

جامعة عبد الرحمان ميرة _ بجاية _
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم قانون الأعمال

المسؤولية الإدارية في مجال
الضبط الاقتصادي (السلطات الإدارية المستقلة)

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق
فروع القانون العام للأعمال

تحت إشراف الأستاذة:

بن شعلال كريمة

إعداد الطلبة:

- بوقاسم سفيان

- بزوح محمد أمزيان

لجنة المناقشة

-الأستاذ:.....رئيسا

-الأستاذة: بن شعلال كريمة.....مشرفا ومقررا

-الأستاذ:.....ممتحنا

السنة الجامعية 2015/2014

إهداء

إلى كل من أضاء بعلمه عقل غيره أو هدى بالجواب الصحيح حيرة سائله

فأظهر بسماحته تواضع العلماء و برحابته سماحة العارفين

نهدي هذا العمل المتواضع إلى أبويننا اللذان لم يبخلا علينا يوماً بشيء و إلى أمهاتنا

اللتان زودتنا بالحنان و المحبة

نقول لهم: أنتم وهبتمونا الحياة و الأمل و النشأة على شغف الإطلاع والمعرفة

و إلى إخوتنا و أسرتنا جميعاً

ثم إلى كل من علمنا حرفاً أصبح سنا برقه يضيء الطريق أمامنا

بوقاسم سفيان

بزوح محند أمزيان

شكر و عرفان

الشكر الأول و الأخير و الظاهر و الباطن لله سبحانه و تعالى الذي أتانا من العلم ما لم نكن نعلم، و منحنا الصبر و العقل لإتمام هذا العمل.

اعترافا بالود و حفظا للجميل و تقديرا للإمتنان، نتقدم بجزيل الشكر و بأسمى عبارات التقدير و الإحترام للتي نسأل الله أن يجعلها ممن قال فيهم (من المؤمنين رجال صدقوا ما عاهدوا الله عليه ...)الأستاذة المشرفة بن شعلان كريمة، كما نتقدم بجزيل الشكر للتي أمدتنا بيد العون الأستاذة ماتسة لامية، وفاء و تبيلاً.

كما أشكر كل أساتذة قسم الحقوق بجامعة عبد الرحمان ميرة، و كل الأصدقاء الذين زودوني بيد العون من قريب أو بعيد، داعيا المولى عز وجل أن يبلغهم منازل الشهداء ومراتب السعداء و مرافقة الأنبياء.

اللهم اجعلهم ممن قلت فيهم: (الذين تتوفاهم الملائكة طيبين يقولون سلام عليكم ادخلوا الجنة بما كنتم تعملون).

بوقاسم سفيان

بزوح محند أمزيان

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية

ج.ج.ج: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ص: الصفحة

ص ص: من الصفحة إلى الصفحة

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

ر.م.د: رأي المجلس الدستوري

ثانياً: باللغة الفرنسية

Ed : Edition

Ibid. : Au même endroit.

L G D J : Lubrique Générale de Droit et de jurisprudence

N° : Numéro

Op.cit : Ouvrage précité (Référence précédemment cité)

P : Page

P. P : de page à page

J C P :Juris Classen Périodique (la semaine juridique)

مقدمة

كان الإقتصاد الإشتراكي أو الإقتصاد الموجه نموذج المفضل لدى معظم الدول الحديثة الإستقلال، وذلك لضمان التحكم بزمام الأمور السياسية و الإقتصادية و الإجتماعية، إلا أن هذا النموذج القائم على هيمنة الدولة على جميع المجالات أثبتت فشله مع مرور الزمن، لهذا تحتم على هذه الدول اللجوء إلى نظام إقتصادي آخر، والذي يعرف بالنظام الإقتصاد الحرّ أو ما يسميه البعض بإقتصاد السوق القائم على المبادرة الخاصة وحرية الصناعة والتجارة، وهذا ما دفع بالجزائر لتبني هذا النظام.

وتماشيا مع هذا النظام الجديد، قامت الدولة بمجموعة من الإصلاحات الإقتصادية لتكريس إنسحابها من الحقل الإقتصادي لصالح السوق، وذلك بخصوصة المؤسسات العمومية الإقتصادية وفتح المجال للقطاع الخاص لممارسة مختلف النشاطات الإقتصادية وفقا لقواعد السوق. إذن هذه الإصلاحات الإقتصادية ما هي في النهاية إلا إنتقال من دولة الكل، المحتكر الوحيد لوظائف الإستغلال والتسيير والرقابة المكرسة عبر دستور 1976¹، إلى دولة الأقل أو يصطلح عليه بالدولة الضابطة، وهو انتقال عززه دستور 1996² بإقراره لمبادئ أساسية على غرار حرية الصناعة والتجارة، حماية الملكية الخاصة، إلى جانب إزدواجية النظام القضائي. وبذلك انسحبت الدولة من الحقل الإقتصادي، غير أن انسحابها لم يكن مطلقا، إذ كان على السلطة العامة أن تتدخل من أجل تأطير آلياته وذلك قصد مراعاة مقتضيات المرفق العام والمصلحة العامة الإقتصادية، إذ لا يمكن ترك السوق دون ضابط، فأسندت مسألة تنظيمه لذاته وللمتعاملين الإقتصاديين، كما احتاج الأمر وضع قواعد أقل شدة وأكثر مرونة، فتمّ اللجوء إلى إنشاء متزايد لهيئات جديدة، تدعى بسلطات الضبط المستقلة بدلاً من الهيئات الإدارية التقليدية وذلك لأداء الوظائف المتعلقة بضبط النشاطات الإقتصادية والمالية.

وتجدر الإشارة إلى أنه ليس للسلطات المستقلة نظام موحد، حيث نجد أن تكوين هذه الهيئات وطريقة تعيين أعضائها، وأيضا إجراءات الطعن في قراراتها، والطرق التي تؤمن إستقلاليتها تختلف من هيئة إلى أخرى، أضف إلى ذلك أن هناك من بين هذه السلطات ما يتمتع بالشخصية المعنوية

1 دستور 21 نوفمبر 1976، المنشور بموجب الأمر رقم 97/76، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر، عدد 94، لسنة 1976

2 دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، لسنة 1996، دار الحديث للكتاب، الجزائر، 2008.

والإستقلال المالي ومنها ما لا يتمتع بها، كما أنّها لا تعتبر لجان استشارية ولا مرافق عامّة وكذلك لا تخضع لأي رقابة إدارية أو وصائية، وبالتالي لا تخضع لمبدأ التدرج الهرمي الذي تتميز به الإدارة والهياكل المكونة لها⁽¹⁾.

خول المشرع بموجب النصوص القانونية المنظمة لهذه السلطات الإدارية المستقلة عدّة مهام وصلاحيات، وهذه السلطات عند قيامها بأعمالها تقوم مسؤوليتها الإدارية، ونقصد بهذه الأخيرة من الناحية اللغوية السؤال والمسائلة، أي الطلب والمطالبة على وجه الواجب واللزوم²، أمّا إصطلاحاً فإن المسؤولية هي " تلك التقنية القانونية التي تتكون أساساً من تدخل إرادي ينتقل بمقتضاه عبء إثبات الضرر الذي وقع على شخص مباشرة بفعل القوانين إلى شخص آخر ينظر إليه على أنّه هو الشخص الذي يتحمل هذا العبء على اعتبار أنّه هو من قام بإلحاق الضرر أن تتسبب في حدوثه " .

لقد إعترف المشرع لمعظم سلطات الضبط المستقلة بالشخصية المعنوية³ ويعود سبب منح المشرع الشخصية المعنوية لهذه السلطات كونه أدرك أهمية ذلك إذ أنها ضرورية من أجل ممارسة وظائفها وتعد إستكمالاً للإستقلاليتها⁴ وهذا على خلاف المشرع الفرنسي الذي لم يعترف لها بهذه الشخصية⁵ إلى في الآونة الأخيرة وللبعض منها.

¹ - بريكة حسام الدين، الرقابة القضائية على أعمال السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص القانون الإداري، شعبة الحقوق، جامعة قصدي مرباح، ورقلة، 2014، ص2.

² - إستثناء مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية ولجنة الإشراف على التأمينات لم يعترف لها بالشخصية المعنوية.

³ - بن زيطة عبد الهادي، نطاق إختصاص السلطات الإدارية المستقلة: "دراسة حالة لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وسلطة الضبط للبريد والمواصلات السلوية واللاسلكية" من أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الإقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، يومي 23-24 ماي 2007، ص171.

⁴ - kheloufi (R) , " les institution de la regulation en droit algérien " , revue IDARA , N 28,2004,P94 .

⁵ -ZOUIMAIA (R) ,droit de la régulation économique .Berti Edition , Alger ,2008 ,p80

يرى الأستاذ "زوايمية راشيد" أن منح الشخصية المعنوية لسلطات الضبط المستقلة وتمتعها بها ليس بعامل حاسم وفعال لقياس درجة الإستقلالية¹ لكن بالرغم من ذلك وبالنظر إلى النتائج المترتبة عنها فإنه يؤثر ويساعد بنسبة معينة على إظهار إستقلاليتها الوظيفي .

