

السنة الثانية ماستر
تخصص:
قانون إداري

سلسلة محاضرات لطلبة كلية الحقوق والعلوم السياسية

محاضرات في مقياس

السلطات الإدارية المستقلة

من إعداد الأساتذة: بلعموري نادية

Google Scholar :

ORCID :

مخبر الانتماء أو الكلية: الحقوق
2023/2022

مقدمة:

يرتبط مفهوم السلطات الإدارية المستقلة بتطور دور وظيفة الدولة التي كانت لعقود طويلة تعرف بالدولة الحارسة، يقتصر دورها على إدارة وتسيير المرافق التقليدية لتأمين الأمن الداخلي والدفاع الخارجي والعدالة.

وابتداءً من منتصف القرن 19 وتحت ضغط أزمة سنوات الثلاثينيات، تدخلت لإنشاء وتسيير مرافق اقتصادية وتوفير الخدمات الأساسية للجمهور، ووضع القواعد القانونية المنظمة للنشاط الاقتصادي، وتفاوت تدخل الدولة لتسيير وإدارة المرافق العامة من دولة لأخرى، غير أنها لم تعد الفاعل الوحيد في الحقل الاقتصادي، بل أصبحت تتنافس مع المتعاملين الخواص، وفي حالات انسحبت كلية من بعض الأنشطة الاستراتيجية تاركة المجال مفتوح أمام المنافسة الحرة، الأمر الذي أدى إلى عجز الهياكل الإدارية التقليدية للاضطلاع بمهمة حفظ التوازن في المجال الاقتصادي، وهذا راجع لافتقارها للمقومات والأسس الضرورية للضبط المتمثلة في الاستقلالية والاحترافية والفعالية، وهي خصائص السلطات الإدارية المستقلة، أو سلطات الضبط التي أنشئت للتوفيق بين اقتصاد السوق والمصلحة العامة، التي تعدّ من أصعب المعادلات على الإطلاق.

وهكذا تطورت وظيفة الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة فالدولة الضابطة التي تقمصت دور جديد في المجال الاقتصادي والمالي خاصة، لا يمكن القيام به إلا من خلال البحث عن بدائل مؤسسية جديدة تستجيب لمجموعة من المعايير، لعلّ أبرزها الحياد والفعالية.

فهي ملامح اتجاه جديد نحو إعادة صياغة وظيفة الدولة، وإعادة تحديد أدوارها ووسائل تدخلها في عدد من القطاعات الاقتصادية والمالية، واستبدال أسلوب الإدارة المباشرة للمرافق والخدمات العمومية بأساليب جديدة تقوم على تفويض مهام الضبط والتأطير لنظام مؤسسي جديد¹، للحد من الحرية المطلقة وتكوين لوبيات تتحكم في السوق، والتحول من الاحتكار العمومي إلى شراسة القطاع الخاص. ومن ثم

¹ - منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون الأعمال، جامعة محمد خيضر، بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2015، ص 08.

نشأت فكرة النظام العام الاقتصادي كمحدد لحرية التنافس القائم على فكرة النظام العام الذي يعدّ من أهم واجبات الدولة² التي لم تعد تتدخل في المجال الاقتصادي إلا لتحديد المقاييس القانونية ووضع قواعد اللعبة الاقتصادية، حيث تعمل على تنظيم علاقة المتنافسين فيما بينهم، وكذا علاقتهم بالمستهلكين، وهي ملزمة بضمان مناخ خال من الاحتكارات وذلك بوضع حد للممارسات المنافية للمنافسة في السوق التي تأخذ شكل اتفاقيات أو تعسف في الهيمنة على السوق أو تجميعات اقتصادية³.

فالدولة تلعب دور عون فقط وليست خصما وحكما كما كانت سابقا في ظل الهيمنة على السوق واحتكارها، وهكذا فرضت العولمة على الدولة تحيين آلياتها المؤسساتية والقانونية مع مقتضيات الحوكمة وتجاوز سلبيات الإدارة التقليدية لعدم مسايرتها للتطورات السريعة التي تعرفها الأسواق والاتصالات والعلوم والتقنيات، وأساليب التسيير والأدوات المالية، إنها مبادئ الحوكمة التي تعتمد على التشاور والمشاركة للفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين، ومن خلال سلطات الضبط تكتسب الدولة مكانة أساسية في المجموعة الدولية⁴.

وهكذا فإنّ الدولة الضابطة لا تحل محل الفاعلين الاقتصاديين، ولكنها تعمل على فرض مجموعة القواعد الضرورية لعملهم والسعي إلى التنسيق بين أنشطتهم، ولم تظهر هذه السلطات في الجزائر إلا بداية التسعينيات، وتزامن إنشاءها مع ظهور مفهوم جديد للدولة مرتبط بإعادة النظر في وظائفها وتكيفها مع التحولات العالمية الجديدة، فانتقلت من الإيديولوجية الاشتراكية كمنجها وأسلوبا إلى اقتصاد السوق بموجب دستور 1989 وحرية التجارة والصناعة، ومن احتكار الدولة للتجارة الخارجية إلى تشجيع الاستثمار الوطني والأجنبي، ومن سياسة الحزب الواحد إلى التعددية الحزبية الإعلامية والنقابية، الأمر الذي استوجب إيجاد بدائل مؤسساتية جديدة عرفت بسلطات الضبط أو السلطات الإدارية المستقلة التي أوكلت

2 - تيورسي محمد، الضوابط القانونية للحرية التنافسية في الجزائر، دار هومة، 2015، ص 13.

3 - منصور داود، المرجع السابق، ص 07.

4 - نفس المرجع، ص 09.

صلاحيات تتسع لتشمل مجالات عديدة وحساسة في نفس الوقت لحماية حقوق الأفراد والحريات العامة، وحماية المواطنين من تعسف الإدارة، والتدخل كسلطة ضابطة في المسائل المتعلقة بالاقتصاد والمالية.

وقد أثار ظهور السلطات الإدارية المستقلة إشكالية كبيرة على مستوى نظام الدولة كونها منحت صلاحيات واسعة وغير مألوفة في النظامين الدستوري والإداري، الأمر الذي أدى إلى اختلاف فقهي وقضائي حول طبيعتها القانونية، وهل تعتبر سلطة رابعة؟ أم هي جزء من إحدى السلطات الثلاثة الكلاسيكية؟ مع العلم أنّ هذه السلطات تمارس صلاحياتها بصفة مستقلة، ولا تخضع لأي رقابة رئاسية أو وصائية، ما عدا الرقابة القضائية واستعملت عدّة مصطلحات للدلالة عنها (كهيئة وسلطة ومجلس ولجنة ووكالة مؤسسة وولية) منها من تتمتع بالشخصية المعنوية ومنها من لا تتمتع بذلك، وهي تختلف عن الهيئات الاستشارية في الدولة لتمتعها بالسلطة التقريرية، ولا تعتبر مرافق عامة، وتثير هذه الدراسة إشكالية تتمثل في كيفية ممارسة الدولة لوظيفتها الضبطية؟ ومدى فعالية الآليات المكرّسة لضبط السوق في ظل اختلاف أنظمتها القانونية وعدم تجانسها والخلاف القائم حول عدم دستورية اختصاصاتها.

وسوف تتم محاولة الإجابة عن الإشكالية المطروحة من خلال المحاور الأساسية التالية:

المحور الأول: ماهية السلطات الإدارية المستقلة.

أولاً: نشأة وتطور السلطات الإدارية والمستقلة.

(1) نشأة وتطور السلطات الإدارية المستقلة في الأنظمة القانونية المقارنة.

(2) نشأة وتطور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر.

ثانياً: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة.

(1) تعريف السلطات الإدارية المستقلة.

(2) خصائص السلطات الإدارية المستقلة.

المحور الثاني: نطاق السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر.

أولاً: السّطات الإدارية المستقلة النّاشطة في مجال الإعلام والحريات.

ثانياً: السّطات الإدارية المستقلة النّاشطة في المجال المالي.

ثالثاً: السّطات الإدارية المستقلة النّاشطة في المجال الاقتصادي.

المحور الثالث: الطبيعة القانونية للسّطات الإدارية المستقلة

أولاً: الطابع السّطوي للسّطات الإدارية المستقلة.

ثانياً: الطابع الإداري للسّطات الإدارية المستقلة.

ثالثاً: الطابع الاستقلالي للسّطات الإدارية المستقلة.

المحور الرّابع: الرقابة القضائية على السّطات الإدارية المستقلة

أولاً: اختصاص القضاء الإداري كأصل عام.

ثانياً: توزيع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي.

ثالثاً: خصوصية الإجراءات المتبعة في منازعات سلطات الضبط.

المحور الأول: ماهية السّطات الإدارية المستقلة

تزامن إنشاء السّطات الإدارية المستقلة مع ظهور مفهوم جديد للدولة مرتبط بإعادة النّظر في وظائفها وتكييفها مع التّحولات العالمية الجديدة، ومنحت صلاحيات تتسع لتشمل مجالات عديدة وحساسة عن طريق ضبط جميع النّشاطات مهما كان طابعها إداري اقتصادي أو مالي، لتفادي ومواجهة التّعسف الذي ينتج عن هذه النّشاطات وصيانة النّظام العام الاقتصادي، والملاحظ أنّ سلطات الضّبط الاقتصادي والنّظام الليبرالي وجهين لعملة واحدة، نشأت في الأنظمة الأنجلوسكسونية، ثم انتقلت إلى الأنظمة اللاتينية الجرمانية، ومن النّظام الفرنسي استنبطت الجزائر تجربة العمل بسلطات الضّبط الاقتصادي بدخولها اقتصاد السّوق، في مرحلة اتسمت بعدم الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي والأمني، بداية التّسعينيات⁵، ومن هذا المنطلق سوف يتم تحديد ماهية السّطات الإدارية المستقلة في الجزائر من خلال التّعرض إلى نشأتها وتطورها في الأنظمة القانونية المقارنة أولاً، ثم التّعرض إلى العوامل التي ساهمت في نشأتها وتطورها في الجزائر لنقف عند مفهومها من خلال التّعرض إلى تعريفها خصائصها فيما يلي تباعاً.

أولاً: نشأة وتطور السّطات الإدارية المستقلة

بغرض الإحاطة والإلمام بمفهوم السّطات الإدارية المستقلة والدور المنوط بها، كآلية لتجسيد دور الدولة الضّبطية، يتعين البحث في الأصول التاريخية والظروف المتضافرة المساهمة في نشأتها وتطورها في الأنظمة القانونية المقارنة أولاً ثم التّعرض إلى التّجربة الجزائرية التي تعدّ حديثة مقارنة بتجارب الدول الكبرى.

⁵- Zouaïmia Rachid, Les autorités administratives indépendantes, et la régulation économique en Algérie, Revue, IDARA, N°- 28, 2004, p 24.

1) نشأة وتطور السلطات الإدارية المستقلة في الأنظمة القانونية المقارنة:

ظهرت البوادر الأولى لتجربة السلطات الإدارية المستقلة في النظام الأنجلوسكسوني، ثم انتقلت إلى النظام اللاتيني الجرمانى، وإن كانت ظروف ومبررات نشأتها تختلف من دولة لأخرى، فإنها تشترك جميعها في الاستجابة لدور الدولة الحديث المتمثل في إرساء التوازنات الضرورية لممارسة الأنشطة الاقتصادية، وتوجيه الاقتصاد في الاتجاه الذي يخدم المصلحة العامة⁶، خاصة في ظل ولوج الخواص المجالات الإستراتيجية كالاتصالات السلكية واللاسلكية، الكهرباء والغاز، المناجم، المحروقات.... الخ.

وعليه سوف يتم الوقوف عند النماذج الرائدة في هذه الأنظمة ابتداء بالنموذج الأمريكى والبريطانى، ثم التعرض لمميزات النموذج الفرنسى الذى استنبطت منه التجربة الجزائرية على النحو التالى:

أ) تجربة السلطات الإدارية المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية:

إن إنشاء الوكالات المستقلة أو لجان الضبط المستقلة في أمريكا يرجع إلى خلفية سياسية أكثر منها اقتصادية تتمثل في محاولة التحييد السياسى للإدارة، واثمين الكفاءات المهنية، والعمل على استقرار الهيئات الموضوعة تحت سلطة الكونغرس⁷، إلا أن هذا لا ينفى بعض المبررات الاقتصادية كظاهرة تكثف المؤسسات ونمو أنظمة التمويل وظهور الهيئات والأزمات الاقتصادية، كلها عوامل استوجبت توجيه النشاط الاقتصادى في الاتجاه السليم وإنشاء وكالات تضطلع بمهمة الرقابة دون الإدارة⁸.

⁶ - منقور قويدر، السلطات الإدارية المستقلة المعنية بضبط التوازن بين مصالح المتعاملين الاقتصاديين وحقوق المستهلكين، أطروحة دكتوراه، جامعة وهران 2، كلية الحقوق، 2015/2016، ص 22.

⁷ - وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادى فى القانون الجزائرى، دار بلقيس، الجزائر، 2011، ص 27.

⁸ - منقور قويدر، المرجع السابق، ص 23.

وهكذا تمّ إنشاء العديد من الوكالات المستقلة على المستوى الفيدرالي اتسمت بالمنفعة العامة (Public utilities) تنشط في مجالات مختلفة كالخدمات العامة والصناعة⁹، وتعتبر اللجنة التجارية بين الولايات هي أول وكالة مستقلة أنشأت في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1887 من أجل تنظيم التبادلات التجارية بين الولايات وكانت تابعة لوزارة الداخلية إلى أن تمّ فصلها عنها سنة 1889، وكيفت باعتبارها سلطة إدارية مستقلة بعيدا عن السلطة التنفيذية وضمان عنصر الحياد في تدخل الإدارة الأمريكية لمواجهة عجز السوق¹⁰.

وشهد مطلع القرن العشرين ميلاد العديد من المكاتب والوكالات والمؤسسات المستقلة، حيث استعمل المشرع الأمريكي عدّة مصطلحات للتعبير عن هذه الهيئات كأمثال اللجان والمجالس والمكاتب والوكالات، وشملت المجال الاقتصادي والاجتماعي والمالي وحماية البيئة، تعمل تحت إشراف الكونغرس ووفق مبدأ تناسق وعقلانية تدخل الإدارة.

أمّا عن النظام القانوني لهذه الهيئات فهي ذات تركيبة جماعية تتمتع باستقلالية كبيرة خاصة من الناحية العضوية، حيث يتم تعيين أعضائها بمشاركة كل من الرئيس ومجلس الشيوخ، وقد أثارت دستورية هذه الهيئات جدلا فقها كبيرا من الناحية الوظيفية والرّقابة الرئاسية الممارسة عليها، حيث تدخل الرئيس الأمريكي روزفلت لإنهاء مهام رئيس اللجنة الفيدرالية للتجارة، واعترض الكونغرس على هذا القرار واعتبره مساس باستقلالية هذه الهيئات، إلى أن صدر قرار عن المحكمة العليا الأمريكية سنة 1935 لتقرر أنّ إنهاء مهام عضو من هذه الهيئات قبل انتهاء عضويته، يعتبر عمل غير مشروع، لتؤكد استقلالية هذه الهيئات والاعتراف بالسلطات الواسعة التي تتمتع بها.

⁹– Pierre Bauchet, Régulation et mondialisation, l'harmattan, France, 2007, p 32.

¹⁰– Gentot Michel, Les autorités Administratives indépendantes, 2^{ème} éd., Paris, Montchrestien 1994, p 21 etc....,

غير أنّ هذه الوكالات تعرضت إلى جملة من الانتقادات من أهمها، أنّها رمز للإفراط في التّظيم ومنع لبيروقراطية مكلفة ومعيقة للسّوق، الأمر الذي استوجب تعرضها لجملة من الإصلاحات أدت إلى اختفاء بعضها وظهور هيئات أخرى¹¹.

ب) تجربة السّطات الإدارية المستقلة في بريطانيا:

تعرف السّطات الإدارية المستقلة في بريطانيا بالمنظمات غير الحكومية الشبه مستقلة وتدل تسميتها على نسبية استقلاليتها، حيث يتم تعيين أعضائها من قبل الوزراء، وتنشأ بمبادرة من السّطة التنفيذية للقيام بوظيفة محددة بدل إنشاء مرفق عام جديد، وترجع خلفيات إنشاء هذه المنظمات إلى رغبة الحكومة في تقليص حجم المرافق العامة، وحصر مهام الوزراء في المسائل ذات الأهمية الاستراتيجية الكبرى وإعادة بعث الثقة بين المواطنين والسّطة السياسية حسب تقرير مجلس الدولة الفرنسي الذي ناقش تجربة السّطات الإدارية المستقلة في بريطانيا¹²، ورغم الانتقادات الموجهة لها تبقى تشكل تطورا وتحديثا للنّظام الإداري البريطاني، ولها مكانة كبيرة مقارنة بالنّموذج الأمريكي من حيث هيكلتها الفردية، فالمدير العام هو المسؤول الشّخصي والوحيد عن عملها من منطلق أنّ الجماعية تساهم في طول وتعقيد عملية اتخاذ القرار، كما أنّ قرارات سلطات الضّبط البريطانية قابلة للطعن أمام الهيئة المكلفة بالمنافسة¹³، وقد أخذت نطاقا واسعا وشملت المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتنشأ بواسطة نص تشريعي أو قرار وزاري، بهدف تأدية وظيفة تريد الحكومة أن تقوم بها دون أن تكون المسؤولية مباشرة للوزير أو دائرة وزارية معينة¹⁴، وتعددت تسمياتها بين وكالات ولجان ومكاتب ومنظمات ومجالس الخ، أشهرها مؤسسة الفلم البريطاني، سلطة الطيران المدني، مركز دراسات البيئة ومجلس أبحاث الدواء.

11 - وليد بوجملين، المرجع السابق، ص 11.

12- John Bell, L'expérience britannique en matière d'autorité administrative indépendante, conseil d'état (rapport public), Les autorités administratives indépendantes, EDCE, La documentation, Française, N°52, 2001, p 404.

13 - عبد الله حنفي، السّطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، دار النّهضة العربية، مصر، 2000، ص 80.

14 - وليد بوجملين، المرجع السابق، ص 13.

ج. تجربة السّطات الإدارية المستقلة في فرنسا:

لقد أخذ المشرع الفرنسي فكرة السّطات الإدارية المستقلة من النّموذج الأنجلوسكسوني وفي ظروف تميّزت باختلال عنصر النّقة في ممثلي الشعب الفرنسي والسّعي لتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطنين وتقديم أحسن الخدمات للمرتفقين.

وتعتبر اللّجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات أول هيئة كيفة على أنّها سلطة إدارية مستقلة بموجب القانون رقم 78-17 المؤرخ في 06/01/1978، وقد عرفت مرحلة الثمانينيات تزايد عدد هذه السّطات تحت تأثير التجارب الأجنبية والضغوطات الأوروبية، حيث يفرض الاتحاد الأوروبي على الدول الأعضاء فتح قطاعات معينة للمنافسة كالمواصلات والاتصالات والطاقة وإقامة نظام ضبط خاص بكل قطاع¹⁵.

وهكذا أطلق المشرع الفرنسي صراحة صفة السّطة الإدارية المستقلة على لجنة الشّافية وتعددية الصّحافة بموجب القانون رقم 84-937 المؤرخ في 23/10/1984، واللّجنة الوطنية للاتصالات والحريات بموجب القانون الصادر سنة 1986، والمجلس الأعلى للسّمي البصري بموجب القانون 89-25، المؤرخ في 17/01/1989، ولجنة عمليات البورصة الفرنسية بموجب القانون رقم 96-97 المؤرخ في 02/07/1997¹⁶.

¹⁵- Laurence calandri, Recherche sur la notion de régulation en droit administratif français, LGDJ, France, 2008, p. 387 et Ste.

¹⁶ - قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة ضبط البريد والمواصلات نموذجين، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، كلية الحقوق، تلمسان، 2010/2009، ص 18.

وقد صنف مجلس الدولة الفرنسي في تقريره لسنة 1983 السلطات الإدارية المستقلة من حيث مجالات تدخلها إلى ثلاثة أنواع:

- سلطات تنشط في مجال حماية المواطنين كاللجنة الوطنية للإعلام والحريات ووسيط الجمهورية.
- سلطات تنشط في مجال اقتصاد السوق كمجلس المنافسة ولجنة عمليات البورصة.
- سلطات تنشط في مجال الاتصال والإعلام كالمجلس الأعلى للسمعي البصري... الخ¹⁷.

وقد طرحت إشكالية مدى إدماج هذه الهيئات ضمن المنظومة القانونية الفرنسية، وخاصة ما تعلق منها بمنحها السلطة التنظيمية وممارستها لاختصاصات توقيع العقوبات لما في ذلك من إخلال بمبدأ الفصل بين السلطات.

كما أثارت هذه السلطات عدّة تساؤلات بإمكانية تجميعها ودمجها في إطار واحد وإخضاعها لنفس القواعد القانونية باعتبارها مؤسسات تابعة للدولة، وما مدى سلطة الضبط التي تمارسها، وعلاقتها بالرقابة الممارسة من قبل أجهزة أخرى في الدولة، ومكانتها في النظام الإداري الفرنسي باعتبارها سلطة إدارية ولكنها مستقلة¹⁸.

وقد أقرّ مجلس الدولة الفرنسي طابعها الإداري من منطلق تمتعها بامتيازات السلطة العامة، وسلطة إصدار القرارات وخضوعها لرقابة القاضي الإداري كبقية السلطات الإدارية التقليدية المركزية واللامركزية.

¹⁷ - منقور قويدر، المرجع السابق، ص 29.

¹⁸- Khelloufi Rachid, Les institutions de régulation, Revue Algérienne des sciences juridiques économiques, V41, N°2, 2003, p p 89-136.

هذا وقد نظم المشرع الفرنسي شروط التوظيف لدى السلطات الإدارية المستقلة بموجب القانون 84-16 المؤرخ في 11/01/1984 على خلاف المشرعين الأمريكي والبريطاني اللذان احتكما في التوظيف لدى هذه السلطات إلى قانون الوظيفة العمومية¹⁹.

(2) نشأة وتطور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر:

من مميزات التنظيم الإداري الجزائري الاعتماد على السلطات الإدارية المركزية، وسلطات إدارية أخرى يندرج البعض منها ضمن مفهوم عدم التركيز الإداري "الدائرة" والبعض الآخر يعرف باللامركزية الإدارية الإقليمية (الولايات والبلديات) ومرفقيه (ومؤسسات عمومية ذات طابع إداري)، وفي المجال الاقتصادي فقد تواجدت الدولة من خلال مؤسسات عمومية وشركات وطنية تخضع للقانون الخاص كقاعدة عامة، وفقا لمخططات الدولة وتحت وصايتها باعتبارها دولة مهيمنة²⁰.

غير أنّ الأوضاع الاقتصادية التي شاهدها الجزائر منتصف الثمانينيات وخاصة انهيار أسعار النفط، أدت إلى مراجعة النظام الاقتصادي القائم وإجراء جملة من الإصلاحات السياسية والاقتصادية والمالية خاصة بعد صدور دستور 1989 ودخول اقتصاد السوق، وتبيّن فشل الأساليب التقليدية في مواجهة الأزمة، الأمر الذي فرض على الدولة الانسحاب من المجال الاقتصادي، وهو الانسحاب الذي رافقه ظهور سلطات إدارية جديدة تختلف عن السلطات التقليدية المعروفة بسلطات الضبط أو السلطات الإدارية المستقلة لضبط التوازن بين المصلحة العامة واقتصاد السوق، وتعتبر تجربة الجزائر في مجال الضبط الاقتصادي تجربة حديثة مقارنة بالنماذج الرائدة في العالم وخاصة النموذج الفرنسي الذي استوحى منه التجربة الجزائرية²¹.

19 - قوراري مجدوب، المرجع السابق، ص 19.

20 - بن لطرش موني، السلطات الإدارية في المجال المصرفي وجه جديد للدولة، مجلة الإدارة، العدد 02، 2002، ص 75.

21 - منقور قويدر، المرجع السابق، ص 30.

حيث ظهرت في بداية التسعينيات بإنشاء المجلس الأعلى للإعلام بموجب القانون رقم 07/90 المتعلق بالإعلام²² ليسهر على مراقبة ممارسة حرية التعبير وضمان استقلالية القطاع العمومي للبحث الإذاعي والتلفزيوني²³ ثم توالى نشأة سلطات إدارية مستقلة أخرى على مراحل تحت تأثير جملة من العوامل السياسية والاقتصادية نوردتها فيما يلي:

أ) العوامل السياسية المساهمة في نشأة السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر:

تميّز النظام السياسي في بداية التسعينيات بالتحول من نظام الحزب الواحد إلى التعددية الحزبية والإعلامية والنقابية، وتكريس مبدأ الفصل بين السلطات والتوجه نحو اقتصاد السوق ابتداء من دستور 1989، وعليه فإن إنشاء السلطات الإدارية المستقلة جاء ليضفي ضمانات أكبر للحد من الضغوطات التي تمارسها السلطة السياسية على الأعوان الاقتصاديين، كون النظام التعددي يسمح بالتداول على السلطة بتعاقب الفرق الحكومية ذات البرامج السياسية والاقتصادية المختلفة²⁴.

وعليه فإن تكريس الحياد الإداري واستبعاد التسييس المتزايد للإدارة الكلاسيكية، والعمل على تحسين العلاقة بين المواطن والإدارة، والسماح بمشاركة أوسع للأشخاص المؤهلين في ضبط النشاطات الحساسة²⁵، من أهم العوامل المؤدية إلى خوض تجربة السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر بالإضافة إلى العوامل الاقتصادية.

22 - قانون رقم 90-07 المؤرخ في 03/04/1990، المتعلق بالإعلام، ج. ر.، عدد 14.

23 - لقد تمّ حل المجلس سنة 1993 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93-252 المؤرخ في 26/10/1993، المتعلق بالمجلس الأعلى للإعلام، ج. ر.، العدد 69.

24 - وليد بوجملين، المرجع السابق، ص 30.

25 - منقور قويدر، نفس المرجع السابق، ص 31.

ب) العوامل الاقتصادية المساهمة في نشأة السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر:

لقد كرست الجزائر الإصلاحات الاقتصادية المتمثلة في اعتماد مبدأ المنافسة الحرة كمبدأ عام يحكم مختلف النشاطات الاقتصادية بفتح المجال أمام القطاع الخاص، والتراجع عن النظام الاشتراكي والعمل على وضع قواعد ذات طابع ليبرالي بدخول اقتصاد السوق وإزالة احتكار الدولة للنشاط الاقتصادي²⁶.

كما عملت على إلغاء النصوص المقيدة للاستثمار التي تجعل من الدولة المسيطر الوحيد على كل النشاطات والقطاعات الاقتصادية وتعتبرها ملكا لها غير قابلة للمنافسة، ولا يجوز للخوادم الاستثمار فيها إلى غاية صدور المرسوم التشريعي رقم 93-12²⁷ الذي يعترف للخوادم بحرية الاستثمار في حدود القانون. وذهبت إلى أبعد من ذلك حين عمدت على خوصصة القطاعات التنافسية تحت ضغوط داخلية وخارجية ظهرت فكرة الخوصصة لأول مرة في قانون المالية التكميلي لسنة 1994²⁸، الذي نص على إمكانية فتح رأسمال المؤسسة للمساهمين الخوادم، بالإضافة إلى إمكانية التنازل عن أصول المؤسسات لفائدة الخوادم. وفي نفس السياق تم فتح مجال التجارة الخارجية أمام المتعاملين الاقتصاديين، حيث تم التحرير الفعلي للتجارة الخارجية وأصبح بإمكان أي شخص طبيعي أو معنوي مسجل قانونا في السجل التجاري أن يقوم باستيراد أية منتجات أو بضائع ليست ممنوعة ولا مقيدة.

²⁶ - Zouaimia Rachid, Les autorités administratives indépendantes et les régulations économiques, Revue IDARA, N°-28, 2004, p 24.

²⁷ - المرسوم التشريعي رقم 93-12 (الملغى) المؤرخ في 05/10/1993، المتعلق بالاستثمار، ج. ر.، العدد 64.

²⁸ - المرسوم التشريعي رقم 94-08 المؤرخ في 26/05/1994، المتضمن القانون المالية التكميلي لسنة 1994، ج. ر.، العدد 33.

وتأكد هذا المسار بموجب الأمر رقم 04/03²⁹، حيث تنص المادة 2: "تتجز عمليات استيراد المنتجات وتصديرها بحرية، باستثناء التي تخل بالنظام العام والأخلاق"، وتطلبت كل هذه الإصلاحات العمل على تحرير الأسعار وخضوعها إلى نظام العرض والطلب، الأمر الذي تأكد بصدور القانون رقم 84-12 المتعلق بالأسعار³⁰، ولو أنّ المشرع الجزائري تراجع عن هذه الحرية بصدور القانون رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة³¹، حيث تنص المادة 5 منه على إمكانية تقنين أسعار السلع والخدمات التي تعتبرها الدولة ذات طابع استراتيجي بموجب مرسوم، دون تحديد المعايير المعتمد عليها لتحديد السلع والخدمات ذات الطابع الاستراتيجي.

كل هذه العوامل متضافرة استلزمت تفويض مهام الضبط والتأطير لنظام مؤسساتي جديد للحد من الحرية المطلقة وتكوين لوبيات تتحكم في السوق، ويتحول الأمر من الاحتكار العمومي إلى شراسة القطاع الخاص، فنشأت سلطات الضبط أو السلطات الإدارية المستقلة لتوكل لها مهمة الضبط الاقتصادي³².

ثانيا: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة

دخلت الجزائر بداية التسعينيات نظام اقتصاد السوق والمنافسة الحرة، الأمر الذي فرض عليها نوع من الانسحاب من المجال الاقتصادي والمالي، وهو الانسحاب الذي جعلها تنقصر دور الضامنة في المجال الاقتصادي، فهي تراقب وتسهر على ضمان احترام مبادئ السوق بموجب مؤسسات وأجهزة جديدة تختلف عن الإدارة الكلاسيكية، أنشأت لهذا الغرض اصطلاح على تسميتها بالسلطات الإدارية

²⁹ - الأمر رقم 03-04 المؤرخ في 19/07/2003، المتعلق بالقواعد العامة المطبقة على عمليات استيراد البضائع وتصديرها، ج. ر.، عدد 43.

³⁰ - القانون رقم 89-12، المؤرخ في 05/07/1989، المتعلق بالأسعار، ج. ر.، عدد 29.

³¹ - القانون رقم 03-03، المؤرخ في 19/07/2003، المتعلق بالمنافسة، ج. ر.، العدد 43.

³² - منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون الأعمال، جامعة محمد خيضر، بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2015، ص 08.

المستقلة أو سلطات الضبط المستقلة أو سلطات الضبط الاقتصادي، مما يستوجب الوقوف عند تعريفها، وما يميزها عن المؤسسات الإدارية التقليدية فيما يلي تباعاً.

1) تعريف السلطات الإدارية المستقلة:

لم تتعرض النصوص التشريعية على اختلاف درجاتها إلى تعريف السلطات الإدارية المستقلة، واكتفت في أحسن الأحوال بتحديد وظائفها ومهامها أو تشكيلتها وكيفية سير عملها، الأمر الذي فتح المجال أمام الاجتهادات الفقهية والقضائية وأدى إلى تباين تعريفاتها، خاصة في ظل تعدد تسمياتها واختلاف أنظمتها القانونية ومجالات نشاطاتها، كما أنّ حداثة المصطلح وغموضه جعل من الصّعب الاتفاق على مفهوم موحد لهذه السلطات، وعليه سوف يتمّ التّعرض إلى أهمّ هذه التّعريفات قبل إبراز الخصائص التي تميّزها عن الإدارة التقليديّة، فعرفها الأستاذ "Michel Gentot"³³ على أنّها تلك: "الهيئات العمومية غير القضائية التي استمدت من القانون مهمة ضبط القطاعات الحساسة، والسّهر على احترام بعض حقوق مستعملي الإدارة وهي مزودة بضمانات تنظيمية وسلطات، تسمح لها بممارسة وظائفها دون أن تكون خاضعة لتأثير الحكومة".

وعُرفت أيضاً باعتبارها هيئات وطنية ذات طابع إداري صرف، لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية، فهي عكس الإدارة التقليدية تتمتع بالاستقلالية العضوية والوظيفية ولا تخضع إلا للرقابة القضائية³⁴. أمّا جانب من فقهاء القانون العام فأعتبرها: "مؤسسة من المؤسسات المكونة لجهاز الدولة، مكلفة بضمان تنظيم مجال معين من المجالات الحساسة التي تتجنب الحكومة التدخل فيه مباشرة"³⁵.

³³– Michel Gentot, Les autorités administratives indépendantes, Montchrestien, France, 2^{ème} éd., 1992, p 16.

³⁴– عز الدين عيساوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة، مآل الفصل بين السلطات، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد4، ص 204.

³⁵– autorité administrative indépendante en France. www.fr.wikipedia.org.

كما تمّ تعريفها أيضا على أنّها هياكل جديدة تستعملها الدولة عوض الإدارة الكلاسيكية للقيام بمهام ضبط النّشاطات الاقتصادية والمالية، بغرض ضمان الحياد، وتحقيق الفعالية الاقتصادية، والوصول إلى اشتراك المتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين في وضع القواعد المنظمة لتلك القطاعات³⁶.

واعتبرها الأستاذ رشيد زوايمية: "هياكل جديدة تدعى السّطات الإدارية المستقلة تستعملها الدولة بدل الإدارة الكلاسيكية للقيام بمهام جديدة تتمثل في ضبط النّشاطات الاقتصادية والمالية..."³⁷، أما مجلس الدولة الفرنسي فيعرّفها: "بالهياكل أو المنشآت الإدارية التي تتصرف باسم الدولة وتتمتع بسلطة فعلية دون أن تخضع بذلك إلى سلطة الحكومة"³⁸.

نستنتج من خلال هذه التعريفات أنّ السّطات الإدارية المستقلة أو سلطات الضّبط أو السّطات المستقلة، هي هيئات وطنية ذات طابع إداري، لا تخضع لا للسلطة الرّئاسية ولا للرّقابة الوصائية، وتتمتع بالاستقلالية عن السلطة التّفيذية، خول لها المشرع سلطات واسعة، تتعدى تلك الممنوحة للمؤسسات الإدارية التقليدية، فلا تعتبر مجرد سلطات استشارية، بل لها السلطة التقريرية والسلطة التّظيمية، وسلطة التحقيق والتحري والسلطة القمعية، تمارس مجمل هذه السّطات تحت رقابة السلطة القضائية، وتتميّز بجملة من الخصائص تختلف بموجبها عن الإدارة الكلاسيكية والسّطات الدستورية التقليدية.

³⁶– P. Sabourin, Les autorités administratives indépendantes, une catégorie nouvelle, A.J.D.A., 1983, p. 285.

³⁷– Zouaïmia Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Op. Cit., p 6. « Ces nouvelles structures dénommées, autorités administrative », indépendantes que l'état utilise aux lieu et place de l'administration classique pour remplir les nouvelles taches que commande la régulation des activités économiques et financières ».

³⁸– Autorité administrative indépendante. www.fr.wikipedia.org.

« Organismes administratifs qui agissent au nom de l'état, disposent d'un réel pouvoir, sans pour autant relever de l'autorité du gouvernement. ».

(2) خصائص السّطات الإدارية المستقلة:

من خلال التعريفات الفقهية والقضائية السابقة يمكن استنتاج خصائص السّطات الإدارية المستقلة المتمثلة في حداثة نشأتها واختلاف أنظمتها القانونية، واستقلاليتها واحتكامها لجملة من المبادئ وتمتعها بالسلطة التنظيمية والسلطة القمعية، واتساع نطاق الصّلاحيات المخولة لها بقوة القانون على النحو الموضح فيما يلي:

أ) تتميز السّطات الإدارية المستقلة بحداثة نشأتها، إذ لم تظهر إلا في السّنوات الأخيرة من القرن الماضي، ليناط بها النهوض بأعباء الوظيفة الجديدة للدولة المتمثلة في ضبط أوجه النشاط الاقتصادي، وتصحيح الاختلالات النّاجمة عن الأخذ بنظام اقتصاد السوق³⁹.

ب) من خصائص السّطات الإدارية المستقلة أيضا، اختلاف أنظمتها القانونية، فليس لها نظام قانوني موحد، فهي تختلف من حيث مجالات تدخلها، وممارسة اختصاصاتها وتشكيلتها وطريقة تعيين أعضائها ونطاق صلاحياتها، ومنها من تتمتع بالشخصية المعنوية، ومنها من لا تتمتع بها⁴⁰.

ت) تصنف السّطات الإدارية المستقلة خارج التّشكيلات الإدارية التقليدية، بالنّظر لاستقلاليتها عن سلطات الرّقابة الرئاسية والوصائية وهذا لا يتعارض مع تبعيتها للدولة، لأنّها تعمل باسمها ولحسابها، وهي من سلطاتها وأجهزتها، وعليه تميّزها الاستقلالية التّسببية عضويا ووظيفيا نتيجة التّدخل والتأثير المتواصل للسلطة التّنفيذية على أعمالها⁴¹.

ث) تحكم السّطات الإدارية المستقلة مجموعة أو جملة من المبادئ كالتّخصيص والحياد والاحترافية والفعالية، فهي تعمل على عدم تحييز الإدارة وإشراك ذوي الاختصاصات المختلفة والمؤهلات العالية،

³⁹ - منقور قويدر، المرجع السابق، ص 15.

⁴⁰ - René chapus, Droit administratif général, Montchrestien, 9^{ème} éd., 1995, T1, p 190.

⁴¹ - حردي سمير، السّطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الوطني حول سلطات الضّبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، بتاريخ 24/23 ماي 2007، جامعة عبد الرّحمان ميرة، بجاية.

بهدف الاستفادة من خبرتهم وضمان التّدخل السّريع الفعال والمرن وغير المباشر للدولة، بغية ضبط السّوق والنّهوض بالاقتصاد الوطني، وهو منطق الإدارة الرّشيدة أو الحكم الرّاشد⁴².

ج) تتمتع السّلطات الإدارية المستقلة بسلطة وضع القواعد التّظيمية الخاصة بالمجالات التي تنظمها في إطار ضبط السّوق، وذلك بسن قواعد عامة ومجردة، تنشئ التزامات على عاتق الأعوان الاقتصاديين، كما تمنح لهم حقوق وهو اختصاص تنظيمي خاص ومقيد⁴³.

ح) تلعب سلطات الضّبط دورا محوريا في حماية الحريات والحقوق الفردية والجماعية، وصيانة النّظام العام الاقتصادي، ولهذا الغرض حولها القانون سلطة توقيع جزاءات غير سالبة للحرية، ضمن ممارسة اختصاصاتها القمعية، وهي تختلف عن الأحكام والقرارات القضائية كونها تفتقد لحجية الشيء المقضي فيه⁴⁴.

