن تحفظات قانونية وأخلاقية بخصوص برنامج الكاميرا الخفية " أنا وراجلي"، وبعد متابعة القناة ردود فعل عبر منصات التواصل الاجتماعي، تصدر التوضيح الآتي:

- تتقدم قناة نوميديا باعتذارها لمشاهديها الكرام عما ورد في برنامج الكاميرا الخفية "أنا وراجلي" وتعتبر بث حلقات البرنامج خطأ معزولا وسوء تقدير، لا يعكس تماما، حرص القناة على خدمة العائلة والأسرة الجزائرية وتقديم محتوى يتماشى ومقدسات المجتمع الجزائري سيما في الشهر الفضيل
- تعلن القناة عن اتخاذ تدابير فورية وإجراءات عقابية تفاديا لتكرار هذا الخطأ مع سحب برنامج "أنا وراجلي" من الشبكة البرمجية لشهر رمضان وهي السلسلة التي ينتجها فريق عمل مستقل
- تتقدم القناة بعميق أسفها تجاه الشاب سفيان ضحية المقلب وأفراد عائلته، وتعلن تضامنها معه بعد الردود التي صاحبت بث الحلقة والضرر المعنوي الذي ترتب عن ذلك

الجزائر في 26 أبريل 2020



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية



الجزائر 2020/05/06

بيان

بدأنا على الشكاوي التي وصلت إلى مقر سلطة ضبط السمعي البصري من المواطنين لما اعتبروه مسار ضررا معنويا قد لحقهم من خلال ما يبثه بعض القنوات التلفزيونية بسببه للأعراف الاجتماعية، الثقافية و الروحية و هي على التوالي قناة الجزائرية وان، الهدف TV و قناة الشروق.

قامت سلطة ضبط السمعي البصري باستدعاء مسؤوليها كل على حدى أين طلبت منهم توضيحات حول هذه الشكاوي التي جاءت بسبب البرامج التالية :

قناة الجزائرية وان من خلال حلقة من مسلسل أحوال الناس استعملت فيها كلمة "الهجالة" في وصف إحدى زوجات الرسول (صلى الله عليه و سلم) و هي كلمة لها معنى غير أخلاقي في بعض جهات الوطن، أين التزم مسؤول القناة بتقديم اعتذار القناة كما و استدعاء المنتج و السيناريست و وعد أيضا بإنشاء لجنة داخلية مهمتها مراقبة كل البرامج التي تبثها القناة و هو إجراء تنفي سلطة ضبط السمعي البصري أن تقوم به مختلف القنوات التلفزيونية و الإذاعية.

و أيضا قناة الهدف TV التي قامت بإعادة بث برنامج الكاميرا المخفية حيث ورد في إحدى حلقاتها جملة تمس بمواطني ولاية الجلفة، أين التزم مسؤول القناة بتقديم اعتذار القناة و عدم تكرار مثل هذه الأخطاء الغير مقصودة.

و قناة الشروق من جانبها وعد مسؤوليها بتقديم اعتذار القناة حول ما جاء في حصة "الليلة شو" في ركنها الخاص بموضوع عادات و تقاليد المجتمع التارفي، التي تشكلت مصدرا لاحتجاجات و استنكار مواطني هذه المناطق من الوطن و وعد بتقديم دعوة لأحدى مواطنيها لحضور حصة ستخصص لتوضيح الصورة الحقيقية للتركيبة الاجتماعية و الثقافية للمجتمع التارفي.

و قد عبر رئيس سلطة ضبط السمعي البصري من جانبها خلال هذه اللقاءات عن عدم تكرار مثل هذه الأخطاء و عن نيته في تطوير قطاع السمعي البصري بالتنسيق مع جميع الفاعلين في الساحة الإعلامية الخاصة باتصال السمعي البصري في ظل احترام القيم و الأعراف الأخلاقية و المهنية.

وثلقت سلطة ضبط السمعي البصري نظر باقي القنوات التلفزيونية و الابتعاد عن كل ما يهدد الصحة النفسية من مظاهر العنف و استعمال القوة في برامجها اليومية و تطالب الجميع باحترام مبادئ و قواعد المهنة و الرقي بالذوق العام.