ويترتب عن الإعتراف بالشخصية المعنوية المعروفة لهذه السلطات جميع الآثار المترتبة على إكتساب الشخصية المعنوية في القواعد العامة ونذكر أهمها أهلية التقاضي وأهلية التعاقد وتحملها المسؤولية عن أعمالها² .

فطابع الإستقلالية الذي يميزها عن باقي السلطات التقليدية لا يعفيها عن المسؤولية حيث تعتبر عامل أساسي في أداء وظيفتها كون هذه السلطات يجب أن تثبت في أي وقت أن قراراتها أو أي تصرف يصدر عنها مطابق للمصلحة العامة³ لذا يمكن للأشخاص الذين لحقت بهم الأضرار نتيجة القرارات التي تتخذها هذه الهيئات بصددها ممارستها لنشاطها الضبطي بمتابعتها وإثارة مسؤوليتها .

فياترى كيف أطر المشرع المسؤولية الإدارية في مجال الضبط الإقتصادي

¹-TRAORE Seydou," les autorite administratives independantesdotees de la personalite morale, vers une reintegration institutionnelle de la catégorie juridique ?", J. C. P Administratif , fasicule 75 ,N 8-6, 2004, p 20

²- TRAORE Seydou ,op cit,p 20

وللإجابة على هذه الإشكالية عمدنا إلى اتباع المنهج الوصفي التحليلي وذلك عند تبيان أهم السلطات الممنوحة لهذه الهيئات الإدارية المستقلة، وكذلك عند تحليل أهم النصوص القانونية المؤسسة لها والمنظمة لأعمالها وذلك بالإستعانة بالفقه وما تيسر من الإجتهاادات القضائية، ولأن هذه الهيئات إستتساح من النموذج الفرنسي سيتم الإستئناس من حين لآخر بالتجربة الفرنسية، دون أن ترتقي هذه المعالجة لأن تكون دراسة مقارنة.

إذ سنقوم بتقسيم البحث إلى فصلين رئيسيين، حيث سنتناول في الفصل الأول تكريس المسؤولية الإدارية للسلطات الضبط المستقلة، من خلاله نحاول تحديد مدى تكريس القانوني للمسؤولية الإدارية لهذه السلطات (المبحث الأول) وتحديد أعمالها محل المسؤولية (المبحث الثاني).

كما سنتطرق في الفصل الثاني، إلى مظاهر قيام المسؤولية الإدارية لسلطات الضبط المستقلة وذلك من حيث دعوى المسؤولية (المبحث الأول)، ونحدد في النقطة الثانية الإشكالات القانونية لدعوى المسؤولية (المبحث الثاني)

الفصل الأول

مدى تكريس المسؤولية الإدارية في

مجال الضبط الاقتصادي

تعدّ سلطات الضبط الإقتصادي، مؤسسات جديدة من المؤسسات المكونة لجهاز الدولة في الجزائر، فهي لا تكتفي بالتسيير وإنما تراقب وتضبط نشاط معين في المجال الاقتصادي بهدف الحفاظ على توازنه وتختلف هذه الهيئات باختلاف علاقتها مع الدولة خاصة السلطة التنفيذية، فيمكننا القول أنّ الدولة بواسطة هذه الهيئات قد سلكت طريقاً غير مباشر لضبط وتنظيم المجال الاقتصادي.¹

كما أنّ إذا كان المبدأ يقضي بإخضاع هذه السلطات لرقابة القضاء الكامل، فإنّه يعود للاجتهاد القضائي تحديد طبيعة القواعد المطبقة في مجال مسؤوليتها عن قراراتها وذلك انطلاقاً من تحديد طبيعة النشاط الذي يندرج ضمن هذا القرار.

فمسؤولية سلطة الضبط المستقلة لها أهمية بالغة لذا يقتضي علينا أن نتعرض إليها من خلال البحث عن مدى تكريس القانون لها من خلال الأسس التشريعية لها والمسؤولية الإدارية لسلطات الضبط في مواجهة الدستور (المبحث الأول) وتمارس سلطات الضبط المستقلة مجموعة الأعمال والاختصاصات الممنوح لها لتأكيد وظيفتها الضبطية منها اختصاص إصدار القرارات التنظيمية وأخرى فردية تصل إلى حدّ العقوبات الإدارية والتي بها تنثار مسؤولية هذه السلطات (المبحث الثاني).

¹ بريكة حسام الدين، الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط المستقلة، مرجع سابق، ص 04.

المبحث الأول

التكريس القانوني للمسؤولية الإدارية في مجال الضبط الاقتصادي

تستمد المسؤولية الإدارية على أعمال سلطات الضبط المستقلة وجودها من الأساس الذي اعتمده المشرع الجزائري، الذي هو منح الشخصية المعنوية لها، ومن بين النتائج المترتبة عن التمتع بالشخصية المعنوية تحمل هذه الهيئات المسؤولية بسبب الأضرار الناجمة عن نشاطها الرقابي،¹ ويتطلب منا البحث عن أساس المسؤولية الإدارية في التشريع (المطلب الأول) كما سنتطرق إليه مواجهة هذه المسؤولية لدستور (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الأسس التشريعية للمسؤولية الإدارية في مجال الضبط الاقتصادي

تحمل سلطات الضبط المستقلة مميزات ما يجعلها تكيف على أنها هيئات عمومية وطنية وهذه الأخيرة تخضع للمسؤولية الإدارية والرقابة القضائية من طرف مجلس الدولة، وسنرى ذلك من خلال القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه المعدل والمتمم² (الفرع الأول) والنصوص التأسيسية لسلطات الضبط المستقلة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله

كأساس للمسؤولية الإدارية

بالرجوع إلى نص المادة 09 من القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل والمتمم نجد أنها تنص على ما يلي: «يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوي الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية

¹ عبد يش ليلة، اختصاص منح الاعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010، ص 67.

² قانون عضوي رقم 01/98، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر، عدد 37، سنة 1998، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 13/11، مؤرخ في 26 جويلية 2011، ج.ر، عدد 43، لسنة 2011.

الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية. ويختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة»¹.

باستقراء نص المادة أعلاه، يتضح أنّ اختصاص مجلس الدولة كجهة قضائية إدارية محدّدة في ثلاث فئات تكون قراراتها محل دعوى الإلغاء وهي السلطات الإدارية المركزية، الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية دون الإشارة إلى فئة السلطات الإدارية المستقلة. إذ لم يدرج المشرع ما يدل على هذه الهيئات.

ولكن بالعودة إلى الفقرة الثانية من المادة يفهم ضمنا وكأن مجلس الدولة هو المختص تجاه أعمال هذه السلطات الإدارية المستقلة، وذلك على أساس أنّ المشرع الجزائري قد أضاف إلى اختصاص هذا المجلس الفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة. وباعتبار أنّ السلطات الإدارية المستقلة أنشأت بموجب نصوص خاصة أي كلّ سلطة لها قانون خاص بها.²

غير أنّ المجلس الدستوري الجزائري في رأيه الصادر في سنة 2011 بمناسبة نظره في مدى مطابقة القانون العضوي المعدّل والتمّم للقانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، قد ورد عنه ما يلي:

«واعتبارا بالنتيجة، فإنّ اعتماد اختصاصات أخرى لمجلس الدولة بالإحالة إلى "نصوص خاصة" بدون تحديد طابع ومضمون هذه النصوص، يكون المشرع العضوي قد أغفل مجال اختصاصه في هذا الموضوع»، غير أنّه اعتبارا أنّه إذا كانت عبارة "نصوص خاصة" المستعملة من طرف المشرع القصد منها هو نصوص تكتسي نفس طابع القانون، موضوع الإخطار، وأنّ موضوعه ذو علاقة بهذا القانون العضوي، فإنّ الفقرة الأخيرة من المادة 09 المذكورة أعلاه تعدّ مطابقة للدستور شريطة مراعاة هذا التحفظ.

¹ مائسة لامية، الرقابة القضائية على أعمال مجلس المنافسة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون عام، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012، ص 87.

² قانون عضوي رقم 01/98، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدّل والتمّم، سالف الذكر .

بالاستناد إلى الشق الأول من رأي المجلس الدستوري الجزائري المشار أعلاه، يتبين لنا بأن هذا الأخير قد اتخذ موقفا بعدم دستورية أحكام الفقرة الثانية من المادة 09 من القانون العضوي رقم 01/98 السابق الذكر والتي تضمنت عبارة "نصوص خاصة" وذلك نظرا لأنها لم تحدد طبيعة هذه النصوص، باعتبار أنّ اختصاصات مجلس الدولة يتم تحديدها بموجب قانون عضوي طبقا للمادة 153 من الدستور الجزائري.¹

وبما أنّ القانون العضوي أسمى من القانون العادي، وهذا ما أقرّ به المجلس الدستوري في هذا الرأي الصادر عنه.²

ومنه نستخلص أنّ كلّ النصوص التشريعية التي كرّست اختصاصات مجلس الدولة غير دستورية، لاسيما المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي هي مكرّسة بموجب قانون عادي³، حيث يجب أن تلغى لكونها غير مطابقة للدستور.