خ) حول القانون للسلطات الإدارية المستقلة صلاحيات واسعة مقارنة بالإدارة الكلاسيكية، حيث لها سلطة اقتراح الصّلاحيات التشريعية والتّظيمية التي تستبطنها من القضايا التي تعالجها ولها سلطة توجيه الأوامر ومراقبة الدخول إلى السّوق القطاعية، وتملك وسائل التّحقيق التي تسمح لها بالحصول على المعلومات حول القطاع موضوع الضّبط، انطلاقا من مجرد المعاينة إلى درجة التّفتيش والحجز⁴⁵. ويتسع نطاقها في الجزائر ليشمل عدّة قطاعات على النحو الذي يتبين فيما يلي:

42- Trari Tani Mostefa, Gouvernance et régulation, in Revue, Droit société et pouvoir (actes du colloque national sur les indicateurs de la bonne gouvernance et ses applications, 06/07 Avril 2011, N° 01, 2012, P 35.

43- Arnaud Haquet, Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes réflexion sur son objet et sa légitimité, Revue du droit public, 01 Mars2008, N°-2, p 993 et S.

44- Zouaïmia Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation en Algérie, Op. cit., p 87.

45 - عز الدين عيساوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة مآل الفصل بين السّلطات، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد 04، ص 208 وما بعد.

المحور الثاني: نطاق السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر

يتسع نطاق السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر ليشمل ثلاث مجالات رئيسية، مجال الإعلام والحريات، المجال المالي والمجال الاقتصادي، غير أنه من الناحية العملية يمكن حصرها في سلطات الضبط المالي والاقتصادي، وهذا راجع أساساً إلى أسباب ومبررات نشأتها التي تعدّ في مجملها ذات طبيعة اقتصادية.

أولاً: السلطات الإدارية المستقلة الناشطة في مجال الإعلام والحريات

إنّ حماية وترقية الحقوق والحريات يعتبر أول المجالات التي استوجبت إنشاء السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر باعتبارها من الضمانات الدستورية، وقد تجسد هذا النوع من السلطات في الآتي:

1) المجلس الأعلى للإعلام:

يعتبر المجلس الأعلى للإعلام أول سلطة إدارية مستقلة في تاريخ الجزائر المعاصر، أنشئ بموجب القانون رقم 07/90 المؤرخ في 03/04/1990⁴⁶، ليتولى مهام كيفية تطبيق حقوق التعبير عن مختلف الآراء⁴⁷، كما أنه يضمن استقلال القطاع العمومي للبث الإذاعي والتلفزيوني، حيث تنص المادة 59 منه على ما يلي: "يحدث مجلس أعلى للإعلام وهو سلطة إدارية مستقلة... تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي."، إلا أنّ المجلس لم يصمد أمام المشاكل التي كان يعيشها قطاع الإعلام في ظل عدم الاستقرار السياسي والأمني خاصة، ممّا ترتب عليه نقل الاختصاصات والنشاطات التابعة للمجلس إلى أجهزة ملائمة⁴⁸، وتمّ حل المجلس بعد ثلاثة سنوات من إنشائه أي سنة 1993 بموجب المرسوم

46 - قانون 07-90 المؤرخ في 03/04/1990، المتعلق بالإعلام، ج. ر. عدد 14.

47 - منصور داود، المرجع السابق، ص 81.

48 - المرسوم التشريعي رقم 93-93 المؤرخ في 26/10/1993، يعدل بعض القانون رقم 07-90 المتعلق بالإعلام، ج.ر.، عدد 69.

الرئاسي رقم 93-252⁴⁹. واستمر الوضع على هذا الحال إلى غاية صدور القانون العضوي رقم 12-05 المؤرخ في 2012/01/12 المتعلق بالإعلام⁵⁰، الذي يعتبر نقله نوعية كبيرة في تكريس التعددية الإعلامية، حيث استحدثت سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، وبعدها بعامين صدر القانون رقم 14-04 المؤرخ في 2014-02-14 المتعلق بالنشاط السّمي البصري⁵¹، وإنشاء سلطة ضبط السّمي البصري لحماية مكسب التعددية الإعلامية، وحرية العمل الإعلامي التي تكرست بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 عن طريق عدم تجريم العمل الصحفي، وعدم خضوع جنحة الصحافة لعقوبة سالبة للحرية⁵².

(2) وسيط الجمهورية:

أنشأ وسيط الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-113 المؤرخ في 1996/03/23⁵³، لحماية حقوق المواطنين في مواجهة تعسف الإدارة خاصة، وقد أثبت الواقع أنّه بمجرد الإعلان عن إنشاء هيكل وساطة الجمهورية التابع لرئاسة الجمهورية وتنصيب فروعها على مستوى الولايات حتى بدأ عدد التظلمات المرفوعة أمام هذه الهيئة يزداد يوماً بعد يوم⁵⁴، وعالج خلال فترة نشاطه أكثر من 95 ألف قضية عالقة سواء في علاقة المواطنين مع الإدارة أو مع العدالة⁵⁵، غير أنّه ألغي سنة 1999 بموجب

49 - المرسوم الرئاسي رقم 93-252 المؤرخ في 26/10/1993 يتعلق بإلغاء المجلس الأعلى للإعلام، ج.ر.، عدد 69.

50 - القانون العضوي رقم 12-05 المؤرخ في 2012/01/12، المتعلق بالإعلام، ج.ر.، عدد 02.

51 - القانون رقم 14-04 المؤرخ في 2014-02-14، المتعلق بالنشاط السّمي البصري، ج.ر.، عدد 16.

52 - الفقرة الأخيرة من المادة 50 من القانون رقم 16-01 المؤرخ في 2016/03/06 المعدل والمتمم لدستور 1996، ج.ر.، عدد 14.

53 - المرسوم الرئاسي رقم 96-113 المؤرخ في 2019/03/23 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج.ر.، عدد 20.

54 - عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية (1962-2000)، دار ربحانة، الجزائر، ط1، 2000، ص 57.

55- <http://ar.wikipedia.org/wiki/>. 2020/09/23

المرسوم الرئاسي رقم 99-170⁵⁶، بحجة ترشيد نفقات الدولة وعقلانيتها، ليعاد إنشائه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 15/02/2020⁵⁷. وخولت له مجموعة من الصلاحيات تساهم في حماية حقوق المواطنين وحرياتهم، وقانونية سير المؤسسات والإدارة العمومية، وله في سبيل ذلك صلاحية المتابعة والرّقابة العامة والتّحريات التي تمكنه من تقدير حسن علاقة الإدارة بالمواطنين واقتراح التّدابير والقرارات الضرورية لهذا الغرض. كما ترفق النّقاير التي يرفعها إلى رئيس الجمهورية بالتوصيات والاقتراحات الكفيلة بتحسين سير المرفق العام وتنظيمه بما يخدم المصلحة العامة.

والجدير بالذكر أنّه سواء تعلق الأمر بوسيط الجمهورية في ظل المرسوم الرئاسي رقم 96-113 أو المرسوم الرئاسي رقم 20-45، فإنّ هذا الهيكل لا يرقى إلى درجة السّلطات الإدارية المستقلة لتبعيته لرئاسة الجمهورية من جهة، وافتقاده للسّلطة التّقريرية وممارسة سلطة الضّبط التي تميّز هذه السّلطات، فله طابع استشاري أكثر منه تفريري عكس وسيط الجمهورية في فرنسا مثلاً.

(3) المجلس الوطني لحقوق الإنسان:

لم يتم تجسيد نظام المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في الجزائر إلا بعد اعتماد دستور التعددية الحزبية سنة 1989، حيث صدر المرسوم الرئاسي رقم 92-77، المؤرخ في 22/02/1992⁵⁸، المتضمن إنشاء المرصد الوطني لحقوق الإنسان بعدّ إعلان حالة الطوارئ مباشرة، أي في ظروف أمنية استثنائية تميّزت بتقييد الحريات العامة بغرض المحافظة على النّظام العام، واستبدل سنة 2001 باللجنة

⁵⁶ - المرسوم الرئاسي رقم 99-170 المؤرخ في 02/08/1999، المتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية، ج. ر.، عدد 52.

⁵⁷ - المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 15/02/2020 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج. ر.، عدد 09.

⁵⁸ - المرسوم الرئاسي رقم 92-77 المؤرخ في 22/02/1992، المتضمن إنشاء المرصد الوطني لحقوق الإنسان، ج. ر.، عدد 15.

الوطنية الاستشارية لترقية وحماية حقوق الإنسان بموجب المرسوم الرئاسي رقم 07/01 المؤرخ في 25/03/2001⁵⁹.

وقد أثارت آلية إنشاء اللجنة بموجب نص تنظيمي إشكالية بالنسبة للمرجعية الدولية المتمثلة في مبادئ باريس التي نصت على ضرورة إنشاء المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بموجب نص دستوري أو تشريعي⁶⁰، فتقرر إجراء إصلاح على اللجنة لتتنشأ بموجب الأمر رقم 09-04 المؤرخ في 27/08/2009⁶¹. هذا وتماشيا مع المعايير الدولية نص التعديل الدستوري لسنة 2016 بموجب المادة 198 على تأسيس مجلس وطني لحقوق الإنسان يدعى في صلب النص "المجلس" ويوضع لدى رئيس الجمهورية ضامن الدستور، الأمر الذي تكرس بصدور القانون رقم 16-13 المؤرخ في 03/11/2016⁶² المحدد لتشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان تنظيمه وسيره، الذي يعتبر نقلة نوعية معتبرة في حماية حقوق الإنسان وترقيتها، وخاصة من حيث الاستقلالية التي أصبح يتميز بها المجلس تجاه السلطة التنفيذية، حيث يتشكل من 38 عضوا.

⁵⁹ - المرسوم الرئاسي رقم 01-71 المؤرخ في 25/03/2001، المتعلق باللجنة الوطنية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، ج. ر.، عدد 18.

⁶⁰ - سامية بوروية، المجلس الوطني لحقوق الإنسان في الجزائر، نحو مؤسسة وطنية فعالة. <https://legel-agenda.com/2017/10/27>.

⁶¹ - الأمر رقم 09-04، المؤرخ في 27/08/2009 المتعلق باللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، ج. ر.، عدد 49.

⁶² - القانون رقم 16-13 المؤرخ في 03/11/2016 المحدد لتشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفية تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، ج. ر.، عدد 65.

يعين رئيس الجمهورية أربعة منهم فقط ويتم تعيين باقي الأعضاء بحكم مناصب الخبرة لدى الهيئات الدولية أو من داخل مؤسسات الدولة، بالإضافة إلى مؤسسات المجتمع المدني، ويتم انتخاب رئيس المجلس من قبل أعضائه على خلاف اللجنة الاستشارية التي كان يعين أغلبية أعضائها من قبل السلطة التنفيذية.

ويملك المجلس صلاحيات قانونية واسعة تمكنه من ضمان ترقية واحترام حقوق الإنسان وتفعيل آليتي الشكاوى والوساطة، بالإضافة إلى استلامه رئاسة الشبكة العربية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بتاريخ 2017/10/15⁶³، وقد تمّ استحداث نظام الشكاوى من طرف الأفراد عند أي مساس بحقوق الإنسان إلى المجلس الذي يملك صلاحية إحالتها إلى السلطات الإدارية المعنية أو إلى السلطات القضائية إذا اقتضى الأمر⁶⁴، ويتمتع المجلس بالشخصية القانونية والاستقلالية المالية والإدارية⁶⁵.

(4) السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات:

أنشئت السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بموجب القانون العضوي رقم 07-19 المؤرخ في 2019/09/14⁶⁶، لتنظيم الانتخابات بدل الإشراف عليها كما كان سابقا بالنسبة للهيئة المستقلة لمراقبة الانتخابات⁶⁷، وهي بذلك تحل محل وزارة الداخلية في الإشراف وتنظيم الانتخابات تكريسا لمبدأ الحياد والفعالية، حيث تعمل على ضمان حق كل مواطن في التصويت والتعبير عن رأيه بكل حرية.

⁶³ - سامية بوروية، المجلس الوطني لحقوق الإنسان في الجزائر، المرجع السابق.

⁶⁴ - الفقرة 4 من المادة 5 من القانون رقم 13-16.

⁶⁵ - المادة 3 من القانون رقم 13-16.

⁶⁶ - القانون العضوي رقم 07-19 المؤرخ في 2019/09/14 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، ج. ر.، عدد 55.

⁶⁷ - بوعلام بن سماعيل، السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات كآلية مستحدثة لتنظيم الانتخابات، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، المجلد 4، العدد 4، 2019، ص ص 156 - 169.

- القانون العضوي رقم 16-11 المؤرخ في 2016/08/25 المتضمن إنشاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات.

وتتمتع باستقلالية تؤهلها لممارسة مهامها دون أي ضغط من السلطة التنفيذية، فبالإضافة إلى تمتعها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، تستقل بإعداد نظامها الداخلي⁶⁸، وخضوع أعضائها لقانون أساسي يصادق عليه مجلسها⁶⁹، وتتزود بميزانية تسيير خاصة بها⁷⁰، كما تمسك محاسبة الاعتمادات المخصصة بعنوان ميزانية الانتخابات بشكل منفصل عن ميزانية تسييرها⁷¹ ورئيسها هو الأمر بصرف ميزانية تسييرها والاعتمادات المالية المخصصة للانتخابات وضمن تنفيذها⁷².

وهكذا خول القانون العضوي رقم 19-07 للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات حصريا اختصاص الأفراد بتحضير الانتخابات وتنظيمها والإشراف عليها، ابتداء من عملية التسجيل في القوائم الانتخابية ومراجعتها، ومرورا بكل عمليات تحضير العملية الانتخابية وعمليات التصويت والفرز، والبت في النزاعات الانتخابية طبقا للتشريع المعمول به إلى غاية إعلان النتائج الأولية⁷³.

كما يقع على عاتق السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات مراقبة تمويل الحملات الانتخابية والسهر على مطابقته للقوانين السارية المفعول طبقا للمادة 196 من القانون العضوي رقم 19-08⁷⁴، ويشترط أعضاء السلطة الوطنية للانتخابات الكفاءة والنزاهة والخبرة والحياد⁷⁵، لتمكنها من القيام بدور فعال في ضمان العملية الانتخابية.

68 - المادة 27 من القانون العضوي رقم 19-07.

69 - المادة 26 من القانون العضوي رقم 19-07.

70 - المادة 27 من القانون العضوي رقم 19-07.

71 - المادة 45 من القانون العضوي رقم 19-07.

72 - المادة 46 من القانون العضوي رقم 19-07.

73 - المادة 7 من القانون العضوي رقم 19-07.

74 - القانون العضوي رقم 19-08 المتعلق بنظام الانتخابات المؤرخ في 14/09/2019، ج. ر.، عدد 55.

75 - المادة 19 من القانون العضوي رقم 19-07.

ومن مهامها تجسيد وتعميق الديمقراطية وترقية النظام الانتخابي المؤدي للتداول السلمي والديمقراطي على ممارسة السلطة⁷⁶.

ثانيا: السلطات الإدارية المستقلة الناشطة في المجال المالي

يمكن حصر السلطات الإدارية المستقلة الناشطة في المجال المالي في الجزائر في ثلاث سلطات رئيسية على التوالي مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة.

(1) مجلس النقد والقرض:

أنشأ بموجب القانون رقم 10/90 المؤرخ في 14/04/1990 المتعلق بالنقد والقرض⁷⁷، لتنظيم الدخول إلى السوق المصرفية وكذا تنظيم ممارسة المهنة، ويجسد جهاز الدولة لتسيير سياسة النقد والقرض، واتخاذ القرارات المتعلقة بالترخيص لإنشاء البنوك والمؤسسات المالية الجزائرية، والترخيص بفتح مكاتب تمثيل البنوك والمؤسسات المالية الأجنبية، وحمل هذا القانون جملة من الأهداف، لعل أهمها وضع حد للتسيير الإداري للقطاع المالي، وتشجيع الاستثمار بين المتعاملين الوطنيين والأجانب⁷⁸، واستعادة البنك المركزي لدوره كسلطة نقدية، والمسؤول الأول عن تسيير السياسة النقدية واستقلاله أيضا عن الدور المتعاطف للخرزينة العمومية، فهذه الأخيرة لم تعد حرة في اللجوء إلى عملية القرض وتمويل عجزها عن طريق اللجوء إلى البنك المركزي أي تهيئة الظروف كي تلعب السياسة النقدية دورها بشكل فعال⁷⁹.

⁷⁶ - المادة 06 من القانون العضوي رقم 19-07.

⁷⁷ - القانون رقم 90-01 المؤرخ في 14/04/1990، المتعلق بالنقد والقرض، ج. ر.، عدد 16.

⁷⁸ - المادة 183 من القانون رقم 90-10.

⁷⁹ - الطاهر لطرش، تقنيات البنوك، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة 6، الجزائر، 2007، ص 169 وما بعد.

وهكذا يعتبر قانون النقد والقرض نصا تشريعيًا للإصلاحات الاقتصادية التي رسمت التّوجّهات الجديدة نحو اقتصاد السّوق وخضع لعدّة تعديلات بموجب قوانين على فترات متلاحقة⁸⁰، ابتداءً بالأمر رقم 01-01 المؤرخ في 27/02/2001⁸¹، حيث تضمن تعديل الجوانب الإدارية في تسيير بنك الجزائر وتمّ بموجبه تقسيم مجلس النّقد والقرض إلى جهازين.

الأول يتكون من مجلس الإدارة الذي يشرف على إدارة وتسيير شؤون البنك المركزي ضمن الحدود المنصوص عليها في القانون، والثاني يتكون من مجلس النقد والقرض باعتباره السّلطة النّقدية فقط، وأدت الفضائح المتعلقة باختلاس بنك الخليفة والبنك الصّناعي والتّجاري، إلى الكشف عن عدم فعالية آليات المراقبة والإشراف التي يديرها بنك الجزائر، وهناك عدّة اختلالات استعدت إلغاء القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض بموجب الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26/08/2003⁸²، ليتضمن القانون الجديد توسيع مهام مجلس النّقد والقرض، حيث تضمنت المادة 62 ما يلي: "يقع على عاتقه تحديد السياسة النّقدية والإشراف عليها ومتابعتها وتقييمها... ووضع قواعد الوقاية في السّوق النّقدية والتأكد من نشر معلومات في السّوق ترمي إلى تفادي مخاطر الاختلال"، واستمرت سلسلة التّعديلات لقانون النقد والقرض بموجب الأمر رقم 09-01 المؤرخ في 22/07/2009، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009⁸³، لتتعرض لآليات تحديث خدمات البنوك وتكييفها مع البيئة الدولية، والأمر رقم 10-04 المؤرخ في 26/08/2010⁸⁴ المعدل والمتمم للأمر رقم 03-11 المتعلق بالنّقد والقرض، ليركز على دور بنك الجزائر (البنك المركزي سابقاً) في الحرص على استقرار الأسعار باعتبارها هدفاً من أهداف السياسة

80 - الأمر رقم 01-01 المؤرخ في 27/02/2001 يعدل ويتم القانون رقم 90-10 المتعلق بالنّقد والقرض، ج. ر.، عدد 14.

81 - الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26/08/2003 الملغى للقانون رقم 90-10 المتعلق بالنّقد والقرض، ج. ر.، عدد 52.

82 - الأمر رقم 09-01 المؤرخ في 22/07/2009، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج. ر.، عدد 44.

83 - الأمر رقم 09-01 المؤرخ في 22/07/2009، نفس المرجع.

84 - الأمر رقم 10-04 المؤرخ في 26/08/2010 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-11 المتعلق بالنّقد والقرض، ج. ر.، عدد 50.

النقدية، وتوفير أفضل الشروط في ميادين النقد والقرض والصرف والحفاظ على النمو السريع للاقتصاد مع السهر على الاستقرار النقدي والمالي⁸⁵.

وجاء آخر تعديل بموجب القانون رقم 10-17 المؤرخ في 11/10/2017⁸⁶، المعدل والمتمم للأمر رقم 03-11 بموجب المادة 45 مكرر التي تنص على ما يلي: "بغض النظر عن كل الأحكام المخالفة، يقوم بنك الجزائر ابتداء من دخول هذا الحكم حيّز التنفيذ بشكل استثنائي ولمدة خمس سنوات بشراء مباشرة في الخزينة السندات المالية التي تصدرها هذه الأخيرة من أجل المساهمة على وجه الخصوص في تغطية احتياجات تمويل الخزينة، تمويل الدين العمومي الداخلي، تمويل الصندوق الوطني للاستثمار.

تنفذ هذه الآلية لمرافقة برنامج الإصلاحات الهيكلية والاقتصادية والميزانية والتي ينبغي أن تفضي في نهاية الفترة المذكورة أعلاه كأقصى تقدير إلى توازنات خزينة الدولة وتوازن ميزان المدفوعات"⁸⁷.

وقد أثرت هذه المادة أكثر من سؤال حول الاستقلالية المزعومة لسلطة مجلس النقد والقرض، والتي كانت محل جدل منذ عزل محافظ البنك المركزي سنة 1992 باعتباره رئيس مجلس النقد والقرض قبل المدّة القانونية المحددة بستة (06) سنوات دون أن يرتكب خطأ جسيم أو يصاب بعجز صحي طبقاً للمادة 22 من الأمر رقم 90-10، إضافة إلى إقبال السلطة التنفيذية على اقتراح مشروع أمر يتضمن تعديل التشكيلة البشرية المكونة لمجلس النقد والقرض⁸⁸.

85 - المادة 35 من الأمر رقم 10-04 المؤرخ في 26/08/2010.

86 - القانون رقم 10-17 المؤرخ في 11/10/2017 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-11، المتعلق بالنقد والقرض، ج. ر.، عدد 57.

87 - المادة 45 مكرر من القانون رقمي 10-17.

88 - لباد ناصر، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة الإدارة، العدد الأول، 2001، ص ص 10 و 11.

ثانيا: اللّجنة المصرفية

جاء ضمن الباب الأول من الكتاب الرّابع من القانون رقم 90-10 المؤرخ في 14/04/1990 المتعلق بالنّقد والقرض وتحت عنوان مراقبة البنوك والمؤسسات المالية، اللّجنة المصرفية التي أنشئت بموجب المادة 143 لتكفل بمراقبة حسن تطبيق القوانين والأنظمة التي تخضع لها البنوك والمؤسسات المالية، ومعاينة المخالفات المثبتة، وتبحث اللجنة عند الاقتضاء المخالفات التي يرتكبها أشخاص غير مرخص لهم يقومون بأعمال البنوك والمؤسسات المالية، وتوقع عليهم العقوبات التأديبية المنصوص عليها في قانون النّقد والقرض والعرض على أن لا يحول ذلك دون بقية الملاحظات المدنية والجزائية.

وقد نص الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26/08/2003 المتعلق بالنّقد والقرض الذي يلغي القانون رقم 90-10 بموجب المادة 105 على دور اللّجنة المصرفية في الحفاظ على التّوازن المالي من خلال الصّلاحيات الممنوحة لها وإنزالها بالعقوبات عن أي إخلال تتم معيّنته أو اكتشافه، انطلاقا من حرص المشرع الجزائري على تزويد بنك الجزائر بكافة الآليات والوسائل القانونية لممارسة مهامه بعيدا عن أية ضغوطات من المتعاملين الاقتصاديين.

وبموجب الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنّقد والقرض أصبح مجلس النّقد والقرض أداة مشرعة في المجال المصرفي⁸⁹، أي يتمتع بسلطة إصدار القرارات التنظيمية والفردية، ويجوز له أن يحدث من بين أعضائه لجانا استشارية بصلاحياتها وتكوينها وقواعدها، ويمكن أن يستشير أي مؤسسة⁹⁰، أمّا مهمة التأديب والرّقابة، فقد حولها المشرع إلى هيئة أخرى تعرف باللّجنة المصرفية وهنا تكمن العلاقة الوطيدة بين مجلس النّقد والقرض واللّجنة المصرفية، وقد ثار اختلاف فقهي حول الطبيعة القانونية لهذه الأخيرة، خاصة أنّ قانون النّقد والقرض بكلّ تعديلاته لم يفصل في المسألة، ولم يشر صراحة إلى كون اللّجنة المصرفية سلطة إدارية مستقلة، خاصة في ظلّ الازدواج الوظيفي الذي أوكل إليها، فأحيانا تتصرف

89 - محفوظ لعشب، الوجيز في القانون المصرفي الجزائري، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 50.

90 - محفوظ لعشب، نفس المرجع، ص 54.

باعتبارها سلطة إدارية مستقلة عند ممارستها لمهام الرقابة على احترام تطبيق القوانين من طرف البنوك والمؤسسات المالية، وإصدارها للأوامر، وأحيانا تتصرف كهيئة قضائية إدارية كالمنع من ممارسة بعض العمليات وسحب الاعتماد... الخ، الأمر الذي استوجب تدخل مجلس الدولة الجزائري ليضفي الطابع الإداري⁹¹ على اللجنة المصرفية معتمدا معيار قابلية القرارات التي تصدرها للطعن بالإلغاء في قضية "Union Bank"⁹². والملاحظ أنّ اللجنة المصرفية مثلها مثل مجلس النقد والقرض لا تتمتع بالشخصية المعنوية، الأمر الذي يحد من استقلاليتها.

ثالثا: لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها

أنشئت لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة بموجب المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 1993/03/23، المتعلق ببورصة القيم المنقولة⁹³، انطلاقا من حرص المشرع الجزائري على تزويد البورصة بكافة الآليات والوسائل القانونية لممارسة مهامها بعيدا عن ضغوطات المتعاملين الاقتصاديين⁹⁴، وهو أسلوب يستند إلى مبررات تتمثل في تقديم ضمانات لحياد تدخلات الإدارة، والسماح بتدخل المهنيين في ضبط قطاع نشاطهم، إلى جانب تكييف تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بما يلاءم احتياجات السوق⁹⁵.

⁹¹- Dib Said, La nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie, Revue Banque et droit, N°-80 Novembre/décembre, 2001, p 21.

⁹² - قرار مجلس الدولة رقم 13 الصادر في 1999/02/09، قضية اتحاد البنك المؤسسة المالية في شكل مساهمة (يونين بنك)، ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد الأول، 1999، ص 173.

⁹³ - المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 1993/03/23، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج. ر.، عدد 34 لسنة 1993، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 03-04 المؤرخ في 2003/02/17، ج. ر.، عدد 11، لسنة 2003.

⁹⁴ - محمد الهادي بن زيطة، نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة، مجلة دراسات قانونية، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، العدد الأول، جانفي 2008، الجزائر، ص 30.

⁹⁵ - حفيظة زوار، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة كسلطة إدارية مستقلة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004/2003، ص 06.

والملاحظ أنّ النصّ المنشئ للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة لم يتعرض إلى تحديد طبيعتها القانونية، بل اكتفى بتحديد تشكيلتها وسيرها وبيان مهامها إلى غاية صدور القانون رقم 03-04 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10 لينص بموجب المادة 12 على أنّه: "تؤسس سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

وهكذا بصفتها سلطة ضبط أوكلت لها مهمة تنظيم سوق القيم المنقولة ومراقبتها وذلك بالسهر على:

أ- حماية الادخار المستثمر في القيم المنقولة أو المنتجات المالية الأخرى التي تتم في إطار اللجوء العلني للادخار:

ب- السهر الحسن لسوق القيم المنقولة وشفافيتها⁹⁶.

ثالثا: السلطات الإدارية المستقلة الناشطة في المجال الاقتصادي

يتسع المجال الاقتصادي ليشمل أكبر عدد من السلطات الإدارية المستقلة للقيام بمهام الضبط الاقتصادي ويشمل السلطات الآتية:

1) مجلس المنافسة:

أنشأ مجلس المنافسة في الجزائر بموجب الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 25/01/1995⁹⁷، والملغى بموجب الأمر رقم 03/03 المؤرخ في 19/07/2003⁹⁸، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم

⁹⁶ - المادة 14 من القانون رقم 03-04 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10.

⁹⁷ - الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 25/01/1995، المتعلق بالمنافسة، ج. ر.، عدد 09.

⁹⁸ - الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19/07/2003، الملغى للأمر رقم 95-06 المتعلق بالمنافسة، ج. ر.، عدد 42.

08-12 المؤرخ في 25/06/2008⁹⁹، والقانون رقم 10-05 المؤرخ في 15/08/2010¹⁰⁰، المتعلق بالمنافسة باعتباره أداة لحماية السوق من الممارسات المخلة بالمنافسة الحرة، فهو يضبط وينظم الحياة الاقتصادية التي تسود فيها المنافسة الحرة¹⁰¹، ويباشر مجلس المنافسة رقابته على مختلف القطاعات الاقتصادية باعتباره هيكل مشترك بين كافة سلطات الضبط القطاعية، وتتنحصر مهام المجلس عموماً في تكريس مبدأ حماية المنافسة ولهذا الغرض يقوم بالمهام الآتية:

يقوم بإجراء التحقيقات للتأكد من احترام تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بالمنافسة، كما يقوم بوضع حد للقيود والممارسات التمييزية بين الأعوان الاقتصاديين واتخاذ التدابير الكفيلة بذلك.

كما يمكن لأي طرف له مصلحة أن يرفع طلب إلى مجلس المنافسة وله في سبيل ذلك اتخاذ إجراءات ردية، وإذا اقتضى الأمر القيام بمتابعات قضائية إذا استمر خرق قواعد المنافسة، كاستمرار في ممارسة التعسف في الهيمنة على السوق أو الوضعيات الاحتكارية.

ويعتبر مجلس المنافسة هيئة استشارية لدى السلطات التشريعية والتنفيذية فيما يتعلق بتحضير مشاريع النصوص القانونية والتنظيمية التي لها علاقة بالمنافسة، ومن مهامه رفع تقرير سنوي إلى رئيس الجمهورية والهيئة التشريعية يتضمن تقدير درجة المنافسة في السوق ونجاعة إجراءات حمايتها¹⁰².

⁹⁹ - القانون رقم 08-12، المؤرخ في 25/07/2008، المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، ج. ر، عدد 36.

¹⁰⁰ - القانون رقم 10-05 المؤرخ في 15/08/2010 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، ج. ر، عدد 46.

¹⁰¹ - كـتو محمد الشريف، حماية المستهلك من الممارسات المنافية للمنافسة، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 23، 2002، ص 67.

¹⁰² - ناصر لباد، المرجع السابق، ص ص 17/16.

وقد أثار موضوع الطبيعة القانونية لمجلس المنافسة جدلا فقهيًا كبيرًا خاصة حول اعتباره سلطة إدارية مستقلة أو سلطة رديعية شبه قضائية إلى أن صدر الأمر رقم 03-03 الملغي للأمر رقم 06-95 المتعلق بالمنافسة، ليكيف بصورة صريحة مجلس المنافسة بالسلطة الإدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتؤكد نفس المسار وبصورة أكثر وضوحًا بصدور القانون 08-12 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03، حيث تنص المادة 9 منه: "مجلس المنافسة سلطة إدارية مستقلة يدعى في صلب النص مجلس المنافسة يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، يوضع لدى الوزير المكلف بالتجارة"¹⁰³، كما تجدر الإشارة إلى أنّ مجلس المنافسة هو السلطة الإدارية المستقلة الوحيدة التي تخضع في منازعاتها إلى ازدواجية قضائية¹⁰⁴، على النحو الذي يتم تفصيله في محاضرات لاحقة من هذا المقياس.

(2) سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية:

أنشئت سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية بموجب القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 05/08/2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية المعدل والمتمم¹⁰⁵.

¹⁰³ - المادة 9 من القانون رقم 08-12 التي تعدل المادة 23 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة.

¹⁰⁴ - تخضع قرارات مجلس المنافسة المتضمنة رفض التجميع لرقابة مجلس الدولة، أما القرارات المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة فتخضع للغرفة التجارية على مستوى مجلس قضاء الجزائر العاصمة.

¹⁰⁵ - القانون رقم 03-2000 المؤرخ في 05/08/2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج. ر.، عدد 48، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 06-24، المؤرخ في 27/12/2006، المتضمن قانون المالية لسنة 2007، ج. ر.، عدد 85، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 10-01، المؤرخ في 26/08/2010، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010، وذلك بإلغاء المادة 53 في القانون رقم 03-2000، ج. ر.، عدد 49، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 10/14، المؤرخ في 30/12/2014، المتضمن قانون المالية لسنة 2015، ج. ر.، عدد 78.

حيث تنص المادة 10 منه: "تنشأ سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"، وهكذا انتقل جانب من امتيازات الوزارة المكلفة بقطاع البريد والمواصلات إلى سلطة ضبط البريد والمواصلات التي منحت مجموعة من الصلاحيات تسهر بموجبها على تكريس منافسة حرة فعلية ومشروعة في هذا القطاع، خاصة بعد فشل سياسة احتكار الدولة لمعظم الخدمات¹⁰⁶، وفتح سوقي البريد والمواصلات على المنافسة، واستحداث أنظمة قانونية تطبق على المجالين، حيث أنشئت مؤسسة تكلف بالمواصلات السلكية واللاسلكية وأخرى مكلفة بشبكة البريد ونشاطاته¹⁰⁷، واستمر الوضع على هذا الحال إلى غاية صدور القانون رقم 04-18 المؤرخ في 04/10/2018¹⁰⁸، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية الملغي للقانون رقم 03-2000 السابق¹⁰⁹، حيث تنص المادة 11: "تنشأ سلطة ضبط مستقلة للبريد والاتصالات الإلكترونية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتدعى في صلب النص، سلطة الضبط".

وهذا قصد ضمان ضبط سوقي البريد والاتصالات الإلكترونية لتتوافق مع متطلبات تطور القطاع على المستوى الدولي، وخاصة من حيث توسيع صلاحيات سلطة الضبط، التي تسهر على مراقبة احترام تطبيق مختلف أحكام قانون البريد والاتصالات الإلكترونية من طرف المتعاملين في السوق¹¹⁰، وتعدّ قراراتها وآرائها وتوصياتها وتنتشرها بموجب تقرير سنوي ترسله إلى كل من السلطة التنفيذية والتشريعية،

106 - بليل مونية، سلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2004/2003، ص 01.

107 - عائشة فارح، المركز القانوني لسلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية على ضوء القانون رقم 04-18، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد رقم 10، العدد 02، سبتمبر 2019، ص ص 392-411.

108 - القانون رقم 04-18 المؤرخ في 04/10/2018، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، ج. ر.، عدد 27.

109 - المادة 189 من القانون 04-18، تنص على إلغاء القانون 03-2000، نفس المرجع.

110 - المادة 44 من القانون رقم 04-18، السالف الذكر.

كما تقدم توصيات إلى السّاطة المختصة قبل منح الرّخص أو تعديلها، سحبها أو تجديدها¹¹¹.

هذ، وقد منح المشرع بموجب القانون رقم 04-18 سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية، سلطة توقيع العقوبات على المتعاملين الخاضعين لرقابتها في حالة مخالفتهم للنصوص القانونية¹¹²، بالإضافة إلى اختصاصها المتعلق بتسوية النزاعات القائمة في قطاع البريد والاتصالات الالكترونية¹¹³، وعمل على تعزيز استقلاليتها العضوية والوظيفية¹¹⁴.

(3) لجنة ضبط الكهرباء والغاز:

أنشئت لجنة ضبط الكهرباء والغاز بموجب القانون رقم 01-02 المؤرخ في 2002/02/05 المتعلق بالكهرباء ونقل الغاز بواسطة القنوات¹¹⁵، ونصت المادة 112 منه على أن: "لجنة الضبط هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي". وهي مكلفة بضمان احترام التنظيم التقني والاقتصادي والبيئي وحماية المستهلك وشفافية إبرام الصفقات وعدم التمييز بين المتعاملين¹¹⁶.

والجدير بالملاحظة فإنّه رغم المهام الملقاة على عاتق لجنة ضبط الكهرباء والغاز، وخاصة السّهر على السّير التنافسي والشفاف لسوق الكهرباء والسّوق الوطنية للغاز لفائدة المستهلكين وفائدة المتعاملين¹¹⁷، وبالرغم من رفع الاحتكار تبقى شركة سونلغاز الموزع الوحيد في السّوق للطاقة الكهربائية

111 - المادة 28 من القانون رقم 04-18، السالف الذكر.

112 - المادة 50 من القانون رقم 04-18، السالف الذكر.

113 - المادتين 79-80 من القانون رقم 04-18، السالف الذكر.

114 - عائشة فارح، المرجع السابق، ص 395.

115 - القانون رقم 01-02 المؤرخ في 2002/0/05، المتعلق بالكهرباء ونقل الغاز بواسطة القنوات، ج. ر.، عدد 08.

116 - الفقرة الرابعة من المادة الثانية من القانون 01-02، نفس المرجع.

117 - المادة 113 من القانون 01-02، نفس المرجع.

والغازية¹¹⁸، الأمر الذي أثار نقاش حول الطبيعة القانونية للجنة ضبط الكهرباء والغاز، يتمحور حول مدى اعتبارها سلطة إدارية مستقلة أو سلطة ضبط؟ خاصة أنّ المشرع اكتفى بوصف هذه اللجنة بالهيئة المستقلة، ولم يصرح بطابعها الإداري ولا السلطوي، غير أنّه يستشف من القانون رقم 01-02 أنّه بالإضافة إلى الصّلاحيات الاستشارية المخولة لها، فإنّها تتمتع بمظاهر لا تدع مجالاً للشكّ بأنّها سلطة فعلية¹¹⁹، فهي تملك سلطة اتخاذ القرارات الفردية في مجال مراقبة وتنظيم سوق الكهرباء والسّوق الوطنية للغاز¹²⁰.

وتقوم بالمصادقة المسبقة على نشاط كل الأطراف الفاعلة في قطاع الكهرباء والغاز¹²¹، ويتعلق الأمر بمسير المنظومة¹²² ومسير السّوق¹²³، ومسير شبكة النقل¹²⁴، كما يخضع نشاط الوكيل التجاري للغاز والكهرباء لترخيص بالممارسة تمنحه لجنة الضّبط وفقاً للمادة 82 من القانون رقم 01-02، كما تملك لجنة ضبط الكهرباء والغاز في إطار المهام الموكلة إليها صلاحية توقيع العقوبات على المتعاملين المخالفين للقوانين والتنّظيمات¹²⁵، قد تأخذ صورة عقوبات مالية أو غير مالية تصل إلى درجة سحب رخصة الاستغلال بصفة مؤقتة لمُدّة لا تتجاوز سنة واحدة، كما يمكن أن يكون سحب هذه الرّخصة

¹¹⁸– Saleha Bellout Sekhri, Processus de restructuration de Sonelgaz, Echo Sonelgaz, N°- Spécial, Juillet 2009, p 05.