رئيس سلطة ضبط السمعي البصري



الملحق رقم : 02



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
الجلسة الشعبية الوطنية

مجموعة من نواب الجنوب:

النائب: قمامة محمود عن ولاية تمنراست

النائب: الهمال البكاي عن ولاية تمنراست

عضو مجلس الأمة: خافي احماو عن ولاية تمنراست

عضو مجلس الأمة: بلواقي القائم عن ولاية تمنراست

النائب: دلالي الحسين عن ولاية ادرار

النائب: بن عبد الرحمان مهدي عن ولاية البزى

النائب: حمية مصطفى عن ولاية البزى

النائب: حماني همة عن ولاية البزى

النائب: البهزة محمد عن ولاية البزى

النائب: حسين بن كلاله عن ولاية البزى

الى السيد:

وزير الاتصال الناطق الرسمي للحكومة

الموضوع: رسالة احتجاج واستنكار

يقول الله تبارك وتعالى:

(إن الذين يرمون المحصنات الغافلات المؤمنات لعنوا في الدنيا والآخرة ولهم عذاب عظيم)

في شهر البركات وشهر الرحمت وخرقا لكل قوانين الجمهورية والتي منها قانون مكافحة التمييز والكراهية المصادق عليه مؤخرا والذي لم تجف حتى الأوراق التي كتب عليها صدمنا ببرنامج إحدى القنوات الخاصة بتاريخ 2020/05/03 في حصلة الليلة شو التي تدعى حرية التعبير والرأي بحصة تحمل مغالطات كبيرة واستفزازات وتهكم مرفوق بضحكات وقهقهات على الهواء تنم عن استصغار واستحقار كبيرين لمكون أصلي واسباسي للجزائر بصفة عامة والجنوب بصفة خاصة مصدر الخير والثراء ومصدر التاريخ والجغرافيا والحضارة في أن واحد بمعلومات مغلوطة لا أساس لها من الصحة. تدل على جهل وضعف وحقد مروجيا.

أيتها الوزير نحن نواب الجنوب المشار الى أسمائهم أعلاه نحتج ونندد بمثل هذه الاستفزازات والمغالطات التي لايجب أن تمر مرور الكرام دون وقفة جادة وموقف شجاع وصارم وواضح صريح يستنكر ويوضع حد لمثل هذه التصرفات.

أيتها الوزير إن الجزائر الجديدة التي يريدنا رئيس الجمهورية ونريدها جميعا تكفل حقوق المواطن في الإعلام النزيه والهادف والجاد الذي يحفظ كرامته و ينقل معاناته ودراسة سبل ترقينه وتطويره ليس إعلام المفرقات الإعلامية ونسب المشاهدة المبنية على الأباطيل التي لا أساس لها من الصحة واهانة مكون كامل حر ملتزم محافظ على دينه وتاريخه وأصوله منذ فجر التاريخ إلى يومنا هذا وهو مكون الطوارق الأشاوس وحماة الصحراء و جدار الصد الأول لحدودنا الجنوبية والجنوبية الغربية والشرقية بعد بواصل الجيش الوطني الشعبي المرابطين في الثغور. لتأتى هذه القناة عن طريق منشطها لتهين وتهم العمود الاساسى والأوحد لهذ المكون وهو المراءة في دينها وعرضها وحشمتها وعفتها .

أيتها الوزير المطلوب منكم ومن خلالكم الحكومة الوقوف موقف جاد من اجل رد الاعتبار لأمهاتنا وزوجاتنا وأخواتنا التارقيات ليس عن طريق تنديد على الورق أو اعلامى بل اتخاذ جميع الإجراءات الردعية ضد هذه القناة تطبيقا لقوانين الجمهورية .

وأملنا فيكم كبير سيادة الوزير وفي جمهوريتنا الجديدة في إنصاف ورد الاعتبار لأمهاتنا وأخواتنا.