ولكن بالعودة إلى الشق الثاني من الرأي الدستوري، نجد أنّ المجلس الدستوري قد وضع تحفظا بشأن عبارة "نصوص خاصة" الواردة في المادة 09 السالفة الذكر، بحيث إذا ما فإنّ هذا المجلس سيعدل عن موقفه السابق، أي بمعنى أنّه سيقوم حينئذ بسحب موقفه. وهذا التحفظ يتمثل في أنّه إذا كان مقصود المشرّع من عبارة "نصوص خاصة" نصوص من طبيعة عضوية أي من نفس طبيعة القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق بمجلس الدولة، فإنّ أحكام الفقرة الثانية من المادة 09 تكون دستورية بشرط تقيدها بهذا التحفظ.

غير أنّ مسألة تكييف السلطات الإدارية المستقلة لم يتم بعد حلّها، وذلك لأنّ واقع هذه الهيئات هو عدم وجودها ضمن الهرم التسلسلي للإدارة العامة⁴، وهذا برغم من طبيعتها الإدارية

¹ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، دار الحديث للكتاب، الجزائر، 2008، مرجع سابق.

² رأي رقم 02/ر.م.د/11، مؤرخ في 06 جويلية 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدّل والمتمم للقانون العضوي رقم 01/98، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، مرجع سابق.

³ قانون رقم 08-09، مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر، عدد 21، مؤرخ في 23 أبريل 2008.

⁴ ماتسة لامية، الرقابة القضائية على أعمال مجلس المنافسة، مرجع سابق، ص 88.

مما جعل البعض يرى إمكانية إدراجها ضمن إحدى الفئات المشار إليها في المادة 09 من القانون العضوي رقم 01/98 المتعلق بمجلس الدولة المعدل والتمتم.¹

حتى يكون من المنطقي إخضاعها لرقابة مجلس الدولة، وبما أنّ السلطات الإدارية المركزية، والمنظمات المهنية الوطنية لا تثير أيّ إشكال موضوعي يذكر باستثناء ما يتعلق بتحديد قائمة المنظمات المهنية الوطنية فإنّه فيما يخص الهيئات العمومية الوطنية يطرح إشكال حقيقي يكمن في تحديد هذه الهيئات وذلك نظرا لكون تسمية "الهيئات العمومية الوطنية" تتميز بنوع من العمومية والتجريد لها مفهوما واسعا وفي هذا السياق يرى كل من الأستاذين " زوايمية رشيد" و"خلوفي رشيد" إمكانية إدراج هيئات الضبط الإقتصادي ضمن هذه الفئة الأخيرة ، والذي يسمح بتبرير اختصاص مجلس الدولة برقابة أعمالها.²

وفي الأخير، نستنتج أنّ المشرع الجزائري من خلال تعديله للقانون العضوي رقم 01/98 المتعلق بمجلس الدولة في سنة 2011 بإضافة الفقرة الثانية إلى المادة 09 من هذا القانون لم يحدث أي تغيير فيما يخص الوضعية القانونية للسلطات الضبط الإقتصادي، بل أنه أبقى الوضع كما كان عليه في السابق، مما يعني أنّ مسألة تكييف هذه الهيئات هي إشكال مازال قائما، حيث لم يتم إدراجها ضمن الأشخاص الواردة في الإدارة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية³، ولا في المادة 09 من القانون العضوي 01/98 السابق الذكر، إذ كنا ننتظر من المشرع الجزائري في إطار تعديله لهذا القانون العضوي أن يستدرك مسألة تكييف هذه الهيئات وذلك بإدراجها ضمن الأشخاص المنصوص عليها في المادة 09 من هذا القانون حتى يحسم بذلك هذا الإشكال.⁴

¹ قانون عضوي رقم 01/98، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل والتمتم، مرجع سابق.

² مانتسة لامية، مرجع سابق، ص 89.

³ قانون رقم 09-08، مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

⁴ قانون عضوي رقم 01/98، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل والتمتم، مرجع نفسه.

الفرع الثاني

النصوص التأسيسية للسلطات الضبط الاقتصادي كأساس لقيام مسؤوليتها

لقد تباين التكيف الذي اعتمد المشرع الجزائري بين السلطة الإدارية، سلطة الضبط المستقلة، هيئة مستقلة، مؤسسة إدارية مستقلة ووكالة وطنية مستقلة.

بالعودة إلى القانون رقم 01-10، المنشأ لوكالتي المناجم حيث أنشأت وكالة وطنية للممتلكات المنجمية بموجب المادة 44 منه التي تنص: «تنشأ وكالة وطنية للممتلكات المنجمية وهي سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية...» ونفس الشيء بالنسبة للوكالة الوطنية للجيولوجيا بموجب المادة 45 من ذات القانون.¹

وبمناسبة صدور القانون رقم 05-12 أنشأت سلطة الضبط المياه وكيّفت على أنها سلطة إدارية مستقلة وذلك بموجب المادة 1/65 منه التي تنص: «يمكن أن تمارس مهام الضبط الخدمات العمومية للمياه سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية...».²

أما بالنسبة لمجلس المنافسة فإنّ الأمر الجديد رقم 03-03 في المادة 23 منه فقد كيّفه على أنه سلطة إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وبعد تعديل 2008 حول طبيعة مجلس المنافسة حيث كيّفه صراحة على أنه سلطة إدارية مستقلة.³

أما بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها لم يرق المرسوم التشريعي رقم 10-93 بتكليفها واعتبارها سلطة سوق القيم المنقولة في نص المادة 03 منه، أما التعديل الذي جاء في سنة 2003 في نص المادة 20 من القانون رقم 03-04 التي تنص في الفقرة الأولى على ما

¹ قانون رقم 01-10، مؤرخ في 03 جويلية 2001، يتضمن القانون المنجمي، ج.ر، عدد 35، مؤرخ في 04 جويلية 2001، معدل و متمم بموجب الأمر رقم 07-02، مؤرخ في 01 مارس 2007، ج.ر، عدد 16، مؤرخ في 07 مارس 2007.

² قانون رقم 05-12، مؤرخ في 04 جويلية 2005، يتضمن قانون المياه، ج.ر، عدد 60، مؤرخ في 04 سبتمبر 2005، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 08-03، مؤرخ في 23 جانفي 2008، ج.ر، عدد 04، مؤرخ في 27 جانفي 2008.

³ أمر رقم 03-03، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، ج.ر، عدد 43، لسنة 2003، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-12، مؤرخ في 25 جوان 2008.

يلي: «تؤسس سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي».¹

وهذا هو التكيف الذي استعمله المشرع سابقا بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية حيث تنص المادة 10 من قانون رقم 03-2000 على ما يلي: «تنشأ سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي».²

تعد لجنة ضبط الكهرباء والغاز السلطة الوحيدة التي تناولها المشرع تحت عنوان الضبط وذلك في الباب الثاني عشر (12) من القانون رقم 01-02 وتمّ تكييفها عن أنّها هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، رغم غياب التحديد الصريح للطابع الإداري رغم تحديد لاستقلاليتها.³

تنص المادة 15 مكرر 1 من القانون رقم 91-14 على ما يلي: «يعدّ المركز الوطني للسجل التجاري المكلف خصوصا بتسليم السجل التجاري وتسييره مؤسسة إدارية مستقلة»، وبذلك يصنف المركز ضمن السلطات الإدارية المستقلة.⁴

بعد سنة من ذلك صدر مرسوم تنفيذي ينص في المادة الثانية على ما يلي: «عملا بأحكام المادة 15 مكرر 1 من القانون رقم 90-22 المتمم والمذكور أعلاه، يعدّ المركز مؤسسة إدارية مستقلة مكلفة خصوصا بتسليم السجل التجاري وتسييره»، وبالتالي يعتبر المركز -رغم استعمال المشرع لمصطلح "المؤسسة"- سلطة إدارية مستقلة تطبق عليها قواعد القانون الإداري، وتخضع منازعاتها للقضاء الإداري.⁵

¹ قانون رقم 03-04، المعدّل والمنتم للرسوم التشريعي رقم 93-10، مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة.

² قانون رقم 03-2000، مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدّد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر، عدد 48، مؤرخ في 06 أوت 2000.

³ قانون رقم 01-02، مؤرخ في 20 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر، عدد 08، مؤرخ في 06 فيفري 2002.

⁴ قانون رقم 90-22، مؤرخ في 18 أوت 1990، يتعلق بالسجل التجاري، المتمم.

⁵ ZOUAÏMIA® Droit de la Régulation économique, éd Berti, Alger, 2008, P P 125-126.

لكن الأمر لا يتوقف عند هذا الحدّ، حيث أنّ الفقرة الثانية من المادة الثالثة من هذا المرسوم مناقضة لأحكام المادة الثانية حيث تنص: «يعدّ المركز تاجرا في علاقاته مع الغير، كما أنّه يخضع للقوانين والتنظيمات السارية» وهذا ما يدل على إخضاعه للنظام القانوني المطبق على المؤسسات العمومية ذات الصبغة الصناعية والتجارية التي تطبق قواعد القانون التجاري ويخضع في منازعاتها مع الغير للقضاء العادي، وهنا يكمن التناقض وعدم التجانس بين الخاصية الإدارية التي منحت للهيئة والخضوع لقواعد القانون التجاري، فإمّا أن يكون المركز مؤسسة إدارية وإمّا أن يكون مؤسسة تجارية.