¹¹⁹ – نوبال زهر، المركز القانوني للجنة ضبط الكهرباء والغاز في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون الإداري، تخصص فرع الإدارة العامة وإقليمية القانون، جامعة منتوري، قسنطينة، كلية الحقوق، 2012/2011، ص 22.

¹²⁰ – المادة 3/115 من القانون رقم 01-02، السالف الذكر.

¹²¹ – المادة 6/114 من القانون رقم 01-02، السالف الذكر.

¹²² – المادة 2 فقرة 18 من القانون رقم 01-02، السالف الذكر.

¹²³ – المادة 2 فقرة 17 من القانون رقم 01-02، السالف الذكر.

¹²⁴ – المادة 2 فقرة 13 من القانون رقم 01-02، السالف الذكر.

¹²⁵ – المادة 141 من القانون رقم 01-02، السالف الذكر.

نهائياً¹²⁶، هذا وقد نصت المادة 139 على أنه: "يجب أن تكون قرارات لجنة الضبط مبررة ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي لدى مجلس الدولة"، الأمر الذي يؤكد طابعها السلطوي والإداري رغم عدم تصريح المشرع بذلك بموجب القانون رقم 01-02. وطبقاً للمادة 117 من القانون رقم 01-02 تتولى إدارة لجنة ضبط الكهرباء والغاز لجنة مديرة، تتشكل من رئيس وثلاثة مديرين، يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي بناءً على اقتراح الوزير المكلف بالطاقة، كما يمكن للجنة المديرة الاستعانة بمديريات فرعية للقيام بمهامها على أكمل وجه.

4) وكالتي الضبط في المجال المنجمي:

تشمل وكالتي الضبط في المجال المنجمي، كل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية ANPM والوكالة الوطنية للجيولوجية والرقابة المنجمية ANGCM أنشئت بموجب القانون رقم 01-01 المؤرخ في 2001/04/03، المتضمن قانون المناجم¹²⁷، وأدرجتا ضمن الباب الرابع المعنون: "أجهزة الدولة"، مما يوحي بتبعيتها للسلطة التنفيذية رغم تكييفهما صراحة باعتبارهما سلطتين إداريتين مستقلتين¹²⁸.

وحاولت الدولة بموجب هذا القانون وضع آليات تسهيل الوصول إلى الأملاك المنجمية لكل المتعاملين بدون أي تمييز، وأنشأت لهذا الغرض الوكالتين المنجميتين ليقع على عاتقهما مهمة تنظيم وضبط النشاط المنجمي بهدف دعم الاقتصاد الوطني بالمواد الأولية الضرورية، وتسيير القطاع بمرونة وفعالية وتشجيع الاستثمار الوطني والأجنبي، وحماية الثروات المنجمية الوطنية، إلا أن هذا القانون لم يرقى إلى مستوى الأهداف المخططة، الأمر الذي استوجب إلغائه بموجب القانون رقم 05-14 المؤرخ في 2014/02/24 المتضمن قانون المناجم¹²⁹، وتعرض إلى الوكالتين ضمن الباب الرابع تحت عنوان

¹²⁶ - المادة 194 من القانون رقم 01-02، السالف الذكر.

¹²⁷ - القانون رقم 01-01 المؤرخ في 2001/07/03، المتضمن قانون المناجم، ج. ر، عدد 35، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 02-07 المؤرخ في 2007/01/01، عدد 16.

¹²⁸ - المادتين 44-45 من القانون رقم 01-01، نفس المرجع.

¹²⁹ - القانون رقم 05-14 المؤرخ في 2014/02/24، المتضمن قانون المناجم، ج. ر، عدد 18.

"الإطار المؤسسي لممارسة النشاطات المنجمية"، وأضفى عليهما الطابع التجاري بصورة صريحة بموجب المادة 32 القاضية بأنه: "لا تخضع الوكالتين المنجميتين للقواعد المطبقة على الإدارة لاسيما فيما يتعلق بتنظيمهما وسيرهما والقانون الأساسي للعمال المشغولين بهما"، واعتبرهما المشرع تاجرين في علاقاتهما مع الغير¹³⁰، هذا، ورغم طابعهما التجاري فإنّ المشرع أخضعهما للقانون العام في بعض الأحكام خاصة فيما يتعلق بأعضاء اللجنة المديرية، واعتماد أساليب القانون العام في إبرام العقود، كطلب العروض إضافة إلى النظام القانوني لأموال الوكالتين¹³¹.

وقد أعاد التشريع الجديد هيكله الوكالتين، فأصبحت الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية تعرف باسم وكالة المصلحة الجيولوجية للجزائر، والوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية باسم الوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية¹³²، وهذا من أجل تفادي تداخل الصلاحيات بينهما، وإن كانت متكاملتين.

حيث تقوم الوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية بتسيير السجل المنجمي، وتسليم الرخص المنجمية ومتابعة تنفيذها بالإضافة إلى مساعدة المستثمرين في تنفيذ نشاطاتهم¹³³.

أما وكالة المصلحة الجيولوجية للجزائر فتتكلف بأشغال المنشآت الجيولوجية والجرد المعدني، والإيداع القانوني للمعلومة الجيولوجية التي تعدّ القاعدة للتطوير المنجمي، وبدون خريطة جيولوجية وجيوفيزيائية ذات نوعية، لا يمكن القيام بعملية الاستكشاف¹³⁴.

130 - الفقرة 6 من المادة 38 من القانون رقم 05-14، السالف الذكر.

131 - بو الخضرة نورة، الطابع التجاري لوكالتي المحروقات ووكالتي المناجم، آلية جديدة للضبط الاقتصادي، مجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحي فارس، المدينة، العدد2، سبتمبر2017، ص 195.

132 - المادة 37 من القانون رقم 05-14، المرجع السابق.

133 - المادة 40 من القانون رقم 05-14، المرجع السابق الذكر.

134 - المادة 39 من القانون 05-14، نفس المرجع السابق.

هذا وقد نص القانون رقم 14-05 على أنّ النصوص التّطبيقية للقانون رقم 01-01 تبقى سارية المفعول إلى غاية صدور النصوص التّطبيقية الجديدة الخاصة بهذا القانون¹³⁵، وهكذا ظلت الأحكام القديمة المتعلقة بكيفيات وإجراءات منح الرّخص المنجمية سارية المفعول إلى غاية صدور المرسوم التنفيذي رقم 18-202 المؤرخ في 05/08/2018 المحدد لكيفيات وإجراءات منح الرّخص المنجمية¹³⁶ الذي خول للوكالتين جملة من الصلاحيات تؤكد على تمتعها بامتيازات السّلطة العامة، خاصة فيما يتعلق بسلطة اتخاذ القرارات في مباشرة أعمالها، ومنح التّرخيص المنجمية سواء بصورة مباشرة أو عن طريق المزايدة¹³⁷ أين تقوم بمراقبة مطابقة العروض التّقنية والمالية وتبليغها للمعنيين بالأمر¹³⁸ ولها سلطة توقيع العقوبات على أصحاب التّراخيص المنجمية المخلين بالتزاماتهم من خلال سحب وتعليق الرّخصة وعدم تجديدها¹³⁹.

هذا، وقد تم استحداث وزارة خاصة بالمناجم¹⁴⁰ في إطار التّعديل الحكومي لسنة 2020¹⁴¹ بعد أن كانت تابعة لوزارة الصّناعة، وهذا لضمان استغلال اقتصادي أمثل للثروات المنجمية الكبيرة والمتنوعة التي تزخر بها الجزائر، والتي من شأنها تموين السّوق الوطنية وبعث القطاع الصّناعي في من خلال توفير الإمكانيات الضّرورية للنّهوض بهذا القطاع لاسيما في مجالات التّقيب والإنتاج،

135 - المادة 192 من القانون رقم 14-05، نفس المرجع.

136 - المرسوم التنفيذي رقم 18-202 المؤرخ في 05/08/2018، المحدد لكيفيات وإجراءات منح التّراخيص المنجمية، ج. ر.، عدد 49.

137 - المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 18-202، نفس المرجع.

138 - المادة 65 من المرسوم التنفيذي رقم 18-202، المرجع السابق.

139 - المادة 125 من القانون رقم 14-05، المرجع السابق.

140 - المرسوم التنفيذي رقم 20-267 المؤرخ في 24/09/2020 المحدد لصلاحيات وزير المناجم، ج. ر.، عدد 58.

141 - المرسوم الرّئاسي رقم 20-163 المؤرخ في 23/06/2020 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة المعدل والمتمم، ج. ر.، عدد 37.

الأمر الذي سيترتب عنه لا مجال لإعادة النظر في القانون رقم 14-05 والنصوص التنظيمية التطبيقية له.

(5) وكالتي ضبط المحروقات:

يعتبر قطاع المحروقات من بين القطاعات الحساسة التي عرفت الانفتاح نحو التحرر والمنافسة بصدور القانون رقم 05-07¹⁴²، ولم يعد هذا القطاع محتكرا من طرف الدولة التي سعت إلى إنشاء هيئات مستقلة تتولى مسألة الضبط والرقابة سعيا منها إلى ضمان الشفافية والنزاهة في عملية المنافسة، وتقادي ترك هذا القطاع الاستراتيجي لقوى السوق الوطنية والأجنبية دون ضبط ومراقبة.

وهكذا نصت المادة 12 من القانون رقم 05-07 المعدل والمتمم على إنشاء وكالتين وطنيتين للضبط في قطاع المحروقات، الأولى تتمثل في الوكالة الوطنية لتنظيم مواد المحروقات والمسمأة وكالة النفط، والثانية الوكالة الوطنية لمراقبة وضبط مجال المحروقات، والمسمأة سلطة ضبط المحروقات".

وتتميز الوكالتين بأحكام قانونية غير مألوفة بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة، بل تشكل فئة قانونية جديدة تقوم في مفترق الطرق بين القانون العام والقانون الخاص، تعمل على تكريس طريقة جديدة في تسيير النشاط الاقتصادي¹⁴³، واعتبرها الأستاذ زوايمية رشيد سلطات تجارية مستقلة شبيهة بالمؤسسات العمومية ذات الطابع التجاري والصناعي¹⁴⁴، وهذا استنادا إلى نص المادة 12 من القانون رقم 05-07 التي تقضي بعدم خضوع وكالتا المحروقات للقواعد العامة المطبقة على الإدارة لاسيما فيما

¹⁴² - القانون رقم 05-07 المؤرخ في 28/04/2005، المتعلق بالمحروقات، ج. ر.، عدد 50. المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 06-10، المؤرخ في 29/07/2006، ج. ر.، عدد 48، والقانون رقم 13-01 المؤرخ في 20/02/2013، ج. ر.، عدد 11.

¹⁴³ - بو الخضرة نورة، المرجع السابق، ص 191.

¹⁴⁴ - Zouaïmia Rachid, Les agences de régulation dans le secteur des hydrocarbures ou les mutations institutionnelles en matière de régulation économique », Revue IDARA, N°- 39, 2010, pp 71 -99.

يتعلق بتنظيمها وسيرها، والقانون الأساسي للعمال المشتغلين بها¹⁴⁵، ونصت على خضوع وكالتنا المحروقات للمحاسبة التجارية بدلا من قواعد المحاسبة العمومية، كما تخضع في سيرهما إلى أحكام خاصة، إضافة

إلى اعتبارهما تاجرين في علاقاتهما مع الغير، ويقصد بالغير هنا كل العلاقات الخارجية التي تقيمها وكالتنا المحروقات ما عدا علاقاتها مع الدولة وأحد فروعها، فهذه الأخيرة تخضع للقانون الإداري طبقا للمعيار العضوي، أما علاقاتها مع مستخدميها فيحكمها قانون العمل.

وهكذا كان المشرع الجزائري صريحا في إخراج وكالتنا المحروقات من النطاق المألوف للسلطات الإدارية المستقلة، ومنحها اختصاصات متنوعة، وزّعها بين كل من سلطة ضبط المحروقات والوكالة الوطنية لتنظيم مواد المحروقات أي النفط وبين وزير الطاقة، وتسعى في هذا الإطار إلى تنظيم ومراقبة وتسيير نشاطات البحث عن المحروقات، واستغلالها ونقلها وتكريرها وتحويلها وتسويقها وتخزينها، في وقت أصبح بإمكان أي شخص وطني أو أجنبي، خاص أو عام ممارسة إنجاز واستغلال منشأ، والنقل بواسطة الأنابيب بموجب نظام تعاقدى قريب من عقد الامتياز، وبالتالي انتهاء احتكار الدولة للقطاع عن طريق شركة سوناطراك.

وحددت كل من المادة 13 و14 من القانون رقم 05-07 المعدل والمتمم مهام الوكالتين باعتبارهما سلطتي ضبط في مجال المحروقات، تتمتع بامتيازات السلطة العامة من خلال السلطة التقريرية، وممارسة الرقابة، وتوقيع العقوبات في حالة مخالفة القوانين والتنظيمات ذات الصلة بقطاع المحروقات.

(6) سلطة ضبط النقل:

لقد عرف قطاع النقل في الجزائر تطورا كبيرا في العشرة الأخيرة، وذلك بتحديث وسائل النقل وتوسيع شبكات الطرقات الوطنية على مستوى النقل البري، كما أولت الدولة اهتماما كبيرا لتحسين خدمات النقل خصوصا داخل المدن الكبرى، وذلك بالاعتماد على نقل الترامواي والميترو وتطوير السكة الحديدية وكهربتها، وتوسيع الموانئ وإعادة هيكلة بعض المطارات لما في ذلك من أهمية في عملية التنمية

¹⁴⁵ - الفقرة 4 من المادة 12 من القانون رقم 05-07، المرجع السابق.

الاقتصادية¹⁴⁶، ويعتبر قطاع النقل من بين القطاعات الأولى التي عرفت التّحرير والانفتاح على السّوق، ولهذا نص القانون رقم 02-11 المؤرخ في 24/12/2002 المتضمن قانون المالية لسنة 2003¹⁴⁷، بموجب المادة 102 على أنّه: "تنشأ سلطة لضبط النقل تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي... تحدد صلاحيات سلطة الضبط عن طريق التّظيم"¹⁴⁸.

وذلك بغرض تحقيق السير التّنافسي والشفاف لسوق النقل لفائدة المستهلكين والمتعاملين، وهكذا فإنّ سلطة ضبط النّقل لم تنشأ بموجب قانون خاص بها، بل بموجب مادة واحدة من القانون المتضمن قانون المالية الذي لم يحدد صلاحياتها، بل أحالها إلى التّظيم الذي لم يرى النور إلى يومنا هذا، الأمر الذي يعكس تداخل الصّلاحيات ومركزيتها على مستوى الإدارة¹⁴⁹ بدل اللّجوء إلى تنظيم عقلائي ودراسات استشرافية تعكس واقع الطلب ميدانيا، وحاجة القطاع للخبرة والتّجربة وإعادة تنظيم فعلي وميداني للقطاع باعتماد سلطة ضبط النقل قادرة على متابعة القطاع وتنظيمه، ولعلّ قطاع النقل يحتاج إلى أكثر من سلطة ضبط واحدة لسعته واختلاف مجالاته، الأمر الذي أدى إلى عدم فعالية التدابير المتخذة في القطاع رغم المبالغ المالية الضخمة التي خصصت له.

¹⁴⁶ - قرومي حميد، مشاريع تنمية قطاع النقل في الجزائر والمشاكل التي تواجهها، مجلة دفاتر اقتصادية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التّجارية وعلوم التّسيير، المجلد 6 رقم 01، 2010، ص ص 235-247.

¹⁴⁷ - القانون رقم 02-11 المؤرخ في 24/12/2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج. ر.، عدد 86.

¹⁴⁸ - الفقرة 3 من المادة 102 من القانون 02-11، نفس المرجع.

¹⁴⁹ - أنظر مثلا القانون رقم 01-13، المؤرخ في 07/08/2001، المتعلق بنوعية وتنظيم النقل البري، ج. ر.، عدد 44، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 10-13، المؤرخ في 29/12/2010، ج. ر.، عدد 80، والقانون رقم 11-09، المؤرخ في 05/06/2011، ج. ر.، عدد 32.

- المرسوم التّفيذي رقم 12-109 المؤرخ في 06/03/2012 المحدد لتنظيم السّلطة المنظمة للنقل الحضري وسيرها ومهامها، ج. ر.، عدد 15.

7) سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه:

أنشئت سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه بموجب المادة 65 من القانون رقم 05-12 المؤرخ في 2005/08/04 المتعلق بالمياه المعدل والمتمم¹⁵⁰، حيث تنص: "يمكن أن تمارس مهام ضبط الخدمات العمومية للمياه سلطة إدارية مستقلة"، تكلف في إطار التشريع الجاري به العمل وأحكام هذا القانون بالسهر على حسن سير الخدمات العمومية للمياه مع الأخذ بعين الاعتبار بصفة خاصة مصالح المستعملين...¹⁵¹.

وتطبيقاً لهذا القانون صدر المرسوم التنفيذي رقم 08-303 المؤرخ في 2008/09/27 المتضمن تحديد صلاحيات وقواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها¹⁵².

ليؤكد بموجب المادة الأولى طبيعتها القانونية باعتبارها سلطة ضبط تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، لولا نص المادة 3 الذي يحد من استقلاليتها بإخضاع تسييرها لرقابة الدولة ضمن الشروط المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما.

والمتمتع في حجم الصلاحيات المعترف بها لسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، يلاحظ أنها تتدرج ضمن مستوى المشاركة ولا ترقى لتشكل سلطة تقريرية فعلية، حيث تتراوح بين تقديم الآراء والتوصيات والاقتراحات ضمن التقرير السنوي الذي يجب أن تقدمه للوزير المكلف بالموارد المائية بغية

¹⁵⁰ - القانون رقم 05-12 المؤرخ في 2005/08/04 المتعلق بالمياه، ج. ر.، عدد 60، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 08-03، المؤرخ في 2008/01/23، ج. ر.، عدد 04، والأمر رقم 09-02، المؤرخ في 2009/07/22، ج. ر.، عدد 44.

¹⁵¹ - فقرة 2 من المادة 65 من القانون رقم 05-12، نفس المرجع.

¹⁵² - المرسوم التنفيذي رقم 08-303 المؤرخ في 2008/09/27 المحدد للصلاحيات وقواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، ج. ر.، عدد 56.

تحسين تسيير الخدمات العمومية للمياه، سواء تعلق الأمر بأسعار الخدمات العمومية أو عمليات تفويض التسيير أو التعاون العمومي أو الخاص¹⁵³.

كما تمارس سلطة تنظيمية غير مباشرة عن طريق المشاركة في وضع التّنظيمات من خلال مساهمتها في إعداد المقاييس والأنظمة المتعلقة بها، وكذا مساهمتها في إعداد دفاتر الشروط التّمودجية المتعلقة بعمليات تفويض التسيير¹⁵⁴.

وخولها القانون صلاحية دراسة شكاوى المتعاملين أو مستعملي الخدمات العمومية للمياه، وصياغة التّوصيات بشأنها التي لا ترقى إلى الاختصاص التّحكيمي الذي خوله القانون لبعض السّلطات الإدارية المستقلة¹⁵⁵، وليس لها سلطة توقيع العقوبات على الأعوان أنفسهم أو بينهم وبين المستعملين، وعموماً يمكن القول بدون مبالغة أنّ سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه ليس لها نشاط فعلي على أرض الواقع، الأمر الذي أدى بعد عشر سنوات تقريبا من تنظيمها¹⁵⁶ إلى صدور المرسوم التّنفذي رقم 163-18 المؤرخ في 2018/06/14¹⁵⁷، المتضمن إلغاء المرسوم التّنفذي رقم 303-08 المحدد لصلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها بموجب المادة الأولى.

153 - إملول ريمة، المركز القانوني لسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، جامعة عبد الرّحمان ميرة، بجاية كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013/2012، ص 119.

154 - الفقرة 6 من المادة 4 من المرسوم التّنفذي رقم 303-08، المرجع السابق.

155 - إملول ريمة، المرجع السابق، ص 120 وما بعد.

156 - منشور رقم 295، المؤرخ في 2009/10/14، المتعلق بتنصيب سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، الصادر عن وزارة الموارد المائية.

157 - المرسوم التّنفذي رقم 163-18 المؤرخ في 2018/06/14، المتضمن إلغاء المرسوم التّنفذي رقم 303-08 المؤرخ في 2008/09/27 المحدد لصلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، ج. ر.، عدد 36.

وتنص المادة 2 منه: "يترتب على الإلغاء المنصوص عليه في المادة الأولى أعلاه تحويل جميع الممتلكات والحقوق والالتزامات والوسائل والمستخدمين إلى وزارة الموارد المائية، مما يوحي بتوقيف نشاط سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه حتى لا نقول حل هذه السلطة التي أنشئت بموجب قانون وحلها يكون بنفس الأداة القانونية تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال.

(8) لجنة الإشراف على التأمينات:

أنشأت لجنة الإشراف على التأمينات بموجب المادة 26 من القانون رقم 06-04 التي تعدل المادة 209 من الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 1995/07/25 المتعلق بالتأمين¹⁵⁸، حيث تنص: "تنشأ لجنة إشراف على التأمينات التي تتصرف كإدارة رقابة بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات لدى وزارة المالية."

والملاحظ أنّ استعمال المشرع لمصطلح لجنة يثير أكثر من سؤال حول طبيعتها القانونية، ومدى اعتبارها من السلطات الإدارية المستقلة، ولكن بالرجوع إلى الصلاحيات المخولة لها بموجب النصوص القانونية والتنظيمية¹⁵⁹، والمتمثلة أساسا في ممارسة وظيفة الرقابة على شركات التأمين وإعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية المعتمدة في الجزائر، وحتى الوسطاء لنشاطهم وفقا لقواعد المنافسة المشروعة والتسيير الناجع والفعال لنشاط التأمين، يؤكد طابعها السلطوي والإداري ونسبية استقلاليتها¹⁶⁰، وبالتالي لا تختلف عن السلطات الإدارية المستقلة التي كیفها المشرع صراحة بهذه الصفة، حيث خولت سلطات هامة بهدف ترقية وتطهير السوق الوطنية للتأمين قصد إدماجها في النشاط الاقتصادي

158 - الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 1995/07/25، المتعلق بالتأمين، ج. ر.، عدد 13. المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 06-04 المؤرخ في 2006/03/12، ج. ر.، عدد 15.

159 - المرسوم التنفيذي رقم 08-13 المؤرخ في 2008/04/09، يوضح مهام لجنة الإشراف على التأمينات، ج. ر.، عدد 20.

160 - تعتبر سلطة كونها محل الوزير المكلف بالمالية باعتباره ممثل للسلطة التنفيذية، ولها طابع إداري لتمتعها بالسلطة التقريرية واتخاذ قراراتها بالأغلبية وفقا للفقرة 2 من المادة 209 مكرر من الأمر 95-07 المعدل والمتمم، ولكن استقلاليتها نسبة كون اللجنة من بين أعضاء تشكيلتها ممثل عن الوزير المكلف بالمالية، ولا تتمتع بالاستقلال المالي فهي تابعة كليا للدولة.

والاجتماعي ومراقبة مدى مشروعية عمليات التأمين، حماية لمصالح المؤمن لهم والمستفيدين من عقد التأمين وفعالية شركات التأمين وتميبتها.

وعليه فإنّ لجنة الإشراف على التأمينات هي هيئة رقابة على نشاط التأمين في الجزائر، حلت محل الوزير المكلف بالمالية الذي كان يمارس هذه المهام بموجب المادة 209 من الأمر 95-07، وليست مجرد هيئة استشارية، فالوظيفة الاستشارية هي اختصاص أصيل للمجلس الوطني للتأمين¹⁶¹، ومن هذا المنطلق يقع على عاتقها مراقبة احترام شركات التأمين وإعادة التأمين ووسطاء التأمين للأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالتأمين وإعادة التأمين، ومدى تنفيذ هذه الهيئات لالتزاماتها المبرمة في إطار عقود التأمين، لاسيما القدرة على الوفاء¹⁶²، ويمكن أن تلجأ إلى تقليص نشاط فرع أو عدّة فروع من شركات التأمين، أو منع التصرف في كل أو جزء من عناصر أصولها وكذلك تعيين متصرف مؤقت يحل محل هيئات تسيير الشركة قصد الحفاظ على أملاكها وتصحيح وضعيتها، خاصة إذا تبين أنّ هذا يخل بمصالح المؤمن لهم¹⁶³.

كما تقوم لجنة الإشراف على التأمينات بالتحقق من المعلومات حول مصدر الأموال التي أنشئت بها شركة التأمين أو إعادة التأمين، وكذلك تلك التي زادت في أرباحها للوقاية واستكشاف ومكافحة تبييض الأموال¹⁶⁴، وتندرج هذه المهام ضمن الوظيفة الوقائية في ضبط سوق التأمين، قبل الوظيفة العلاجية أو الرّدية المترتبة عن مخالفة النصوص القانونية والتنظيمية لنشاط التأمين، والتي تأخذ صورة عقوبات مالية أو عقوبات معنوية كالإنذار والتوبيخ أو عقوبات مقيدة للحقوق تأخذ شكل إيقاف مؤقت لواحد

161 - المادة 274 من الأمر رقم 95-07، المرجع السابق.

162 - المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 08-113، المرجع السابق.

163 - المادة 213 من الأمر رقم 95-07، المرجع السابق.

- المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 08-113، المرجع السابق.

164 - المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 08-113، نفس المرجع.

- المادة 210 المعدلة بموجب القانون 06-04، المرجع السابق.

أو أكثر من المسيرين، بتعيين أو بدون تعيين وكيل متصرف مؤقت، بالإضافة إلى العقوبات التي تندرج ضمن اختصاص وزير المالية كسحب الاعتماد¹⁶⁵.

8) الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:

حرصا من الجزائر على الوقاية من الفساد الإداري والاقتصادي والقضاء عليهما، صادقت بداية الألفينيات على الاتفاقيات الدولية والإقليمية¹⁶⁶، المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وسعت إلى تطبيق الأحكام التي تضمنتها هذه الاتفاقيات وتكريسها على الصعيد الوطني بموجب مجموعة من النصوص القانونية والتنظيمية أهمها القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20/02/2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم¹⁶⁷، حيث يقضي بموجب المادة 17 على ما يلي: "تتشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته قصد تنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد، وتضيف المادة 18 على أنها: "هيئة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية"، والجدير بالملاحظة أنها السطوة الإدارية المستقلة الوحيدة التي نص عليها الدستور، حيث تضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 وبموجب المادة 202 النص على: "تأسيس هيئة وطنية للوقاية من

165 - الكاهنة أرزيل، دور لجنة الإشراف على التأمينات في ضبط سوق التأمين، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، المجلد رقم 48، العدد 1، 2011، ص ص 289 و312.

166 - صادقت الجزائر بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك في 31/10/2003، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 19/04/2004، ج. ر.، عدد 26.

- واتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومكافحته المعتمدة بما بوتو في 11/07/2003، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-137 المؤرخ في 10/04/2006، ج. ر.، عدد 24.

- والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد المحررة، بالقاهرة بتاريخ 21/12/2010، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 14-249 المؤرخ في 08/09/2014، ج. ر.، عدد 54.

167 - القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج. ر.، عدد 49، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 10-05، المؤرخ في 26/08/2010، ج. ر.، عدد 50 والقانون رقم 11-14، المؤرخ في 02/08/2011، ج. ر.، عدد 44.

الفساد ومكافحته، وهي سلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية، تتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية".

غير أن التدقيق في مختلف النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، تؤكد نسبية استقلاليتها وتبعيتها للسلطة التنفيذية، وخاصة ما تعلق باستئثار رئيس الجمهورية بتعيين أعضائها، وقابلية تحديد عضويتهم لعهدة جديدة، وإنهاء مهامهم حسب الأشكال نفسها¹⁶⁸ دون التعرض إلى الأسباب أو المبررات المؤدية إلى إنهاء المهام، الأمر الذي قد يؤدي إلى تعسف رئيس الجمهورية في عزل أعضائها والمساس باستقلاليتها العضوية.

وتتميز استقلاليتها الوظيفية أيضا بنسبية تكاد تعدمها تماما، وهذا راجع إلى الإعانات المالية المقدمة لها من طرف الدولة، وتعيين مراقب مالي لديها من قبل السلطة التنفيذية، كما أن نظامها الداخلي يحدد بموجب قرار مشترك بين السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية والوزير المكلف بالمالية¹⁶⁹، إضافة إلى وضعها لدى رئيس الجمهورية، والتزامها بتقديم تقرير سنوي لهذا الأخير¹⁷⁰ كل هذا يمس باستقلاليتها الوظيفية بالإضافة إلى الحد من علاقتها بالجهات القضائية، حيث إذا توصلت أثناء أدائها لمهامها إلى وقائع ذات وصف جزائي، لا تستطيع أن تلتزم النيابة العامة، بل تحول الملف إلى وزير العدالة الذي يخطر النائب العام المختص لتحريك الدعوى العمومية عند الاقتضاء، فكأها قرائن تتنافى مع متطلبات الاستقلالية التي تميز السلطات الإدارية المستقلة وتخولها امتيازات السلطة العامة وخاصة السلطة التقريرية.

¹⁶⁸ - المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22/11/2006، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، ج. ر.، عدد 74.

¹⁶⁹ - المادة 24 من القانون رقم 06-01، المرجع السابق.

¹⁷⁰ - المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المرجع السابق.

والجدير بالملاحظة أخيرا أنّ المؤسس الدستوري الجزائري بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016 أدرج الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ضمن الفصل الثالث من الدستور المعنون الهيئات الاستشارية، الأمر الذي يكتنفه نوع من التناقض، فمن جهة يعتبرها سلطة إدارية مستقلة مع ما يقتضيه ذلك من سلطة اتخاذ القرارات وفرض تطبيقها، واضطلاعها بسلطة الرقابة والتّحري، ومن جهة أخرى أدرجها ضمن الهيئات الاستشارية، الأمر الذي يؤكد عدم فعاليتها العملية، والدليل على ذلك ارتفاع وتيرة الفساد بشكل غير مسبوق خلال العشرية الأخيرة من القرن الماضي في الجزائر.

(9) سلطة ضبط الصّفقات العمومية وتفويضات المرفق العام:

أنشئت سلطة ضبط الصّفقات العمومية وتفويضات المرفق العام بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16/09/2015 المتضمن تنظيم الصّفقات العمومية وتفويضات المرفق العام¹⁷¹، حيث نقضي المادة 213 "تنشأ لدى الوزير المكلف بالمالية سلطة ضبط الصّفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، تتمتع باستقلالية التسيير وتشمل مرصدا للطلب العمومي وهيئة وطنية لتسوية النزاعات"، وتتص الفقرة الأخيرة من المادة 213 على ما يلي: "يحدد تنظيم وكيفيات سير سلطة ضبط الصّفقات العمومية وتفويضات المرفق العام بموجب مرسوم تنفيذي".

والملاحظ أنّ المرسوم الرئاسي رقم 15-247 جاء في إطار الإصلاحات التي باشرتها الدولة الجزائرية والهادفة إلى ترشيد النّفقات وحماية المال العام، والوقاية من الفساد ومكافحته، والتخفيف من حدة الإجراءات الطويلة والمعقدة التي تميّز عملية إبرام الصّفقات العمومية، وآليات حل منازعاتها التي تتعارض مع التّوجه نحو الحرية الاقتصادية المكرّسة دستوريا، ولهذا الغرض أنشأت سلطة ضبط الصّفقات العمومية التي من المفروض أن تعمل على الموازنة بين المصالح المتعارضة في الاتجاه الذي يخدم المصلحة العامة¹⁷²، ولكن في الواقع أنّ هذه الهيئة لم تكن في مستوى الأهداف المخططة، ولا ترقى إلى مرتبة

¹⁷¹ - المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16/09/2015 المتضمن تنظيم الصّفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج. ر.، عدد 50.

¹⁷² - Zouaïmia Rachid, Les autorités de régulation indépendante, Belkeise édition, Alger, 2013, p 26.

السلطات الإدارية المستقلة الضابطة لنشاطات قطاعية مختلفة، والتي تتمتع بالاستقلالية وسلطة التقرير والتنظيم والتحقق وتوقيع الجزاءات.

فسلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام لم تنشأ بموجب قانون كبقية السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، بل خصّها المرسوم الرئاسي رقم 15-247 بمادة وحيدة تقضي بتبعيةها للوزير المكلف بالمالية، الأمر الذي يحد من استقلاليتها، خاصة أنّها لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلال المالي والإداري، بل منحت استقلالية التسيير الذي يبدو غامضاً في ظل عدم صدور المرسوم التنفيذي الذي يحدد تنظيم وكيفيات سيرها، والمطلع على مهام هذه السلطة التي تحددها المادة 213 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 يتبين أنّها تفتقد للوسائل القانونية التي تؤهلها لتحقيق الأهداف المتوخاة من الضبط الاقتصادي، فليست أكثر مكن هيئة استشارية كلفت بتوجيه الآراء للمصالح المتعاقدة وهيئات الرقابة ولجان الصفقات العمومية، ولجان التسوية الودية للنزاعات والمتعاملين الاقتصاديين¹⁷³، وتعتبر مصلحة استعلامات يقع على عاتقها إعلام ونشر وتعميم كل الوثائق والمعلومات المتعلقة بالصفقات العمومية¹⁷⁴، وتبادر بالتكوين وترقيته في مجال الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، وكلفت بإجراء إحصاء اقتصادي للطلب العمومي وتقديم توصيات للحكومة بناءً على تحليلها للمعطيات المتعلقة بالجانبين الاقتصادي والتقني¹⁷⁵، وتمارس نوع من الرقابة حين تقوم بالتدقيق أو تكلف من يقوم به في إجراءات إبرام الصفقات العمومية وتنفيذها، بناءً على طلب من كل سلطة مختصة¹⁷⁶، كما تبت في النزاعات الناتجة عن تنفيذ الصفقات العمومية المبرمة مع المتعاملين المتعاقدين الأجانب، وتقيم علاقات التعاون مع الهيئات الأجنبية والهيئات الدولية المتدخلة في مجال الصفقات العمومية، وتتكفل بتسيير واستغلال نظام المعلوماتية للصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام¹⁷⁷، ومن مجمل ما كلفت

173 - الفقرة 1 من المادة 213 من المرسوم الرئاسي 15-247، المرجع السابق.

174 - الفقرة 2 من المادة 213، نفس المرجع.

175 - الفقرة 3، 4، 5 و6 من المادة 213، نفس المرجع.

176 - الفقرة 7 من المادة 213، نفس المرجع.

177 - الفقرة 8، 9 و10 من المادة 213، نفس المرجع.

به سلطة ضبط الصّفقات العمومية وتفويضات المرفق العام يتبيّن أنّها لا تتمتع بالسلطات التّقريرية، ولا تمارس السلّطة التّنظيمية وسلطة التّحقيق والتّحري والرّقابة، وليست لها صلاحيات القمع وتوقيع الجزاءات ولا تتمتع حتى بالاستقلالية النسبية وعليه لا ترقى إلى مرتبة السلّطات الإدارية المستقلة أو سلطة ضبط حقيقية في هذا المجال.

10) سلطة ضبط سوق التّبغ والمواد التّبغية:

أنشئت سلطة ضبط سوق التّبغ والمواد التّبغية بموجب المادة 33 من القانون رقم 06-2000 المؤرخ في 2000/12/23 المتضمن قانون المالية لسنة 2001، والمادة 298 من قانون الضرائب غير المباشرة التي تنص على: "تحدث لدى الوزير المكلف بالمالية سلطة ضبط سوق التّبغ والمواد التّبغية...."¹⁷⁸. ونظم أحكامها المرسوم التّنفيذي رقم 04-331 المؤرخ في 2004/10/18، المتضمن تنظيم نشاطات صنع المواد التّبغية واستيرادها وتوزيعها¹⁷⁹، حيث جاء ضمن القسم الثاني المعنون بشروط تسليم الرّخصة المؤقتة والاعتماد وسحبها لينص أن تسليم رخصة ممارسة نشاط صانع المواد التّبغية وتوزيعها واستيرادها والحصول على الاعتماد، هي من صلاحيات سلطة ضبط سوق التّبغ والمواد التّبغية¹⁸⁰، وأيضا سحب الاعتماد في حالة مخالفة الأحكام التّشريعية والتّنظيمية المعمول بها، أو عدم احترام الالتزامات المكتتبة والمرتبطة بالنّشاط أو عدم الانطلاق في الإنتاج بعد انقضاء أجل أقصاه سنتان¹⁸¹ ابتداء من تاريخ الاعتماد أو الأجل المذكور في دفتر الشروط، والذي يكون موقوف على قبول سلطة ضبط سوق التّبغ والمواد التّبغية¹⁸².

178 - القانون رقم 06-2000 المؤرخ في 2000/12/23 المتضمن قانون المالية لسنة 2001، ج. ر.، عدد 80.

179 - المرسوم التّنفيذي رقم 04-331 المؤرخ في 2004/10/18، المتضمن تنظيم نشاطات صنع المواد التّبغية واستيرادها وتوزيعها، ج. ر.، عدد 66.

180 - المادة 5 من المرسوم التّنفيذي رقم 04-331، المرجع السابق.

181 - المادة 5 من المرسوم التّنفيذي رقم 04-331، المرجع السابق.

182 - المادة 6 من المرسوم التّنفيذي رقم 04-331، المرجع السابق.

وعليه فإنّ هذه الأخيرة خولها القانون مجموعة من الصلاحيات يمكن إدراجها ضمن نشاط الضبط الاقتصادي، حيث يخضع نشاط الصنع والتوزيع واستيراد التبغ المصنع، والعلامات المعتمدة في الحدود والآجال والكميات التي تحددها سلطة ضبط سوق التبغ¹⁸³، لنظام الترخيص الإداري كشرط واقف في إطار نظام الرقابة الوقائية الممارسة على هذا النشاط، غير أنّ هذه الصلاحيات لا تؤهلها إلى مرتبة السلطات الإدارية المستقلة نظرا لتبعيتها لوزارة المالية، وعدم تمتعها بالاستقلال المالي والإداري، بل لعدم وجودها أصلا، حيث تنص المادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 331-04 على ما يلي: "تمارس المديرية العامة للضرائب ريثما يتم وضع سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية الصلاحيات المخولة لهذه السلطة"، وفي انتظار تنصيب هذه السلطة وبعد 15 سنة يصدر المرسوم التنفيذي رقم 19-122¹⁸⁴، المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 331-04 المتضمن تنظيم نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها.