نسخة للإعلام:

الوزيرة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان

عن مجموعة النواب




 النائب الهمال البكاي

تحدّي العهدة	هيئات مهنية	أسئلة	مهنيين القطاع	شخصيات كفاء	موظفين سامين	القضاة	عدد الأعضاء	سلطة الضبط (النص القانوني)	المجال
04 سنوات	عضو مهنية	عضو 01	عضو 01	/	/	01 عضو	07 أعضاء	لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة المادة 20 من المرسوم التشريعي (10/93)	مجال الصرف والعمال والاقتصاد
05 سنوات	/	/	/	03 أعضاء	/	02 عضو	06 أعضاء	اللجنة المصرفية المادة 105 و106 من الأمر 11/03	د
محافظة البنك 06 سنوات، التواب 05 سنوات تجدد لكل منهم مرة واحدة	/	/	/	02 عضوين	03 أعضاء ومحافظ بنك الجزائر و03 نواب	/	09 أعضاء	مجلس النقد والقرض المادة 18 و58 من الأمر 11/03	
4 سنوات قابلة للتجديد في حدود نصف أعضاء كل فئة من الفئات المنصوص عليها في المادة 24	عضو 02 ن	/	04 أعضاء	16 أعضاء	/	/	12 عضو	مجلس المنافسة المادة 24 من القانون المعدل للأمر 03/03	
6 سنوات قابلة للتجديد	/	/	/	7 أعضاء ويتخون من بين الصحفيين المحترفين بالأغلبية المطلقة	02 أعضاء يقترحهم ر.م ش.و. 02 أعضاء يقترحهم ر.م الأ.م. 03 أعضاء يعيّنهم رئيس الجمهورية	/	14 عضو	سلطة ضبط الصحافة المكتوبة المادة 05/12 من القانون العضوي	مجال الحقوق والحريات العامة
6 سنوات قابلة للتجديد	/	/	/	/	02 برلمانيين يقترحهم ر.م الأ.م. 02 غير برلمانيين يقترحهم ر.م ش.و	/	09 أعضاء	سلطة ضبط السمعي البصري المادة 57 و58 من القانون 04/14	
تنتهي مهامه حسب الأشكال نفسها	/	/	/	/	05 يعيّنهم رئيس الجمهورية و التعيين بموجب مرسوم رئاسي 46/20 التعيين بموجب مرسوم رئاسي ج ر ج العدد 43 الصادرة في 28 يوليو 2020 التعيين بموجب مرسوم رئاسي ج ر ج العدد 43 الصادرة في 28 يوليو 2020	/	01 - وسيط الجمهورية رئبة تشرقية لوزير دولة 01- رئيس دراسات لمصالح وسيط الجمهورية 48- مندوبيا ولايا 48 عضو	وسيط الجمهورية المرسوم الرئاسي رقم 45/20	

- بخصوص فئة نجب سلطين فقط تتضمن تشكيلتها قضاة وهي : اللجنة المصرفية، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وهذا فيه نوع من الضمانة بوجود استقلالية داخل هذه السلطات
- كما تجدر الإشارة إلى أن القانون 12/02 المتعلق بالمنافسة قد قام بحذف الفئة الأولى التي تحتوي على قضاة بعدما تم إنقاص عددهم إلى قاضيين سنة 2003.
- بخصوص أعضاء مجلس المنافسة فهم يمارسون مهامهم لمدة 08 سنوات ما عدا النص الأول منهم يتم تعيينهم لمدة 04 أعوام فقط

الجدول رقم 01: يمثل التركيبة البشرية للسلطات الإدارية المستقلة (التعدد والتنوع)

المهدة	الجدلية الوطنية في الخارج	كثافات مهنية	هيئات مهنية	الكثافات الجامعية	شخصيات كثافة	شخصيات وطنية	القضاة	طريقة التعيين	عدد الأعضاء
04 سنوات فئوية للتجديد	/	/	/	/	/	/	/	ينتخب من طرف المجلس	رئيسا (01)
	/	/	/	/	/	/	/	ينتخب من طرف المجلس	من بينهم نائب الرئيس مكتب السلطة (08)
	02	05	06	10	20	03	+04 - المحكمة العلمية مجلس الدولة	ينتخب من طرف الشفراء	المجلس (50) عضو
مستقل	/	/	/	/	/	/	/	من طرف الرئيس لسلطة بعد مصادقة المجلس	المنشورات الولائية من 03 إلى 15 عضو حسب : -عدد البلديات - توزيع الهيئة الناحية
	/	/	/	/	/	/	/	من طرف رئيس السلطة بناء على اقتراح مسني المنشورات الولائية	المنشورات البلدية
	/	/	/	/	/	/	/	من طرف رئيس السلطة بالتنسيق مع الجهات المختصة	المنشورات على مستوى القطر في الخارج