إنّ الحلّ لهذا الجدل هو اعتماد تدرج القوانين التي تجعل القانون أسمى من المرسوم وبالتالي نطبق أحكام القانون باعتبار هذا الأخير أسمى منه.

وقد كان للمحكمة العليا فرصة أن أكّدت على اعتبار القضاء الإداري مختصا بمنازعات المركز مستندة في ذلك إلى نص المادة 15 مكرر 1 من القانون رقم 90-22 المعدّل والمتّم بالقانون رقم 91-14.¹

على غرار السلطات الإدارية المستقلة الأخرى، هناك الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات والتي تدعى "سلطة ضبط المحروقات" وكذا الوكالة الوطنية لتنظيم مواد المحروقات والتي تدعى "النفط" تخرجان عن القاعدة حيث القانون يسقط عنها الطابع الإداري ويضفي عليها طابعا تجاريا،² وهذا لتقادي المشكل الذي وقع فيه عند تكييفه للمركز الوطني للسجل التجاري ولهذا يمكن تكييفهما على أنّهما سلطتا ضبط ذات طابع تجاري، ومنه يمكن القول أنّ المشرّع يتبع الازدواجية الكلاسيكية في مجال المؤسسات العمومية، سواء ذات طابع إداري أو صناعي تجاري، وعلى هذا الأساس وجدت نوعان من سلطات الضبط: سلطات إدارية مستقلة وسلطات تجارية مستقلة.³

¹ قانون رقم 90-22، مؤرخ في 18 أوت 1990، يتعلق بالسجل التجاري، المتّم، مرجع سابق.

² قرار المحكمة العليا-الغرفة الاجتماعية-رقم 257059، مؤرخ في 14 أكتوبر 2003، قضية (م.م.أ) ضد المركز الوطني للسجل التجاري، المجلة القضائية، عدد 02، 2003، ص ص 150، 153.

³ZOUAIMIA. ®, Droit de la Régulation économique, Op.cit., P 129.

إلى جانب هذه السلطات الإدارية المستقلة التي قام المشرع بذكرها، نجد أنّ هناك هيئات أخرى سكت المشرع عن تحديد طبيعتها القانونية، وذلك على سبيل المثال مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية، لجنة الإشراف على التأمينات... إلخ.¹

من خلال النصوص القانونية المنشئة للسلطات الضبط الاقتصادي نلاحظ ان المشرع الجزائري اعترف لأغلبها بالشخصية المعنوية ومن الآثار المترتبة عن إكتساب الشخصية المعنوية المعروفة في القواعد العامة تحملها المسؤولية عن أعمالها.²

المطلب الثاني

المسؤولية الإدارية للسلطات المستقلة في مواجهة أحكام الدستور

يثار جدل حاد حول المسؤولية الإدارية للسلطات الضبط الاقتصادي المستقلة وذلك نظرا لغموض وحدائة هذه السلطات ومدى تكييفها بالنسبة للنظام الدستوري للدولة.

كما أنّ النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة يتمتع بالخصوصية، خاصة ما تعلق منه باستقلاليتها، ونظرا للسلطات الواسعة التي تتمتع بها بطرح وضعية إدخال سلطات الضبط في النظام السياسي والإداري للدولة.³

وعليه سنتناول المسؤولية الإدارية لسلطات الضبط الاقتصادي في الدستور الجزائري(الفرع الأول) وفي الدساتير المقارنة(الفرع الثاني)

الفرع الأول

المسؤولية الإدارية للسلطات الإدارية المستقلة في مواجهة أحكام الدستور الجزائري

إنّ الدستور الجزائري قد حدّد السلطات في الدولة وقسمها إلى ثلاث (03) فئات (تشريعية تنفيذية، قضائية) وبالمقابل لا تعرف سلطات الضبط المستقلة مكانة دستورية فيه، رغم أنّها تتمتع بالطابع الإداري.⁴ والأستاذ "رشيد زوايمية" يبحث عن المكانة الدستورية لهذه السلطات انطلاقا من

¹ رابح نادية، النظام القانوني للسلطات الضبط المستقلة، مرجع سابق، ص22.

² TRAORE SEYDOU. OP , CIT ,P20 .

³ رحموني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص17.

⁴ عيساوي عزالدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة، كلية الحقوق، جامعة عبد الحمان ميرة، بجاية، يومي 23-24 ماي 2007، ص28.

مفهوم الاستقلالية الممنوحة لها.¹ وإذا حاولنا إسقاط أحكام الدستور الجزائري على هذه السلطات نجد أنها تثير نقاشات حادة، فحسب نص المادة 85 من دستور 1996 المعدل والمتمم في سنة 2008، فإنّ الوزير الأول يمارس سلطة السّهر على حسن سير الإدارة العمومية وبالتالي تبعية الإدارة العامة للحكومة، واحترام مبدأ مسؤولية الحكومة أمام البرلمان يفسّر بصفة واضحة مبدأ تبعية الإدارة للحكومة.

إنّ استقلالية سلطات الضبط تجعلها تتموقع خارج السلّطة الرئاسية و الوصائية، أي خارج السلّطة التنفيذية، وبالتالي يمكن القول إنّ كلّ إدارة لا تخضع لرقابة الحكومة في تخالف الدستور.² فالدستور لا يوجد فيه أي نص يعارض إنشاء سلطات الضبط المستقلة، والمهم كيف لنا أن نضع هيئات دون أن تمس الهيئات الموجودة أصلا، أي دون أن نتدخل في اختصاصاتها، هذا غير ممكن فمهام سلطات الضبط المستقلة سواء بوجود نص دستوري أو عدم وجوده تمس اختصاص الهيئات الأخرى.³

ولهذا ننتظر من المشرع الجزائري ان يضيفها الى الدستور حتى تعالج كل الاشكالات التي تثيرها بما فيها مدى مسؤوليتها من عدمها خاصة و أنّ النصوص المنشئة لها اعترفت بانها ذو طابع إداري تتمتع بالاستقلالية ومن مظاهر الاستقلالية تمتعها بالشخصية المعنوية والنتائج المترتبة عنها هي تحملها للمسؤولية.

الفرع الثاني

المسؤولية الإدارية للسلطات الإدارية المستقلة في إطار الدساتير المقارنة

يهدف اللّجوء إلى القانون المقارن بخصوص السلطات الإدارية المستقلة لمعرفة الأصول والظروف التاريخية التي حكمت ظهور ونشأة هذه الأخيرة وسنتطرق إلى النموذج المصري والبريطاني والفرنسي:

¹ ZOUAIMIA. @, Les Autorités de régulation indépendante dans le secteur financier en Algérie, édition HOUMA, Alger, 2005, P 87.

² عيساوي عزالدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، مرجع سابق، ص26.

³ رحموني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص18.

أولاً: المسؤولية الإدارية لسلطات الضبط الاقتصادي في مصر

لقد اعترف المشرع المصري بالشخصية المعنوية لسلطات الضبط المستقلة و ذلك من خلال حسم تبعية الهيئة العامة لسوق المال للسلطة المركزية عندما نص صراحة في المادة الأولى من قرار إنشائها "نشأ هيئة عامة تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة و تتبع وزير الإقتصاد و التجارة الخارجية و التعاون الإقتصادي تسمى الهيئة العامة لسوق المال..." هذه الصياغة رغم أنها نصت صراحة على أنها تتمتع بالشخصية الاعتبارية إلا أنها تابعة لوزير الإقتصاد، حيث تخضع للإشراف الإداري و السياسي له ، و لكن رغم عدم إعتبار الشخصية المعنوية عاملاً حاسماً و فعلاً لقياس درجة الإستقلالية إلا أنه يؤثر و يساعد بنسبة معينة في إظهار هذه الإستقلالية خاصة من الجانب الوظيفي و ذلك بالنظر إلى النتائج المترتبة عن الشخصية المعنوية كأهلية التقاضي و التعاقد و تحمل المسؤولية حسب القواعد العامة.

حيث تنص المادة الثامنة من قرار إنشاء هيئة سوق المال على أنه "يتولى رئيس مجلس إدارة الهيئة إدارتها و تصرف أمورها و يمثلها أمام القضاء و مواجهة الغير..." ، بهذا النص تكون سلطة تمثيل الهيئة امام القضاء سواء كمدعية أو مدعى عليها من إختصاص رئيس الهيئة، و عليه تتحمل هيئة سوق المال المصرية المسؤولية عند إحداث أضراراً نتيجة قراراتها المتخذة نظراً لتمتعها بالشخصية المعنوية.¹

ثانياً: المسؤولية الإدارية لسلطات الضبط المستقلة في بريطانيا

ظهرت السلطات الإدارية المستقلة في بريطانيا تحت تسمية المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة Organisations quasi autonomes non gouvernement المعروفة باختصار "Quangos" وتتدخل السلطات الإدارية المستقلة في مجالات عدّة اقتصادية، اجتماعية وثقافية وظيفتها تكون إدارية.²

¹ عبد الرافع موسى، الهيئة العامة لسوق المال، دون دار النشر، القاهرة، 1998، ص ص 73-74.

² قراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، "لجنة تنظيم عمليات البورصة وسلطة ضبط البريد والمواصلات"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع قانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010، ص 17.

ولقد عرف وزير الوظيفة العمومية الانجليزي المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة على أنها:

«...Il s'agit d'institution crée par voie d'autorité (par une décision qui peut être une charte royal, une loi ou une simple décision ministérielle) pour remplir une fonction que le gouvernement souhaite voir accomplir sans qu'elles soient de la responsabilité directe d'un ministre ou d'un département ministériel»¹.

إن أصالة النموذج البريطاني للمنظمات غير الحكومية تبدو جلية من خلال خاصيتين:

- كون سلطات الضبط المستقلة في بريطانيا هيكل فردية، فالمدير العام لا يتزأس لجنة معينة بل هو المسؤول الشخصي والوحيد عن عملها وهو خيار جاء كرد فعل معارض للنموذج الأمريكي باعتبار أنّ الجماعة تساهم في طول وتعقيد عملية اتخاذ القرار.
- كون أنّ قرارات سلطات الضبط البريطانية قابلة للطعن أمام الهيئة المكلفة بالمنافسة².

ثالثا: المسؤولية الإدارية لسلطات الضبط المستقلة في فرنسا

إنّ المجلس الدستوري الفرنسي قد اعترف إلى جانب الطابع الإداري لسلطات الإدارية المستقلة بصلاحيات من بينها الإختصاص التنظيمي الذي أكد على دستوريته وعدم تعارضه مع المواد 13 و 21 من الدستور الفرنسي التي تمنح هذا الإختصاص للوزير الأول إذ منح هذا الإختصاص للمجلس الأعلى للسمعي البصري و ذلك بموجب قرار المجلس الدستوري رقم 89-248 ولجنة ضبط الاتصالات في قراره رقم 2004-497 وكما اعترف المجلس أيضا بالإختصاص العقابي للمجلس الأعلى للسمعي البصري سنة 1989، شرط أن يمارس هذا الإختصاص من السلطات الإدارية باحترام الحقوق والحريات المكرسة دستوريا.

وفي اجتهاد آخر للمجلس أقرّ بالطابع الاستقلالية للسلطات الإدارية المستقلة ضمانا لحيادها عن السلطات الأخرى وأدخلها ضمن الجهاز الإداري دون التبعية للسلطة التنفيذية، فقد أكد في

¹ نقلا عن قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، لجنة تنظيم عمليات البورصة وسلطة ضبط البريد والمواصلات، مرجع نفسه، ص18.

² رحموني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص11.

سنة 1986 بخصوص قضية اللجنة الوطنية للاتصالات والحريات عن استقلاليتها مع خضوعها للرقابة القضائية ومسؤولية الحكومة أمام البرلمان، مما يجعل الهيئات الإدارية المستقلة تمثل الدولة بوصفها شخص معنوي من القانون العام وليس بوصفها جهاز سياسيا، فالمهام السياسية المحضة منحت للسلطة التنفيذية.¹

بحكم ان المشرع الفرنسي لم يعترف بالشخصية المعنوية لهذه السلطات إلا في الآونة الأخيرة و في هذا الصدد أقر مجلس الدولة الفرنسي في رأي صادر عنه بتاريخ 08 سبتمبر 2008، أن سلطات الضبط المستقلة تتحمل مسؤولية كاملة عن تصرفاتها، فهي التي تتولى دفع التعويضات و الدولة لا تتحمل هذه التعويضات إلا في حالة عجزها.²

فدور الدولة إحتياطي في تحمل المسؤولية في حالة عجز سلطات الضبط المستقلة في دفع التعويضات المستحقة.³

¹ بدوي مدور و بوخالفة مرزوق، السلطات الإدارية المستقلة وأحكام الدستور، مذكر لنيل شهادة الماستر في الحقوق، شعبة القانون الاقتصادي وقانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014، ص24.

² GELARD PATRICE, "RAPPORT SUR LES AUTORITES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES", n° 3166, T2, ANNEXES, SENAT, PARIS, 2006, P107 .

³ GELARD PATRICE, PAPPOT SUR LES AOTORITES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES, n° 3166, T1, ANNEXES, SENAT, PARIS, 2006, P 72.

المبحث الثاني

أعمال سلطات الضبط الاقتصادية محل المسؤولية الإدارية

يعتبر إنشاء سلطات الضبط المستقلة عنصر جديد في البناء المؤسسي للدولة الجزائرية الذي جاء مسيرا للدور الجديد للدولة ويخدم الضبط الاقتصادي، وقد زودت هذه الهيئات بصلاحيات عديدة ومتنوعة حسب القطاع الذي وجدت من أجله ورغم خروج هذه السلطات عن الهرم السلمي التقليدي إلا أنه يمكن إثارة مسؤوليتها الإدارية.¹

وكما تم تحويل هذه السلطات الإدارية المستقلة عدّة صلاحيات منها (تنظيمية) كانت فيما سبق من اختصاص إحدى الإدارات التقليدية (المطلب الأول)، واختصاصات قمعية من أجل ردع المخالفات المرتكبة من طرف المتعاملين الاقتصاديين، تصل إلى درجة توقيع عقوبات² (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي

يعدّ الاختصاص التنظيمي من أساليب ممارسة العمل الإداري في الدولة والتي ينفرد بها كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، وقد عرفت تطورا ملحوظا إذ تدخل المشرع وخول بعض من هذه السلطات التنظيمية لهيئات أخرى في الدولة ومنها السلطة التنظيمية الممنوحة لهيئات الضبط الاقتصادي والتي اعتبرت في فرنسا سلطة تنظيمية محدودة ومختصة وفقا للمجلس الدستوري الفرنسي³ فإن هيئة الضبط الاقتصادي تجمع بين مجموعة من الاختصاصات وتتمتع بصلاحيات واسعة نص عليها القانون، وأكثر من ذلك فهي تتنافس سلطات الدولة التقليدية في اختصاص الممنوح لها دستوريا، كمنافسة السلطة التنفيذية في ممارسة اختصاصها التنظيمي الممنوح لها دستوريا بموجب المواد 2/85 و 2/125 من دستور 1996 بعد تعديله، و من بين السلطات

¹ZOUAMRIA. ®, Les autorités administratives indépendantes et la régularisation économique en Algérie, édition Houma, Alger, 2005, P 51.

² رابح نادية، النظام القانوني لسلطات الضبط المستقلة، مرجع سابق، ص 93.

³ رحموني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 61.

الضبط المستقلة نجد أن هناك سلطتان فقط خُول لها ممارسة الإختصاص التنظيمي بصفة مباشرة وهما لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها (الفرع الأول) و مجلس النقد والقرض (الفرع الثاني).¹

الفرع الأول

لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها

تتمتع لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بسلطة تنظيم واسعة تضمنها المرسوم التشريعي رقم 93-10 حيث تتدخل اللجنة لحسن سير سوق القيم المنقولة بوضع قواعد منظمة ووفقا للمادة 31 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المعدلة بسنّ ما تراه مناسبا من أنظمة من أجل سير سوق القيم المنقولة وتقوم بنشرها في الجريدة الرسمية مرفقة بالنص القانوني المتضمن الموافقة عليها من الوزير المكلف بالمالية وفقا للمادة 32 من نفس المرسوم.²

كما أن هذه اللجنة عند ممارستها للإختصاص التنظيمي عن طريق سنّ القواعد واتخاذ القرارات التنظيمية فيمكن أن تلحق أضرارا للمخاطبين بها مما يثير مسؤولية اللجنة و إمكانية المتضررين طلب التعويض عن الضرر الذي لحق بهم و ذلك وفق نص المادة 33 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 بحيث تعتبر القرارات التنظيمية الصادرة عنها أعمالا إدارية قابلة للإلغاء والتفسير و فحص المشروعية، في الحدود القانونية المقررة أمام مجلس الدولة كأول وآخر درجة.³

الفرع الثاني

مجلس النقد و القرض

إلى جانب لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها نجد مجلس النقد والقرض الذي يمارس اختصاصات تنظيمية هامة ذات تأثير مباشر على النظام المصرفي حيث يقوم بتحديد السياسة النقدية والإشراف عليها ومتابعتها،⁴ كما يقوم بتأطير عمليات البنك المركزي وفقا للمادة 41 من الأمر رقم 03-11 وكذا المادة 62/ب من نفس الأمر، و أيضا بإصدار أنظمة في الميادين المتعلقة بشروط إقامة البنوك والمؤسسات المالية وفروعها، وشروط فتح مكاتب تمثيل البنوك

¹ لباد ناصر، "السلطات الإدارية المستقلة"، مجلة الإدارة، العدد الأول، الجزائر، سنة 2001، ص22.

² رابح نادية، النظام القانوني لسلطات الضبط المستقلة، مرجع سابق، ص106.