وبموجب المادة 6 يمنح سلطة منح التراخيص والاعتماد في مجال صنع وتوزيع واستيراد التبغ والمواد التبغية للوزير المكلف بالمالية، وتضيف المادة 44 من نفس المرسوم التنفيذي: "أنّ تنظيم وتشكيلة وصلاحيات سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية تحدد بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية، الأمر الذي يزيد وضعها القانوني تعقيدا وغموضا في انتظار تنظيمها وتحديد صلاحياتها كمصلحة أو هيئة تابعة لوزارة المالية، لا ترقى إلى مرتبة السلطات الإدارية المستقلة المتميزة بالفعالية والتخصيص الحياد والاحترافية.

11) الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية:

استحدثت المشرع الجزائري الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري بموجب المادة 173-1 من القانون رقم 08-13 المؤرخ في 20/07/2008، المعدل والمتمم للقانون رقم 85-05

¹⁸³ - المادة 36 من المرسوم التنفيذي رقم 331-04، المرجع السابق.

¹⁸⁴ - المرسوم التنفيذي رقم 19-122 المؤرخ في 09/04/2019 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 331-04 المؤرخ في 18/10/2004 المتضمن تنظيم نشاطات صنع واستيراد وتوزيع المواد التبغية، ج. ر.، عدد 25.

المؤرخ في 16/02/1985 المتعلق بحماية الصّحة وترقيتها¹⁸⁵، باعتبارها سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وذلك في إطار تكييف المنظومة التشريعية للصّحة مع معطيات الواقع الوطني والدولي بغية معالجة النّقائص والاختلالات التي ميزت القانون رقم 85-05، وكذلك الاستجابة للاحتياجات الجديدة فيما يتعلق بالأدوية والخدمات الصّحية¹⁸⁶.

هذا، ولم يبادر المشرع بإصدار النّصوص التّظيمية المتعلقة بتنظيم الوكالة وسيرها والقانون الأساسي لمستخدميها إلا في سنة 2015 بموجب المرسوم التّفيذي رقم 15-308¹⁸⁷، الذي يؤكّد بموجب المادة 2 على: "أنّ الوكالة الوطنية للمواد الصّيدلانية سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

وبصدور القانون رقم 18-11 المؤرخ في 02/18/2018 المتعلق بالصّحة¹⁸⁸ الذي يلغي أحكام القانون رقم 85-05 المتعلق بحماية الصّحة وترقيتها المعدل والمتمم، تضمن الفصل الزّابع من الباب الخامس وبموجب المادة 223 إنشاء الوكالة الوطنية للمواد الصّيدلانية والتي تضمن على الخصوص مهمة عمومية في مجال تسجيل المواد الصّيدلانية والمستلزمات الطّبية ذات الاستعمال البشري والمصادقة عليها ومراقبتها، وكيّفتها المادة 224 بأنّها: "مؤسسة عمومية ذات تسيير خاص تتمتع بالشخصي المعنوية والاستقلال المالي".

185 - القانون رقم 08-13 المؤرخ في 20/07/2008 المعدل والمتمم للقانون رقم 85-05 المؤرخ في 16/02/1985 المتعلق بحماية الصّحة وترقيتها، ج. ر.، عدد 44.

186 - سعيود محمد الطاهر، دور الوكالة الوطنية للمواد الصّيدلانية في ظل أحكام القانون رقم 18-11 المتعلق بالصّحة، مجلة القانون الدولي والتّسمية، المجلد 8، العدد 02 (عدد خاص) نوفمبر 2020، ص 171.

187 - المرسوم التّفيذي رقم 15-808 المؤرخ في 06/12/2015 المحدد لمهام الوكالة الوطنية للمواد الصّيدلانية المستعملة في الطّب البشري وتنظيمها وسيرها وكذا القانون الأساسي لمستخدميها، ج. ر.، عدد 67.

188 - القانون رقم 18-11 المؤرخ في 02/07/2018، المتعلق بالصّحة، ج. ر.، عدد 46.

وتطبيقا لما تضمنه القانون 18-11 بشأن الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية صدر المرسوم التنفيذي رقم 19-190 المتضمن تحديد مهام الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية وتنظيمها وسيرها¹⁸⁹، ليؤكد بموجب المادة 2 أن: "الوكالة مؤسسة عمومية ذات تسيير خاص تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي توضع تحت وصاية الوزير المكلف بالصحة. وبالتالي تراجع المشرع عن تكييف الوكالة بالسلطة الإدارية المستقلة، وأضفى عليها الطابع التجاري لتدخل في طائفة السلطات التجارية المستقلة¹⁹⁰ مثل الوكالتين المنجميتين¹⁹¹ ووكالتي ضبط المحروقات¹⁹²."

وهكذا، وبموجب القانون رقم 18-11 والنصوص التنظيمية التطبيقية له أصبحت الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية تخضع لنظام قانوني خاص، تمارس صلاحيات السلطة العامة رغم خضوعها لقواعد القانون الخاص، حيث تعتبر تاجرا في علاقتها مع الغير، ويحكم علاقتها بمستخدميها قانون العمل، وتتأكد صلاحيات السلطة العامة التي تتمتع بها الوكالة بصدور المرسوم التنفيذي رقم 20-391 المؤرخ في 09/09/2020¹⁹³ المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 19-190 الذي يمنحها السلطة التقريرية المتمثلة في منح مقرر تسجيل المواد الصيدلانية وتجديده، وعند الاقتضاء تعليقه وسحبه ومنح مقرر المصادقة على المستلزمات الطبية وتجديده وعند الاقتضاء تعليقه أو سحبه، وكذلك تسليم التراخيص المسبقة لترويج وإشهار المواد الصيدلانية المسجلة والموجهة لمهني الصحة، وخولت سلطة الرقابة المتمثلة في مراقبة نوعية وإجراء الخبرة الخاصة بالمواد الصيدلانية والمستلزمات الطبية ومسك المواد القياسية والمنتجات المرجعية على الصعيد الوطني، وأيضا السلطة التحقيقية عن طريق القيام بمهام التدقيق

189 - المرسوم التنفيذي رقم 19-190 المؤرخ في 03/07/2019، يحدد مهام الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية وتنظيمها وسيرها، ج. ر، عدد 43.

190- Zouaïmia Rachid, Les agences de régulation dans le secteur des hydrocarbures, Op. Cit., p 99.

191 - المادة 38 من القانون رقم 14-05 المتضمن قانون المناجم، المرجع السابق.

192 - المادة 12 من القانون رقم 05-07 المتعلق بالمحروقات، المرجع السابق.

193 - المرسوم التنفيذي رقم 20-391 المؤرخ في 19/09/2020 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 19-190 المتضمن مهام الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية وتنظيمها وسيرها، ج. ر، عدد 78.

والتفتيش الميداني المنجز من قبل مفتشون تابعون للوكالة، إضافة إلى تمتعها بممارسة السلطة التنظيمية عن طريق المشاركة في إعداد مشاريع النصوص التشريعية وتنظيمية التي تحكم المواد الصيدلانية والمستلزمات الطبية¹⁹⁴، ورغم كل هذه الصلاحيات تبقى استقلاليتها نسبية بما أنها توضع تحت وصاية الوزير المكلف بالصناعة الصيدلانية وهي مطالبة بإعداد تقرير سنوي عن نشاطها ترسله إلى الوزير ذاته.

هذا وتجدر الإشارة إلى أنّ التّعرض لدراسة هذه السّطات الإدارية المستقلة كان على سبيل المثال لا الحصر، حيث توجد سلطات ضبط أخرى اعترف لها المشرع بهذه الصّفة، كالهئية الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيا الإعلام والاتصال¹⁹⁵، والسّطة الوطنية للتّصديق الإلكتروني¹⁹⁶، والمركز الوطني للسّجل التجاري¹⁹⁷، وخلية معالجة الاستعلام المالي¹⁹⁸، وقد تضاف سلطات إدارية مستقلة أخرى كلّما استدعت حاجة ضبط السّوق إلى ذلك.

194 - المادة 5 الفقرات 1، 2، 3، 8، 15، 20 و 21 من المرسوم التنفيذي رقم 20-391، نفس المرجع.

195 - القانون رقم 09-04 المؤرخ في 09/08/2009 المتضمن القواعد الخاصة بالوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيا الإعلام والاتصال ومكافحتها، ج. ر.، عدد 47.

- المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 15-261 المؤرخ في 08/10/2015 يحدد تشكيلة وتنظيم وكيفيات سير الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيا الإعلام والاتصال ومكافحتها، ج. ر.، عدد 53.

196 - القانون رقم 15-04 المؤرخ في 01/02/2015، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكتروني، ج. ر. عدد 06.

197 - القانون رقم 90-22 المؤرخ في 18/08/1990 المتعلق بالسّجل التجاري، ج. ر.، عدد 36، المعدل والمتمم بموجب القانون 91-14، المؤرخ في 14/09/1991، ج. ر.، عدد 43، المادة 15 مكرر 1.

198 - الأمر رقم 05-01 المؤرخ في 06/02/2005، المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها، ج. ر.، عدد 08، المادة 4 مكرر.

يستنتج مما تقدم أن السلطات الإدارية المستقلة تتميز بطبيعة قانونية خاصة تختلف بموجبها عن السلطات الإدارية التقليدية، وعن الهيئات الاستشارية، وأيضاً عن السلطات القضائية، وذلك لتمتعها بطابع سلطوي، وطابع إداري، واستقلالية نسبية عن السلطة التنفيذية، على النحو الذي يتبين من خلال المحور الثالث من هذه المحاضرات.

المحور الثالث: الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة

تردد المشرع الجزائري تجاه المصطلح الذي يطلقه على السلطات الإدارية المستقلة، حيث استعمل تكييفات مختلفة للطبيعة القانونية لهذه السلطات، فقد استعمل مصطلح السلطة الإدارية المستقلة لأول مرة بمناسبة إنشاء المجلس الأعلى للإعلام سنة 1990، ولم يستعمله مجدداً إلا سنة 2001 وهو بصدد إنشاء الوكالتين الوطنيتين لتنظيم وضبط سوق المناجم، أما مصطلح "سلطة ضبط" فقد ورد في معظم النصوص المنشئة لهذه السلطات¹⁹⁹، والملاحظ أنّ التكييف القانوني لهذه الهيئات على أنّها سلطة، يثير عدّة تساؤلات تتعلق أساساً بالمقصود من مصطلح السلطة؟ وما هي مكانتها من السلطات الدستورية الأساسية التنفيذية، التشريعية والقضائية، خاصة في ظل طابعها الإداري وتمتعها بالاستقلالية وتعدّد المصطلحات المستعملة للتعبير عنها كسلطة ووكالة ولجنة وهيئة ومجلس، خلية ومؤسسة، غير أنّ فقه القانون العام يتفق على ثلاثة معايير لتحديد طبيعتها القانونية، وهناك من أدرج هذه المعايير ضمن خصائص هذه السلطات، واعتبرها اتجاه فقهي ثالث ضمن عناصرها ومكوناتها، وتتمثل في الطابع السلطوي للسلطات الإدارية المستقلة، والطابع الإداري والطابع الاستقلالي. وهذا ما يتمّ التّعرض لمناقشته وتحليله فيما يلي:

¹⁹⁹ - منقور قويدر، السلطات الإدارية المستقلة المعنية بضبط التوازن بين مصالح المتعاملين الاقتصاديين وحقوق المستهلكين، أطروحة دكتوراه، جامعة وهران 2، محمد بن أحمد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016/2015، ص 39.

أولاً: الطابع السلطوي للسلطات الإدارية المستقلة

إنّ تطور دور وظيفة الدولة من الدولة المتدخلّة إلى الدولة الضابطة أدى إلى تفتيت سلطة الدولة وإعفاء السلطة التنفيذية من بعض الصّلاحيات، وإسنادها إلى سلطات ضبط النشاط الاقتصادي بغرض الضبط والتنظيم المحكم لتوازن السوق²⁰⁰، غير أنّ هذه السلطة أثارت الكثير من الجدل حول مفهومها ونطاقها ومدى دستوريّتها، وتناقض اختصاصاتها مع مبدأ الفصل بين السلطات.

1) مفهوم ونطاق السلطة الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة:

إنّ مصطلح السلطة في اللغة الفرنسية يقابله مصطلح Autorité إشارة بصفة خاصة لسلطة الوظيفة الإدارية، أي Autorité Administrative وقد يتداخل هذا المفهوم مع مفهوم آخر للسلطة بمعنى Le pouvoir والمقصود به السلطة العامة بالمعنى العام والمجرد، كالسلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية أو السلطة القضائية.²⁰¹

وعليه فإنّ السلطة التي حوّلت للسلطات الإدارية المستقلة ليست سلطة بالمعنى التقليدي للسلطة، بل هي سلطة بمفهوم المكنة والقدرة على اتخاذ القرارات، التي تمكنها من مباشرة الاختصاصات التي استحدثت لأجلها بكل فعالية ومصادقية²⁰²، فتمتعها بالطابع السلطوي يعني أنّها ليست مجرد هيئات استشارية تتوقف مهمتها على تقديم الآراء، بل تتمتع بالسلطة التقديرية أي سلطة إصدار القرارات التي هي أصلاً من اختصاص السلطة التنفيذية.²⁰³

²⁰⁰– Zouaïmia Rachid, des instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, Alger, éditions Belkeiss, 2012, P 23.

²⁰¹ – رحموني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حاج لخضر، باتنة، 2013/2012، ص 23.

²⁰² – حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، رسالة ماجستير في القانون، تخصص قانون الأعمال، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، كلية الحقوق، 2006، ص 30.

²⁰³– Zouaïmia Rachid, Les autorités indépendantes de régulation économique en Algérie, Op. Cit., 19.

ففي الجزائر مثلا كانت صلاحيات ضبط سوق الاتصالات من اختصاص الوزير المكلف بالبريد والمواصلات، تم نقلها لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية. وفي مجال الإعلام انتقلت بعض اختصاصات وزير البريد والتكنولوجيات الإعلام والاتصال إلى سلطة ضبط السمعي البصري، كما تمارس اللجنة المصرفية وظيفه الرقابة على نشاط المؤسسات المالية والبنوك التي كانت من اختصاص الوزير المكلف بالمالية، وفي نفس السياق يمارس مجلس المنافسة صلاحيات كانت سابقا من اختصاص الوزير المكلف بالتجارة.²⁰⁴

وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي هذا المعنى للسلطة في تقريره الخاص بالسلطات الإدارية المستقلة لسنة 2001، حيث أكد على تمتع هذه الهيئات بالسلطة التقريرية التي هي في الأصل من اختصاص السلطة التنفيذية، وهي ليست مجرد هيئات استشارية.²⁰⁵ ومفهوم السلطة بالمعنى المتقدم، خاصة كل السلطات الإدارية المستقلة، حتى ولو لم يستعملها المشرع صراحة بالنسبة لبعض السلطات كلجنة ضبط الكهرباء والغاز، ولجنة الإشراف على التأمينات، ومجلس المنافسة، ومجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية.

هذا، وقد ذهب المشرع الفرنسي إلى أبعد من ذلك، حيث كيف فئة من هذه الهيئات صراحة بالسلطة الإدارية المستقلة رغم افتقادها للسلطة التقريرية، كلجنة الوصول إلى الوثائق الإدارية مثلا، من منطلق تأثيرها على السلطة التنفيذية ولو عن طريق التوصيات والمقترحات أو الملاحظات، ولها قوة معنوية كبيرة، ولا تعبر مجرد هيئات استشارية.²⁰⁶

²⁰⁴ - مزودي عبد الحق، سلطات الضبط المستقلة في الجزائر والمغرب (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، تخصص النشاط الإداري والمسؤولية الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تبسة، 2018/2017، ص 43-46.

²⁰⁵ - C.E. (Rapport public) sur les autorités indépendantes, EDCE, 2001, N°-52, p 257.

²⁰⁶ - زين العابدين بلماحي، النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة -دراسة مقارنة-، أطروحة دكتوراه، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2016/2015، ص 53.

وفي نفس الاتجاه ذهب المشرع الجزائري، حيث نجده يكيّف كل من الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، والهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بالتكنولوجيا والإعلام والاتصال ومكافحتها بالسلطات الإدارية المستقلة رغم طابعها الاستشاري وافتقادها للسلطة التقريرية الفعلية.²⁰⁷

وهكذا فإنّ السلطات الإدارية المستقلة تحت أي تسمية ظهرت، ومهما كان المصطلح الذي يطلق عليها، فإنّها تملك سلطة فعلية ذات الطابع التنفيذي، كما أنّ فكرة السلطة التي تحوزها تبرز أكثر في سلطة القمع والعقاب التي تعود في الأصل إلى السلطة القضائية، وتملك ممارسة السلطة التنظيمية في مجالات حساسة لا تريد الحكومة تحمل أية مسؤولية سياسية تجاهها.²⁰⁸

ومن هذا المنطلق فإنّ التكييف القانوني لهذه الهيئات مهما اختلفت مصطلحاتها، على أنّها سلطة يعني بالضرورة تمتعها بامتيازات السلطة العامة، غير أنّ منح السلطات الإدارية المستقلة سلطة وضع القواعد الخاصة بالمجالات التي تنظمها، واختصاص متابعة تطبيق هذه التنظيمات، والتّحقيق بشأنها، ثم منحها سلطة توقيع العقوبات على من يخالفونها²⁰⁹ ومراقبة السوق، وتسوية المنازعات التي قد تنشأ بين المتعاملين أو بين المتعاملين والمواطنين، أمر يثير مدى دستورية هذه السلطات أو مدى دستورية الاختصاصات الممنوحة لها، وخاصة مدى تعارضها مع مبدأ الفصل بين السلطات.

(2) مدى دستورية السلطات الإدارية المستقلة والاختصاصات الممنوحة لها:

سوف يتم التّطرق ضمن هذه الجزئية إلى مسألتين جوهريتين مرتبطتين ببعضهما البعض، تتمثل الأولى في مدى دستورية السلطات الإدارية المستقلة وإلى أي مدى يمكن اعتبارها سلطة رابعة إلى جانب السلطات الثلاثة الكلاسيكية؟ أمّا عن المسألة الثانية فتتعلق بمدى دستورية الاختصاصات الممنوحة لهذه السلطات، ودرجة إخلالها بمبدأ الفصل بين السلطات؟ من منطلق أنّها تمارس اختصاصات

²⁰⁷– Zouaïmia Rachid, Les autorités administratives indépendantes face aux exigences de la gouvernance, éditions Belkeiss, Alger, 2013, p 36.

²⁰⁸– Zouaïmia Rachid, Les autorités indépendants et régulation économique en Algérie, Op. Cit., p 55.

²⁰⁹ – وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 21.

هي في الأصل من صلاحيات السّطات الثلاثة الكلاسيكية، في صورة اختصاصات تنظيمية وأخرى تحقيقية ورقابية وتحكيمية وقمعية.

(أ) مدى دستورية السّطات الإدارية المستقلة:

لقد أثار ظهور السّطات الإدارية المستقلة في الجزائر والأنظمة القانونية المقارنة الكثير من الجدل الفقهي، وخاصة ما تعلق بمسألة مدى شرعية هذه السّطات، لأنّ الدستور ينص على ثلاث سلطات، وهي السّطات التقليدية المعروفة، التنفيذية، التشريعية والقضائية، والتي تختلف عن السّطات الإدارية المستقلة من حيث التّظيم والتسيير، التّشكيلية والمهام الملقاة على عاتقها، ولكن المشرع أطلق عليها مصطلح السّطة، فهل بهذه الصّفة يمكن اعتبارها سلطة رابعة؟ وإلى أي مدى يعتبر وجودها خرقاً ومخالفة لأحكام الدستور؟²¹⁰ انقسم فقهاء القانون العام إلى اتجاهين للإجابة عن هذه الإشكالية، اتجاه معارض لدستورية السّطات الإدارية المستقلة، واتجاه مؤيد لدستوريتها على النّحو الذي يتبين فيما يلي:

(1) الاتجاه المعارض لدستورية السّطات الإدارية المستقلة:

يرى أنصار هذا الاتجاه أنّ إنشاء سلطات إدارية مستقلة لا يتوافق وأحكام الدستور، بل يشكل خرقاً لأحكامه، من منطلق أنّ أجهزة الدولة يجب أن تكون كلّها منظمة في شكل جهاز متكامل يعمل بانسجام في نسق واحد²¹¹، وأنّ جميع سلطات الدولة يجب أن تمارس نشاطها تحت سلطة ورقابة ممثلي الأمة وهو من أهم المبادئ الديمقراطية.

²¹⁰ - عيساوي عز الدين، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة، أمال الفصل بين السّطات، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 04، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، ص 206.

²¹¹ - عزاوي عبد الرحمان، الرّخص الإدارية في التّشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة الجزائر، 2007، ص 242.

وعليه لا يوجد اي نظرية يمكنها استيعاب فكرة السلطات الإدارية المستقلة، حيث يرى الفقيه (Chevallier) أنّ السلطات الإدارية المستقلة استخلفت السلطة التنفيذية في جملة من المهام الحساسة، وأدى ذلك إلى توزيع وتفنيت السلطة، وتعدد مراكز اتخاذ القرار والمسؤولية،²¹² وفي نفس الاتجاه يرى الفقيه (Sabourin) أنّ الإدارة التي لا يمكن للحكومة أن تراقبها تخالف أحكام الدستور، وأنّ المشرع في إنشائه لهذه السلطات ومنحها جملة من الصلاحيات دون خضوعها لرقابة السلطة التنفيذية فيه خرقا لأحكام الدستور.²¹³

بالإضافة الى عدم نص الدستور على إنشاء السلطات الإدارية المستقلة، بحيث لم يتعرض الدستور الجزائري تحديدا إلى السلطات الإدارية المستقلة بصورة مباشرة أو غير مباشرة، بالرغم من نصه على إنشاء سلطات أخرى²¹⁴، كالمجلس الدستوري²¹⁵ ومجلس المحاسبة²¹⁶ المجلس الإسلامي الأعلى²¹⁷ المجلس الأعلى للأمن²¹⁸... إلخ، إلى جانب السلطات الثلاثة الأساسية، والسلطة الإدارية المستقلة الوحيدة التي أشار إليها بموجب المادة 202 تتعلق بالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وجاءت ضمن الفصل الثالث تحت عنوان المؤسسات الاستشارية، الأمر الذي يؤكد عدم دستورية السلطات الإدارية المستقلة الأخرى.

²¹²– J. Chevallier, Réalisations sur l'institution des autorités administratives indépendantes, JCP, 1986, p 3254 et S.

²¹³– P. Sabourin, Les autorités administratives indépendantes une catégorie nouvelle ? AJDA, 1983, p 285 et S.

²¹⁴ – عز الدين عيساوي، المرجع السابق، ص 206.

²¹⁵ – المادة 182 من دستور 1989 المعدل والمتمم.

²¹⁶ – المادة 192 من دستور 1989 المعدل والمتمم.

²¹⁷ – المادة 195 من دستور 1989 المعدل والمتمم.

²¹⁸ – المادة 197 من دستور 1989 المعدل والمتمم.

كما تمارس هذه السّطات صلاحيات هي في الأصل من اختصاص السّطات الأساسية الثلاثة، كالسّطة التّظيمية وسلطة التّحقيق وسلطة توقيع العقوبات التي لا يمكن أن تجتمع في يد سلطة واحدة، الأمر الذي يتعارض مع أحكام الدستور، ومبدأ التّخصّص الذي يميّز السّطات الثلاثة الكلاسيكية.

(2) الاتجاه المؤيد لدستورية السّطات الإدارية المستقلة:

بخلاف الاتجاه الفقهي السابق، يرى الاتجاه المؤيد لدستورية هذه السّطات أنّ إنشاءها لا يتعارض مع أحكام الدستور، ويدعم وجهة نظره بجملة من المميّزات تعتبر بمثابة رد على الاتجاه المعارض لدستورية هذه السّطات.

يرى هذا الاتجاه الفقهي أنّه لا يوجد أي مبدأ دستوري يتعارض مع إنشاء السّطات الإدارية المستقلة أو يقف أمام دستورتيتها، وأنّ المؤسس الدستوري نص على ضرورة إخطار المجلس الدستوري بدراسة ورقابة أي قانون مشوب بعدم تطابقه مع الدستور²¹⁹، باعتبار هذه الرّقابة من أهم الآليات التي تكفل ضمان احترام الدستور، كما أنّ الدستور يخول للبرلمان سن قوانين تتعلق بإنشاء فئات المؤسسات²²⁰ قد تكون السّطات الإدارية المستقلة من ضمنها.²²¹ بالإضافة الى أنّ الدستور لا يضع حداً أو عدداً محدداً للسّطات في الدولة، ولا ينص على مبدأ ثلاثية السّطات، ولكن ينص على ضرورة احترام مبدأ الفصل بين السّطات.²²²

²¹⁹ - حسن ناصر ظاهر، الرّقابة على دستورية القوانين، رسالة ماجستير في القانون العام، الأكاديمية العربية المفتوحة، الدانمارك، 2008، ص 11.

²²⁰ - المادة 140 فقرة 28 من تعديل دستور 1996 لسنة 2016.

²²¹- Khalloufi Rachid, Les institutions de régulation en droit Algérien, Revue IDARA, N°-02, 2004, p p 81-84.

²²²- J.L. Autin, Les autorités administrations indépendantes et la constitution, Revue Administrative, 1988, p 388.

وتجدر الإشارة إلى أنّ عدم تعارض السّطات الإدارية المستقلة مع الدستور لا يعني بأي حال من الأحوال أنّها سلطة رابعة إلى جانب السّطات الثلاثة الأساسية، لأنّ إنشاء سلطة جديدة أو رابعة بحجم السّطات التقليدية يتطلب أكثر من مجرد صدور قانون عادي بل يحتاج إلى وسيلة دستورية، يعني السّطة التأسيسية²²³، وهنا يكمن الفرق الجوهرى بين السّطات الإدارية المستقلة والسّطات الثلاثة الأساسية، فإنّ هذه الأخيرة لا يمكن للمشرع إلغاؤها عكس الأولى، فإنّ المشرع هو الذي أنشأها وبإمكانه إلغاؤها.

كما أنّ تعدد السّطات الإدارية المستقلة واختلاف مجالات نشاطاتها، وعدم احتكامها لنظام قانونى موحد ومتجانس،²²⁴ وخضوعها للرقابة القضائية يحول دون اعتبارها سلطة رابعة تستوعب كل هذه السّطات، وهذا اختلاف جوهري آخر بينها وبين السّطات الثلاثة الأساسية التنفيذية، التشريعية والقضائية.

والواقع أنّ السّطات الإدارية المستقلة ليست بسلطة رابعة، بل هي هيئات إدارية مهما كان المصطلح الذي يطلق عليها، فهي تابعة للدولة وتتمتع بامتيازات السّطة العامة، وليست تابعة للسلطة القضائية لعدم حيابة قراراتها التأديبية أو العقابية على حجية الشيء المقضى فيه، ولا تتبع السّطة التشريعية نظرا لاستقلالها العضوي والوظيفي تجاه البرلمان، غير أنّ طابعها التنفيذي يلحقها بالسلطة التنفيذية، فهي تمثل الدولة بوصفها شخص معنوي من القانون العام، وليس بوصفها سلطة سياسية، أي دولة بالمفهوم الإداري وليس الدستوري²²⁵، تمارس وظيفة الضبط في قطاعات حساسة تستوجب كفاءات ومؤهلات عالية لا تستطيع الإدارة التقليدية القيام بها، لعدم إمكانية حيادها ومرونتها من جهة، وافتقارها للفدرات والكفاءات الضرورية لوظيفة الضبط الاقتصادي من جهة أخرى، بل هو تصور جديد لدولة تتكون من مجموعة من السّطات، الفصل في اختصاصاتها غير واضح بالشكل الذي كان عليه سابقا بالنسبة للإدارة الكلاسيكية.

²²³ - عبد الله حنفي، السّطات الإدارية المستقلة - دراسة مقارنة -، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 54.

²²⁴ - Thomasset Pierre, L'autorité de régulation boursière face aux garanties processuelles fondamentales, LGDJ, Paris, 2003, p 39.

²²⁵ - C. Teitgen Colly, Les instances de régulation et la constitution, R.D.P., N°-01, 1990, p 250.

ب) مدى دستورية الاختصاصات الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة:

بغرض تمكين السلطات الإدارية المستقلة من أداء وظيفة الضبط منحها المشرع العديد من الاختصاصات التي تعد من صميم اختصاص السلطات الرئيسية الثلاثة كالإختصاص التنظيمي وسلطة التحقيق وتوقيع العقوبات، الأمر الذي رأى فيه بعض من الفقهاء خرقاً للدستور ومبدأ الفصل بين السلطات على النحو الذي يتبين فيما يلي:

ت) مدى دستورية الاختصاصات الممنوحة للسلطات المستقلة:

بغرض تمكين السلطات الإدارية المستقلة من أداء وظيفة الضبط، منحها المشرع العديد من الاختصاصات التي تعدّ من صميم اختصاص السلطات الرئيسية الثلاثة، كالسلطة التنظيمية وسلطة التحقيق وتوقيع العقوبات، الأمر الذي رأى فيه بعض الفقهاء خرقاً للدستور ومبدأ الفصل بين السلطات على النحو الذي يتبين فيما يلي:

- مدى دستورية السلطة التنظيمية الممارسة من قبل السلطات الإدارية المستقلة:

إنّ الإختصاص التنظيمي هو اختصاص أصيل للسلطة التنفيذية طبقاً للمادة 143 من الدستور التي تنص: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ويندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".

يستفاد من هذه المادة أنّ رئيس الجمهورية يضطلع عضواً بسلطة تنظيمية مستقلة، تكون مادياً في المسائل غير المخصصة للسلطة التشريعية²²⁶، إلى جانب سلطة تنظيمية تنفيذية أو تطبيقية يضطلع بها عضواً الوزير الأول وتتحصّر مادياً في تطبيق وشرح وتفسير القانون، دون إنشاء قواعد قانونية جديدة مخالفة لمضمونه.²²⁷

²²⁶ - المادة 140 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم.

²²⁷ - وليد بوجملين، المرجع السابق، ص 142.

ومن الناحية العملية الواقعية وخارج إجراء التفويض توجد أشكال أخرى للسلطة التنظيمية تمارسها سلطات أخرى كذلك الممارسة من قبل الجماعات المحلية في مجال الضبط الإداري، والسلطة التنظيمية للوزراء بصفقتهم رؤساء مصالح في إطار اختصاصهم القطاعي، والسلطة التنظيمية الممنوحة لبعض السلطات الإدارية المستقلة،²²⁸ حيث يؤهلها القانون لوضع قواعد عامة ومجردة تخاطب الأعوان الاقتصاديين، بمنحهم حقوق وتحملهم التزامات، كمجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، ومجلس المنافسة... إلخ.²²⁹

والملاحظ أنّ هذه السلطة التنظيمية لا ينحصر دورها في إنجاز وتحقيق مهام معينة، بل يمكنها تعديل المراكز القانونية عن طريق إصدار القرارات الإدارية.²³⁰

ورغم وجود العديد من الأسباب التي تبرر تمتع السلطات الإدارية المستقلة بالسلطة التنظيمية، كضرورة خضوع التنظيمات التي تضعها لمصادقة السلطة التنفيذية، وعدم مخالفتها لمبدأ المشروعية، فإنّ هناك جدل فقهي واسع حول دستورية هذه السلطة وخرقها لمبدأ الفصل بين السلطات، الأمر الذي استوجب تدخل المجلس الدستوري الفرنسي من خلال قرارين رئيسيين الأول رقم 86-217 المؤرخ في 18/09/1986 المتعلق باللجنة الوطنية للاتصال والحريات، والثاني رقم 89-248 المؤرخ في 17/01/1989 المتعلق بالمجلس الأعلى السّمي البصري،²³¹ ليميز بين السلطة التنظيمية العامة التي تمارسها السلطة التنفيذية، وبين تلك الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة التي اعتبرها سلطة تنظيمية خاصة، ذات نطاق ضيق ومحدود من حيث مجال التطبيق والمحتوى تنحصر في مجالات تقنية وفنية محددة قانوناً، ويجب أن تمارس في إطار احترام مبدأ المشروعية:

²²⁸ - وليد بوجملين، المرجع السابق، ص 143.

²²⁹ - قوراري مجدوب، المرجع السابق، ص 44.

²³⁰ - Zouaïmia Rachid, Le pouvoir réglementaire des A.A.I. en Algérie, Act. de colloque national sur les autorités administratives indépendantes en Algérie, Université de Guelma, 13-14 Novembre 2012, p p 14 et 15.

²³¹ - منقور قويدر، المرجع السابق، ص 41.

« Des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu »²³².

وفي نفس الاتجاه ذهب مجلس الدولة الفرنسي، حيث أكد أنّ السّلطة التّظيمية التي تتمتع بها السّلطات الإدارية المستقلة لا يمكنها أن تتجاوز حدود تدابير في المجالات التي تنشط فيها، ولا يمكن أن تؤثر على مبدأ الفصل بين السّلطات²³³، أمّا عن الوضع في الجزائر فرغم غياب الاجتهاد الدستوري حول دستورية السّلطة التّظيمية الممنوحة لبعض السّلطات الإدارية المستقلة، فالظاهر أنّها سلطة محدودة كمياً، من حيث عدد الهيئات التي تضطلع بها، ونوعياً فهي محصورة في مجالات محددة وخاضعة للرقابة الوزارية، وأنها ممارسة بصفة مزدوجة مع الحكومة بواسطة إجراء الموافقة²³⁴، كالسّلطة التّظيمية الممنوحة لمجلس القرض والنقد²³⁵، وتلك الممارسة من قبل لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، ممّا يوحي بأنّ المشرع قد تكفل برسم حدود السّلطة التّظيمية المخولة لسطات الضبط الاقتصادي التي تساهم في الاختصاص التّظيمي الممارس من طرف السّلطة التّفيذية، في إطار التّوجه الجديد لممارسة سلطة الدولة.²³⁶

- مدى دستورية سلطة التّحقيق الممنوحة للسّلطات الإدارية المستقلة:

سلطة التّحقيق هي أهلية القيام بالبحث والتّحري من أجل الاطلاع على الوثائق والمستندات، وجمع المعلومات والأدلة حول سير نشاط الأعوان الاقتصاديون، والأصل أن سلطة التّحقيق يمتلكها ضباط الشّربة القضائية، وتمارس تحت رقابة القاضي الجزائري الذي يعدّ حامي الحريات طبقاً للدستور²³⁷، إلا أنّ هذه السّلطة منحت لمعظم السّلطات الإدارية المستقلة وخاصة تلك التي تنشط

²³²- Teitgen-Colly, Les instance de régulation et la constitution, Op. Cit., p 167.

²³³- Conseil d'état, Français (Rapport public), Op. Cit., p 310.

²³⁴ - وليد بوجملين، المرجع السابق، ص 148.

²³⁵ - المادة 62 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المرجع السابق، ج. ر. 52.

²³⁶- Zouaïmia Rachid, Les pouvoir réglementaire des AAI, Op. Cit., p 11.

²³⁷ - المادة 157 من التعديل الدستوري لسنة 2016: "تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات، وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية".

في المجالين الاقتصادي والمالي،²³⁸ حيث تستعمل وسائل التحقيق التي تمكنها من الحصول على معلومات حول القطاع الذي تتولى ضبطه، بهدف ضمان الالتزام بتطبيق النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بقطاع النشاط، ومراقبة حسن سير السوق، والتأكد من ضمان الخدمة العمومية في القطاعات المفتوحة على المنافسة، وعدم وجود وضعيات منافية للمنافسة، كالاختكار أو الهيمنة أو التجميعات الاقتصادية وحماية النظام العام الاقتصادي.²³⁹

ويمكن التمييز في هذا المجال بين التحقيقات العادية أو غير القسرية²⁴⁰ المتمثلة في التردد على المؤسسات المعنية، والاطلاع وفحص المستندات والوثائق للحصول على المعلومات الضرورية لوظيفة الضبط، وبين التحقيقات القسرية²⁴¹ التي تشبه تلك التي يمارسها أعوان الشرطة القضائية، والمتمثلة في البحث عن المخالفات عن طريق التفتيش والحجز.²⁴² الأمر الذي يثير التساؤل حول مشروعية سلطة التحقيق الممنوحة لسلطات الضبط، وخاصة ما تعلق منها بالضمانات التي يكفلها الدستور أثناء مرحلة التحقيق الذي يعتبر اختصاص أصيل للسلطات القضائية دون غيرها.²⁴³

هذا وقد أجاز المجلس الدستوري الفرنسي ممارسة سلطة التحقيق من طرف سلطات الضبط وفقا لامتيازات السلطة العامة بشرط المحافظة على الحقوق والحريات، وأخضعها القانون الفرنسي لشروط تكفل حماية الحقوق الأساسية للشخص المعني، حيث قيدت تحقيقات مجلس المنافسة في فرنسا بترخيص من السلطة القضائية، بالإضافة إلى تقييدها من حيث المكان والأشخاص وضرورة تسببها.

²³⁸ - مجلس المنافسة، اللجنة المصرفية، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، لجنة ضبط الغاز والكهرباء.... إلخ.

²³⁹ - وليد بوجملين، المرجع السابق، ص 161-162.

²⁴⁰ - المادة 57 من القانون رقم 2000-03 المتعلق بالقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات، المرجع السابق.

²⁴¹ - المادة 51 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، المرجع السابق.

²⁴² - قراري مجدوب، المرجع السابق، ص 46.

²⁴³ - المادتين 46 و47 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

أما عن الوضع في الجزائر فالملاحظ أنّ مثل هذه الضمانات غائبة، حيث يتمتع مجلس المنافسة مثلا بموجب المادة 51 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، بسلطة التّحقيق عن طريق تعيين مقرر يمكنه فحص أي وثيقة أو استلامها حيثما وجدت ومهما كانت طبيعتها، كما يمكنه حجز المستندات. بالإضافة إلى خروج هذه التّحقيقات الاستثنائية عن الرّقابة القضائية، وبالتالي يشوبها مساس وخرق للضمانات الأساسية للأشخاص، وبالتالي عدم دستورتها.²⁴⁴

- مدى دستورية السّطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة:

السّطة القمعية المخولة للسلطات الإدارية المستقلة هي الأهلية أو الولاية التي يمنحها القانون لهذه الهيئات، لتوقيع العقاب على المخالفات وخرق القوانين والأنظمة²⁴⁵ المتعلقة بنشاط السوق، والأصل أنّ اختصاص القمع تمارسه السّطة القضائية طبقا للمادة 156 من دستور 1996 المعدل والمتمم، حماية للحقوق والحريات²⁴⁶، غير أنّ المشرع انتقى بعض سلطات الضّبط ومنحها الاختصاص القمعي دون غيرها، وذلك بإنزال العقوبات لقمع المخالفات بطرق مختلفة وبدرجات متفاوتة انطلاقا من الإذار والإنذار وتوجيه الأوامر، لحمل المتعاملين الاقتصاديين على الالتزام باحترام النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بضبط النشاط الاقتصادي، بهدف تصحيح الأوضاع والعودة إلى النظام بالإضافة إلى العقوبات المالية المحددة في النصوص القانونية المنظمة لهذه السلطات، حيث أنّه لكل مخالفة عقوبة مالية خاصة بها، ناهيك عن العقوبات المقيدة أو السّالبة للحقوق كسحب الرّخص وتعليقها، ورفض منح الاعتماد والمنع من ممارسة النشاط أو حظره، بالإضافة إلى بعض العقوبات التكميلية²⁴⁷ التي من شأنها تشديد من وطأة العقوبة على المخالفين، كنشر قرار العقوبة لمّا له من آثار سلبية على سمعة ونشاط المتعاملين الاقتصاديين.