الجدول رقم 02 يمثل التركيبة البشرية للسلطة الوطنية للانتخابات حسب القانون العضوي رقم 19-07

طريقة التعيين	سلطة التعيين	سلطة التعيين	سلطة التعيين	سلطة التعيين
بمرسوم رئاسي	/	1990- رئيس الجمهورية	مجلس النقد والقرض	في المجال المالي والمصرفي
بمرسوم حكومي	/	04 أعضاء رئيس الحكومة 03 أعضاء		
بمرسوم رئاسي في مجلس الوزراء	/	2003- رئيس الجمهورية بطريقة منفردة		
مرسوم رئاسي	مشتركة بين الوزير المكلف بالعدل والمكلف بالتجارة	1995- رئيس الدولة 12 عضو	مجلس المنافسة	
مرسوم رئاسي	/	2003: 09 أعضاء 2008 : 12 عضو رئيس الجمهورية		
مرسوم رئاسي	02 يقترحهم رئيس المجلس الشعبي الوطني و02 يقترحهم رئيس مجلس الأمة	2012:- رئيس الجمهورية 07 أعضاء و07 أعضاء منتخبين بالأغلبية من ذوي الخبرة	سلطة الصحافة والمكتوبة	
مرسوم رئاسي	02 يقترحهم رئيس المجلس الشعبي الوطني و02 يقترحهم رئيس مجلس الأمة	2014: - 09 أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية منهم 05 أعضاء يختارهم رئيس الجمهورية	سلطة ضبط السمعي البصري	الحريات العامة

الجدول يمثل نموذجين للسلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي ونموذجين في مجال الحريات العامة

الجدول رقم: 03 يعبر عن تركيز سلطة التعيين في يد رئيس الجمهورية

الإهداء.....	Erreur ! Signet non défini.
كلمة شكر وعرفان.....	6
قائمة المختصرات قائمة المختصرات قائمة المختصرات.....	8
مقدمة:.....	أ
الباب الأول: السلطات الإدارية المستقلة أداة لوجه الدولة المتدخلة:.....	18
الفصل الأول: إشكالية تحديد مفهوم موحد للسلطات الإدارية المستقلة.....	20
المبحث الأول: مبررات استحداث السلطات الإدارية المستقلة.....	21
المطلب الأول: التطور التاريخي للسلطات الإدارية المستقلة (النشأة).....	22
الفرع الأول: مظاهر السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الإسلامي....	23
أولا : الاحتكار.....	24
ثانيا : المنافسة المشروعة:.....	25
الفرع الثاني : في القانون المقارن.....	27
الفرع الثالث: في التشريع الجزائري.....	30
أولا : علاقة قانون الاستثمارات بظهور السلطات الإدارية المستقلة :.....	31
ثانيا : الظروف الممهدة لظهور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر ..	33
ثالثا : ظهور الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر.....	35
المطلب الثاني: السلطات الإدارية المستقلة بين التقليد والحتمية:.....	37