³ مرسوم تشريعي رقم 93-10، مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل و المتمم، مرجع سابق.

⁴ أنظر المادة 62 من الأمر رقم 03-11، مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم.

والمؤسسات المالية الأجنبية في الجزائر وشروط إقامة شبكتها، وهذا وفقا للفقرة رقممن المادة الثانية من نفس الأمر.

كأف المجلس كذلك بتنظيم حركة رؤوس الأموال لتشجيع الاستثمار الأجنبي إضافة إلى تكليفه بمهمة تنظيم سوق الصرف.¹

و عند قيام مجلس النقد و القرض باتخاذ القرارات التنظيمية الخاصة بما كُف به يمكن أن يمس بمصالح المخاطبين بهذه القرارات مما يثير مسؤولية المجلس و هذا ما يدفع بالمتضررين الدفاع عن حقوقهم و ذلك عن طريق رفع دعوى طعن ضد قراراته و ذلك وفق نص المادة 65 من الأمر 11-03 و التي تنص: "يكون النظام الصادر و المنشور كما هو مبين في المادة 64 أعلاه موضوع الطعن بالإبطال,,، أمام مجلس الدولة".²

¹ يقصد بالصرف تبادل عملة بعملة.

² أمر رقم 11-03 الصادر في 26 فيفري 2003، يتعلق بالنقد و القرض، ج.ر، عدد52، الصادر في 27 جويلية 2003.

المطب الثاني

الاختصاص العقابي لسلطات الضبط الاقتصادي

إنّ منح سلطة العقاب لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي والمالي يعبر عن هدف أساسي ألا وهو إزالة التجريم، فالعقوبات التي توقعها هذه الهيئات المستقلة تقلص من حجم التجريم الجنائي¹، ممّا يؤدي إلى تقليص دور القضاء في القطاعات الاقتصادية نظرا لعوامل المرونة، السرعة والفعالية التي يميّز بها تدخل سلطات الضبط مقابل تعقّد وطول الإجراءات القضائية²، وتتجسد الوظيفة العقابية لسلطات الضبط الاقتصادي في توقيع عقوبات تختلف طبيعتها ودرجة شدّتها باختلاف القطاع الذي ارتكبت فيه المخالفات محلّ الجزاء³، وسنقوم بتحديد العقوبات محلّ الطعن فيها (الفرع الأول) ثمّ سنتطرق إلى الضمانات القانونية والضمانات الإجرائية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

العقوبات الموقعة من طرف سلطات الضبط الاقتصادي المثيرة للمسؤولية

تعتبر سلطة العقاب المخوّلة للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي صيغة جديدة للضبط في إطار إقتصاد السوق في الوقت الحالي.

إنّ غاية سلطة العقاب لهذه الهيئات ليست الإزاحة التامة للقانون الجنائي في القطاعات المعقّدة تقنيا كالإتصالات السلكية و اللاسلكية، الكهرباء و الغاز، البورصة و المنافسة، المناجم إنّما هو إعادة النّظر في القمع الجنائي، فالهيئات الإدارية المستقلة تتصدّى مباشرة لكل خرق لقواعد القطاع المراد ضبطه بواسطة توقيع العقوبات فتسمح بعودة التوازن⁴ و عند ممارستها لهذا الإختصاص يمكن إثارة مسؤوليتها عند الإضرار بالمتعاملين الإقتصاديين و تنقسم هذه العقوبات إلى مالية و أخرى غير مالية

¹ حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الإقتصادية و المالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص قانون الأعمال، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2006، ص110.

² رابح نادية، النظام القانوني لسلطات الضبط المستقلة، مرجع سابق، ص113.

³ شيخ أمر يسمينة، توزيع الإختصاص بين مجلس المنافسة و سلطات الضبط القطاعية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص القانون العام للأعمال، جامعة عبد الرّحمان ميرة، بجاية، 2009، ص84.

⁴ حدري سمير، مرجع سابق، ص124

أولاً: العقوبات غير المالية

ويطلق عليها كذلك "العقوبات السالبة للحقوق" وهي أشد قسوة من العقوبات المالية. فالعقوبات السالبة للحقوق المتعلقة بالأشخاص الطبيعيين تطبق في القطاع البنكي على مسيري البنوك وعلى الوسطاء في عمليات البورصة في قطاع البورصي. وكذا المنع من ممارسة صلاحيات لفرد أو أكثر لمدة معينة أو إنهاء خدماتهم من المقيمين المذكورين بواسطة اللجنة المصرفية،¹ فبالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فيمكن لغرفتها التأديبية أن توقع عقوبات أصلية تمس النشاط المهني للوسطاء مثل حظر النشاط كله أو جزء منه مؤقتاً أو نهائياً أو سحب الاعتماد كما يمكن لهذه الغرفة أن تصدر عقوبات تأديبية كإذار والتوبيخ.

ولكن يمكن الطعن في قرارات الغرفة التأديبية و التحكيم وذلك وفق المادة 57 من المرسوم التشريعي 93-10 المعدل بموجب القانون 03-04 حيث تنص "تعد قرارات الغرفة التأديبية في المجال التأديبي قابلة للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة"²

وبإمكان لجنة ضبط الكهرباء والغاز أن تقوم بسحب رخصة استغلال المنشآت مؤقتاً لفترة لا تتجاوز سنة وكذلك اتخاذ تدابير تحفظية إذا اقتضى الأمر بالإضافة إلى ذلك يمكن هذه اللجنة تحديد عقوبات إدارية عن عدم احترام القواعد والمعايير والتعويضات الواجب دفعها للمستهلكين.³ و بالعودة إلى نص المادة 139 من القانون 02-01 المتعلق بالكهرباء و نقل الغاز نجد أنها تنص "يجب أن تكون قرارات لجنة الضبط مبررة و يمكن أن تكون موضوع طعن قضائي لدى مجلس الدولة" كما تضيف المادة 150 من نفس القانون على أن العقوبات الصادرة عن اللجنة يمكن أن تكون موضع طعن قضائي.⁴

¹ رحموني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة، مرجع سابق، ص 73.

² قانون رقم 93-10، مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر، عدد 34، مؤرخ في 23 ماي 1993، معدل و متمم بموجب القانون رقم 03-04، مؤرخ في 17 فيفري 2003، ج.ر، عدد 11، مؤرخ في 19 فيفري 2003.

³ حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مرجع سابق، ص 126.

⁴ قانون رقم 02-01، يتعلق بالكهرباء و نقل الغاز بواسطة القنوات، ج.ر، عدد 08، مؤرخ في 06 فيفري 2002.

أمّا في مجال الاتصالات السلوكية واللاسلكية، فإنّ العقوبات السالبة للحقوق تتدرج بخصوص الرخصة من التعليق الكلي أو الجزئي لهذه الرخصة لمدة ثلاثين يوما إلى التعليق المؤقت للرخصة لمدة تتراوح ما بين شهر إلى ثلاثة أشهر أو تخفيض مدّتها في حدود سنة، وفي حالة عدم امتثال المتعامل عند انقضاء هذه الآجال يمكن لهذه السلطة أن تتخذ قرار سحب نهائي للرخصة، وقد حددت المادة 37 من القانون رقم 03-2000 الشروط الموضوعية والحالات المشترطة لذلك.¹ وأخيرا يمكن أن نستخلص أنّ الهيئات الإدارية المستقلة لها سلطة تقديرية واسعة في اختيار العقوبة المناسبة من مجموع العقوبات المحددة قانونا.²

ثانيا: العقوبات المالية

لقد منح المشرّع في النصوص المتعلقة بسلطات الضبط الاقتصادي صلاحية اتخاذ العقوبات المالية، ففي مجال المنافسة فالمشرّع نص على نظام عقابي مالي تصاعدي، ومتناسب مع طبيعة وحجم المخالفة وذلك في إطار العقوبات التي خولها لمجلس المنافسة على الممارسات المقيدة للمنافسة و التجميعات³ وبالعودة إلى القانون 08-12 المعدّل للأمر 03-03 أنّ عقوبات التي يقرها مجلس المنافسة تستند على معايير متعلقة لاسيما بخطورة الفعل المرتكب والضرر الذي لحق بالاقتصاد والفوائد المجمعة من طرف مرتكبي المخالفة ومدى تعاون مؤسسات متهمّة مع مجلس المنافسة خلال مرحلة التحقيق في القضية وأهمية وضعية المؤسسة في السوق. مع التأكيد على خضوع قرارات المجلس للرقابة القضائية، من خلال المواد 19 و 63 حيث يمكن الطعن فيها⁴

كما يمكن لغرفة التأديب والتحكيم في مجال البورصة فرض غرامات تحدد بمبلغ عشر ملايين دينار جزائري (10.000.000 دج) أو مبلغ المغنم المحتمل تحقيقه بفعل خطأ مرتكب.⁵

¹ قانون رقم 03-2000، مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية.

² رابح نادية، النظام القانون لسلطات الضبط المستقلة، مرجع سابق، ص119.

³ نداتي حسين، آليات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص إدارة الأعمال، كلية الحقوق العلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، 2014، ص52.