²⁴⁴ - عيساوي عز الدين، المرجع السابق، ص 209.

²⁴⁵ - منقور قويدري، المرجع السابق، ص 42.

²⁴⁶ - المادة 157 من دستور 1996 المعدل والمتمم بنصه: تحمي السّطة القضائية المجتمع والحريات وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية".

²⁴⁷ - Zouaïmia Rachid, Droit de la régulation économique, Op. Cit., p 33.

ويرى جانب من الفقه القانوني أنّ هذه السّلطة القمعية هي اختصاصا أصيلا للقاضي الجزائري، وممارستها من قبل بعض السّلطات الإدارية المستقلة فيه تعديا على سلطاته، وإخلالا بمبدأ الفصل بين السّلطات، الأمر الذي حسمه المجلس الدستوري الفرنسي، بعد مراحل من التّردّد، موضحا أنّ السّلطة القمعية التي خولت لسّلطات الضّبط لا تتعارض مع دور القاضي الجزائري ولا تعتبر تعدي على صلاحياته بقدر ما تكمله وتتعاون معه، وأن مبدأ الفصل بين السّلطات لا يجب أن يقف عائقا أمام ممارسة سلطات الضّبط للسّلطة القمعية في إطار امتيازات السّلطة العامة التي تتمتع بها²⁴⁸، واعتبره اختصاص قضائي ضبطي أو شبه قضائي، ووسيلة لضمان فعالية هذه السّلطات وحماية حقوق الأفراد المخاطبين بقرارتها وتنظيماتها.²⁴⁹

وأكدّ المجلس الدستوري الفرنسي على أنّ المبادئ الدستورية التي تحكم الإجراءات الجزائيّة يجب أن تمتد إلى أي إجراءات أو تدابير ذات طبيعة قمعية، حتى ولو مارستها سلطة غير قضائيّة.

وقيد السّلطة القمعية الممارسة من قبل السّلطات الإدارية المستقلة بمجموعة من الشروط من أهمها:

- ألا تكون هذه الجزاءات سالبة للحرية كالحبس والسّجن من منطلق أنّ القاضي الجزائري وحده من يستأثر بسلطة توقيع عقوبات سالبة للحرية.
- ضرورة خضوع السّلطة القمعية لذات المبادئ العقابية والضّمانات المكفولة دستوريا²⁵⁰، أي أن تكون هذه العقوبات عبر إجراءات قانونية تضمن الحقوق الأساسية للأفراد، كاحترام مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، وتسبب هذه الأخيرة وضمان حق الدّفاع، وعدم رجعية القانون ... إلخ.²⁵¹

²⁴⁸– Genevois (B), Le conseil constitutionnel et l'extension des pouvoirs de la commission des opérations de bourse, à propos de la décision du c. Const, N°-89-260, DC, du 28/07/1989, RFDA, N°-04, 1989, p p 684 -685.

²⁴⁹ – منقور قويدر، المرجع السابق، ص 43.

²⁵⁰ – إلهام خرشي، السّلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضّابطة، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام، جامعة سطيف2، كلية الحقوق والعلوم السياسيّة، 2015/2014، ص ص 318/317 وما بعدها.

²⁵¹– A. Mahiou, Les principes généraux du droit et la constitution, RASJEP, 1978, N°-03, p 431.

- لا تمنح هذه السّطة إلا في نطاق ضيق يستوجبه أداء نشاط سلطة الضّبط، ويبقى لهذه الأخيرة سلطة تقديرية في اختيار الجزاء الملائم من جملة العقوبات التي ينص عليها القانون وفقا لمبدأ التّناسب، واحترام الضّمانات الجزائية.

- وهكذا قام المجلس الدستوري الفرنسي بإثراء النّظام القمعي الإداري بمبادئ القانون الجنائي بمناسبة القرار المتعلق بالمجلس الأعلى للسمعي البصري²⁵²، ولجنة عمليات البورصة²⁵³، باعتبارها قواعد مشتركة في ميدان القمع بدون أن تنتكر لأصلها الجنائي.²⁵⁴

وفي نفس الاتجاه لعب مجلس الدولة الفرنسي دورا حاسما، في إخضاع السّطات الإدارية المستقلة لضوابط إجرائية أهمها تكريس حق الدّفاع وحماية حقوق الإنسان، أمّا عن الوضع في الجزائر فقد منح المشرع لبعض سلطات الضّبط سلطة توقيع الجزاء، خاصة تلك التي تنشط في المجال المالي والاقتصادي لاعتبارات عملية، تتمثل في السّعة في مواجهة المخالفة وطبيعة هذه الأخيرة التي لا تستحق اللّجوء إلى القضاء²⁵⁵، غير أنّ الاجتهاد الدستوري والقضائي لم يفصل في مدى دستورية السّطة القمعية التي تمارسها هذه السّطات، وأخذت هذه الجزاءات عدّة صور ابتداءً من الجزاءات ذات الطابع المعنوي كالإنذار والتوبيخ، ومرورا بالجزاءات المالية كالغرامة ووصولاً إلى الجزاءات المقيدة للحقوق كسحب الرّخص وتعليقها.²⁵⁶

²⁵²- C. Const. Décision N°-88-248, Le 17/01/1989, www.conseil-constitutionnel.fr

²⁵³- C. Const. Décision N°-89-260, Le 28/07/1989, www.conseil-constitutionnel.fr

²⁵⁴ - عز الدين عيساوي، المرجع السابق، ص 216.

²⁵⁵- Zouaïmia Rachid, Les fonction répressives des AAI, Stationnement en matière économique, Revue IDABA, V14, N°-28, 2004, p p 123 – 165.

²⁵⁶- خرشى إلهام، المرجع السابق، ص ص 303-304.

ثانيا: الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة

قد يتحدد الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة بصريح النص القانوني، وفي حالة غياب التكييف القانوني لهذه السلطات، فقد اتفق كل من الفقه والقضاء الإداريين على أنّ الطابع الإداري لسلطات الضبط يتحدد وفقا لمعيارين.

-أولهما: تمتع هذه السلطات بامتيازات السلطة العامة، وخاصة السلطة التقريرية التي تمارسها سواء في مجال الرقابة على الدخول إلى السوق، أو عن طريق معالجة الاختلالات المترتبة عن ممارسة النشاط داخل السوق.²⁵⁷

- ثانيهما: خضوع منازعات السلطات الإدارية المستقلة لرقابة القاضي الإداري.

1- السلطة التقريرية إحدى سمات الطابع الإداري لسلطات الضبط

لقد خول المشرع الجزائري للسلطات الإدارية المستقلة امتيازات السلطة العامة، خاصة سلطة إصدار القرارات التي تعتبر العمل النموذجي لنشاط الإدارة، حيث يمثل القرار الإداري أهم امتيازاتها، وأسلوبها المفضل الذي يمكنها من ترتيب حقوق وفرض التزامات بإرادتها المنفردة،²⁵⁸ وآلية فعالة لبلوغ المصلحة العامة التي تسعى لتحقيقها، إنّ هذه السلطات الإدارية هي آلية أنشئت للقيام بمهام عجزت المرافق الإدارية التقليدية عن القيام بها، لخصوصيتها التي تقتضي مستوى عالي من الكفاءة والتخصّص والاحترافية، فهي سلطة إدارية وفقا لأداة إنشائها من قبل السلطة العامة المتمثلة في المرسوم الرئاسي، وتعيين أعضائها من قبل السلطة العامة وهم موظفو هذه السلطات اللذين يحكمهم القانون الاساسي للتوظيف العمومي، وإن كان يخضع البعض منهم لأحكام وقوانين خاصة بهم.

²⁵⁷ - منقور قويدر، المرجع السابق، ص 47.

²⁵⁸ - Zouaïmia Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation, Op. Cit., p 88.

وبالتالي فإنّ سلطات الضّبط يقع على عاتقها ضبط السّوق عن طريق فرض قيود على الأعوان الاقتصاديين لدخول السّوق، عن طريق آليتي منح الاعتمادات والتّراخيص كآليات رقابية وقائية سابقة عن ممارسة النّشاط،²⁵⁹ أو عن طريق آليات مُعالجة للاختلالات المترتبة عن ممارسة النّشاط داخل السوق، التي تأخذ شكل عقوبات توقعها سلطات الضّبط بموجب قرارات إدارية تأخذ شكل عقوبات مالية، أو عقوبات سالبة للحقوق كالتوقيف المؤقت للنّشاط، أو السّحب الجزئي للاعتماد أو تعليق الرّخص... إلخ.²⁶⁰

وتختلف القرارات الإدارية الصادرة عن سلطات الضّبط من حيث نطاقها ومداهما لتشمل قرارات تنظيمية²⁶¹ وقرارات فردية، وإن كانت الأولى تشمل الأنظمة واللوائح التي تهدف إلى ضبط قطاع النّشاط بشكل مسبق وبصفة عامة، فإنّ القرارات الفردية تهدف إلى ضبط حقوق الأفراد وتحديد التزاماتهم من خلال النّشاطات التي يمارسونها، والإشراف على احترام وتطبيق القوانين والأنشطة من طرف المتعاملين الاقتصاديين والمتدخلين في السّوق.²⁶²

²⁵⁹ - محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية، الكتاب الأول (القرار الإداري)، دار النّهضة العربية، مصر، 2012، ص 8.

²⁶⁰ - خرشي إلهام، المرجع السابق، ص 192.

²⁶¹ - خرشي إلهام، نفس المرجع، ص 192.

²⁶² - منح المشرع الجزائري السّلطة التّظيمية لبعض سلطات الضّبط الاقتصادي، منها مجلس النقد والقرض بموجب المادة 62 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 10-04 المؤرخ في 26/08/2010 وبموجب المادة 06، جريدة رسمية عدد 50.

وهكذا منح المشرع للسلطات الإدارية المستقلة سلطة الرقابة القبليّة أو السابقة عن ممارسة النشاط، تمارسها من خلال إصدار القرارات الإدارية في شكل اعتمادات وتراخيص بهدف ضبط دخول السوق والتحكّم في توازنه، كذلك الممنوحة لمجلس النقد والقرض من خلال منح تراخيص لغرض فتح بنوك ومؤسسات مالية، أو فتح مكاتب تمثيل بنوك أجنبية وفقا لقانون النقد والقرض.²⁶³

-
- سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية بموجب المادة 13 من القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 2000/08/05 المتضمن تحديد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية، العدد 08.
 - كما تختص بموجب المادة 64 بوضع القواعد والشروط الخاصة بمجال إنشاء واستغلال أو تقديم الخدمات البريدية الخاصة لنظام الترخيص.
 - لجنة ضبط الكهرباء والغاز بموجب المادة 115 من القانون رقم 02-01 المؤرخ في 2002/02/05 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، الجريدة الرسمية، عدد 08.
 - لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وفقا للمادتين 30 و 31 من المرسوم التشريعي 93-10 المؤرخ في 1993/05/23 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية، عدد 04، المعدل والمتمم.
 - سلطة ضبط الصحافة المكتوبة طبقا للمادة 40 من القانون العضوي رقم 12-05 المؤرخ في 2012/01/12 المتعلق بالإعلام، جريدة رسمية، عدد 02.
 - سلطة ضبط السّميّ البصري بموجب المادة 55 من القانون رقم 14-04 المؤرخ في 2014/02/24. المتعلق بالنّشاط السّميّ البصري، جريدة رسمية، عدد 16.
 - مجلس المنافسة بموجب المادة 18 من القانون رقم 08-12 المؤرخ في 2008/06/25 المتعلق بالمنافسة، جريدة رسمية، عدد 36.
 - 264 - المواد 62-82-84-85 من قانون النقد والقرض المرجع السابق.

كما تتمتع لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بمنح اعتمادات للوسطاء الناشطين في عمليات البورصة سواء كانت شركات تجارية أو بنوك أو مؤسسات مالية.²⁶⁴

علاوة على امتلاك مجلس المنافسة سلطة تقديرية في منح التراخيص لممارسة النشاطات التي من شأنها ضمان تحقيق التطور الاقتصادي، أو ترقية الشغل أو مساعدة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على دعم مركزها التنافسي في السوق.²⁶⁵

كذلك خولت سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية سلطة الترخيص والتخصيص والتصریح البسيط لإنشاء واستغلال وتوفير الخدمات والأداءات البريدية،²⁶⁶ بالإضافة إلى إنشاء أو استغلال الشبكات الخاصة للمواصلات التي تستعمل الشبكات العمومية، أو الشبكات المستعملة حصريا من قطاعات مستأجرة من المتعاملين الحاصلين على رخص، ومصالح تقديم خدمات توفير النفاذ إلى الأنترنت.²⁶⁷

هذا ويستنتج مما تقدم أنّ سلطات الضبط الإدارية المستقلة مهما كان المصطلح الذي أطلق عليها، سواء سميت سلطة ضبط أو مؤسسة أو هيئة مستقلة، فهي سلطات إدارية أنشئت للقيام بمهام عجزت المرافق الإدارية التقليدية القيام بها، لخصوصيتها التي تقتضي مستوى عالي من الكفاءة والتخصيص والاحترافية والحياد، فهي سلطة إدارية وفقا لأداة انشاءها وتعيين أعضائها من قبل السلطة العامة، وهم موظفون عموميون يخضعون لقانون الوظيف العمومي، وإذا كان البعض منهم يخضع لأحكام وقوانين خاصة بهم، بالإضافة إلى تمتعها بامتيازات السلطة العامة، وخاصة سلطة إصدار القرارات باعتبارها عمل قانوني انفرادي تنفيذي²⁶⁸ ينشأ المراكز القانونية، يعدلها أو يلغيها.

264 - المادة 6 و 9 من المرسوم التشريعي رقم 03-10 المتعلق ببوصة القيم المنقولة، المرجع السابق.

265 - المادة 09 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة.

266 - المواد 61 - 62 - 64 - و 66 من القانون رقم 03-200.

267 - المواد 38 - 63 - 64 - 66 من القانون 03-200 المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

268- Zouaïmia Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Op. Cit. P 22.

تهدف إلى المحافظة على النظام العام الاقتصادي عن طريق ضبط توازن السوق وحماية مبدأ المنافسة، وتتخذ القرارات الإدارية في مجال الضبط عدة صور كما تبين، أهمها إصدار الترخيص ومنح الاعتمادات وإصدار الأنظمة، أو تتخذ طابع عقابي كسحب الاعتماد أو تعليق الترخيص وتخضع هذه الأعمال القانونية إلى القواعد الموضوعية والإجرائية التي تستوجبها مشروعية القرار الإداري من حيث صحة الأركان²⁶⁹ وشروطها، وأهمها في مجال الضبط الاقتصادي يمكن التركيز على النقاط الآتية:

أ- مبدأ تسبب القرار الإداري:

القاعدة التقليدية التي أقرها قضاء مجلس الدولة الفرنسي أنّ الإدارة العامة ليست ملزمة بتسبب قراراتها، من منطلق افتراض أنّ لكل قرار سبب مشروع وصحيح حتى ولو لم يذكر، وعلى من يدعي العكس إثبات ذلك، إلا أنّ نطاق القاعدة في تقلص وضيق مستمرين لحساب إلزامية تسبب القرارات الإدارية، حيث اتسع نطاق النصوص القانونية التي تفرض على الإدارة العامة ذكر سبب اتخاذ قراراتها وإلا كانت باطلة لعدم مراعاة هذه الشكلية الجوهرية.²⁷⁰

وهكذا فإنّ عملية تسبب القرارات الإدارية كشكل جوهرية من شأنها أن تضيء على العمل والنشاط الإداري المزيد من الشفافية والوضوح، بما يكفل حقوق الأفراد وحرّياتهم ويحد من تعسف الإدارة العامة.²⁷¹

وعموماً يُلزم المشرع الإدارة بتسبب قراراتها عندما تتسم بخطر المساس بالحقوق والحرّيات الأساسية للأفراد، وهكذا تلتزم سلطات الضبط بتسبب قرارات سحب الرّخص، وسحب وتعليق قرارات الاعتماد ورفضها، وهذا ما تضمنته المادة 39-4 من القانون 2000-03 المتعلق بالبريد والمواصلات السلّكية واللا سلّكية التي تنص على «يجب تسبب قرار رفض منح الترخيص» ، ويجب أن يكون كل رفض

²⁶⁹ - أركان القرار الإداري خمسة: ركن الاختصاص، ركن الشكّل والإجراء ركن المحل ركن السبب وركن الغاية، قسمها فقهاء القانون الإداري إلى قسمين رئيسيين الأركان الشكلية وتشمل ركن الاختصاص، وركن الشكل الإجراء وتمثّل المشروعية الخارجية، والأركان الموضوعية التي تشمل ركن السبب والمحل والغاية وتمثّل المشروعية الداخليّة.

²⁷⁰ - André délaubadere, Venezia (J.C.) Gaudemet (Y), traité de droit administratif, LGDJ, Paris, France, 1999, p 732 et S.

²⁷¹ - محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2005، ص 46.

للاعتقاد مسببا²⁷²، وفي مجال قطاع الكهرباء والغاز تنص المادة 139 من القانون رقم 01-02²⁷³ على أنه "يجب أن تكون قرارات لجنة الضبط مبررة" وغني عن البيان مالي تسبب القرارات الإدارية من أهمية، بالنسبة للإدارة مصدره القرار من حيث التريث والتبصر في اتخاذ القرار بشكل يجنبها الوقوع في عيوب الإلغاء، كما أنّ المشرع فرض التسبب في بعض القرارات الإدارية حماية للمخاطب بها سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا، حيث يستطيع إثارة مسألة التسبب تحت عنوان ركن الشكل أمام القضاء الإداري، بما قد يؤدي إلى إلغاء القرار لخرقه للشكل الذي فرضه القانون.²⁷⁴

هذا بالإضافة إلى اعتبار تسبب القرار وسيلة تسهل مهمة القاضي الإداري في بسط رقابته على مشروعية القرار، استنادا لما قدمته الإدارة من أسباب تبرره.²⁷⁵

- ب- تبليغ القرار للمعنيين بالأمر أو نشره:

إذا كانت القرارات الإدارية تعتبر نافذة بالنسبة للإدارة من تاريخ صدورهما، فإنّها لا تعتبر كذلك بالنسبة للمخاطبين بها إلا من تاريخ علمهم بها، وتمكنهم من اتخاذ موقف اتجاهاها، خاصة أنّها تحدث أثرا قانونيا بالنسبة إليهم إنشاء أو تعديلا أو إلغاء.²⁷⁶

²⁷² - المادة 40-4 من القانون رقم 2000-03 المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المرجع السابق.

²⁷³ - المادة 139 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق.

²⁷⁴ - عمار بوضياف، القرار الإداري (دراسة تشريعية قضائية فقهية)، ط01، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2004، ص 141.

²⁷⁵ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، منشأة المعارف، مصر، 2008، ص 46.

²⁷⁶ - عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 180.

وتصل القرارات الإدارية إلى علم المخاطبين بها كقاعدة عامة عن طريق الإعلان والنشر بالنسبة للقرارات التنظيمية²⁷⁷ والتبليغ بالنسبة للقرارات الفردية²⁷⁸، ويشمل نشر القرار كافة محتوياته وكل مضمونه حتى يُلمَّ أصحاب المصلحة به إماما نافيا للجهالة.²⁷⁹

أمّا عن التبليغ فهو إخطار المخاطب بالقرار رسميا بنسخة من هذا الأخير، بالكيفية التي حددها القانون أو التي تراها الإدارة مناسبة إذا كانت لها السلطة التقديرية في اختيار وسيلة التبليغ.²⁸⁰

وتكمن أهمية إيصال القرارات إلى علم المخاطبين بها بداية نفاذها بالنسبة إليهم، واعتبارها وسيلة لإمكانية احتساب مواعيد الطعن القضائي والتنظم الإداري، ومن هذا المنطلق يتعين على السلطات الإدارية المستقلة أن توصل قراراتها إلى علم المخاطبين بها عن طريق النشر أو التبليغ حتى تضمن نفاذ هذه القرارات، وتنفيذها من قبل المخاطبين لها، وهذا ما تضمنته مختلف النصوص القانونية والتنظيمية المنشئة لسلطات الضبط حرصا منها على تطبيق هذا الإجراء، كنص المادة 33 من القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 2000/08/05 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية التي تقضي بما يلي: "يجب تبليغ المستفيد بقرار الموافقة على الرخصة في أجل أقصاه ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ نشر المرسوم".

ونص المادة 138 ممن القانون رقم 02-01 المؤرخ في 2002/02/05 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة قنوات التي تقضي بأن "تتشر آراء لجنة الضبط وقراراتها".

²⁷⁷ - المادة 8 من المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 1988/07/04 المتضمن تنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن التي تنص: "يتعين على الإدارة أن تطلع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرها، وينبغي في هذا الإطار أن تستعمل وتطور أي سند مناسب للنشر والإعلام".

²⁷⁸ - المادة 35 من المرسوم 88-131، نفس المرجع، حيث تنص: "لا يحتج بأي قرار ذا طابع فردي على المواطن المعني بهذا القرار إلا إذا سبق تبليغه إليه قانونا، هذا إذ لم يكن هناك نص قانوني أو تنظيمي مخالف".

²⁷⁹ - عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 181.

²⁸⁰ - André Maurin, Droit administratif, 2^{ème} éd, Académie d'Aix Marseille, 1999, p 44.

وهكذا تتمتع السّطات الإدارية المستقلة بامتيازات السّطة العامة التي تؤهلها لإصدار القرارات الإدارية كآلية لمراقبة دخول الأعوان الاقتصاديين إلى السوق، أو معالجة الاختلالات المترتبة عن ممارسة النّشاط داخل السّوق تحت رقابة سلطة القاضي الإداري، الأمر الذي يكرس ويؤكد طابعها الإداري على النّحو الذي يتبين فيما يلي:

-2- اختصاص القضاء الإداري في منازعات السّطات الإدارية المستقبلية

إنّ خضوع قرارات السّطات الإدارية المستقلة للرقابة القضائية يعتبر مبدأ من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها الضّبط والتمثّل في خضوعه لمبادئ القانون العام المشترك، كحرية التّعهد ومباشرة الحياة الاقتصادية من خلال تقييد الدخول إلى السّوق، ومبدأ المساواة بين المتعاملين فيه، بالإضافة إلى مبادئ خاصة بالضّبط كمبدأ الفصل بين الضّابط والخاضع للضّبط، ناهيك عن مبادئ الشفافية والحياد وعدم التّمييز، بالإضافة إلى خضوع الضّبط إلى الرّقابة القضائية.²⁸¹

من هذا المنطلق تضمنت جل النّصوص القانونية المنشئة للسّطات الإدارية المستقلة إمكانية الطعن القضائي في قراراتها، وبما أنّ هذه السّطات كيفت قانونياً بأنّها ذات طابع إداري، فإنّ الجهة القضائية المختصة بالنّظر في قراراتها كأصل عام تتمثل في القضاء الإداري، وفقاً لإجراءات خاصة منبثقة من طابعها الاستقلالي الخاص واستثناء تخضع لرقابة القضاء العادي، أو ازدواجية قضائية لما يتعلق الأمر بمجلس المنافسة، على النّحو الذي يتبين في المحور الرّابع من هذا المقرر ضمن الرّقابة القضائية على أعمال السّطات الإدارية المستقلة.

281 - أوباية مليكة، اختصاص منح الاعتماد لدى السّطات الإدارية المستقلة، أشغال الملتقى الوطني حول سلطات الضّبط في مجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 23 و 24 ماي 2007، ص 152.

وهكذا فإنّ خضوع قرارات السّطات الإدارية المستقلة لرقابة القضاء الإداري يعد نتيجة طبيعية بالنّظر التي تكييفها باعتبارها هيئات ذات طابع إداري خول لها القانون سلطة إصدار القرارات الإدارية. وعمليا فإنّ الجهة القضائية المختصة بالنّظر والفصل في هذه القرارات من المحكمة الإدارية للاستئناف على مستوى الجزائر العاصمة، بموجب قرارات قابلة للطعن بالاستئناف أمام مجلس الدولة.²⁸²

ثالثا: الطابع الاستقلالي للسّطات الإدارية المستقلة

إنّ المدلول القانوني لاستقلالية السّطات الإدارية المستقلة يعني عدم خضوعها للرقابة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية ولا للتسلسل الهرمي الذي يميّز الإدارة الكلاسيكية، ومن هذا المنطلق فهي لا تتلقى أي تعليمات أو أوامر من أي سلطة رئاسية أو سلطة تنفيذية، فهي مستقلة عضويا ووظيفيا عن كل من السّطة التنفيذية والسّطة التشريعية، ولا تخضع إلا للرقابة القضائية²⁸³، وليس لهذه السّطات نظام قانوني موحد، حيث نلاحظ أنّ تكوين هذه الهيئات وطريقة تعيين أعضائها، وكذا الطرق التي تؤمن استقلاليته تختلف من هيئة لأخرى، ومنها من تتمتع بالشخصية المعنوية ومنها من لا تتمتع بها²⁸⁴، وقد خول لها القانون سلطات واسعة تجعلها تختلف عن الهيئات الاستشارية، أوكلت لها مهمة ضبط القطاع الاقتصادي والمالي خاصة، وضمان الحياد بفضل استقلالها عن السّطة التنفيذية. وأصبح تدخل الدولة في المجال الاقتصادي في شكل عون مثلها مثل الأعوان الاقتصاديين، وليس خصما وحكما كما كانت سابقا.²⁸⁵

282 - المادة 10 من القانون العضوي رقم 22-11 المؤرخ في 09/06/2022 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30/05/1998 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته، جريدة رسمية، عدد 41.

283 - Gentot (M), Les autorités administratives indépendantes, Paris, 1991, p 112.

284 - تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عملية البورصة ومراقبتها، رسالة ماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005، ص 24.

285 - عيساوي عز الدين، المرجع السابق، ص 24.

وقد أثارت الاستقلالية التي تميّز سلطات الضبط جدلا ونقاشا كبيرين، سواء في التشريعات المقارنة أو التشريع الجزائري، وخاصة ما تعلق منها بمشروعية الاستقلالية الممنوحة لهذه السلطات، ومدى حقيقتها ودرجتها وما هي مظاهرها وحدودها على النحو الذي يتبين فيما يلي تباعا:

1) مشروعية استقلالية السلطات الإدارية المستقلة:

يرى جمع من الفقهاء الفرنسيين أنّ هناك تناقض بين الطابع الإداري والطابع الاستقلالي للسلطات الإدارية المستقلة، من منطلق أنّ الإدارة عادة ما تكون تابعة للحكومة، إما في وضعية عدم تركيز إداري أو لا مركزية إدارية، في حين أنّ السلطات الإدارية المستقلة لها نظام قانوني خاص، وأنّها أقل مكانة من الإدارة التقليدية، لأنّ المشرع هو الذي استحدثها ويمكنه إلغاء وجودها القانوني،²⁸⁶ إذا انتفى سبب وجودها عكس الإدارة الكلاسيكية، وحاول جانب فقهي آخر إيجاد تفسير لهذا التناقض مرده أنّ الهيئات الإدارية المستقلة تندرج ضمن حركة تحول عامة وجذرية تشهدها الإدارة، وتعبّر عن شكل جديد لتدخل الدول بواسطة سلطات الضبط، والتحول في المبادئ التي تحكم التنظيم الإداري.²⁸⁷

وقد أكدّ مجلس الدولة الفرنسي على خضوع هذه السلطات لرقابة المشروعية، وأنّ استقلاليتها لا تحول دون ممارسة الدولة لبعض صلاحياتها اتجاه قرارات السلطات الإدارية المستقلة.²⁸⁸

وفي الجزائر تحديدا فإنّ مسألة استقلالية السلطات الإدارية تصطدم بمبدأ تمرکز السلطة بين أيدي السلطة التنفيذية طبقا للمادة 99-6 من دستور 1996 المعدل والمتمم، حيث تقضي بأنّ: "رئيس الحكومة يسهر على حسن سير الإدارة العمومية".

²⁸⁶ - منقور قويدر، المرجع السابق، ص 65.

²⁸⁷ - عيساوي عز الدين، المرجع السابق، ص 23.

²⁸⁸ - سليم شيهوب، سلطات الضبط الاقتصادي في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجيلالي الياصب، سيدي بلعباس، 2009، ص 115 وما بعدها.

وعليه فإنّ الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة يجعلها خاضعة منطقياً لرئيس الحكومة، وغير مستقلة عن السلطة التنفيذية، الأمر الذي أثار مدى دستورية هذه الاستقلالية، والبحث عن سبل تبريرها وفقاً للحجج الآتية:

- لقد أرجعها بعض أساتذة القانون العام إلى المادة 25 من الدستور التي تؤكد على ضمان القانون لعدم تحيز الإدارة، إلا أنّ مصطلح الحياد لا يعني الاستقلالية، فهذه الأخيرة وسيلة التي من خلالها يتم تحقيق الحياد.²⁸⁹

ومنهم من استند على المادة 140-28 من الدستور التي تخول اختصاص التشريع للبرلمان في إطار إنشاء المؤسسات، وعليه إنّ مشروعية استقلاليتها تستمدّها من نصّ إنشائها، هذا وكانت نتيجة هذا الجدل الفقهي الاتفاق على ثلاثة معايير لتحديد نطاق ومشروعية استقلالية السلطات الإدارية المستقلة، تتمثل في الشفافية، والمساهمة في نشاط الضبط،²⁹⁰ وتقييمه الدوري على النحو الذي يتبين فيما يلي:

أ) شفافية نشاط السلطات الإدارية المستقلة:

تتحقق هذه الشفافية بضمن القانون لحياد سلطات الضبط من خلال ضمان نظام التنافس والتّحدي، وهذا ما جاء في المادة 18 من القانون رقم 03-2000 المتعلق بالبريد والاتصالات السلكية واللاسلكية التي تنص على "تنافس وظيفة العضو في المجلس مع أي نشاط مهني أو منصب عمومي آخر، وكذا مع كل امتلاك مباشر وغير مباشر لمصالح في مؤسسة تابعة لقطاعات البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية والسّمي البصري والمعلوماتية.

بالإضافة إلى نص المادة 129 من القانون رقم 02-0 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر قنوات التي تكرر مبدأ الشفافية بنصها على: "يمارس أعضاء اللجنة المديرية وأعاون لجنة الضبط وظائفهم بكل شفافية وحياد واستقلالية".

²⁸⁹ - منقور قويدر، المرجع السابق، ص 66.

²⁹⁰ - منقور قويدر، نفس المرجع، ص 67 وما بعد.

ب) مساهمة المجتمع المدني في وظيفة الضبط:

يكمن مدلول المساهمة كمعيار لتحديد شرعية ونطاق استقلالية السلطات الإدارية المستقلة في نسبة اشتراك المجتمع المدني في أداء وظيفة الضبط، كالجمعيات والمنظمات، مثلا كأن تشارك جمعيات حماية المستهلك في سلطات الضبط الناشطة في مجال الكهرباء والغاز والمياه.

وفي نفس السياق تنص المادة 115-3 من القانون 02-01 المتعلق بالكهرباء والغاز على أن "لجنة ضبط الكهرباء والغاز كفيلة بالتعاون مع المؤسسات المعنية من أجل احترام قواعد المنافسة".

كما تنص المادة 24 من القانون رقم 10-05 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتضمن قانون المنافسة على أن تشكيلة مجلس المنافسة تتضمن عضوان مؤهلان يمثلان جمعيات حماية المستهلكين.

ج) التقييم الدوري لنشاط الضبط:

تقوم سلطات الضبط بإعداد وتقديم تقارير سنوية تشكل نوع من الرقابة التي تحد من استقلاليتها، يتم بموجبها تقييم النشاط داخل السوق عن طريق الدراسة والتحليل وتقييم تطورها، للوقوف عند نسبة المتعاملين، ونسبة الاستهلاك، ونسبة التغطية في الخدمات ودرجة العجز، بهدف المحافظة على توازن السوق ومنع اختلالات الأنشطة الاقتصادية.

وهذا ما تضمنته المادة 115-33 من القانون رقم 02-05 التي تكلف لجنة الكهرباء والغاز: "بعرض تقرير سنوي على الوزير المكلف بالطاقة يتعلق بتنفيذ مهامها وتطور السوق"، كما يكلف مجلس المنافسة وفقا للمادة 27 من الأمر 03-03 المعدل والمتمم "برفع تقريرا سنويا عن نشاطه إلى الهيئة التشريعية وإلى رئيس الحكومة وإلى الوزير المكلف بالتجارة، وينشر تقرير النشاط في النشرة الرسمية للمنافسة".

(2) صور استقلالية السّطات الإدارية المستقلة:

تعتبر السّطات الإدارية المستقلة هيئات إدارية أوكلت مهام العمل والنشاط نيابة عن الدولة، دون أن تكون تابعة للحكومة، بحيث أنها لا تخضع لا للرقابة السلمية ولا للرقابة الوصائية، وذلك بغض النظر عن تمتعها بالشخصية المعنوية، لأنّ هذه الأخيرة ليست معيارا حاسما ليقاس درجة استقلاليتها.²⁹¹

هذا، وبالرجوع إلى النصوص القانونية المنشئة لسّطات الضبط نجد أنّ المشرع الجزائري قد اعترف لبعض السّطات الإدارية المستقلة الناشطة في المجال الاقتصادي والمالي بالاستقلالية بصورة صريحة²⁹²، وأخرى لم يصف عليها الطابع الاستقلالي كمجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية، ومجلس المنافسة، الأمر الذي يقتضي البحث عن درجة الاستقلالية من خلال تحليل النصوص القانونية المنشئة

²⁹¹ - Zouaïmia Rachid, Op. Cit., p 16.

²⁹² - المادة 20 من المرسوم رقم 93-10 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 03-04 المؤرخ في 19-02-2003 المتعلق ببورصة القيم المنقولة (ج رعد 11) حيث اعتبرت لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها مستقلة بصريح النص.

- سلطة ضبط البريد والمواصلات وفقا للمادة 10 من القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 05/08/2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية. جريدة رسمية، عدد 48.

- لوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية وفقا للمادتين 44 و 45 في القانون رقم 01-01 المؤرخ في 03/07/2001 المتضمن قانون المناجم، جريدة رسمية عدد 35.

- لجنة ضبط الكهرباء والغاز وفقا للمادة 112 من القانون رقم 02-01 المؤرخ في 05/12/2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات (ج رعد 08)

- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وفقا للمادتين 18 و 19 من القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، جريدة رسمية، عدد 14.

مع الملاحظة أنّ هذا التعداد وارد على سبيل المثال لا الحصر، فقد تنشأ سلطات إدارية مستقلة جديدة معترف لها بالاستقلالية صراحة.

لها، للوقوف عند مظاهر استقلاليتها العضوية والوظيفية وحدودها، حيث تقاس درجة هذه الاستقلالية من خلال معيارين أساسيين، المعيار العضوي والمعيار الوظيفي.

أ) مظاهر الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة:

تقاس الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة بالتركيز على تركيبها البشرية من حيث تعدد الأعضاء واختلاف مهنتهم ومراكزهم القانونية، وتعدد واختلاف الجهات المقترحة لهم، وتحديد مدة انتداب الرئيس والأعضاء، بالإضافة إلى مؤثر مراعاة نظام التنافس أو إجراء الامتناع، تكريسا لمبدأ الحياد وضمن الشفافية في أداء نشاطاتها على النحو الذي يتبين فيما يلي:

- تعدد الأعضاء واختلاف صفتهم ومراكزهم:

إنّ تعدد أعضاء السلطات الادارية المستقلة واختلاف صفتهم ومراكزهم القانونية من العوامل التي تكرس الاستقلالية العضوية لهذه السلطات، عن طريق التعدد في الآراء والأفكار ومنه الوصول إلى حلول متوازنة ومتوافقة.²⁹³

كما أنّ التشكيلة الجماعية لهذه السلطات ومراعاة التخصص العلمي في تعيين أعضائها، من شأنه أن يضعف تأثير السلطة التنفيذية عليها، ويساهم في تكريس مصداقيتها وتعزيز مشروعيتها.²⁹⁴

والملاحظ على تشكيلة بعض سلطات الضبط هو تكوّنها من أعضاء تختلف قطاعات انتمائهم، حيث منهم من ينتسب إلى القضاء والتّعليم العالي والمحاسبة، وممثلين عن البرلمان وممثلين عن المجتمع المدني، وموظفين ساميين في الدولة، ويتجسد هذا التنوع عمليا في تشكيلة كل من لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، واللجنة المصرفية ومجلس النقد والقرض وكذا مجلس المنافسة²⁹⁵، غير أنّ هذه التشكيلة

²⁹³ - خرشي إلهام، المرجع السابق، ص 147.

²⁹⁴ - Zouaïmia Rachid, Les AAI et la régulation, Op. Cit., p 43.

²⁹⁵ - منقور قويدر، المرجع السابق، ص 69.

الجماعية تختلف من سلطة إلى أخرى من حيث عدد الأعضاء ومصدر الانتماء على النحو الذي يتضح من خلال الأمثلة الآتية:

- مجلس المنافسة يتكون من اثني عشرة (12) عضواً من بينهم ستة (06) يتم اختيارهم من ضمن الشخصيات والخبراء الحائزين على الأقل شهادة الليسانس أو شهادة معادلة، وخبرة مهنية لا تقل عن ثماني (08) سنوات في المجال القانوني أو الاقتصادي، وفي مجال المنافسة والملكية الفكرية وبالإضافة إلى عضوين يمثلان جمعية حماية المستهلك.²⁹⁶

ويتكون مجلس النقد والقرض من تسعة (09) أعضاء خمسة (05) منهم يتم تعيينهم من ذوي الاختصاص في المجال الاقتصادي المالي والنقدي²⁹⁷، أما عن تشكيلة اللجنة المصرفية فتضم ثمانية (08) أعضاء، ثلاثة (03) منهم من ذوي الاختصاص في المجال المالي والبنكي، وقاضيين يختارهم رئيس المحكمة العليا، بالإضافة إلى انتداب قاضي بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء.²⁹⁸

أما بالنسبة للجنة التنظيم ومراقبة عمليات البورصة فهي تضم سبعة (07) أعضاء من بينهم عضواً يتم اختياره من بين مسيرين أو مسؤولين الأشخاص المعنوية المصدرة للقيم المنقولة، وعضواً مقترحاً من طرف الهيئة الوطنية للمحاسبين الخبراء ومحافظي الحسابات ومحاسبين معتمدين، إضافة إلى قاضي يقترحه وزير العدل.²⁹⁹

²⁹⁶ - المادة 10 من القانون رقم 08-12 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المؤرخ في 25/06/2008.