- 37..... الفرع الأول: السلطات الإدارية المستقلة تقليد:
- 43..... الفرع الثاني : السلطات الإدارية المستقلة حتمية.
- 44..... أولا: الشك في انحياز الدولة وعدم فعالية الأجهزة الإدارية التقليدية:....
- 45..... ثانيا: أسباب تقنية.
- 45..... ثالثا: الحاجة إلى الوساطة والشفافية.
- 47..... رابعا: الانفتاح على المنافسة:
- 49..... المبحث الثاني: تعدد تعريفات السلطات الإدارية المستقلة وخصائصها:.....
- 50..... المطلب الأول: تعريفات السلطات الإدارية المستقلة
- 50..... الفرع الأول: تعريف السلطات الإدارية المستقلة وفق المعيار العضوي
- 54..... الفرع الثاني: تعريف السلطات الإدارية المستقلة وقف المعيار الوظيفي
- 57..... أولا : الأعمال التفسيرية و التأكيدية:.....
- 58..... ثانيا: الأعمال التوجيهية غير النافذة:
- 58..... ثالثا: الأعمال الإدارية النافذة:
- 59..... المطلب الثاني: خصائص السلطات الإدارية المستقلة.....
- 60..... الفرع الأول: امتياز السلطة خاصة هامة في السلطات الإدارية المستقلة... ..
- 60..... أولا:تعريف السلطة:
- 62..... ثانيا : أساس سلطة السلطات الإدارية المستقلة:
- 64..... ثالثا:نسبية الطابع السلطوي للسلطات الإدارية المستقلة:
- 65..... الفرع الثاني: تمتع السلطات الإدارية المستقلة بالإستقلالية:

- 66.....أولاً: شرط الإختصاص
- ثانياً: خاصية الإستقلالية وعلاقتها بحيازة السلطات الإدارية المستقلة
- 67.....للشخصية المعنوية
- 70.....ثالثاً: خاصية الاستقلالية وعلاقتها بالاستقلال المالي :
- 71.....الفرع الثالث: الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة
- 78.....الفصل الثاني : الاعتراف التشريعي للسلطات الإدارية المستقلة.
- المبحث الأول:السلطات المخولة للسلطات الإدارية المستقلة ومدى مطابقتها
- 79.....لأحكام الدستور:
- 80.....المطلب الأول: موقف الدستور من السلطات الإدارية المستقلة:
- 80.....الفرع الأول: مكانة السلطات الإدارية من مبدأ الفصل بين السلطات:
- 86.....الفرع الثاني:اعتبار السلطات الإدارية المستقلة سلطة رابعة:
- المطلب الثاني:مدى دستورية الاختصاص القاعدي للسلطات الإدارية المستقلة
- 92.....
- الفرع الأول:دستورية صلاحية التنظيم الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة:
- 93.....
- 95.....أولاً الوزراء:
- 96.....ثانياً:الجماعات المحلية:
- الفرع الثاني:الاعتراف التشريعي بصلاحيات اختصاص التنظيم للسلطات
- 100.....الإدارية المستقلة

المبحث الثاني: مشروعية إنشاء السلطات الإدارية المستقلة وتكييفها القانوني:	
105	
المطلب الأول: مشروعية إنشاء السلطات الإدارية المستقلة.....	105
الفرع الأول: الإنشاء بواسطة التشريع:.....	106
الفرع الثاني: الإنشاء بواسطة التنظيم:.....	110
المطلب الثاني: التكييف القانوني للسلطات الإدارية المستقلة.....	116
الفرع الأول : تباين واختلاف التكييف القانوني للسلطات الإدارية المستقلة :	
117	
أولاً: بعض السلطات تكييف بأنها سلطات إدارية مستقلة:.....	117
ثانياً: بعض السلطات تكييف بأنها "سلطات ضبط مستقلة":.....	120
ثالثاً : التكييفات القانونية الأخرى للسلطات الإدارية المستقلة:.....	121
الفرع الثاني: مكانة السلطات الإدارية المستقلة ضمن التنظيم الإداري:..	123
الفرع الثاني: نماذج من السلطات الإدارية المستقلة	126
أولاً : في مجال حماية الحقوق والحريات	126
الباب الثاني: آليات تدخل سلطات الإدارية المستقلة والرقابة القضائية عليها	138
الفصل الأول: الآليات القانونية لتدخل السلطات الإدارية المستقلة.	141
المبحث الأول : إجراءات التدخل السابقة والامتزامة.	142
المطلب الأول : إجراءات التدخل السابقة للنشاط	143
الفرع الأول : إجراءات التدخل العامة	143