⁴ امر رقم 03-03، يتعلّق بالمنافسة، مرجع سابق.

⁵ مرسوم تشريعي رقم 93-10، مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلّق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

أما لجنة الكهرباء والغاز تعاقب كل متعامل لا يحترم القواعد المنصوص عليها في المادة 141 من القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بمبلغ مالي في حدود 3% من رقم أعمال سنة الفارطة للمتعامل مرتكب المخالفات دون أن يفوق خمس ملايين دينار جزائري (5.000.000 دج) ويرفع إلى 5% في حالة العودة دون أن يفوق عشر ملايين دينار (10.000.000 دج).

و هاتين اللجنتين يمكن الطعن في قراراتهما وفق المادتين المذكورتين أعلاه.

أما في المجال البنكي فيمكن للجنة المصرفية توقيع عقوبات مالية مساوية لرأس مال الأدنى الملتزم به من طرف البنوك والمؤسسات المالية وهذا ما نصت عليه المادة 114 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض دون تحديد لقيمة العقوبات المالية وهذا ما يمنح سلطة تقديرية واسعة لهذه الهيئة في تقديرها و حسب المادة 107 من الأمر 04-11 يمكن الطعن في القرارات الصادرة عن هذه اللجنة¹

أما بالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات لها صلاحية العقوبات المالية فعند مخالفة شركات التأمين وإعادة التأمين وفروع شركة تأمين أجنبية في تسعيرة التأمينات الاجبارية تتعرض لغرامة لا تتعدى 1% من رقم الأعمال، كما تعاقب شركات التأمين وإعادة التأمين أو فروع شركات تأمين أجنبية التي خالفت الأحكام القانونية المتعلقة بالمنافسة بغرامة تقدر ب10% من رقم الأعمال. و يمكن الطعن في قرارات اللجنة وفق نص المادة 213 من القانون رقم 06-04 المتعلق بالتأمينات²

الفرع الثالث

الضمانات الأساسية لممارسة السلطة العقابية في مجال الضبط الاقتصادي

إنّ القضاء الفرنسي اعترف بسلطة توقيع العقوبات لصالح السلطة الإدارية المستقلة لكن بشرط مراعاة الحقوق والحريات المكرسة دستوريا.

¹ قانون رقم 03-11، مؤرخ في 26 جويلية 2003، يتعلق بالنقد و القرض، ج.ر، عدد52، مؤرخ في 27 جويلية 2003.
² قانون رقم 06-04، مؤرخ في 20 فيفري 2006، يعدل و يتم الأمر رقم 95-07، مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالتأمينات، ج.ر، عدد15، مؤرخ في 12 مارس 2006.

أمّا فيما يخص الاجتهاد القضائي في الجزائر فهو غائب في هذا الشأن، هذا ما يؤدي بنا إلى البحث عن مدى تطبيق هذه السلطات في مادة القمع لمختلف الضمانات المكرّسة في أحكام الدستور وقواعد الإجراءات الجزائية سواء كانت قانونية (أولاً) أو قضائية (ثانياً).¹

أولاً: الضمانات القانونية

من أجل تحقيق محاكمة عادلة من طرف القاضي الجزائري يستوجب إخضاع سلطته في توقيع العقاب إلى ضمانات موضوعية، فيها شرعية الجرائم والعقوبات، الذي يعتبر مبدأً أساسياً في قانون العقوبات، والقاضي بأنّ الجريمة والعقوبة يجب أن تکرّس بموجب نصّ قبل أي إجراء تبادياً لكل أوجه التعسف.²

أمّا تكريس هذا المبدأ ضمن النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة نجد أنّ مجلس المنافسة يعاقب على الممارسات والأعمال المدبّرة والاتفاقيات الصريحة أو الضمنية عندما تهدف أو يمكن أن تهدف إلى عرقلة حرية المنافسة أو الحدّ منها أو الإخلال بها في نفس السوق أو في جزء جوهري منه، لاسيما عندما ترمي إلى الحدّ من الدخول في السوق أو في ممارسة النشاطات التجارية فيها، اقتسام الأسواق أو مصادر التموين، تقليص أو مراقبة الإنتاج أو منافذ التسويق أو الاستثمارات أو التطور التقني، إخضاع إبرام العقود مع الشركاء لقبوله الخدمات الإضافية ليس لها صلة بهذه العقود سواء بحكم طبيعتها أو حسب الأعراف التجارية، تطبيق شروط غير متكافئة لنفس الخدمات اتجاه الشركاء التجاريين مما يحرمهم من منافع المنافسة، عرقلة تحديد الأسعار حسب قواعد السوق بالتشجيع المصطنع لارتفاع الأسعار أو لانخفاضها، السماح بمنح صفقة عمومية لفائدة أصحاب هذه الممارسات المقيدة.³

¹ بوخالفة مرزوق و بدوي مدور، السلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص56.

² تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون،

تخصص قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006، ص

³ أمر رقم 03-03، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلّق بالمنافسة، مرجع سابق.

كما أنّ المشرّع الجزائري عند إدراجه لعبارة "يمكن أن تهدف" و"لاسيما" دليل على عدم تدقيقه للمخالفات وتوسيع السلطة التقديرية لمجلس المنافسة في تجريم أفعال غير واردة ضمن النصوص القانونية، وهذا ما يؤدي إلى هدر مبدأ الشرعية.¹

كما يندرج أيضا مبدأ الشخصية ضمن الضمانات القانونية الموضوعية الواجب على اللجنة احترامها، بحيث يقتضي هذا المبدأ المنصوص عليه دستوريا بالزامية تقرير الجزاء على الشخص مرتكب المخالفة وضرورة تحديد النص المجرم للشخص الذي يوقع عليه الجزاء إضافة إلى هذا فإنه يشترط أن يكون ذلك الشخص هو المتسبب في اتخاذ² بحيث لا يكفي أن يكون الفعل معرّفا بصفة واسعة لكي يعاقب عليه، فالسلطات الإدارية المستقلة تقوم بردع المتعاملين الاقتصاديين بالاستناد إلى النصوص القانونية المنظمة لها، ومثال ذلك لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها في المجال المالي فتعاقب الوسطاء باعتبارهم أشخاص معنوية في عملية البورصة.³

ومن خلال الضمانات القانونية الموضوعية نجد مبدأ التناسب الذي يقتضي أعمال التناسب أن لا تسرف سلطة الضبط المعنية بتوقيع الجزاء ولا تلجأ إلى الغلو في تقديره وإنما عليها أن تختار الجزاء المناسب والضروري لمواجهة التقصير المرتكب، ولإكمال مبدأ التناسب في نطاق العقوبات التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة يجب احترام أمرين وهما: الالتزام بالمعقولية في توقيع الجزاءات الإدارية ونعني بذلك أن تقوم بإجراء موازين القسط بين أمور عدّة عمدي خطورة المخالفة على المصالح الفردية أو الإدارية ومدى ما حققه المخالف من منفعة نتيجة الفعل ومقدار ما يناله من جزاء ذلك جميعه من حق أو حرية أساسية.

والالتزام بعدم التعدد الجزائي على مخالفة واحدة بحيث يتبنى القانون الجزائري الثلاثي التقسيم للجرائم وكل قسم تقابله عقوبات معينة، في حين لا يعرف الضبط الاقتصادي هذا التقسيم، فكل الأفعال تم جمعها في نموذج واحد وبدون التفرقة في العقوبات والنتيجة هي إمكانية معاقبة على

¹ بوخالفة مرزوق و بدوي مدور، السلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص38

² بلال نورة، ضبط قطاع التأمينات، مرجع سابق، ص88.

³ مرسوم تشريعي 93-10، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

فعل واحد مرتين إذا كان يشكل خطأ بالنظر إلى اختصاص الهيئات الإدارية المستقلة وكذا بالنظر إلى قانون العقوبات.¹

وفي الأخير هناك ضمانات مبدأ عدم رجعية الذي نقصد به ألا يطبق الجزاء على ما اكتمل من وقائع قبل صدور النص وقد كرسه الدستور الجزائري لسنة 1996 في المادة 46 منه كما كرسه في القانون المدني في المادة 02، أما مبدأ التقادم بالرغم من أنه مستقر في القانون الجزائري والقانون المدني إلا أنّ المشرع الجزائري قد أغفل عنه في مادة الضبط باستثناء مجلس المنافسة أين نجد المادة 44 من الأمر رقم 03-03 قد نصت عليه.²

ونلاحظ ان اغلب النصوص التأسيسية لهذه السلطات لم تكرر هذه الضمانات وبالتالي عدم إحتزام سلطات الضبط المستقلة عند ممارستها لسلطة العقاب للضمانات يثير مسؤوليتها و يؤدي إلى بطلان إجراءات المحاكمة الإدارية من قبل الجهة القضائية المخول لها إختصاص الفصل في الطعون المرفوعة ضد القرارات العقابية الصادرة عن سلطات الضبط الإقتصادي.