²⁹⁷ - المادة 58 من الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26/08/2003 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم.

²⁹⁸ - طبقاً للمادة 106 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض والتي عدلت بموجب القانون رقم 10-04 المؤرخ في 26/08/2010.

²⁹⁹ - وفقاً للمادة 22 من القانون رقم 03-04 المؤرخ في 17/02/2003، المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة.

ويتضمن جهاز الوقاية من الفساد ومكافحته سبعة (07) أعضاء من بين الشخصيات الوطنية المستقلة والمجتمع المدني من ذوي الاختصاص والخبرة.³⁰⁰

وتتشكل سلطة ضبط الصحافة من سبعة (07) أعضاء ينتخبون من بين الصحفيين المحترفين الذين لديهم أقدمية لا تقل عن 18 سنة بالأغلبية المطلقة.³⁰¹

وفي المقابل تغاضى المشرع الجزائري عن التطرق تماما إلى صفة الأعضاء ومراكزهم القانونية بالنسبة لبعض سلطات الضبط، كسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية³⁰²، ولجنة الكهرباء والغاز³⁰³، والوكالتين المنجميتين³⁰⁴، وسلطة ضبط المياه³⁰⁵، ووكالتي ضبط المحروقات³⁰⁶ وكذلك سلطة ضبط الصحافة المكتوبة³⁰⁷، وسلطة ضبط السّمي البصري.³⁰⁸

³⁰⁰ - المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22/11/2006 المحدد لتشكيلة وتنظيم وطرق عمل الجهاز الوطني للوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 12-64 المؤرخ في 07/02/2012.

³⁰¹ - المادة 50 من قانون الإعلام رقم 12-64 المؤرخ في 12/01/2012.

³⁰² - المادة 15 من القانون رقم 03-2000 المؤرخ في 05/08/2000 المحدد للقواعد العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

³⁰³ - المادة 117 من القانون رقم 02-01 المؤرخ في 05/02/2008 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات المرجع السابق.

³⁰⁴ - المادة 48 من القانون رقم 01-10 المؤرخ في 03/07/2001 المعدلة بموجب المادة 38 من القانون رقم 05-04 المتضمن قانون المناجم المرجع السابق.

³⁰⁵ - المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 08-303 المؤرخ في 27/09/2008 المحدد لصلاحيات وقواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، المرجع السابق.

³⁰⁶ - المادة 12 من القانون رقم 05/07 المؤرخ في 28/04/2005 المتضمن قانون المحروقات، المرجع السابق.

³⁰⁷ - المادة 50 من قانون الإعلام رقم 12-05 المؤرخ في 12/01/2012، المرجع السابق.

³⁰⁸ - المادة 57 من القانون رقم 14-04 المؤرخ في 24/02/2014 المتعلق بنشاط السّمي البصري، جريدة رسمية، عدد 16، المرجع السابق.

والجدير بالملاحظة في هذا السياق أنّ تعدد واختلاف الأعضاء المشكلين للسلطات الإدارية المستقلة من حيث مراكزهم وصفاتهم من شأنه أن يدعم الاستقلالية، ويؤدي إلى شفافية نشاطها ويكرس حيادها على عكس لو كان كل الأعضاء ينتمون إلى سلك واحد، الأمر الذي يمس بحيادهم ويحد من استقلالية السلطات الإدارية المستقلة³⁰⁹.

- تعدد الجهات المقترحة للأعضاء وتعيينهم:

يعتبر أسلوب اقتراح وتعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة من المعايير المعتمد عليها لقياس درجة استقلاليته العضوية، فكّما تعددت واختلّفت الجهات المقترحة للأعضاء وتعيينهم كلّما تحققت هذه الاستقلالية، حيث يرى الأستاذ زوايميّة: "أنّ التّشكيلة الجماعية لن تتحقق إلا إذا وزعت سلطتي التّعيين والاقتراح على مجموعة من الهيئات"³¹⁰.

والملاحظ في الجزائر رغم تعدد الجهات المقترحة لأعضاء سلطات الضّبط والمتمثلة أساسا في وزير العدل، والوزير المكلف بالمالية، والوزير المكلف بالتّعليم العالي، ومحافظ بنك الجزائر، والمصنف الوطني للخبراء المحاسبين، ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين ... إلخ، إلا أنّ سلطة التّعيين تبقى من اختصاص السلّطة التّنفيذية حصريا، وتحديدًا في شخص رئيس الجمهورية، الأمر الذي يؤثر لا محال على استقلالية سلطات الضّبط الاقتصادي، وعليه يرى الأستاذ زوايميّة ضرورة إشراك البرلمان بغرفتيه والجمعيات المتخصصة في المجال المالي والاقتصادي في سلطة التّعيين، قصد ضمان حياد الأعضاء وتمكينهم من ممارسة مهامهم بفعالية، وتكريس الاستقلالية التي تميّز السلطات الإدارية المستقلة عن الإدارة الكلاسيكية.³¹¹

³⁰⁹ - حدري سمير، المرجع السابق، ص 34.

³¹⁰ - Zouaïmia Rachid, Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, p p 136 et S.

³¹¹- Zouaïmia Rachid, Le statut juridique du conseil de la monnaie et du crédit, RASJEP, 2005.

كما يلاحظ أيضا اختلاف اقتراح أعضاء سلطات الضبط من سلطة لأخرى، حيث يتبين من تشكيلة لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها اختلاف الجهات المقترحة لأعضائها، والمتمثلة في كل من وزير العدل والوزير المكلف بالمالية ووزير التعليم العالي، محافظ بنك الجزائر، المصف الوطني للخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين³¹²، ولكن سلطة التعيين تبقى محتكرة من طرف رئيس الجمهورية وهذا يحد من استقلاليتها ويؤثر على فعاليتها وحيادها.

- تحديد عهدة انتداب الرئيس والأعضاء:

إنّ تحديد عهدة انتداب أعضاء السلّطات الإدارية المستقلة يعدّ شرطا جوهريا لضمان استقلاليتها من النّاحية العضوية، وعليه يشترط في العهدة أن تكون محددة قانونا وغير قابلة للتّجديد حتى لا يتم استخدامها للتأثير على الأعضاء، واستعمالها كوسيلة للتّهديد بالعزل أو بالوعد بعهدة جديدة.

هذا، وقد صرح المشرع الجزائري صراحة بتجديد نظام العهد بالنّسبة لبعض السلّطات الإدارية المستقلة بموجب القوانين المنشئة لها، كتلك المتعلقة بلجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، حيث يعين رئيس اللّجنة للقيام بالمهام المخولة له لمدة أربع (04) سنوات، كما يعين الأعضاء الآخرين لنفس المدة، وكذلك الأمر بالنّسبة لمجلس المنافسة، حيث يتم تعيين رئيس المجلس ونائب الرئيس وباقي الأعضاء بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس (05) سنوات قابلة للتّجديد.³¹³

والملاحظ أنّه إذا كان تحديد مدّة الانتداب بالنّسبة للرئيس والأعضاء يكرس الاستقلالية العضوية عن السلّطة التنفيذية، فإنّ قابلية العهدة للتّجديد يحد من هذه الاستقلالية العضوية، وقد يؤدي إلى اتخاذ قرارات مرتبطة بالوعد بتجديد العهدة مرة أخرى. هذا ويتم تعيين أعضاء اللّجنة المصرفية بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس (05) سنوات³¹⁴ غير قابلة للتّجديد، أمّا بالنّسبة لرئيس اللّجنة وهو محافظ بنك الجزائر،

³¹² - المادة 22 من المرسوم التّشريعي رقم 93-10 المعدل بموجب القانون رقم 03-04 المؤرخ في 17/02/2003 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرجع السابق.

³¹³ - المادة 25 من الأمر 03-03 المؤرخ في 19/07/2003 المتعلق بالمنافسة، جريدة رسمية، عدد 09.

³¹⁴ - المادة 106-3 من الأمر 03-11 المؤرخ في 26/08/2003 المتعلق بالنقد والقرض، جريدة رسمية، عدد 52.

فإنّ المشرع في التعديل الجديد لم يحدد مدّة انتداب المحافظ، الأمر الذي يجعله محل عزل في أي وقت، وهو الأمر الذي يؤثر سلبا على استقلالية اللّجنة كسلطة إدارية مستقلة في المجال المصرفي.³¹⁵

لنصل إلى نتيجة مؤداها أنّ ممارسة الأعضاء لعهدتهم بصورة مستقرة واستقلالهم عن السّلطة التّفيذية لا يتحقق إلا بوجود ضمانات أهمها الحصانة من أي عزل، وحماية من أي وعود قد تعيق فعالية عمل هذه السّلطات وتحد من استقلاليّتها العضوية.

- تطبيق نظام التّنافي وإجراء الامتناع:

تكريسا لمبدأ الحياد وضمان الاستقلالية العضوية للسّلطات الإدارية المستقلة أقرت القوانين المنشئة لهذه السّلطات نظام التّنافي وإجراء الامتناع، والمتمثل أساسا في تعارض العضوية ضمن سلطة الضّبط مع أية وظيفة أخرى سواء كانت عمومية أو خاصة، أو مع أي نشاط مهني أو عهدة انتخابية وذلك أثناء العهدة أو نهايتها، بالإضافة إلى امتناع امتلاك الأعضاء مصالح شخصية أو مالية بصفة مباشرة أو غير مباشرة في القطاع المعني، وقد يكون نظام التّنافي مطلق أو نسبي.³¹⁶

³¹⁵ - حدري سمير، المرجع السابق، ص 27.

³¹⁶- Zouaïmia Rachid, Les instruments juridiques et la régulation, Op. Cit., p 99.

هذا، وقد كرسّ المشرع الجزائري نظام التنافى المطلق بموجب الأمر رقم 07-01³¹⁷ المتعلق بحالات والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، وطبقه على كل من سلطتي الكهرباء والغاز³¹⁸، واشترط الإبقاء عليه حتى بعد انتهاء العهدة. ونفس الأحكام وردت في القانون المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية³¹⁹، وسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه³²⁰ دون اشتراط لكل من السلطتين الأخيرتين الإبقاء على نظام التنافى بعد انتهاء العهدة.

واكتفى المشرع بنظام التنافى الجزئي لبعض سلطات الضبط، بمنع أعضاء بعض الهيئات من ممارسة أي نشاط مهني آخر، مثلما هو الوضع على مستوى مجلس المنافسة³²¹ وكل من سلطتي ضبط الصحافة المكتوبة³²² والسّمي البصري³²³.

كما كرسّ المشرع إجراء الامتناع بالنسبة لمجلس المنافسة، حيث يمنع عن أي عضو المشاركة في مداولة تتعلق بقضية له فيها مصلحة، أو يكون بينه وبين أطرافها صلة قرابة إلى الدرجة الرابعة، أو يمثل أحد الأطراف المعنية، وعليه يتعين على الأشخاص المعنيين أن يخبروا رئيس المجلس بالمصالح التي يمتلكونها، والتي لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بأية مصلحة أو مؤسسة محل متابعة أمام مجلس المنافسة.

³¹⁷ - الأمر رقم 07-01 المؤرخ في 01/03/2007 المتعلق بحالات التنافى والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، جريدة رسمية، عدد 16.

³¹⁸ - المادتين 121 و 124 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز،

³¹⁹ - المادة 12 من القانون رقم 03-2000 المتعلق بالبريد والمواصلات، المرجع السابق.

³²⁰ - المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 08-303 المؤرخ في 27/09/2008 المتعلق بصلاحيات وقاعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، جريدة رسمية، عدد 56.

³²¹ - المادة 29 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19/07/2003 المتعلق بالمنافسة، المرجع السابق.

³²² - المادتين 52 و 57 من القانون 12-05 المؤرخ في 12/01/2012 المتعلق بالإعلام، جريدة رسمية، عدد 02.

³²³ - المادتين 61 و 64 رقم 14-04 المؤرخ في 24/02/2014 المتعلق بالسّمي البصري، جريدة رسمية، عدد 16.

يتبين مما سبق أنّ الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة تتحقق بتوفر مجموعة من المعايير، حاول المشرع الجزائري تكريسها قانونيا غير أنّ هذه الاستقلالية تصطدم دائما بهيمنة السلطة التنفيذية التي تحد من فعاليتها، وتجعلها نظرية بعيدة عن الواقع على النحو الذي يتبين من خلال التّعرض إلى حدود الاستقلالية العضوية.

ب) حدود الاستقلالية العضوية:

رغم اعتراف المشرع الجزائري صراحة باستقلالية بعض السلطات الإدارية المستقلة الناشئة في المجال الاقتصادي والمالي، إلا أنّ هذه الاستقلالية غالبا ما تصطدم ببعض المعوقات التي تحد من نطاقها، وتجعل منها مجرد استقلالية نظرية بعيدة عن الواقع العملي نتيجة هيمنة السلطة التنفيذية واستئثارها بسلطة تعيين أعضائها، وعدم تحديد مدة الانتداب وقابليتها للتجديد، إضافة إلى غياب إجراء الامتناع بالنسبة لبعض السلطات.

- استئثار السلطة التنفيذية بسلطة التعيين:

يتم تعيين كل من رئيس سلطات الضبط والأعضاء بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية، باستثناء أعضاء لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها³²⁴، وكذلك أعضاء غرفة التحكيم للجنة ضبط الكهرباء والغاز.³²⁵

والملاحظ أنّ إسناد سلطة التعيين للسلطة التنفيذية سواء في شخص رئيس الجمهورية أو الوزير الأول من شأنه التقليل من استقلالية السلطات الإدارية المستقلة، فعملية مقارنة طريقة تعيين أعضاء لجنة عمليات البورصة ومراقبتها في الجزائر بنظيراتها في فرنسا يبين أنّ هذه الأخيرة يشترك

³²⁴ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 94-175 تنص على: "يعين رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها لمدة نيابية تدوم أربع (04) سنوات بموجب مرسوم تنفيذي يتخذ في مجلس الحكومة بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية".

³²⁵ - المادة 134 من القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، تقضي بأن: "تضم غرفة التحكيم ثلاثة (03) أعضاء من بينهم الرئيس وثلاثة (03) أعضاء إضافيين يعينهم الوزير المكلف بالطاقة لمدة ست (06) سنوات قابلة للتجديد وقاضيين يعينهما الوزير المكلف بالعدل".

في تعيين أعضائها وفقا للقانون رقم 02-07-1996 كل من رئيس مجلس الدولة والرئيس الأول لمحكمة النقض، والرئيس الأول لديوان المحاسبات ورئيس مجلس الشيوخ، ورئيس المجلس الوطني، ورئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ومحافظ بنك فرنسا ولا تتدخل السلطة التنفيذية إلا في تعيين الرئيس واعتماد تعيين المدير والأمين العام.³²⁶

وعليه فمن الضروري توزيع سلطة الاختصاص في تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة بين عدة جهات، لضمان استقلاليتها عن السلطة التنفيذية، وتحقيق الحياد والفعالية التي تميّزها عن الإدارة الكلاسيكية.

- عدم تحديد مدة انتداب الرئيس والأعضاء:

إنّ عدم تحديد مدة انتداب أعضاء السلطات الإدارية المستقلة يؤدي إلى عدم استقرارهم وتعرضهم للعزل في أي وقت، وهكذا يلاحظ أنّ المشرع لم يحدد مدة انتداب الرئيس والأعضاء لبعض سلطات الضبط الناشطة في المجال الاقتصادي والمالي، كسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.³²⁷ وكذلك الأمر بالنسبة للجنة الكهرباء والغاز³²⁸ والوكالتين المنجمتين³²⁹ ومجلس النقد والقرض، وبالتالي فإنّ كل هؤلاء الاعضاء معرضون للعزل، الأمر الذي يتعارض مع استقلالية سلطات الضبط ويحد من نطاقها ويخل بفعاليتها.

³²⁶- Thomasset-Pierre Sylvie, L'autorité de régulation boursière face aux garanties processuelles fondamentales, LGDJ, Paris, 2003, p 87.

³²⁷ - المادة 15 من القانون رقم 03-2000، المرجع السابق.

³²⁸ - المادة 117 من القانون رقم 01-02، المرجع السابق.

³²⁹ - المادة 48 من القانون رقم 01-01، المرجع السابق.

وفي المقابل حدد المشرع الجزائري صراحة مدّة انتداب الرّئيس والأعضاء بالنّسبة لكل من لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها واللّجنة المصرفية، دون الإشارة إلى إمكانية تجديد المدّة، الأمر الذي قد يجعل مسألة تجديدها وارد، ممّا يؤدي إلى عدم استقرار الوظيفة من جهة، وعدم استقلالية الأعضاء تجاه سلطة تعيينهم من جهة أخرى.³³⁰

1) غياب إجراء الامتناع:

يقصد بإجراء الامتناع استثناء بعض أعضاء السّلطات الإدارية المستقلة من المشاركة في مداوات متعلقة بمؤسسات محل متابعة، بحجة وضعيتهم الشّخصية تجاهها.³³¹

فعلى مستوى مجلس المنافسة مثلا، لا يسمح القانون لأي عضو في المجلس أن يشارك في مداولة تتعلق بقضية له فيها مصلحة أو يكون بينه وبين أحد أطرافها صلة قرابة إلى الدّرجة الرّابعة، أو يكون قد مثل أو يمثل أحد الأطراف المعنية، وعليه فالأشخاص المعنية ملزمة بإعلام الرّئيس بالمصالح التي يمتلكونها³³²، وهو الأمر الذي يكرّس استقلالية المجلس.

وبالمقابل يلاحظ غياب إجراء الامتناع بالنّسبة لبعض سلطات الضّبط كاللّجنة المصرفية، حيث لم ينص المشرع عليه بالنّسبة للأعضاء الثلاثة غير الرّئيس والقضاة الذين يحكمهم المبدأ بحكم مراكزهم، الأمر الذي يثير التساؤل حول وضعية بقية الأعضاء، وفي حال النّظر في المخالفات التي ترتكبها البنوك والمؤسسات المالية التي يكون لديها مصالح لدى أعضاء اللّجنة المصرفية³³³، ونفس الوضعية توجد عليها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، حيث لا يخضع رئيس اللّجنة والعضوين الآخرين لإجراء الامتناع ويمكنهم المشاركة في المداوات، حتى ولو كان لهم فيها مصالح خاصة، الأمر الذي يحد من حياد هذه السّلطات واستقلاليتها وفعاليتها. لنصل إلى نتيجة مؤداها أنّ الاستقلالية العضوية للسّلطات الإدارية

³³⁰ - حدري سمير، المرجع السابق، ص 29.

³³¹ - Zouaïmia Rachid, Les fonctions répressives des AAI statuant en matière économique, Revue IDARA, N°- 28, 2004.

³³² - المادة 29 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، المرجع السابق.

³³³ - حدري سمير، المرجع السابق، ص 30

المستقلة تتحقق بتوفير مجموعة من المعايير تختلف من سلطة ضبط إلى أخرى، تتمثل أساسا في تعدد الأعضاء واختلاف صفتهم ومراكزهم، وتعدد واختلاف الجهات المقترحة للأعضاء وتعيينهم، بالإضافة إلى ضرورة تحديد مدة انتداب كل من رئيس هذه السلطات وأعضائها، ومراعاة مبدأ الحياد الذي يتضمن بدوره نظام التنافي وإجراء الامتاع، والملاحظ أنّ هذه الاستقلالية العضوية نسبية نتيجة التدخل المستمر للسلطة التنفيذية في شؤون السلطات الإدارية المستقلة، واحتفاظها بمختلف أشكال الرقابة من خلال الاستئثار بالتعيين، وعدم تعميم نظام العهدة على كافة السلطات، والإخلال بمبدأ الحياد والالتزام بتطبيق مبدأ التنافي وإجراء الامتاع.

ت) مظاهر الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة:

تتكرس الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة من خلال تمتعها بالاستقلال المالي والإداري والقدرة على وضع نظامها الداخلي، حيث لا يجب أن تتلقى أي توجيهات أو تعليمات من طرف الحكومة أو البرلمان، وألا تكون نشاطاتها خاضعة للرقابة الرئاسية أو الوصائية، بالإضافة إلى تمتعها بالشخصية المعنوية وإن كانت هذه الأخيرة ليست عاملا حاسما في قياس درجة الاستقلالية الوظيفية³³⁴ على النحو الذي يتبين فيما يلي:

1) الاستقلال المالي لسلطات الضبط:

يعتبر الاستقلال المالي من أهم المعايير التي تعكس الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة بتمتعها بميزانية خاصة بها خارج ميزانية الدولة، تمول من طرف المتعاملين الاقتصاديين وليس من دافعي الضرائب كما هو الشأن بالنسبة للإدارة التقليدية، وتجعل المسير لهذه السلطات يحدد مخصصاته بحسب مستلزماته والتمويلات الذاتية.

³³⁴– Zouaïmia Rachid, Les AAI et La régulation économique en Algérie, Op. Cit., p 16.

وقد اعترف المشرع الجزائري لمعظم السلطات الإدارية المستقلة بالاستقلال المالي باستثناء تلك التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، وتبقى تابعة من حيث التمويل للسلطة التنفيذية كمجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية ولجنة الإشراف على التأمينات، وفي المقابل تتمتع لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بصريح النص بالاستقلال المالي³³⁵، وإن كان استقلال نسبي نتيجة تبعيتها للسلطة التنفيذية من خلال إعانات التسيير التي تخصص لها من ميزانية الدولة، ويخول لهذه الأخيرة ممارسة نوع من الرقابة على هذه الإعانات، كما تمويل لجنة ضبط الكهرباء والغاز من حصائل نشاط منظومتي الكهرباء والغاز وتدخل مصاريف سيرها ضمن التكاليف الدائمة للمنظومتين طبقا للمادة 94 من القانون رقم 01-02 وتعرض المصاريف التي تتحملها اللجنة مقابل الخدمات المقدمة، ويمكن أن تمويل من تسبيقات من الخزينة العمومية القابلة للاسترجاع.³³⁶

وقد أكد المشرع الجزائري على الاستقلال المالي لمجلس المنافسة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11-241³³⁷، ويحوز على ميزانية مسجلة ضمن أبواب ميزانية الوزير الأول طبقا للمادة 17 من القانون رقم 08-12³³⁸، وخولت لرئيس المجلس صلاحية الأمر بالصرف، وتخضع ميزانيته للقواعد العامة للتسيير والمراقبة المطبقة على ميزانية الدولة.

³³⁵ -المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المعدلة بموجب القانون رقم 03-04 المؤرخ في 17/02/2002 المتعلقة ببورصة القيم المنقولة، المرجع السابق.

³³⁶ - المادة 117 ممن القانون رقم 01-02، المرجع السابق.

³³⁷ - المرسوم التنفيذي رقم 11-241 المؤرخ في 10/07/2011 المتعلق بتنظيم مجلس المنافسة وسيره، جريدة رسمية، عدد 39.

³³⁸ - القانون رقم 08-12 المؤرخ في 25/06/2008 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19/07/2003 المتعلق بالمنافسة، جريدة رسمية، عدد 36 وتعديل المادة 30 من الأمر 03-03 تحديدا.

أما عن سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية التي تمول من محاصيل نشاطات القطاع المكونة من مكافآت مقابل أداء الخدمة، وإتاوات سنوية تطبق على المتعاملين أصحاب التراخيص لإنشاء شبكات المواصلات السلكية واللاسلكية والمقدرة بمائة ألف 100.000 دج.³³⁹

وهي نسبة مئوية من ناتج المقابل المالي المستحق بعنوان الرخصة المحددة طبقا لقانون المالية، إضافة إلى تمويلها من ميزانية الدولة، أما عن وكالتي المحروقات ووفقا لطابعها التجاري تتمتع بميزانية مستقلة خاصة بها، تتكون مواردها من عوائد أتاوى الخدمات والنشاطات التي تقوم بها رغم تقييد هذه الاستقلالية بضرورة مصادقة الوزير المكلف بالمحروقات على ميزانيتها وحصيلتيهما.³⁴⁰

ليتبين تردد المشرع في الاعتراف بالاستقلال المالي الفعلي لهذه السلطات، وانسحاب الدولة الحقيقي من مجال الضبط الاقتصادي والمالي.

(2) الاستقلال الإداري لسلطات الضبط:

يكن الاستقلال الإداري للسلطات الإدارية المستقلة في قدرتها على أداء مهامها اعتمادا على تركيبة بشرية مؤهلة، تشمل زيادة على الأعضاء الذين يكونون تشكيلتها مجموعة من المستخدمين والموظفين الذين تقوم بتحديد مهامهم وتصنيفهم وتحديد رواتبهم، كما تقوم بتنشيط وتنسيق المصالح الإدارية والتقنية تحت سلطة رئيس هيئة من الهيئات المستقلة الذي بدوره يملك صلاحية تفويض هذه الصلاحيات

إلى الأمين العام.³⁴¹

³³⁹ - خرشي إلهام، المرجع السابق، ص 175.

³⁴⁰ - المادة 12 من القانون رقم 05-07 المؤرخ في 28/04/2005 المعدل والمتمم المتعلق بالمحروقات، جريدة رسمية، عدد 50.

³⁴¹ - حردي سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، مجلة إدارة، العدد 38، 2009، ص ص 22 و 23.

وتطبيقاً لهذا المظهر من الاستقلالية الإدارية يمنح قانون تنظيم ومراقبة عمليات البورصة حق تحديد المهام وصلاحيات المصالح الإدارية والتقنية، ووضع النظام الأساسي لمستخدمي اللجنة، لرئيسها³⁴².

كما تنص المادة 03 من النظام رقم 2000-03 المؤرخ في 28/09/2000 المتضمن تنظيم وسير المصالح الإدارية والتقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها على أن: "تحدد مهام وصلاحيات المصالح الإدارية والتقنية للجنة بقرار من رئيس اللجنة، كما تحدد رواتب المستخدمين وتصنيفهم بقرار من الرئيس بعد استشارة اللجنة وفقاً للمادة 07 من النظام المذكور.

خول التنظيم أيضاً لرئيس مجلس المنافسة مثلاً صلاحية تحديد مهام المستخدمين وتصنيفهم، بالإضافة إلى الإشراف على عمليات التنسيق والتنشيط للمصالح الإدارية التابعة لمجلس المنافسة، وفي حالة حدوث مانع له يخلفه أحد نائبيه، كما يمارس السلطة السلمية على جميع المستخدمين.³⁴³

هذا، وتجدر الإشارة إلى أنّ احتياجات السلطات الإدارية المستقلة للوسائل البشرية تختلف وتتعدد باختلاف المجالات التي تنشط فيها وحجم مهامها، وقد تتطلب مؤهلات عالية تتطلب رواتب مرتفعة، تعجز الوسائل المالية لسلطات الضبط عن مواجهتها، مما يعيق نشاطها ويحد من الشفافية والحياد والموضوعية المطلوبة.³⁴⁴

³⁴² - المادة 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23/01/1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، جريدة رسمية، عدد 34.

³⁴³ - المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 96-44 المؤرخ في 17/01/1996 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المنافسة، (ج رعد 05)

³⁴⁴ - خرشي إلهام، المرجع السابق، ص ص 179 - 180.

3) صلاحية السلطات الإدارية المستقلة لوضع نظامها الداخلي:

تتكّرس الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط من خلال القدرة والمكنة على وضع نظامها الداخلي المتمثل في اختيار طرق وآليات تنظيمها وسيرها، دون توقفها على مصادقة السلطة التنفيذية والتقييد بنشرها، هذا وقد اعترف المشرع للبعض من هذه السلطات بصلاحية وضع نظامها الداخلي، وجعل اختصاص وضعه بالنسبة للبعض الآخر من اختصاص السلطة التنفيذية بموجب مرسوم تنفيذي.³⁴⁵

ومن هذا المنطلق تتمتع لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بسلطة إعداد نظامها الداخلي والمصادقة عليه في أول اجتماع تعقده³⁴⁶، كما اعترف المشرع صراحة لمجلس النقد والقرض بصلاحية سلطة إعداده لنظامه الداخلي³⁴⁷، بالرغم من عدم تمتعه بالشخصية القانونية، وكذلك سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية من خلال تحديد قواعد تنظيم وسير عملها، وتحديد حقوق وواجبات أعضاء المجلس والمدير العام، وكذلك القانون العام لمستخدميها³⁴⁸، ونفس السلطة منحت لكل من لجنة ضبط الكهرباء والغاز،³⁴⁹ وسلطة ضبط السّمي البصري³⁵⁰، ووكالات المحروقات³⁵¹، وسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه³⁵² ولجنة الإشراف على التأمينات.³⁵³

³⁴⁵– Zouaïmia Rachid, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, éd Houma, Alger, Berti, 2005, p 17.

³⁴⁶ – المادة 26 من المرسوم التشريعي 93-10 المؤرخ في 23/05/1993، المرجع السابق.

³⁴⁷ – المادة 60 من القانون رقم 03-11 المؤرخ في 26/08/2003 المتعلق بالنقد والقرض، المرجع السابق.

³⁴⁸ – المادة 20 من القانون 2000-03 المؤرخ في 05/08/2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات، المرجع السابق.

³⁴⁹ – المادة 126 من القانون رقم 02-01 المؤرخ في 05/02/2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز، المرجع السابق.

³⁵⁰ – المادة 55 من القانون 14-04 المؤرخ في 24/02/2014 المتعلق بالسّمي البصري، المرجع السابق.

³⁵¹ – المادة 12 من القانون رقم 05-07 المؤرخ في 28/04/2005 المتعلق بالمحروقات، المرجع السابق.

³⁵² – المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 08-303 المؤرخ في 27/09/2008 يحدد صلاحيات وقواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، جريدة رسمية، عدد 56.

³⁵³ – المادة 209 من الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25/01/1995 المتعلق بالتأمينات، المرجع السابق.

أما عن اللجنة المصرفية، فإنّ الأمر 11-03 المتعلق بالنقد والقرض لم يمنحها سلطة وضع نظامها الداخلي ولم يبين الجهة التي لها هذه الصلاحية، ولمواجهة هذا الفراغ القانوني أصدرت القرار رقم 01-93 المتضمن وضع نظامها الداخلي، الأمر الذي اعتبره بعض أساتذة القانون العام منعدم للأساس القانوني³⁵⁴.

غير أنّ مجلس الدولة وبموجب تسبيب قرار صادر سنة 2000 في قضية union Bank واللجنة المصرفية اعترف لهذه الأخيرة بسلطة اعدادها لنظامها الداخلي، حيث جاء فيه ما يلي: إذا كانت الإجراءات القضائية محددة بموجب القانون، فإنّ الإجراءات المتبعة أمام اللجنة محددة بموجب النظام الداخلي" وعليه اعترف مجلس الدولة بسلطة اللجنة في وضع نظامها الداخلي وبالتالي مشروعيتها قراراتها.³⁵⁵

هذا، ومن ضمن السلطات الإدارية المستقلة التي لم يمنحها المشرع سلطة وضع نظامها الداخلي، نجد مجلس المنافسة بعدما منحت له بموجب الأمر 06-95³⁵⁶ أصبحت في ظل الأمر رقم 03-03 من اختصاص السلطة التنفيذية.³⁵⁷

(4) تمتع السلطة الإدارية المستقلة بالشخصية المعنوية:

إنّ الأصل في التشريع الجزائري هو الاعتراف بالشخصية المعنوية لمعظم السلطات الإدارية المستقلة، وهو من المعايير التي تركز الاستقلالية الوظيفية لهذه السلطات عن السلطة التنفيذية من بعض الجوانب، غير أنّ بعض أساتذة القانون العام يعتبرونها ليست عاملا حاسما في تكريس هذه

³⁵⁴ - القرار المؤرخ في 1993/12/06 المتضمن النظام الداخلي للجنة المصرفية، غير منشور.

³⁵⁵ - منصور داود، المرجع السابق، ص 162.

³⁵⁶ - المادة 34-2 من الأمر 06-95 المؤرخ في 1995/01/25، المتعلق بالمنافسة، المرجع السابق.

³⁵⁷ - المادة 31 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 2003/07/19 المعدل والمتمم لقانون المنافسة، المرجع السابق.

الاستقلالية³⁵⁸، وحجتهم في ذلك عدم الأخذ بها من طرف الدول الأوروبية السّابقة لإنشاء هذه السّطات كفرنسا وإيطاليا³⁵⁹.

ولكن بالتوقف عند النّتائج المترتبة عن الشّخصية المعنوي من حيث التّمتع بأهلية النّقاضي، وسلطة إبرام العقود والاتفاقات، وتحمل المسؤولية عن الأضرار المادية والمعنوية النّاجمة عن نشاطاتها، يؤكد أهمية الشخصية المعنوية في الاستقلالية الوظيفية لهذه السّطات، باعتبارها كيان مستقل عن الدولة لا تخضع لأية رقابة رئاسية أو وصائية خلافا للإدارة الكلاسيكية.³⁶⁰ وهكذا منحت أغلبية السّطات الإدارية المستقلة الشّخصية المعنوية ما عدا القليل منها.³⁶¹

كما تجدر الإشارة في هذا السياق إلى أنّ لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة "COSOB" هي عضو في المنظمة العالمية التي تضم كافة الهيئات المختصة بالرقابة على البورصات والأسواق المالية "IOSCO"، للجان القيم العالمية « OICV »، وهو الامر الذي يؤهلها لإبرام عقود واتفاقات في هذا المجال، كالاتفاقية المبرمة مع نظيرتها الفرنسية "AMF" في إطار التّعاون وتبادل المعلومات والتّجارب بهدف حماية الاستثمار في كلا البلدين،³⁶² هذا، وإن كانت هذه هي معايير قياس نطاق الاستقلال الوظيفي للسّطات الإدارية المستقلة فالملاحظ أنّها تصطدم عمليا بجملة ممن المعوقات تحد من فعاليتها.

³⁵⁸– Zouaïmia Rachid, Les AAI et la régulation économique en Algérie, Op. Cit., p 16.

³⁵⁹ – منقور قويدر، المرجع السابق، ص 74.

³⁶⁰– Zouaïmia Rachid, Le régime contentieux des AAI en Algérie, Revue Idara, N29, 2005.

³⁶¹ – مجلس النقد والقرض، اللّجنة المصرفية، لجنة الإشراف على التّأمينات، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها قبل سنة 2003 بموجب المادة 20 من القانون رقم 03-04 المؤرخ في 17/02/2003 المعدل والمتمم للمرسوم التّشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23/05/1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة أصبحت تتمتع بالشّخصية المعنوية.

³⁶² – تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، رسالة ماجستير في القانون، تخصص قانون الأعمال، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2005، ص 183.

حدود الاستقلالية الوظيفية:

تصطدم الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة بالقيود التي تمارسها عليها السلطة التنفيذية من خلال إجراءات الرقابة والتعقيب والمصادقة، بداية بتقديم تقارير سنوية عن سير نشاطها وأداء مهامها باعتبارها وسيلة إضفاء المشروعية على وجودها.³⁶³

بالإضافة إلى تدخلها في وضع النظام الداخلي لبعض السلطات، واعتمادها على إعانات التسيير التي تخصص لها من ميزانية الدولة التي تمارس نوع من الرقابة على هذه الإعانات، وتدخلها لتحديد قواعد الأتاوى وكيفية حسابها.³⁶⁴

1) رقابة السلطة التنفيذية على النشاطات السنوية لسلطات الضبط:

وضعت معظم النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة التزام يقع على عاتق هذه الأخيرة يتمثل في تقديم تقارير سنوية عن نشاطها إلى السلطة التنفيذية، الأمر الذي يعتبر تقييداً لحرية ممارسة نشاطها والحد من حدود استقلاليتها الوظيفية، وفي هذا السياق فإن مجلس المنافسة مثلاً مطالب برفع تقرير سنوي عن نشاطه إلى الهيئة التشريعية وإلى كل من رئيس الحكومة والوزير المكلف بالتجارة، بالإضافة إلى التزامه بنشر هذا التقرير في الجريدة الرسمية، أو أية وسيلة من وسائل الإعلام الأخرى.³⁶⁵

كما تلتزم سلطة ضبط البريد والواصلات السلكية واللاسلكية ب: "إعداد التقارير والاحصائيات العمومية، وتقرير سنوي يتضمن وصف نشاطاتها، وملخص لقراراتها وآرائها وتوصياتها مع مراعاة طابع الكتمان وسرية الأعمال، وكذا التقرير المالي والحسابات السنوية وتقرير تسيير الصندوق الخاص بالخدمة العامة"، دون توضيح الجهة التي يرسل إليها التقرير.³⁶⁶

³⁶³– Zouaïmia Rachid, Le droit de la concurrence, Belkeise Editions ,2012, Alger, p 47 et S.

³⁶⁴ – حدري سمير، المرجع السابق، ص 38.

³⁶⁵ – المادة 1-27 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 2003/07/19 المتعلق بالمنافسة، المرجع السابق.

³⁶⁶ – المادة 13 من القانون رقم 03-2000 المؤرخ في 2000/08/05، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والواصلات السلكية واللاسلكية، المرجع السابق.

وهي ذات الرقابة الممارسة على كل من لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها التي تقدم تقرير سنوي عن نشاط سوق القيم المنقولة إلى الحكومة.³⁶⁷

ولجنة الكهرباء والغاز التي تلتزم بعرض تقرير سنوي عن نشاطها إلى الوزير المكلف بالطاقة.³⁶⁸

وكذلك سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه التي يجب عليها عرض تقريرها سنويا حول نشاطاتها والاقتراحات التي من شأنها تحسين سير الخدمات العمومية للمياه.³⁶⁹

(2) رقابة السلطة التنفيذية على النظام الداخلي لسلطات الضبط:

تبرز تبعية السلطات الإدارية المستقلة للسلطة التنفيذية من خلال تدخل هذه الأخيرة بشتى الطرق في إعداد نظامها الداخلي أو تقييده بالمصادقة، والزامية نشره في الجريدة الرسمية أو أية وسيلة إعلامية أخرى ملائمة، الأمر الذي يحد من الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط نتيجة الرقابة الممارسة عليها من هذا الجانب، وبالأخص أنّ هذه الرقابة تختلف من سلطة إدارية إلى أخرى، حيث هناك من خولها المشرع صلاحية إعداد نظامها الداخلي بحرية تامة ومستقلة عن السلطة التنفيذية كسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وفي المقابل نجد مجلس المنافسة يحدد نظامه الداخلي بموجب مرسوم،³⁷⁰ وهو الشأن نفسه بالنسبة لوكالتي ضبط النشاط المنجمي الذي يحدد نظامهما الداخلي بموجب مرسوم تنفيذي³⁷¹، وهكذا جردت بعض السلطات الإدارية المستقلة تماما من اختصاص وضع نظامها الداخلي، الأمر الذي يحد من استقلاليتها الوظيفية ويجعل الطابع الاستقلالي لهذه السلطات نسبي للغاية إن لم يكن افتراضي أو خيالي.³⁷²

³⁶⁷ - المادة 14 من القانون 03-04 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرجع السابق.