- 144.....أولا: والصلاحيات غير المباشرة.
- 147.....ثانيا: الممارسة المباشرة للاختصاص التنظيمي.
- 149.....الفرع الثاني: إجراءات التدخل الخاصة.
- 150.....أولا: الترخيص:
- 153.....ثانيا: الاعتماد:
- 159.....المطلب الثاني إجراءات التدخل المتزامنة للنشاط
- 160.....الفرع الأول : اختصاصات المراقبة والتحقيق
- 161.....أولا: الإخطار كآلية لفتح التحقيق:
- 163.....ثانيا: ممارسة التحقيق من طرف السلطات الإدارية المستقلة:
- 165.....ثالثا: تحري ذو طبيعة قمعية أو قهرية:
- 166.....الفرع الثاني : اختصاصات التحكيم:
- 170.....أولا: الاختلاف من حيث طريقه الانعقاد:
- 171.....ثانيا : الاختلاف من حيث قابليه التنفيذ وطرق الطعن:
- 173.....المبحث الثاني: إجراءات التدخل اللاحقة:
- 174.....المطلب الأول: الإجراءات القمعية:
- 174.....الفرع الأول: مشروعية اختصاص العقاب للسلطات الإدارية المستقلة: ..
- 180.....الفرع الثاني ضمانات ممارسة العقاب:
- أولا: الضمانات الإجرائية الواجب إتباعها من طرف السلطات الإدارية
- 181.....المستقلة:

- ثانيا : الضمانات الموضوعية الواجب إتباعها من طرف السلطات الإدارية
المستقلة: 184
- المطلب الثاني : أنواع العقوبات المسلطة من قبل سلطات الضبط المستقلة:
..... 186
- الفرع الأول: العقوبات غير المالية: 186
- أولا: من حيث الأشخاص الطبيعيين: 188
- ثانيا: العقوبات السالبة للحقوق المتعلقة بالمتعاملين: 188
- الفرع الثاني: العقوبات المالية. 191
- الفصل الثاني: الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة: 198
- المبحث الأول: تكريس الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة: ... 199
- المطلب الأول: الأسس القانونية للرقابة القضائية على السلطات الإدارية
المستقلة ومضمونها: 199
- الفرع الأول: الاعتراف الدستوري للرقابة القضائية على السلطات الإدارية
المستقلة: 200
- الفرع الثاني: الاعتراف التشريعي بالرقابة القضائية على السلطات الإدارية
المستقلة: 205
- أولا: في مجال الإعلام: 207
- ثانيا: في المجال المصرفي والمالي: 208
- ثالثا: في المجال الإقتصادي: 208

- الفرع الثالث: مضمون الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة: 209
- أولاً: فكرة التناسب في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة.
- 210
- ثانياً: مبدأ الملاءمة في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة.
- 213
- المطلب الثاني: ازدواجية الاختصاص القضائي في الفصل في منازعات السلطات الإدارية المستقلة: 216
- الفرع الأول: الاختصاص الأصلي للقضاء الإداري. 217
- أولاً: الاستناد على المعيار العضوي: 217
- ثانياً: الاستناد على المعيار الموضوعي: 219
- الفرع الثاني: الاختصاص الاستثنائي للقضاء العادي: 224
- أولاً: مبررات اختصاص محكمة استئناف باريس: 226
- ثانياً: مبررات اختصاص مجلس قضاء الجزائر: 227
- المبحث الثاني: العلاقة بين السلطات الإدارية المستقلة والقضاء. 230
- المطلب الأول: العلاقة تبادلية تكاملية. 231
- الفرع الأول: كونها تشارك القاضي في وظيفة الضبط. 232
- الفرع الثاني: إشراك سلطات الضبط في حل النزاعات القضائية: 235
- المطلب الثاني: العلاقة تنافسية تناظرية: 239
- الفرع الأول: الطبيعة الشبه قضائية لسلطات الضبط المستقلة: 240

أولاً: إستقلالية سلطات الضبط المستقلة في إصدار قراراتها:	241
ثانياً : الاعتماد على المعيار العضوي لتحديد الجهة المختصة :	241
الفرع الثاني : تدخل سلطات الضبط في اختصاصات القاضي:	244
خاتمة:	252
قائمة المصادر والمراجع	257
الملاحق	284
ملخص الأطروحة	300

ملخص الأطروحة

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة ثمرة بحث عن بدائل انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي والانفتاح على حرية التعبير و تكريس لحماية الحقوق و الحريات وما رافقته من مهام جديدة عجزت الإدارة التقليدية عن القيام بها .