³⁶⁸ - المادة 93 من القانون رقم 02-01 المتعلق والكهرباء والغاز، المرجع السابق.

³⁶⁹ - المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 08-303 المؤرخ في 27/09/2008 المحدد لصلاحيات وقواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، جريدة رسمية، عدد 56.

³⁷⁰ - المادة 310 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، المرجع السابق.

³⁷¹ - المادة 51 من القانون رقم 01-10 المتضمن قانون المناجم، المرجع السابق.

³⁷² - منصور داود، المرجع السابق، ص 176.

(3) رقابة السلطة التنفيذية على الأنظمة التي تصدرها سلطات الضبط:

خول المشرع الجزائري لبعض السلطات الإدارية المستقلة الناشطة في المجال الاقتصادي والمالي مكنة ممارسة السلطة التنظيمية، وهو الأمر بالنسبة لكل من مجلس النقد والقرض، ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ومراقبتها، ولكن هذه السلطة مقيدة برقابة السلطات التنفيذية التي تفرغها من مضمونها أو قوتها، حيث تمارس هذه السلطات السلطة التنظيمية عن طريق إصدار الأنظمة³⁷³ التي تكون موقوفة على موافقة وزير المالية، ونشرها في الجريدة الرسمية مرفوقة بقرار الموافقة.³⁷⁴

كما حوّل القانون لوزير المالية الحق في طلب تعديل أو مراجعة مشاريع الأنظمة في أجل عشرة (10) أيام، الأمر الذي يقتضي من المحافظ بصفته رئيسا لمجلس النقد والقرض أن يستدعي المجلس للاجتماع في أجل خمسة (05) أيام للنظر في التعديل المقترح من طرف وزير المالية³⁷⁵، الأمر الذي قد يكرّس تبعية هذه السلطات للسلطة التنفيذية وظيفيا، كما قد تبرز هذه التبعية من خلال سلطة تجاوز قرارات الضبط من قبل السلطة التنفيذية، وخاصة ما يتعلق بالترخيص بالتجميع الذي يرفضه مجلس المنافسة، و ترخصه الحكومة بدواعي تحقيق المصلحة العامة.³⁷⁶

(4) رقابة السلطة التنفيذية على ميزانية سلطات الضبط:

ينعدم الاستقلال المالي لبعض سلطات الضبط الناشطة في المجال المالي خاصة، حيث تخضع كليا للتمويل من الميزانية العامة للدولة، وهذا يرجع بالأساس إلى عدم تمتعها بالشخصية المعنوية، وهو وضع كل من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية، والدولة التي تتكفل بأعبائها المالية عن طريق بنك

³⁷³ - المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 93-10 المؤرخ في 23/05/1993. المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرجع السابق.

³⁷⁴ - المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 96-102 المؤرخ في 11/03/1996 المتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23/05/1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، جريدة رسمية، عدد 18.

³⁷⁵ - المادة 65 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، المرجع السابق.

³⁷⁶ - منقور قويدر، المرجع السابق، ص 77.

الجزائر³⁷⁷، بالإضافة إلى لجنة الإشراف على التأمينات التي تتكفل الدولة بنفقات تسييرها³⁷⁸ نتيجة عدم تمتعها هي الأخرى بالشخصية المعنوية.

حتى بالنسبة لسلطات الضبط التي تتمتع بالشخصية المعنوية، فتبقى مسألة استقلالها المالي نسبية نتيجة إعانات التسيير التي تقدمها لها الدولة وتمارس رقابة عليها، وهو وضع كل مجلس منافسة³⁷⁹، وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ولجنة ضبط الكهرباء والغاز، وسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه...إلخ.

كما قد تتدخل السلطة التنفيذية لتحديد من الاستقلال المالي لسلطات الضبط عن طريق تحديد قواعد الأتاوى وحسابها عن طريق مراسيم تنفيذية، وهو الأمر المكرس بالنسبة لكل من سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية³⁸⁰، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.³⁸¹ لنصل إلى نتيجة مؤداها أنّ التكريس القانوني لاستقلالية السلطات الإدارية المستقلة نسبي لل غاية، وهو الأمر الذي اتضح من خلال التعرض لدراسة معايير قياس كل من الاستقلالية العضوية والوظيفية لهذه السلطات، وحرص المشرع على تقييد هذه الاستقلالية لبقاء سلطات الضبط تحت رقابة السلطة التنفيذية، بالإضافة إلى خضوعها للرقابة القضائية على النحو الذي يتبين من خلال المحور الرابع من هذه الدراسة.

³⁷⁷– Zouaïmia Rachid, Les instruments juridique de la régulation, Op. Cit. P 49.

³⁷⁸ – المادة 269 مكرر 3 من القانون 06-04 المتعلق بالتأمينات، المرجع السابق.

³⁷⁹– Zouaïmia Rachid, La concurrence et la régulation en droit Algérien, Revue IDARA, n°-2, 2008, p 25.

³⁸⁰ – المرسوم التنفيذي رقم 03-37 المؤرخ في 2003/01/13 يحدد مبلغ الإتاوة المطبقة على المتعاملين، أصحاب تراخيص إنشاء واستغلال شبكات المواصلات السلكية واللاسلكية و/أو تقديم الخدمات السلكية واللاسلكية، جريدة رسمية، عدد 04.

³⁸¹ – المرسوم التنفيذي رقم 98-170 المؤرخ في 20/05/1998 المتعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، جريدة رسمية، عدد 34.

المحور الرابع: الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة

لقد خولت التشريعات المقارنة صلاحيات واسعة للسلطات الإدارية المستقلة تمكّنها من أداء وظيفة الضبط، ولها في سبيل ذلك إصدار القرارات الفردية والتنظيمية وسلطة توقيع العقوبات تحت رقابة السلطة القضائية، حماية للأعوان الاقتصاديين من تعسف سلطات الضبط وخروجها عن مبدأ المشروعية.

وهكذا نصت غالبية النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر على قابلية قراراتها للطعن أمام القضاء رغم الاستقلالية التي تتمتع بها، باعتبارها من مؤسسات الدولة التي تعمل باسمها ولحسابها وتخضع للنظام القانوني الذي يحكمها.³⁸²

وأسند المشرع الجزائري الاختصاص القضائي المتعلق بمنازعات السلطات الإدارية المستقلة كأصل عام إلى القضاء الإداري وكاستثناء يرجع الاختصاص في بعض الحالات للقاضي العادي، أما عن الجانب الإجرائي فيتم وفقا للقواعد العامة المحددة بموجب قواعد قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مع وجود بعض الاستثناءات التي تضمنتها بعض النصوص المنشئة لهذه السلطات، سواء تعلق الأمر بالتنظيم الإداري أو مواعيد الطعن أو وقف تنفيذ قرارات الضبط على النحو الذي يتبين فيما يلي تباعا.

المطلب الأول: اختصاص القضاء الإداري كأصل عام

إنّ الطابع الإداري للسلطات الادارية المستقلة يجعل الطعن في قراراتها كأصل عام يسند للقضاء الإداري، حيث أدرجها اغلبية فقهاء القانون العام ضمن مفهوم الهيئات العمومية الوطنية، والملاحظ أنّ الاعتماد على المعيار العضوي في إسناد الاختصاص إلى القاضي الإداري يبدوا قاصرا، خاصة بالنسبة لسلطات الضبط التي لم يصف عليها المشرع صراحة الطابع الإداري، الأمر الذي يقتضي الاستعانة بالمعيار المادي والنظر في طبيعة النشاط الذي تقوم به هذه السلطات، وعلاقته بأهداف المرفق العام والاضطلاع بمهام ذات منفعة عامة.³⁸³

³⁸²- Khalloufi Rachid, Les institutions de régulation en droit Algérien, Revue IDARA, n°-28 ; 2004, p 95.

³⁸³ - منقور قويدر، المرجع السابق، ص ص 57 - 58.

إضافة إلى نسبة تمتعها بامتيازات السّلطة العامة لتحديد طبيعتها الإدارية، وهو المعيار المعتمد فعلا لتحديد الطابع الإداري لسلطات الضبط، حيث حولها المشرع سلطة إصدار القرارات الإدارية التّظيمية في شكل تنظيم، وقرارات فردية سواء قبل الدخول إلى السّوق في صورة تراخيص واعتمادات، أو بعد دخولها إليه في صورة عقوبات التي يمكن أن توقعها هذه السّلطات على الأعوان الاقتصاديين المخالفين للنصوص القانونية والتّظيمية الضابطة لمبدأ المنافسة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى يلاحظ عدم تمتع بعض سلطات الضبط الاقتصادي بالشخصية المعنوية وبالتالي ليس لها حق التقاضي، الأمر الذي يظهر قصور المعيار العضوي مرة أخرى، بحيث لا يمكن إدراج السّلطات الإدارية المستقلة ضمن التعداد الوارد في المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

وعليه يرى الأستاذ زوايمية³⁸⁴ ضرورة إعادة النّظر في محتوى المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، لتشمل إضافة إلى الدولة والولاية والبلدية والمؤسسات العمومية ذات الطبيعة الإدارية أي شخص معنوي للقانون العام تكريسا لمعيار عضوي حقيقي، وإمكانية إضافة إلى الاختصاص النوعي للقاضي الإداري كل مؤسسة أو هيئة يتم تكييفها القانوني إداريا وفقا للمعيار العضوي.

أمّا من الاختصاص الإقليمي في منازعات السلطات الضبط الاقتصادي المتعلقة بقضاء المشروعية فيعود إلى المحكمة الإدارية للاستئناف لمدينة الجزائر العاصمة، بقرارات قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة³⁸⁵، وبخصوص منازعات القضاء الكامل وفي ظل سكوت النصوص المنشئة لهذه السّلطات عن الجهات المختصة بالنّظر في دعاوى المسؤولية خاصة، يمكن الرّجوع إلى القواعد العامة المنصوص عليها في المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بإسناد الاختصاص إلى المحاكم الإدارية، بأحكام القابلة للاستئناف أمام المحاكم الإدارية للاستئناف.³⁸⁶

³⁸⁴– Zouaïmia Rachid, Les instruments juridique de la régulation, Op. Cit., p 716.

³⁸⁵ – المادة 10 ممن القانون العضوي رقم 22-11 المؤرخ في 09/06/2022 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30/05/1998 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته، جريدة رسمية، عدد 41.

³⁸⁶ – المادة 8 من القانون 22-07 المؤرخ في 05/05/2022 المتعلق بالتقسيم القضائي، جريدة رسمية، عدد 32.

وهكذا بعدما كانت القوانين المنشئة والمنظمة للسلطات الإدارية المستقلة تنص على اختصاص مجلس الدولة في الطعون المرفوعة ضد قراراتها ابتدائيا ونهائيا، سوف ينتقل هذا الاختصاص إلى المحكمة الإدارية للاستئناف لمدينة الجزائر العاصمة التي تفصل بقرارات قابلة للطعن بالاستئناف امام مجلس الدولة، بحيث تستفيد من مبدأ التقاضي على درجتين وفقا للمادة 10 من القانون العضوي رقم 11-22 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته.

وعليه تختص بالنظر في الطعن بالإلغاء في قرارات للجنة المصرفية وفقا للقانون المتعلق بالنقد والقرض³⁸⁷، وأيضا قرارات سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية³⁸⁸، وكذلك قرارات لجنة ضبط الكهرباء وتوزيع الغاز بالقنوات³⁸⁹، بالإضافة إلى قرارات مجلس إدارة وكالتي المناجم³⁹⁰، كما يمتد هذا الاختصاص ليشمل القرارات الصادرة عن الغرفة التأديبية للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة³⁹¹ وقرارات رفض التجميع الصادرة عن مجلس المنافسة³⁹² وقرارات لجنة الإشراف على التأمينات فيما يخص تعيين المتصرف المؤقت³⁹³... إلخ.

³⁸⁷ - المادة 107 من الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26/08/2008 المتعلق بالنقد والقرض، جريدة رسمية، عدد 52.

³⁸⁸ - المادة 17 من القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 05/08/2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، جريدة رسمية، عدد 46.

³⁸⁹ - المادة 139 من القانون رقم 02-01 المؤرخ في 05/02/2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، جريدة رسمية، عدد 08.

³⁹⁰ - المادة 48 من القانون رقم 01-01 المؤرخ في 03/07/2001 المتضمن قانون المناجم، جريدة رسمية، عدد 35.

³⁹¹ - المادة 18 من القانون رقم 03-04 المؤرخ في 17/02/2003 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، جريدة رسمية، عدد 11.

³⁹² - المادة 19 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19/07/2003 المتعلق بالمنافسة، جريدة رسمية، عدد 43.

³⁹³ - المادة 2-213 من القانون رقم 06-04 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالتأمينات، جريدة رسمية، عدد 15.

ومن هذا المنطلق أضحى ينعقد الاختصاص للمحكمة الإدارية للاستئناف لمدينة الجزائر العاصمة بالنظر في الدعاوى المرفوعة ضد قرارات السلطات الإدارية المستقلة في حالة خروجها عن نطاق المشروعية الخارجية أو الداخلية، وإصابة قراراتها بعيب من العيوب التي تشوب القرارات الإدارية سواء كانت فردية³⁹⁴ أو تنظيمية³⁹⁵ بما في ذلك الجزاءات الإدارية³⁹⁶، وتتنحصر سلطة قاضي المشروعية في الحكم بالإلغاء دون امتداد نطاق سلطته إلى إصلاح هذه القرارات أو تعديلها³⁹⁷، على عكس سلطاته في دعاوى القضاء الكامل، حيث يمكنه تعديل القرارات وإصلاحها بالشكل الذي يراه ملائماً.³⁹⁸

وهو التهج الذي انتهجه المشرع الفرنسي إلى غاية سنة 1987، حيث أبقى على اختصاص القضاء الإداري فيما يتعلق بمنازعات السلطات الإدارية المستقلة التي تنشط في مجال حماية الأشخاص والحريات العامة فقط، أمّا السلطات الإدارية المستقلة التي تنشط في القطاعات الاقتصادية فقد أخضعها لرقابة القاضي العادي ممثلاً في محكمة استئناف باريس القسم التجاري، التي أضحت تقوم بدور قاضي الطعن

³⁹⁴ - سواء القرارات المتخذة في إطار رقابة الدخول إلى السوق كتلك المتعلقة برفض منح التراخيص والاعتمادات أو المتخذة في المرحلة اللاحقة عن دخول السوق كالقرارات التأديبية والتحكيمية.

³⁹⁵ - خول القانون لبعض السلطات الإدارية المستقلة الإدارية المستقلة ممارسة سلطة تنظيمية خاصة تتخذ شكل أنظمة تخضع لرقابة القاضي الإداري يختلف الطعن في مشروعيتها من سلطة ضبط لأخرى، حيث يلاحظ أنّ الطعن بالبطلان في أنظمة لجنة مراقبة عمليات البورصة يقدم من طرف الوزير المكلف بالمالية وكل شخص له مصلحة في حين لا يقبل الطعن بالبطلان في أنظمة مجلس النقد والقرض إلا إذا تم تقديمه من طرف وزير المالية.

³⁹⁶ - يراقب القاضي الإداري مدى احترام السلطات الإدارية المستقلة للضمانات الموضوعية والإجرائية في ممارستها السلطة المعدة وإصدار قرارات عقابية في حق الأعوان الاقتصاديين، باستثناء القرارات العقابية الصادرة عن مجلس المنافسة ويؤول الاختصاص للنظر في مشروعيتها إلى الغرفة التجارية لدى مجلس قضاء الجزائر العاصمة.

³⁹⁷ - ماديو ليلى، تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، بتاريخ 23 و24 ماي 2007، ص 273.

³⁹⁸ - بركات جوهرية، نظام المنازعات المتعلقة بنشاط سلطات الضبط الاقتصادي، رسالة ماجستير في القانون العام، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007، ص 60.

في قرارات هذه السلطات تحت رقابة محكمة النقض الفرنسية.³⁹⁹ وهكذا أصبح مجلس قضاء باريس صاحب الولاية العامة للطعون ضد قرارات مجلس المنافسة بدلا عن مجلس الدولة.⁴⁰⁰

وقد اعترف القاضي الدستوري الفرنسي بانعقاد الاختصاص للقاضي العادي الذي تبرره ضرورات حسن سير العدالة، وقرّر أنّه إذا كان قانون المنافسة قد وحد الاختصاص القضائي بكافة المنازعات المتعلقة بها وعهد بها إلى القضاء العادي تحت رقابة محكمة النقض، فإنّ المشرع لا يكون قد خالف الأساس الذي قرّره قوانين الجمهورية بشأن الاختصاص المحجوز للقاضي الإداري.⁴⁰¹

المطلب الثاني: توزيع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي

تتكسر الازدواجية القضائية في الجزائر بوجود قضاء إداري يختص بالنظر والفصل في المنازعات التي يكون أحد طرفيها هيئة من الهيئات الإدارية تتمتع بامتيازات السلطة العامة، بما في ذلك السلطات الإدارية المستقلة، غير أنّ هذه القاعدة ترد عليها بعض الاستثناءات من بينها استناد بعض منازعات مجلس المنافسة إلى القاضي العادي، وهي الحالة الوحيدة التي تم بشأنها توزيع الاختصاص بين القضائيين في مجال الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة، فيختص القاضي الإداري⁴⁰² بالنظر والفصل في القرارات المتضمنة رفض التّجميع، أمّا القرارات المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة، فتخضع للقاضي العادي.⁴⁰³

³⁹⁹ - منقور قويدر، المرجع السابق، ص 53.

⁴⁰⁰ - سلطان عمار، لطبيعة القانونية لمجلس المنافسة، رسالة ماجستير، فرع الإدارة العامة وإقليمية القانون، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2010/2011، ص 34.

⁴⁰¹ - Martin Collet, Le control juridictionnel des actes des autorités administrative indépendante librairie générale de droit et jurisprudence, Paris, 2003, p 238 et S.

⁴⁰² - Rachid Zouaïmia, Remarques critiques sur le contentieux des décisions du conseil de concurrence en droit algérien, op.cit., p57.

⁴⁰³ - تواتي نصيرة، المرجع السابق، ص 81.

وعليه فإن أحكام قانون المنافسة لم تعترف بالولاية العامة للقاضي الإداري على منازعات مجلس المنافسة، بل حصرت اختصاصه في القرارات المتعلقة بالتجميعات الاقتصادية فقط، وأسندت القرارات المنافسة لمبدأ المنافسة للقاضي العادي. ومن هذا المنطلق كان مجلس الدولة يختص ابتدائياً ونهائياً في قرارات رفض التجميعات، قبل التعديل الذي تضمنه القانون العضوي رقم 11-22 المؤرخ في 09/06/2022 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30/05/1998. والذي أصبح الاختصاص بموجبه يؤول إلى المحكمة الإدارية للاستئناف لمدينة الجزائر العاصمة، بقرارات قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة وفقاً للمادة 10 من القانون العضوي رقم 11-22. أما منازعات مجلس المنافسة المتعلقة بالقرارات المنافسة للمنافسة فتخضع لاختصاص الغرفة التجارية على مستوى مجلس قضاء الجزائر العاصمة، على النحو الذي يتضح فيما يلي:

الفرع الأول: اختصاص القاضي الإداري بالنظر في قرارات رفض التجميعات الاقتصادية

وفقاً للمادة 70 من القانون رقم 08-12 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة يتمتع مجلس المنافسة بسلطة منح التراخيص بالتجميع أو رفضها بمقرر معلل بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالتجارة، والوزير المكلف بالقطاع، وفي هذه الحالة نكون أمام افتراضين، الأول يتمثل في الموافقة على الترخيص بالتجميع وتسليمه للمعني بالأمر من طرف المقرر بعد استشارة الوزير المكلف بالتجارة، أما افتراض الثاني فيتمثل في قرار رفض التجميع الذي يخول للمعني بالأمر الطعن في قرار رفض التجميع أمام مجلس الدولة⁴⁰⁴، باعتبار الجهة القضائية التي حولها القانون النظر في مشروعية قرارات مجلس المنافسة المتعلقة بالتجميعات الاقتصادية، ويقتصر دوره في إلغاء القرار لعدم المشروعية دون أن تكون له سلطة الترخيص بالتجميع⁴⁰⁵، بل يكون أمام العون الاقتصادي طالب التجميع إما إعادة الطلب للمرة

⁴⁰⁴ - انتقل الاختصاص بالنظر في قرارات رفض التجميعات الاقتصادية إلى المحكمة الإدارية للاستئناف لمدينة الجزائر العاصمة إلى المحكمة الإدارية للاستئناف لمدينة الجزائر العاصمة بموجب المادة 8 من القانون 07-22 المتعلق بالتقسيم القضائي التي تنص على إنشاء 6 محاكم إدارية للاستئناف والمادة 10 من القانون العضوي رقم 11-22 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصه، المرجع السابق.

⁴⁰⁵ - بوقندورة عبد الحفيظ، الرقابة القضائية على منازعات مجلس المنافسة وحق الطعن، مجلة المفكر، المجلد 12، العدد 1، جامعة 08 ماي 1945، كلية الحقوق، قالمة، 2017 ص 340.

الثانية لمجلس المنافسة مستندا على القرار القضائي الصادر لصالحه، أو تقديم طلب أمام مصالح الحكومة التي يمكنها أن ترخص تلقائيا إذا استوجبت المصلحة العامة ذلك.⁴⁰⁶

الفرع الثاني: اختصاص القاضي العادي بالنظر في القرارات المنافسة للمنافسة

أسند المشرع الجزائري اختصاص النظر في الطعون المتعلقة بالقرارات المنافسة للمنافسة إلى الغرفة التجارية على مستوى مجلس قضاء الجزائر العاصمة⁴⁰⁷، بناء على طعن من قبل الأطراف المعنية، أو من قبل الوزير المكلف بالتجارة في أجل لا يتعدى شهر واحد ابتداء من تاريخ استلام القرارات المقيدة للمنافسة.

ورغم كون الغرفة التجارية للمجلس القضائي بالجزائر العاصمة هيئة قضائية عادية، فإنها تستخدم آليات الرقابة التي يستخدمها القاضي الإداري في رقابة المشروعية، فتتظر في مدى التزام مجلس المنافسة باحترام المشروعية الداخلية والخارجية للقرار الإداري، من حيث ركن الاختصاص والشكل والإجراء واحترامه للنصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالمنافسة⁴⁰⁸، وله سلطة إلغاء قرارات مجلس المنافسة أو تعديلها إذا تبين له أنها غير مشروعة وفقا لأوجه الإلغاء الذي يركز عليها القاضي الإداري في رقابة مبدأ المشروعية.⁴⁰⁹ أما في حالة ما إذا كان الطعن في القرار المقيد للمنافسة غير مؤسس، وأنّ القرار غير مشوب بعيب يجعله قابل للإلغاء فيصدر القاضي العادي قرار تأييد للقرار المطعون فيه، ويكون أمام المعني بالأمر إما تنفيذ قرار مجلس المنافسة أو الطعن بالنقض أمام الغرف التجارية على مستوى المحكمة العليا وفقا للقواعد العامة التي تضمنها قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁴¹⁰، مما يستتج أنّ

⁴⁰⁶ - المادة 44-01 من القانون رقم 03-03 المعدل والمتمم المتعلق بالمنافسة.

⁴⁰⁷ - المادة 81 من القانون 08-12 المعدلة للمادة 61 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، المرجع السابق.

⁴⁰⁸ - محمد شريف كتو، الممارسات المنافسة للمنافسة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة تيزي وزو، 2005، ص 273.

⁴⁰⁹ - لخضاري أعمر، إجراءات الطعن في قرارات مجلس المنافسة، الملتقى الوطني حول "سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي"، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، يومي 23 و24 ماي 2007، ص 268.

⁴¹⁰ - المادة 34 من القانون 08-12 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المرجع السابق.

الغرفة التجارية على مستوى مجلس قضاء الجزائر العاصمة تنتظر في قرارات مجلس المنافسة المنافسة أو المقيدة للمنافسة ابتدائيا ونهائيا.

هذا، ويلاحظ على الازدواج القضائي الذي اعتمده المشرع الجزائري فيما يتعلق بمنازعات قرارات مجلس المنافسة أنّ ليس له مبرر قانوني، بل نقله عن التشريع الفرنسي، حيث كان هذا الأخير في مرحلة سابقة يستند اختصاص إصدار قرارات التّجميع إلى الوزير المكلف بالاقتصاد، وعليه يعود اختصاص الرّقابة القضائية على هذه القرارات إلى مجلس الدولة الفرنسي، ثم أصبحت في فترة لاحقة قرارات التّجميع من اختصاص مجلس المنافسة، الذي أصبح يسمى بسلطة المنافسة، وكل قراراته تخضع لرقابة القاضي العادي ممثلا في محكمة استئناف باريس القسم التجاري، تحت رقابة محكمة النقض الفرنسية على أساس أنّ طبيعة المنازعة تحكمها قواعد القانون الخاص المتعلقة بالمنافسة⁴¹¹، وبالتالي كان من الأجدر بالمشرع الجزائري أن يسند الاختصاص القضائي، بشأن منازعات مجلس المنافسة إلى جهة قضائية واحدة طالما أنّ كل القرارات مصدرها واحد، ويرى الأستاذ زوايمي⁴¹² أنّ المعيار الاقتصادي الذي اعتمده المشرع الجزائري في توزيع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي ليس بالمعيار الحاسم، لأنّه نقل أحكام القانون التجاري فيما يتعلق بقانون المنافسة، ولم يطبق نفس المعيار بالنسبة لقانون البورصة مثلا، هذا بالإضافة إلى عدم دستورية المادة 63 من الأمر 03-03 التي وضعت استثناءات على اختصاصات مجلس الدولة التي حددت بموجب القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم بالأمر الذي يخل بمبدأ احترام تدرج القوانين⁴¹³.

411 - بزغيش أبو بكر، خصوصية إجراءات الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، أشغال الملتقى الوطني حول "سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، يومي 23 و24 ماي 2007، ص 220.

412- Zouaïmia Rachid, Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien, Op. Cit., p 11.

413 - عمار بوضياف، المعيار العضوي وإشكالاته القانونية في ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارة، دفاتر السياسة والقانون، العدد 05، جوان 2011، ص 18.

وتجدر الإشارة في سياق التّعرض إلى مسألة توزيع الاختصاص القضائي بين القضاء الإداري والقضاء العادي بشأن منازعات السّطات الإدارية المستقلة، أن المشرع الفرنسي يعتمد هذا التّوزيع القضائي في حالة تمتع سلطة الضّبط بسطات متنوعة تمكنها من مباشرة وظائف متعددة، فيمنح الاختصاص لمجلس الدولة لبسط رقابته على السّطة اللائحية، بينما يعود الفصل في المنازعات الأخرى إلى محكمة الاستئناف باريس، وذلك عندما يتعلق الأمر مثلا بقرارات سلطة الأسواق المالية، وقرارات ضبط الطاقة وقرارات ضبط المقاييس التّقنية... إلخ⁴¹⁴، وقد يثار الإشكال حول السّطة القمعية التي تمارسها بعض السّطات الإدارية المستقلة، حيث يختلف الاختصاص القضائي باختلاف التّكييف القانوني لهذه السّطة، فإذا كيفت على أنّها ذات طابع قمعي زجري يسند الاختصاص إلى القاضي العادي، أمّا إذا كيفت على أنّها ذات طابع تأديبي يعود الاختصاص إلى القاضي الإداري.

وعند اختلاف في تكييف الطبيعة القانونية لهذه السّطات، فإنّ محكمة استئناف باريس تكون مدعوة لتحديد الجهة القضائية المختصة برقابة القرارات التي تنطوي على جزاءات.⁴¹⁵

وغني عن البيان أنّه سواء اسند الاختصاص القضائي للنّظر في الطعون المتعلقة بقرارات السّطات الإدارية المستقلة في الجزائر إلى القاضي الإداري أو القاضي العادي، فيتم ذلك وفق الإجراءات التي يتضمنها قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بالإضافة إلى التقييد ببعض الإجراءات الاستثنائية التي تضمنتها النصوص المنشئة لهذه السّطات على النّحو الذي يتبين فيما يلي:

⁴¹⁴- Didier Truchet, Droit administratif, presses universitaires de France, France, aout 2009, p 370.

⁴¹⁵ - وليد محمد الشناوي، الدور التّنظيمي في المجال الاقتصادي، أطروحة دكتوراه في الحقوق، قسم القانون العام، جامعة المنصورة، مصر، 2008، ص 337.

المطلب الثالث: خصوصية الإجراءات المتبعة في منازعات سلطات الضبط

تتميز السلطات الإدارية المستقلة بالطابع الإداري، وعليه يعود الاختصاص للنظر والفصل في الطعون المتعلقة بقراراتها للقضاء الإداري كأصل عام، ومن منطلق تكييفها القانوني بأنها سلطات مركزية يختص بالنظر في هذه الطعون تحديدا المحكمة الإدارية للاستئناف لمدينة الجزائر العاصمة بدل مجلس الدولة، وفقا للتعديل الذي تضمنه القانون العضوي رقم 11-22 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 01-98 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته، ومن الناحية الإجرائية تطبق الإجراءات التي تضمنها قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بالإضافة إلى بعض الاستثناءات التي تضمنتها بعض النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة سواء ما تعلق منها بالتظلم أو مواعيد الطعن، بالإضافة إلى مسألة وقف تنفيذ قراراتها على النحو الذي يتبين فيما يلي:

الفرع الأول: الطعن الإداري المسبق لقبول إلغاء قرارات سلطات الضبط

أصبح الطعن الإداري المسبق أو ما يعرف بالتنظيم الإداري إجراء اختياري أمام كافة الجهات القضائية الإدارية كأصل عام بموجب المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09،⁴¹⁶ وأبقى المشرع بموجب هذه المادة على نوع واحد من التظلمات والمتمثل في التظلم الولائي، أمام نفس الجهة الإدارية مصدرة القرار تسهيلا للإجراءات وتبسيطها وتقريب العدالة من المواطن، وألغى التظلم الرئاسي الذي تضمنه قانون الإجراءات المدنية السابق المعدل والمتمم، وهذا لما يتعلق الأمر بالطعن في مشروعية قرارات السلطات الإدارية الكلاسيكية، أما عن الوضع بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة، ففي حالة ما إذا لم تشر النصوص المنشئة لها إلى وجوب التظلم أو الطعن الإداري المسبق كشرط لرفع دعوى الإلغاء أمام الجهات القضائية المختصة، يتم تطبيق القواعد العامة الواردة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية من منطلق أنه لا استثناء إلا بنص.⁴¹⁷

⁴¹⁶ - المادة 830 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25/02/2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جريدة رسمية، عدد 21، بنصها: "يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 من نفس القانون.

⁴¹⁷ - Zouaïmia Rachid, Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en Algérie, Op. cit., p 12 et S.

والملاحظ أنّ أغلبية النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة لم تتضمن الاستثناء عن القاعدة العامة ما عدا حالتين، الحالة الأولى تضمنتها المادة 87 من الأمر رقم 03-11 التي تنص على أنّه: "لا يمكن الطعن أمام مجلس الدولة في القرارات التي يتخذها مجلس النقد والقرض إلا بعد قرارين بالرفض، ولا يجوز تقديم طلب ثاني إلا بعد مضي أكثر من 10 أشهر من تبليغ رفض الطلب الأول"⁴¹⁸، وهذا ما يعرف بالتظلم الولائي أي أمام الجهة الإدارية مصدرة القرار، يعني هذا في حالة رفض مجلس النقد والقرض الترخيص بإنشاء بنك أو مؤسسة مالية وفقاً للقانون الجزائري، أو بفتح فروع لبنوك أو مؤسسات مالية أجنبية في الجزائر يجب رفع تظلم إلى مجلس النقد والقرض بعد مضي 10 أشهر من تاريخ تبليغ رفض الطلب الأول.⁴¹⁹

أمّا عن الحالة الثانية فتضمنتها المادة 21 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، حيث تقضي بإمكان أصحاب التجميعات تقديم طلب الترخيص مرة ثانية أمام الحكومة، والذي كان محل رفض من قبل مجلس المنافسة، وذلك بناء على تقرير من الوزير المكلف بالتجارة، والوزير الذي يتبعه القطاع المعني بالتجميع، ويمكن للحكومة أن ترخص تلقائياً إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك⁴²⁰، وعليه يمكن تكييف طلب الترخيص مرة ثانية أمام الحكومة بمثابة التظلم الرئاسي تخالف بموجبه قرار مجلس المنافسة بمنع التجميع، وتخل بالنظام القانوني لسلطات الضبط وخاصة ما تعلق منها بعدم خضوعها للرقابة الرئاسية ولا للرقابة الوصائية.

⁴¹⁸ - المواد 82 - 84 و 85 من الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26/04/2003، المتعلق بالنقد والقرض، المرجع السابق.

⁴¹⁹ - عبدش ليلي، اختصاص منح الاعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة، رسالة ماجستير في القانون، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010/ ص 106.

⁴²⁰ - المادة 1/44 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المرجع السابق.

الفرع الثاني: آجال الطعن القضائي في قرار السلطات الإدارية المستقلة

حددت المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية آجال الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية الكلاسيكية بأربعة (04) أشهر من تاريخ التبليغ الرسمي للقرارات الفردية، أو من تاريخ النشر بالنسبة للقرارات التنظيمية مهما كانت الجهة القضائية الإدارية المختصة بالنظر في قضاء المشروعية، ما لم يختار الطاعن التظلم الإداري فتصبح المدة الإجمالية القصوى ثمانية (08) أشهر.⁴²¹

أما عن مواعيد الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، فقد تخرج عن القاعدة العامة، وتختلف من سلطة إدارية لأخرى، الأمر الذي يتسبب في اللبس والغموض بالنسبة للطاعن بسبب اختلاف الآجال وعدم تجانسها.⁴²²

وعليه ينص قانون النقد والقرض مثلا أنّ الطعون ضد قرارات اللجنة المصرفية يجب أن يتم في أجل 60 يوما من تاريخ التبليغ تحت طائلة رفضه شكلا⁴²³، وهي نفس المدة المقررة للطعن في القرارات الفردية الصادرة عن مجلس النقد والقرض.⁴²⁴

وفي مجال البورصة فإنّ قرارات رفض اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة يطعن فيها بالإلغاء في أجل شهر واحد من تاريخ تبليغ اللجنة⁴²⁵، وهي نفس المدة المقررة للطعن في قرارات سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية⁴²⁶، وفي المجال المنجمي فإنّ الطعون المرفوعة ضد قرارات كل

⁴²¹ - المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية جعلت من التظلم إجراء جوازي يتم أمام الجهة مصدرة القرار أي ولائي فقط، لكن في حالة اختياره فسوف يؤثر لا محال على آجال الطعن القضائي، حيث تحدد 4 أشهر الأولى للتظلم وشهرين (02) أقصى مدة لرد الإدارة وبعد ذلك يبقى امام المتقاضى شهرين (2) للطعن القضائي.

⁴²²- Zouaïmia Rachid, Les instrument juridique de la régulation, Op. Cit., p 227.

⁴²³ - المادة 107 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المرجع السابق.

⁴²⁴ - المادة 65 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المرجع السابق.

⁴²⁵ - المادة 09 من القانون رقم 04-03 المعدل للمرسوم التشريعي رقم 10-93، المرجع السابق.

⁴²⁶ - المادة 17 من القانون رقم 03-2000، المرجع السابق.

من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا تكون في أجل 30 يوما من تاريخ تبليغها.⁴²⁷

أما آجال الطعن في قرارات مجلس المنافسة، فيتم التمييز بين قرارات رفض التجميع التي تخضع آجال الطعن فيها للقواعد العامة من منطلق عدم تحديد المدة بموجب نص إنشاءها⁴²⁸، أما عن القرارات المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة فيطعن فيها أمام الغرفة التجارية على مستوى مجلس قضاء الجزائر العاصمة في أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ استلام القرار، ويقلص هذا الأجل إلى عشرين (20) يوما عند الطعن في الإجراءات المؤقتة.⁴²⁹

وتجدر الملاحظة في هذا السياق أن سلطات الضبط التي لم تحدد نصوص إنشائها مواعيد الطعن في قراراتها، كقرارات مجلس المنافسة المتعلقة برفض التجميع، وقرارات لجنة ضبط الكهرباء والغاز، وقرارات لجنة الإشراف على التأمينات، فيتم اعتماد آجال الطعن المقررة في القواعد العامة وفقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى يلاحظ اختلاف الأسلوب المعتمد في تحديد ميعاد الطعن وفقا للقواعد العامة عن تلك المحددة بموجب النصوص القانونية المنشئة لبعض سلطات الضبط، حيث تحدد الأولى بالأشهر، بينما تحدد الثانية بالأيام، الأمر الذي يكرس الطابع الاستثنائي لآجال الطعن القضائي في قرارات السلطات الإدارية المستقلة.⁴³⁰

⁴²⁷ - المادة 48 من القانون رقم 01-01، المرجع السابق.

⁴²⁸ - المادة 1/19 من الأمر 03-03 المعدل والمتمم، المرجع السابق.

⁴²⁹ - المادة 63 من الأمر 03-03 المعدل والمتمم، نفس المرجع أعلاه.

⁴³⁰ - حدي سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، المرجع السابق، ص 149.