فكان الظهور الأول لهذه السلطات في الجزائر سنة 1990 بإنشاء المجلس الأعلى للإعلام اقتداءً بالتجربة الفرنسية ليعمم بعد ذلك و يشمل مختلف القطاعات.

طرح هذا النوع الجديد من الهيئات عدة اشكالات تمثلت أساسا في تحديد الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة سواء من حيث طابعها السلطوي الإداري وبالخصوص الاستقلالية التي تجعلها تتموقع خارج السلطة الرئاسية أو الوصاية الإدارية من جهة ومن جهة أخرى مشروعية إنشائها دستوريا و تشريعيًا و كذا صلاحياتها و اختصاصاتها و مكانتها من مبدأ الفصل بين السلطات.

حيث توصلنا من خلال هذه الدراسة قبل كل شيء على أن وجود هذه السلطات استدعته ضرورة حتمية ونتاج للعولمة القانونية و ظهور مصالح دولية و وطنية مشتركة إلا أن هذه الاستقلالية بالدرجة الأولى ليست مطلقة فهي نسبية كما أن طبيعة القوانين التي تحكمها لا تزال غامضة وغير موحدة، وبالتالي فواقع هيمنة السلطة التنفيذية يبقى قائما مما يزيد من غموض تحديد الطبيعة القانونية للسلطات الادارية المستقلة

Abstract

The independent administrative authorities are considered to be the fruit of a search for other alternatives to the withdrawal of the State from the economic field, and to the openness to freedom of expression, to dedication to the protection of rights and freedoms and new tasks that the traditional administration could not accomplish.

The first appearance of these authorities in Algeria was in 1990 with the creation of the Supreme Media Council, like the French experience, which will be generalized thereafter and will encompass various sectors. This new type of institution posed several problems, mainly represented in the determination of the legal nature of independent administrative authorities, both from the point of view of their authoritarian and administrative character and in particular of the independence

Which puts them outside the authority presidential or administrative supervision on the one hand and on the other hand of the legitimacy of its constitutional and legislative establishment as well as of their powers, prerogatives and its position in relation to the principle of separation of powers.

We arrived before all and through this study, that the existence of these authorities was imposed by an inevitable necessity and which results from legal globalization and the emergence of common international and national interests. However, this independence in the first place is not absolute, but relative, and the nature of the laws that govern them is still vague and not uniform.

Thus, the reality of the domination of the executive power remains, which increases the ambiguity of determining the legal nature of independent administrative authorities.

Résumé :

Les autorités administratives indépendantes sont considérées comme le fruit d'une recherche de d'autres alternatives au retrait de l'État du champ économique, et à l'ouverture sur la liberté d'expression, au dévouement à la protection des droits et des libertés et aux nouvelles tâches dont l'administration traditionnelle ne pouvait pas accomplir.

La première apparition de ces autorités en Algérie était en 1990 par la création du Conseil Suprême des Médias, à l'instar de l'expérience française, qui sera généralisée par la suite et englobera différents secteurs.

Ce nouveau type d'institutions posait plusieurs problèmes, principalement représentés dans la détermination de la nature juridique des autorités administratives indépendantes, tant du point de vue de leur caractère autoritaire et administratif et notamment de l'indépendance qui les met en dehors de l'autorité présidentielle ou de la tutelle administrative d'une part et d'autre part de la légitimité de son établissement constitutionnel et législatif ainsi que de leurs pouvoirs, prérogatives et sa position par rapport au principe de séparation des pouvoirs.

Nous sommes arrivés avant tous et à travers cette étude, que l'existence de ces autorités était imposée par une nécessité inévitable et qui résulte de la mondialisation juridique et de l'émergence d'intérêts internationaux et nationaux communs. Cependant, cette indépendance en premier lieu n'est pas absolue, mais relative, et la nature des lois qui les régissent est encore vague et non uniforme.

Ainsi, la réalité de la domination du pouvoir exécutif demeure existante, ce qui accroît l'ambiguïté de la détermination de la nature juridique des autorités administratives indépendantes.