الفرع الثالث: نطاق وقف تنفيذ قرارات السلطات الإدارية المستقلة

إنّ الأصل في القرارات الإدارية أنّها غير توقيفية أي الطعن القضائي في القرار الإداري لا يؤثر على سريان مفعول هذا الأخير وإنتاج كافة آثاره القانونية، وهذا من منطلق تمتع القرارات الإدارية بقرينة المشروعية وامتياز الأولوية المؤديان إلى التّنفيد الفوري للقرار الإداري، وعدم جواز إخضاعه لمبدأ وقف التّنفيد. واستثناءً عن هذه القاعدة العامة يمكن للمدعي أن يطلب وقف تنفيذ القرار الصادر عن السلطات الإدارية التقليدية كإجراء تحفظي إلى غاية الفصل في موضوع الدعوى،⁴³¹ وفقاً للشروط الآتية:

- أن يتزامن طلب وقف التّنفيد مع رفع دعوى الإلغاء.
- ألا يكون قرار وقف التّنفيد منافي للنّظام العام.
- أن يكون من شأن تنفيذ القرار التّسبب في أضرار يصعب استدراكها وإصلاحها لاحقاً، أي تحقق عنصر الاستعجال.⁴³²

هذا وقد نصّ المشرع الجزائري صراحة على استبعاد مبدأ وقف تنفيذ القرار الإداري كأصل عام بموجب المادة 839 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية،⁴³³ وبين شروط وإجراءات المطالبة بوقف التّنفيد على وجه الاستثناء⁴³⁴، بتقرير من السّطة التقديرية للقاضي الإداري وفقاً لظروف وملبسات كل قضية، باعتبار مبدأ وقف التنفيذ من ضمانات الدّفاع التي يتمتع بها الأشخاص في مواجهة السّطات الإدارية التي تتمتع بامتيازات السّطة العامة.⁴³⁵

⁴³¹ - منصور داود، المرجع السابق، ص 352.

⁴³² - بزغيش بوبكر، المرجع السابق، ص 223.

⁴³³ - المادة 839 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، تنص على: "لا توقف الدعوى المرفوعة أمام المحكمة الإدارية، تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك".

⁴³⁴ - المواد 834 - 835 - 836 و 837 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

⁴³⁵ - منقور قويدر، المرجع السابق، ص 62.

أما عن نطاق تكريس مبدأ وقف تنفيذ قرارات السلطات الإدارية المستقلة، فبالرجوع إلى النصوص القانونية المنظمة والمنشئة لمختلف سلطات الضبط في الجزائر، يتبين اتجاه معظمها إلى استبعاد تطبيق المبدأ صراحة، وأجازته القلة القليلة من النصوص وأغفلته أخرى، رغم خطورة القرارات التي تصدرها وحساسية القطاعات التي تنظمها.

- استبعاد وقف تنفيذ قرارات بعض سلطات الضبط صراحة

من بين النصوص القانونية التي استبعدت تطبيق مبدأ وقف التنفيذ صراحة، نص المادة 17 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية التي تقضي بـ: "يجوز الطعن في قرارات مجلس سلطة الضبط أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد ابتداءً من تاريخ تبليغها وليس لهذا الطعن أثر موقف"⁴³⁶، ونص المادة 65 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض التي تنص على: "يكون النظام الصادر والمنشور كما هو مبين بالمادة 64 أعلاه، موضوع طعن بالإبطال يقدمه الوزير المكلف بالمالية أمام مجلس الدولة، ولا يكون لهذا الطعن أثر موقف". غير أن المشرع لم يحدد أثر الطعن في القرارات الفردية المتخذة بموجب المادة 62 والمتعلقة بصلاحيات مجلس النقد والقرض والتي يطعن فيها أمام مجلس الدولة خلال 60 يوما من تاريخ تبليغ القرار، الأمر الذي يبين اختلاف موقف المشرع الجزائري من مبدأ وقف التنفيذ بالنسبة للقرارات الصادرة عن نفس سلطة الضبط.

كما تنص المادة 117 من الأمر 03-11 على ما يلي: "... تكون قرارات اللجنة المصرفية المتعلقة بتعيين قائم الإدارة مؤقتاً أو المصفي، والعقوبات التأديبية وحدها قابلة للطعن القضائي... تكون الطعون من اختصاص مجلس الدولة وهي غير موقفة التنفيذ". وهذا رغم خطورتها وصعوبة استدراك وإصلاح آثارها، الأمر الذي جعل مجلس الدولة في بعض القرارات يتجاهل هذا الاستثناء ويحتكم إلى القواعد العامة، أي يقرر وقف التنفيذ وفقاً للسلطة التقديرية التي يتمتع بها.⁴³⁷

⁴³⁶ - وهذا راجع إلى عدم تمتع هذه اللجنة بسلطة توقيع الجزاءات التي تعود للوزير المكلف بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

⁴³⁷ - فتحي وردية، وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، يومي 23 و24 ماي/ 2007، ص 332.

بالإضافة إلى ما سبق عمل المشرع أيضا على استبعاد الأثر الموقوف للطعن بالنسبة للقرارات الصادرة عن الوكالتين المنجميتين⁴³⁸، رغم خطورة النشاط المنجمي والقرارات المتصلة به.

- إجازة مبدأ وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط صراحة

يكرّس مبدأ وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة بصريح النص بالنسبة لكل من لجنة تنظيم ومراقبة عملية البورصة، ومجلس المنافسة على النحو الذي يتبين فيما يلي:

- بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة حولها القانون ممارسة عدّة وظائف تنظيمية ورقابية وقمعية، واتخاذ قرارات تأديبية تخضع لرقابة المشروعية أمام مجلس الدولة، وإذا كان المشرع قد عبر صراحة عن إمكانية وقف تنفيذ اللوائح والأنظمة الصادرة عن اللجنة بموجب المادة 33 من المرسوم التشريعي رقم 93-10⁴³⁹، فإنّه لم يحدد موقفه من القرارات التأديبية⁴⁴⁰ رغم خطورتها، أمّا عن القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة، فقد كرّس المشرع وقف تنفيذ قراراته المتعلقة بالممارسات المنافسة للمنافسة والتي يؤول الاختصاص بشأنها إلى الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة، وفقا للفقرة 2 من المادة 63 من الأمر رقم 03-03 التي تنص على أنّه: "لا يترتب على الطعن لدى مجلس قضاء الجزائر أي أثر موقوف لقرارات مجلس المنافسة، غير أنّه يمكن لرئيس مجلس قضاء الجزائر في أجل 15 يوما أن يوقف تنفيذ التدابير⁴⁴¹ المنصوص عليها في المادتين 45-46 أعلاه،

438 - المادة 48 من القانون رقم 01-10 المتضمن القانون المنجمي، المرجع السابق.

439 - تنص المادة 33 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 03-04 المتعلق ببورصة القيم المنقولة على: "يمكن في حالة حصول طعن قضائي أن يؤمر بتأجيل تنفيذ أحكام اللائحة إذا كانت هذه الأحكام ممّا يمكن أن ينجر عليه نتائج واضحة الشدّة أو طرأت وقائع جديدة بالغة الخطورة منذ نشرها".

440 - المادة 57 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المعدل والمتمم، نفس المرجع.

441 - تتمثل التدابير التي يتخذها مجلس المنافسة في:

- أوامر معلّلة ترمي إلى وضع حد للممارسات المقيدة للمنافسة.

اتخاذ عقوبات مالية في حال عدم تنفيذ الأوامر.

نشر قرار أو مستخرج من القرار أو توزيعه أو تعليقه. " نقلا عن: منقور قويدر، المرجع السابق، ص 63.

الصادر عن مجلس المنافسة عندما تقتضي بذلك الظروف والوقائع الخطيرة...." والمتمثلة أساسا في عنصر الاستعجال وأضرار لا يمكن استدراكها وإصلاحها لاحقا في حالة تنفيذ القرار.

- موقف المشرع السلبي من مبدأ وقف تنفيذ قرارات بعض سلطات الضبط

تتجلى سلبية موقف المشرع الجزائري من مبدأ وقف تنفيذ قرارات بعض السلطات الإدارية المستقلة عن طريق عدم الإفصاح عن تطبيق المبدأ من عدمه، الأمر الذي يجعل القاضي يحتكم للقواعد العامة التي تضمنها قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁴⁴²، وهو شأن كل من لجنة ضبط الكهرباء والغاز ولجنة الإشراف على التأمينات، حيث تنص المادة 139 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات على: "يجب أن تكون قرارات لجنة الضبط مبررة ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي لدى مجلس الدولة"، بالإضافة إلى نص المادة 150 من نفس القانون والتي تقضي: "يجب أن تكون العقوبات مبررة، ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي"، وهكذا اكتفى المشرع بالتأكيد على خضوع قرارات اللجنة لرقابة المشروعية أمام الجهات القضائية المختصة المتمثلة في المحكمة الإدارية للاستئناف لمدينة الجزائر بدل مجلس الدولة وفقا للقانون العضوي رقم 11-22 المشار إليه سابقا.

أما عن لجنة الإشراف على التأمينات ووفقا للمادة 2/213 من القانون رقم 04-06 المعدل والمتمم للأمر رقم 07-95 المتعلق بالتأمينات: "تكون قرارات لجنة الإشراف على التأمينات فيما يخص تعيين المتصرف المؤقت قابلة للطعن أمام مجلس الدولة (المحكمة الإدارية للاستئناف لمدينة الجزائر العاصمة حاليا). وهكذا يكون المشرع قد حدّد طبيعة القرارات القابلة للطعن القضائي دون أن يبين الأثر الموقوف للطعن بالنسبة للقرارات الصادرة عن كل من لجنة الكهرباء والغاز ولجنة الإشراف على التأمينات، مع الإشارة إلى أهمية وقف تنفيذ هذه القرارات بالنسبة للمتعاملين الاقتصاديين باعتباره من الضمانات التي يتمتعون بها، في مواجهة الصلاحيات والسلطات الواسعة التي منحت لسلطات الضبط، مما يستوجب تعميم مبدأ وقف التنفيذ بالنسبة لجميع السلطات الإدارية المستقلة.

⁴⁴² -المواد 833-834-835، من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25-02-2008 المتضمن قانون الإجراءات

المدنية والادارية (الجريدة الرسمية عدد21).

الخاتمة:

فرضت العولمة على الدول تحيين آلياتها المؤسسية والقانونية مع مقتضيات الحوكمة، وتجاوز سلبيات الإدارة التقليدية لعدم مسايرتها للتطورات السريعة التي تعرفها الأسواق والاتصالات والعلوم، وأساليب التسيير والأدوات المالية، وهكذا نشأت السلطات الإدارية المستقلة أو سلطات الضبط لتعبر عن تطور دور وظيفة الدولة التي انتقلت من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة التي لم تعد تتدخل في المجال الاقتصادي والمالي إلا لتحديد المقاييس القانونية، ووضع قواعد اللعبة الاقتصادية وتنظيم علاقة المتنافسين فيما بينهم، وكذا علاقاتهم بالمستهلكين بوضع حد للممارسات المنافية للمنافسة في السوق، ولهذا الغرض نشأت سلطات الضبط في الدول الأنجلوسكسونية وتحديدا في الولايات المتحدة الأمريكية تحت مصطلح الوكالات المستقلة لتنتشر تدريجيا عبر كافة دول العالم المعاصر، وإن اختلفت أسباب نشأتها من دولة لأخرى، فهي تشترك جميعها في إيجاد نوع من التوازن ضمن اختلافات اقتصاد السوق، وحماية مبدأ المنافسة الحرة، حيث يترك للأفراد حرية استغلال الأنشطة الاقتصادية والمالية ويقتصر دور الدولة على تنظيم ممارسة النشاط ورقابته بموجب نظام مؤسسي جديد ليضبط اختلافات السوق، وحماية المستهلك والمتعامل الاقتصادي خاصة، بفضل تميزها بخاصية الحياد والاستقلالية والفعالية والتخصص التي تفتقدها الإدارة الكلاسيكية، والصلاحيات الواسعة التي تتمتع بها والتي تعود في الأصل إلى السلطات الأساسية في الدولة، فخولت سلطة وضع الأنظمة وسلطة المراقبة وسلطة التحقيق في المخالفات، وسلطة توقيع الجزاءات وفض النزاعات تحت رقابة السلطة القضائية.

هذا، وقد ثار جدلا فقهيا ودستوريا وقضائيا حول دستورتها أولا، ودستورية الصلاحيات المخولة لها ثانيا، انتهى لصالحها باعتبارها من أجهزة الدولة ومؤسساتها، أسندت لها وظيفة المحافظة على النظام العام الاقتصادي ووضع نوع من التوازن لاختلالات السوق، المهمة التي عجزت الإدارة الكلاسيكية عن

القيام بها لافتقادها للمقومات الأساسية لوظيفة الضبط. فهي لا تخضع لا للرقابة الإدارية ولا للرقابة الوصائية ولا تخضع لمبدأ التدرج الهرمي الذي يميز الإدارة التقليدية، وليست هيئات استشارية ولا مرافق عامة.

وظهرت السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر بعد دستور 1989 الذي انتقلت بموجبه من النظام الاشتراكي إلى نظام اقتصاد السوق، ونشأت على مراحل بمساهمة مجموعة من العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والدولية، لتشمل مجال الإعلام والاتصالات وحماية الحقوق والحريات وبرزت خاصة، في المجال الاقتصادي والمالي، كالكهرباء والغاز والمحروقات والمناجم والنقل والمياه والتأمينات، والبورصة والنقد والقرض... الخ غير ان هذه السلطات لم تصل بعد في فعاليتها إلى مرتبة فعالية سلطات الضبط في الدول المتقدمة، بسبب عدم انسحاب السلطة التنفيذية الفعلي من النشاط الاقتصادي ومراقبته، مما يحد من استقلاليتها وفعاليتها، وهو الأمر الذي يرجع بدوره إلى خصوصية النظام الاقتصادي في الجزائر الذي لا يزال في مرحلة انتقالية من النظام الاشتراكي إلى النظام الليبرالي، بسبب الاعتماد شبه الكلي على المحروقات وكثرة الإنفاق العمومي على التعليم والصحة والسكن والضمان الاجتماعي، ناهيك عن سياسة دعم الأسعار التي تخل بمبدأ المنافسة الحرة باعتبارها الوظيفة الأساسية لسلطات الضبط، كلها عوامل جعلت الجزائر من الدول التي تحاول التوفيق بين ضرورة الدخول إلى نظام اقتصاد السوق من جهة، والحفاظ على المكتسبات الاجتماعية التي يعتبرها الشعب من الثوابت الوطنية غير القابلة للتنازل من جهة أخرى، وهي ذات العوامل التي تعيق وظيفة الضبط الاقتصادي التي تقتضي الاستقلالية عن السلطة التنفيذية وتجنب الاعتبارات الاجتماعية وتكريس مبدأ المنافسة الحرة.

قائمة المراجع باللغة العربية أولاً: النصوص القانونية والتنظيمية

- النصوص القانونية:

1. دستور 1996 الذي وافق عليه الشعب في استفتاء 1996/11/28 وتم نشره بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 1996/12/07، جريدة رسمية، عدد 76، المعدل بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 2008/11/15، جريدة رسمية، عدد 63 المعدل بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06/03/06 جريدة رسمية، عدد 14.
2. القانون العضوي رقم 12-05 المؤرخ في 2012/01/12 المتعلق بالإعلام، جريدة رسمية، عدد 02.
3. القانون العضوي رقم 16-11 المؤرخ في 2016/08/25 المتضمن إنشاء الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، جريدة رسمية، عدد 50.
4. القانون العضوي رقم 19-07 المؤرخ في 2019/09/14 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، جريدة رسمية، عدد 55.
5. القانون العضوي رقم 19-08 المؤرخ في 2019/19/14 المتعلق بنظام الانتخابات، جريدة رسمية، عدد 55.
6. القانون العضوي رقم 22-11 المؤرخ في 2022/06/09 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 1998/05/30 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته، جريدة رسمية، عدد 41.
7. القانون رقم 89-12 المؤرخ في 1989/07/05 المتعلق بالأسعار، جريدة رسمية، عدد 29.

8. القانون رقم 01-90 المؤرخ في 14/04/1990 المتعلق بالنقد والقرض، جريدة رسمية، عدد 16.
9. الأمر رقم 01-09 المؤرخ في 22/07/2009 المتضمن القانون التكميلي لسنة 2009، جريدة رسمية، عدد 44.
10. قانون رقم 07-90 المؤرخ في 03/04/1990 المتعلق بالإعلام، جريدة رسمية، عدد 14.
11. القانون رقم 22-90 المؤرخ في 18/08/1990 المتعلق بالسجل التجاري، جريدة رسمية، عدد 36 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 14-91 المؤرخ في 14/09/1991 جريدة رسمية، عدد 43.
12. المرسوم التشريعي رقم 10-93 المؤرخ في 23/03/1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، جريدة رسمية، عدد 34، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 04-03 المؤرخ في 17/02/2003، جريدة رسمية، عدد 11.
13. المرسوم التشريعي رقم 12-93 المؤرخ في 05/10/1993 المتعلق بالإستثمار، جريدة رسمية، عدد 64.
14. المرسوم التشريعي رقم 13-93 المؤرخ في 26/10/1993 المعدل والمتمم للقانون رقم 07-90 المتعلق بالإعلام، جريدة رسمية، عدد 69.
15. المرسوم التشريعي رقم 08-94 المؤرخ في 26/05/1994 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 1994، جريدة رسمية، عدد 33.
16. الأمر رقم 06-95 المؤرخ في 25/01/1995 المتعلق بالمنافسة، جريدة رسمية، عدد 09.
17. الأمر رقم 07-95 المؤرخ في 25/07/1995 المتعلق بالتأمين، جريدة رسمية، عدد 13، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 06-04 المؤرخ في 12/03/2006 مكرر 15.

18. القانون رقم 2000-06 المؤرخ في 2000/12/23 المتضمن قانون المالية لسنة 2001، جريدة رسمية، عدد 80.
19. الأمر رقم 01-01 المؤرخ في 2001/02/27 المعدل والمتمم للقانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، جريدة رسمية، عدد 14.
20. القانون رقم 01-01 المؤرخ في 2001/07/03، المتضمن قانون المناجم، جريدة رسمية، عدد 35، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 02-07 المؤرخ في 2007/01/01، جريدة رسمية، عدد 16.
21. القانون رقم 01-13 المؤرخ في 2001/08/07 المتعلق بنوعية وتنظيم النقل البري، جريدة رسمية، عدد 44، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 10-13 المؤرخ في 2010/12/29، جريدة رسمية، عدد 80، والقانون رقم 09-11 المؤرخ في 2011/06/05، جريدة رسمية، عدد 32.
22. القانون رقم 01-02 المؤرخ في 2002/02/05 المتعلق بالكهرباء ونقل الغاز بواسطة القنوات، جريدة رسمية، عدد 08.
23. القانون رقم 02-11 المؤرخ في 2002/12/24 المتضمن قانون المالية لسنة 2003، جريدة رسمية، عدد 86.
24. القانون 03-03 المؤرخ في 2003/07/19 المتعلق بالمنافسة، جريدة رسمية، عدد 43.
25. الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 2003/07/19 الملغى للأمر رقم 95-06 المتعلق بالمنافسة، جريدة رسمية، عدد 42.
26. الأمر رقم 03-04 المؤرخ في 2003/07/19 المتعلق بالقواعد العامة المطبقة على عمليات استيراد البضائع وتصديرها، جريدة رسمية، عدد 43.

27. الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26/08/2003 الملغي للقانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، جريدة رسمية، عدد 52.
28. الأمر رقم 05-01 المؤرخ في 06/02/2005 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها، جريدة رسمية، عدد 08.
29. القانون رقم 05-07 المؤرخ في 28/04/2005 المتعلق بالمحروقات، جريدة رسمية، عدد 50، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 06-10 المؤرخ في 29/07/2006، جريدة رسمية، عدد 48، والقانون رقم 13-01 المؤرخ في 20/02/2013، جريدة رسمية، عدد 11.
30. القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04/08/2005 المتعلق بالمياه، جريدة رسمية، عدد 60، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 08-03 المؤرخ في 13/01/2008، جريدة رسمية، عدد 04، والأمر رقم 09-02 المؤرخ في 13/01/2008، جريدة رسمية، عدد 44.
31. القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، جريدة رسمية، عدد 49، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 10-05 المؤرخ في 26/08/2010، جريدة رسمية، عدد 50، والقانون رقم 11-14 المؤرخ في 02/08/2011، جريدة رسمية، عدد 44.
32. الأمر رقم 07-01 المؤرخ في 03/01/2007 المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، جريدة رسمية، عدد 16.
33. القانون رقم 08-12 المؤرخ في 25/07/2008 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، جريدة رسمية، عدد 36.
34. القانون رقم 09-04 المؤرخ في 09/08/2009 المتضمن القواعد الخاصة بالوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجية الإعلام والاتصال ومكافحتها، جريدة رسمية، عدد 47.

35. الأمر رقم 04-09 المؤرخ في 27/08/2009 المتعلق باللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، جريدة رسمية، عدد 49.
36. الأمر رقم 04-10 المؤرخ في 26/08/2010 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، جريدة رسمية، عدد 50.
37. القانون رقم 05-10 المؤرخ في 15/08/2010 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، جريدة رسمية، عدد 46.
38. القانون رقم 04-14 المؤرخ في 14/02/2014 المتعلق بالنشاط السّمي البصري، جريدة رسمية، عدد 16.
39. القانون رقم 05-14 المؤرخ في 24/02/2014 المتضمن قانون المناجم، جريدة رسمية، عدد 18.
40. القانون رقم 04-15 المؤرخ في 01/02/2015 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، جريدة رسمية، عدد 06.
41. القانون رقم 13-16 المؤرخ في 03/11/2016 المحدد لتشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفية تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، جريدة رسمية، عدد 65.
42. القانون رقم 10-17 المؤرخ في 11/10/2017 المعدل والمتمم بالأمر رقم 03-11 المتعلق بالقرض والنقد، جريدة رسمية، عدد 57.
43. القانون رقم 04-18 المؤرخ في 10/05/2018 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، جريدة رسمية، عدد 27.
44. القانون رقم 11-18 المؤرخ في 02/07/2018 المتعلق بالصحة، جريدة رسمية، عدد 46.

45. القانون رقم 07-22 المؤرخ في 2022/05/05 المتعلق بالتقسيم القضائي، جريدة رسمية، عدد

32.

- النصوص التنظيمية:

1. المرسوم الرئاسي رقم 93-252 المؤرخ في 1993/10/26 المتعلق بحل المجلس الأعلى للإعلام،

جريدة رسمية، عدد 69.

2. المرسوم الرئاسي رقم 96-44 المؤرخ في 1996/01/17 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المنافسة، جريدة

رسمية، عدد 05.

3. المرسوم الرئاسي رقم 96-113 المؤرخ في 1998/03/23 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية جريدة

رسمية، عدد 20.

4. المرسوم الرئاسي رقم 99-77 المؤرخ في 1992/02/22 المتضمن إنشاء المرصد الوطني لحقوق

الإنسان، جريدة رسمية، عدد 15.

5. المرسوم الرئاسي رقم 99-170 المؤرخ في 1999/08/02 المتضمن إلغاء مؤسسة وسيط

الجمهورية، جريدة رسمية، عدد 52.

6. المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 2006/11/22 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من

الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، جريدة رسمية، عدد 74.

7. المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 2015/09/16 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية

وتقويضات المرفق العام، جريدة رسمية، عدد 50.

8. المرسوم الرئاسي رقم 15-261 المؤرخ في 08/10/2015 يحدد تشكيلة وتنظيم وكيفيات سير الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجية الإعلام والاتصال ومكافحتها، جريدة رسمية، عدد 53.

9. المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 15/02/2020 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية ، جريدة رسمية، عدد 09.

10. المرسوم الرئاسي رقم 20-163 المؤرخ في 23/06/2020 المتضمن تعيين أعضاء الحكومة المعدل والمتمم، جريدة رسمية، عدد 37.

11. المرسوم الرئاسي رقم 01-71 المؤرخ في 25/03/2001 المتعلق باللجنة الوطنية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، جريدة رسمية، عدد 18.

12. المرسوم التنفيذي رقم 94-175 المؤرخ في 13/06/1994 يتضمن تطبيق المواد 21 - 22-29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23/05/1993 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، جريدة رسمية، عدد 41.

13. المرسوم التنفيذي رقم 98-170 المؤرخ في 20/05/1998 المتعلق بالآتوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، جريدة رسمية، عدد 34.

14. المرسوم التنفيذي رقم 03-37 المؤرخ في 13/01/2003 يحدد مبلغ الإتاوة المطبقة على المتعاملين، أصحاب تراخيص إنشاء واستغلال شبكات المواصلات السلكية واللاسلكية و/أو تقديم الخدمات السلكية واللاسلكية، جريدة رسمية، عدد 04.

15. المرسوم التنفيذي رقم 04-331 المؤرخ في 18/10/2004 المتضمن تنظيم نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها، جريدة رسمية، عدد 66.

16. المرسوم التنفيذي رقم 08-13 المؤرخ في 09/04/2008 يوضح مهام لجنة الإشراف على التأمينات، جريدة رسمية، عدد 20.
17. المرسوم التنفيذي رقم 08-303 المؤرخ في 27/09/2008 المحدد لصلاحيات وقواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، جريدة رسمية، عدد 56.
18. المرسوم التنفيذي رقم 11-241 المؤرخ في 10/07/2011 المتعلق بتنظيم مجلس المنافسة وسيره، جريدة رسمية، عدد جريدة رسمية، عدد 39.
19. المرسوم التنفيذي رقم 12-109 المؤرخ في 06/03/2012 المحدد لتنظيم السلطة المنظمة للنقل الحضري وسيرها ومهامها، جريدة رسمية، عدد 15.
20. المرسوم التنفيذي رقم 15-808 المؤرخ في 06/12/2015 المحدد لمهام الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري وتنظيمها وسيرها، وكذا القانون الأساسي لمستخدميها، جريدة رسمية، عدد 67.
21. المرسوم التنفيذي رقم 18-163 المؤرخ في 14/06/2018 المتضمن إلغاء المرسوم التنفيذي رقم 08-303 المؤرخ في 27/09/2008 المحدد لصلاحيات وقواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، عدد 36.
22. المرسوم التنفيذي رقم 18-202 المؤرخ في 05/08/2018 المحدد لكيفيات وإجراءات منح التراخيص المنجمية، جريدة رسمية، عدد 49.
23. المرسوم التنفيذي رقم 20-867 المؤرخ في 24/09/2020 المحدد لصلاحيات وزير المناجم، جريدة رسمية، عدد 58.

24. المرسوم التنفيذي رقم 19-190 المؤرخ في 2019/07/03 يحدد مهام الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية وتنظيمها وسيرها، جريدة رسمية، عدد 43، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 20-391 المؤرخ في 2020/09/19، جريدة رسمية، عدد 78.

ثانيا: المؤلفات العامة

1. الطاهر لطرش، تقنيات البنوك، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 6، الجزائر، 2007.
2. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، منشأة المعارف، مصر، 2008.
3. عمار بوضياف، القرار الإداري (دراسة تشريعية قضائية فقهية)، طبعة 1، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2004.
4. عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية (1962 - 2000)، دار ربحانة، الجزائر، طبعة 1، 2000.
5. محفوظ لعشب، الوجيز في القانون المصرفي الجزائري، طبعة 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
6. محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2005.
7. محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية، الكتاب الأول (القرار الإداري)، دار النهضة العربية، مصر، 2012.

ثالثا: المؤلفات المتخصصة

1. قيورس محمد، الضوابط القانونية للحرية التنافسية في الجزائر، دار هومة، الجزائر، 2015.
2. وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، 2011.
3. عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، مصر، 2000.

رابعا: الرسائل العلمية

1. منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون الأعمال، جامعة محمد خيضر، بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2015.
2. منقور قويدر، السلطات الإدارية المستقلة المعنية بضبط التوازن بين مصالح المتعاملين الاقتصاديين وحقوق المستهلكين، أطروحة دكتوراه، جامعة وهران2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016/2015.
3. مزودي عبد الحق، سلطات الضبط المستقلة في الجزائر والمغرب (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، تخصص النشاط الإداري والمسؤولية الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تبسة، 2018/2017.
4. زين العابدين بلماحي، النظام القانوني للسلطات المستقلة -دراسة مقارنة-، أطروحة دكتوراه، تخصص القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2016/2015.
5. عزاوي عبد الرحمان، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2007.

6. إلهام خرشي، السّطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه علوم في القانون العام، جامعة سطيف، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2015/2014.
7. محمد شريف كتو، الممارسات المنافسة للمنافسة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة نيزي وزو، 2005.
8. وليد محمد الشناوي، الدور التنظيمي في المجال الاقتصادي، أطروحة دكتوراه في الحقوق، قسم القانون العام، جامعة المنصورة، مصر، 2008.
9. قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة ضبط البريد والمواصلات، نموذجين، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، كلية الحقوق، تلمسان، 2010/2009.
10. حفيظة زوار، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة كسلطة إدارية مستقلة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2004/2003.
11. بليل مونية، سلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2004/2003.
12. نوبال لزهري، المركز القانوني للجنة ضبط الكهرباء والغاز في الجزائر، رسالة ماجستير في القانون الإداري، تخصص فرع الإدارة العامة وإقليمية القانون، جامعة منتوري، قسنطينة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2012/2011.
13. إملول ريمة، المركز القانوني لسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، رسالة ماجستير في القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013/2012.

14. رحموني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حاج لخضر، باتنة، 2012/2013.
15. حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، كلية الحقوق، بومرداس، 2006.
16. حسن ناصر ظاهر، الرقابة على دستورية القوانين، رسالة ماجستير في القانون العام، الأكاديمية العربية المفتوحة، الدانمارك، 2008.
17. تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عملية البورصة ومراقبتها، رسالة ماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو.
18. سليم شيهوب، سلطات الضبط الاقتصادي في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، 2009.
19. بركات جوهر، نظام المنازعات المتعلقة بنشاط سلطات الضبط الاقتصادي، رسالة ماجستير في القانون العام، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007.
20. سلطان عمار، الطبيعة القانونية لمجلس المنافسة، رسالة ماجستير، فرع الإدارة العامة وإقليمية القانون، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري قسنطينة، 2010/2011.
21. عبدش ليلي، اختصاص منح الاعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة، رسالة ماجستير في القانون، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010.

خامسا: المقالات

1. بن لطرش موني، السلطات الإدارية في المجال المصرفي وجه جديد للدولة، مجلة إدارة المدرسة الوطنية للإدارة، الجزائر، العدد 02، 2002.
2. عز الدين عيساوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة، مآل الفصل بين السلطات، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 03، العدد 04، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2008.
3. بوعلام بن سماعلي، السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 04، العدد 04، جامعة عاشور زيان، الجلفة، الجزائر، 2019.
4. لباد ناصر، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة إدارة، العدد الأول، 2001.
5. محمد الهادي بن زيطة، نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة، مجلة دراسات قانونية، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، العدد الأول، جانفي 2008.
6. كتو محمد الشريف، حماية المستهلك من الممارسات المناهضة للمنافسة، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 23، الجزائر، 2002.
7. عائشة فارح، المركز القانوني لسلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية على ضوء القانون رقم 04-18، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، العدد 02، سبتمبر 2019.
8. بوالحضر نورة، الطابع التجاري لوكالتي المحروقات ووكالتي المناجم، آلية للضبط الاقتصادي، مجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحي فارس، المدية، 2017.

9. قرومي حميد، مشاريع تنمية قطاع النقل في الجزائر والمشاكل التي تواجهها، مجلة دفاتر اقتصادية، المجلد 06، العدد 01، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2010.

10. الكاهنة أرزيل، دور لجنة الإشراف على التأمينات في ضبط سوق التأمين، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 48، العدد 01، 2011.

11. سعيود محمد الطاهر، دور الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية في ظل أحكام القانون رقم 18-11 المتعلق بالصحة، مجلة القانون الدولي والتنمية، المجلد 08، العدد 02، (عدد خاص)، نوفمبر 2020.

12. بوقندورة عبد الحفيظ، الرقابة القضائية على منازعات مجلس المنافسة وحق الطعن، مجلة المفكر، المجلد 12، العدد 01، كلية الحقوق، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، 2017.

13. عمار بوضياف، المعيار العضوي وإشكالاته القانونية في ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دفاتر السياسة والقانون، العدد 05، جوان 2011.

سادسا: الملتقيات

1. حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، بتاريخ 23 و 24 ماي 2007، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية.

2. أوباية مليكة، اختصاص منح الاعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة، أشغال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 23 و 24 ماي 2007.

3. ماديو ليلي، تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 23 و 24 ماي 2007.

4. لخضاري أعمر إجراءات الطعن في قرارات مجلس المنافسة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، يومي 23 و 24 ماي، 2007.

5. بزغيش أبو بكر، خصوصية إجراءات الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، أشغال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، يومي 23 و 24 ماي، 2007.

6. فتحي وردية، وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد لرحمان ميرة، بجاية، يومي 23 و 24 ماي 2007.

قائمة المراجع باللغة الأجنبية:

A) Les ouvrages :

1. Zouaïmia Rachid, Les autorités administratif indépendantes et régulation économique en Algérie, Revue IDARA, N°-28, 2004.
2. Pierre Bauchet, Régulation et Mondialisation, l'harmattan, France, 2007.
3. Gentot Michel, Les autorités Administratives indépendantes, 2^{ème} édition, Paris, Montchrestien, 1994.
4. Laurence calandri, Recherche sur la notion de régulation en droit administratif français, LGDJ, France, 2008.
5. René Chapus, Droit administratif général, Montchrestien, 9^{ème} édition, T1, 1995.

6. Zouaïmia Rachid, Les autorités de régulation indépendante, Belkeiss édition, Alger, 2013.
7. Zouaïmia Rachid, Les instruments juridique de la régulation économique en Algérie, Alger, édition Belkeiss, 2012.
8. Thomasset-Pierre Sylvie, L'autorité de régulation boursière face aux garantie processuelles fondamentales, LGDJ, Paris, 2003.
9. André délaubadere, Venezia (J C) Gaudemet (y) Traite de droit Administratif, LGDJ, Paris, France, 1990.
10. André Morin, Droit administratif, 2^{ème} édition, Académie d'Aix-Marseille, 1999.
11. Michet Gentot, Les autorités administratives indépendantes, 1^{ère} éditions, Paris, France, 1991.
12. Zouaïmia Rachid, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, édition Houma, Berti, Alger, 2005.
13. Zouaïmia Rachid, Le droit de la concurrence, édition Belkeise, Alger, 2012.
14. Martin collet, Le control juridictionnel des actes des autorités Administratives indépendante, Librairie général de droit et jurisprudence, Paris, 2003.
15. Didier Truchet, Droit administratif, Presses universitaire de France, France, Août, 2009.

B) Les Articles :

1. Khalloufi Rachid, Les institutions de régulation, Revue Algérienne des sciences juridiques et économiques, V. 41, N°-02, 2003.
2. Trari Tani Mostefa, Gouvernance et régulation, in Revue, Droit société et pouvoir, (actes du colloque national sur les indicateurs de la bonne gouvernance et ses applications, 06 -07 Avril 2011, N°-01, 2012.
3. Armand Haquet, Le pouvoir réglementaire des autorités administrative indépendantes réflexion sur son objet et sa légitimité, Revue droit public, N°-02, 01 Mars 2008.
4. Dib Saïd, La nature du contrôle juridictionnel des actes et la commission bancaire en Algérie, Revue Banque et droit, N°-08, Novembre/décembre 2001.
5. Saliha Bellout Sekhri, Processus de restructuration de Sonelgaz, Echo Sonelgaz, N° spécial, Juillet 2009.

6. Zouaïmia Rachid, Les agences de régulation dans le secteur des hydrocarbures ou les mutations institutionnelles en matière de régulation économique », Revue IDARA, N°-39, 2010.
7. Jaque Chevallier, Réflexion sur l'institution des autorités administrative indépendantes, JCP, 1986.
8. Pierre Sabourin, Les autorités administratives indépendantes une catégorie nouvelle ? AJDA, 1983.
9. Jean-Louis, Autin, Les autorités administratives et la constitution, Revue administrative, 41^{ème} année, N°-244 (Juillet Aout 1988).
10. Catherine Teitgen Colly, Les instances de régulation et la constitution, R.D.P., N°°-01, 1990.
11. Zouaïmia Rachid, Le pouvoir réglementaire des AAI, en Algérie, Act de colloque national sur les autorités administratives indépendantes en Algérie, université de Guelma, 13-14 Novembre 2012.
12. A. Mahiou, Les principes généraux du droit et la constitution, RASJE, N°-03, 1978.
13. Zouaïmia Rachid, Le statut juridique du conseil de la monnaie R.A.S.J.E.P., 2005.
14. Zouaïmia Rachid, Les fonctions répressives des AAI en matière économique, Revue IDARA, N°- 28, 2004.
15. Zouaïmia Rachid, De régime contentieux des AAI en Algérie, Revue IDARA, N°-29, Alger, 2005.

C) Les rapports :

1. John Bell, L'expérience Britannique en matière d'autorité administrative indépendante, Conseil d'état (Rapport public) Les autorités administratives indépendante, EDCE, La documentations Françaises, N°-52, 2001.

الفهرس

1	مقدمة.....
5	المحور الأول: ماهية السّطات الإدارية المستقلة.....
5	أولا: نشأة وتطور السّطات الإدارية المستقلة.....
14	ثانيا: مفهوم السّطات الإدارية المستقلة.....
19	المحور الثاني: نطاق السّطات الإدارية المستقلة في الجزائر.....
19	أولا: السّطات الإدارية المستقلة الناشطة في مجال الإعلام والحريات.....
25	ثانيا: السّطات الإدارية المستقلة الناشطة في المجال المالي.....
30	ثالثا: السّطات الإدارية المستقلة الناشطة في المجال الاقتصادي.....
55	المحور الثالث: الطبيعة القانونية للسّطات الإدارية المستقلة.....
56	أولا: الطابع السلطوي للسّطات الإدارية المستقلة.....
70	ثانيا: الطابع الإداري للسّطات الإدارية المستقلة.....
78	ثالثا: الطابع الاستقلالي للسّطات الإدارية المستقلة.....
104	المحور الرابع: الرّقابة القضائية على السّطات الإدارية المستقلة.....
104	اولا : اختصاص القضاء الإداري كأصل عام.....
108	ثانيا : توزيع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي.....
109	1- اختصاص القاضي الإداري بالنظر في قرارات رفض التّجميعات الاقتصادية.....
110	2- اختصاص القاضي العادي بالنظر في القرارات المنافية للمنافسة.....
113	ثالثا : خصوصية الإجراءات المتبعة في منازعات سلطات الضّبط.....

- 1- الطعن الإداري المسبق لقبول إلغاء قرارات سلطات الضبط 113
- 2- آجال الطعن القضائي في قرار السلطات الإدارية المستقلة 115
- ثالثا : نطاق وقف تنفيذ قرارات السلطات الإدارية المستقلة..... 117
- 1- استبعاد وقف تنفيذ قرارات بعض سلطات الضبط صراحة 118
- 2- إجازة مبدأ وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط صراحة 119
- 3- موقف المشرع السلبي من مبدأ وقف تنفيذ قرارات بعض سلطات الضبط 120
- الفهرس 140