ثانيا: الضمانات الإجرائية

تقتضي المادة الدستورية للحقوق والحريات العامة أن تجد القواعد الإجرائية العامة تطبيقها على جميع الممارسات ذات الصبغة العقابية، وبالفعل إنّ نظام القمع الإداري لدى سلطات الضبط الإدارية المستقلة بدأ يعرف هذه الضمانات الإجرائية، وذلك من خلال تكريسه:

أ. ضمان حق الدفاع³

الذي هو مبدأ دستوري كرسه الدستور الجزائري في الفقرة 2 من المادة 151 التي جاءت كما يلي: «الحق في الدفاع معترف به»⁴ حيث أنّ الجزاء الإداري كالجزاء الجنائي لا يمكن الأخذ به

¹ موكة عبد الكريم، "مبدأ التناسب ضمانات أمام السلطة القمعية لسلطات الضبط"، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 23-24 ماي 2007، ص316.

² رابح نادية، النظام القانوني لسلطات الضبط المستقلة، مرجع سابق، ص126.

³ حمادي نوال، الضمانات الأساسية في مادة القمع الإداري، مثال: السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص القانون العام للأعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011، ص50.

⁴ دستور الجمهورية الجزائرية الشعبية لسنة 1996، مرجع سابق.

بالحدس والتخمين، وإنما يجب أن يؤسس على الجزم واليقين لذلك يلزم أن تقام الأدلة على إدانة الشخص،¹ وذلك من خلال:

(1) إبلاغ صاحب الشأن بالماخذ والوقائع المنسوبة إليه:

بحيث يتمكن المتهم من إدراك كافة الادعاءات المنسوبة إليه مما يتيح له فرصة الاستعداد لتقديم دفاعه، فهو حق منصوص عليه في نص المادة 37 من القانون رقم 2000-03 المنشئ لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية وبمقتضاه لا يمكن لسلطة الضبط أن توقع أي عقوبة على المتعامل المرتكب للمخالفة إلاّ بعد إعلامه بكل المآخذ الموجهة إليه ونفس شيء مكرس أمام مجلس المنافسة أمّا اللّجنة المصرفية فقد كرسته بعد تعديل الأمر 03-11 بموجب الأمر 04-11.

(2) حق الإطلاع على الملف وتقديم الملاحظات:

فهو حقّ تضمنته المادة 2/30 من قانون المنافسة ونص المادة 55 من القانون نفسه، وذلك حتى يتمكن المتهم من تنظيم دفاعه، كما أنّ قانون البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية غفل للمتعاملين اقتصاديين هذه الضمانة بحيث منع سلطة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية من توقيع العقوبات عليهم في حالة ارتكابهم للمخالفة إلاّ بعد الإطلاع على ملف وتقديم مبرراتهم الكتابية، رغم أنّه لم يحدد آجال لهذا الإطلاع وتقديم الملاحظات، أمّا قانون النقد والقرض فقد تدارك المشرّع الأمر بعد تعديله سنة 2010 حيث أضاف المادة 114 مكرر التي كرست هذه الضمانة في الفقرة 2 و3 منها، عكس قانون البورصة والقيم المنقولة الذي لم يشر إلى هذه الضمانة إلاّ أنّه بالمقابل لا يمكنه إصدار أيّ عقوبة ما لم يستمع قبل ذلك إلى الممثل المؤهل للمتهم أو يستدعيه قانونا

¹ عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005، ص94.

3) الإستعانة بمدافع

إنّ في مادة الضبط الاقتصادي فكرة الأطراف كما يعرفها القانون الجنائي غائبة حيث لا طرف مدني ولا قاض وفي ظل ذلك يظهر المتابع أمام هذه الهيئات كطرف وحيد مدافع ولهذا تظهر أهمية وجود محام بجانب الشخص المعنوي لكن هذا الحق في اختيار مدافع تم تكريسه من طرف المشرّع الجزائري بصفة محتشمة في مادة المنافسة والبورصة وكذلك في المادة البنكية. ففي مجال المنافسة هذا الحق معترف به في مرحلة التحقيق، كما يحق له في القضايا المرفوعة أمام مجلس المنافسة في مرحلة الاتهام الاستعانة بمحامي أو أي شخص يختارونه، بينما في مجال البورصة هذا الحق معترف به لكل شخص تستدعيه لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة لتقديم معلومات في القضايا المطروحة أمّا في المجال البنكي فهذا الحق مكرس في المادة 114 مكرر الفقرة الأخيرة من قانون النقد والقرض.¹

ب: علانية الجلسات

ويعني بذلك السماح لكل شخص بحضور الجلسة وكذا نشير ما يدور فيها وهي من الضمانات الأساسية التي أوجدها المشرّع لتمكين كل من الخصوم والرأي العام من مراقبة عمل القاضي، والهدف من العلنية هو أن تكون هناك رقابة للرأي العام على أعمال القضاء وفي ذلك ما يكفل من أداء القاضي، وقد تمّ تكريس مبدأ علانيات الجلسات في المادة 114 من دستور 1996 وكذلك في قانون الإجراءات الجزائية في المادة 285 باستثناء تلك التي تمس النظام العام والآداب العامة، في حين أمام سلطات الضبط المستقلة فإنّ الجلسات تأخذ الطابع السري، حيث كانت الجلسات علانية في ل الأمر 06-95 ليتحول المشرّع الجزائري بعد إلغاء هذا الأمر وإصدار الأمر 03-03 وتصبح الجلسات سرية.

أمّا فيما يخص نضر القرارات فإنّ هذا الإجراء تعرفه لجنة ضبط الكهرباء والغاز وكذا مجلس المنافسة بموجب المادة 49 من الأمر رقم 03-03 المعدلة في 2008 والتي تنص: «ينشر

¹ عشاش حفيظة، سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر والحوكمة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص الهيئات العمومية والحوكمة، جامعة عبد الرّحمان ميرة، بجاية، 2014، ص ص139-140.

مجلس المنافسة القرارات الصادرة عنه...في النشرة الرسمية للمنافسة، كما يمكن نشر مستخرجات من قراراته وكل المعلومات الأخرى بواسطة أي وسيلة إعلامية أخرى»¹.

ج. التسبب

إنّ تسبب القرارات القضائية يعتبر ضماناً إجرائية إزامية، حيث أنّ الدستور الجزائري 1996 قد كرّس مبدأ التسبب في نص المادة 114 ثم في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد ليترجم هذا المبدأ إلى واقع جزائي. أمّا سلطات الضبط ليس لها نفس الموقف حيث أنّ هناك من السلطات التي هي ملزمة بالتسبب وهي مجلس المنافسة ولجنة ضبط الكهرباء والغاز، بينما هناك سلطات فالنصوص المؤطرة لها نادرا ما توجي بهذا المبدأ إذ يتعلق الأمر بتسبب بعض القرارات فقط مثل لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فيما يخص تسبب قرارات رفض الاعتماد، غير أنّه حتى ولم يشر المشرّع إلى ضمانة التسبب بصورة واضحة فهذا لا يعني أنّ سلطات الضبط غير ملزمة بتسبب قراراتها إلاّ إذا أوجب القانون عليها ذلك إذ يفترض في القرار الإداري سببه دائما وفقا للأصول العامة في التجريم والعقاب.

وفي الأخير يمكننا الإشارة إلى أنّ عدم التحيز والحياد اللذان تضمنهما الاستقلالية الفعلية للهيئات الضابطة من أهم الضمانات القانونية لممارسة الصلاحية القمعية لها، غير أنّ قصور استقلالية سلطات الضبط في الجزائر يؤثر على عدم تحيزها وحيادها إن لم نقل يقضي عليها.²

في الأخير يتضح لنا أن جميع القوانين المنشأة لسلطات الضبط الإقتصادي أنّ سلطة توقيع العقاب مقيدة بضرورة توفير ضمانات قانونية للمعاقبين منها على وجه الخصوص حق الدفاع، وجاهية الإجراءات و شفافية التحقيق، علانية الجلسات، النطق بالحكم و حق الطعن القضائي وغياب هذه الضمانات يؤدي إلى قيام مسؤولية سلطات الضبط الإقتصادي.

¹ رايح نادية، النظام القانوني لسلطات الضبط المستقلة، مرجع سابق، ص ص131-132.

² عشاش حفيظة، سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر والحوكمة، مرجع سابق، ص ص141-142.

و أخيرا نستخلص أن مسؤولية سلطات الضبط الإقتصادي تقوم بإعتبار هذه الأخيرة ذو طابع إداري من جهة و من جهة أخرى منحها الشخصية المعنوية و من الآثار المترتبة عن هذه الأخيرة إثارة و تحمل المسؤولية وفق القواعد العامة، بحيث تكون هذه السلطات مسؤولة عن النشاطات و الأعمال المنوطة إليها خلال قيامها بواجبها الضبطي، حيث تكون قرارات هذه الأخيرة محل الرقابة القضائية و ذلك بمنح المتضررين حق الطعن القضائي و هذا ما سنتناوله في الفصل الثاني.

الفصل الثاني

مظاهر المسؤولية الإدارية لسلطات

الضبط الإقتصادي

هناك عدة صعوبات في تعريف الدعوى الإدارية راجع البعض منها إلى حداثتها لأنها لم تظهر إلا في نهاية القرن التاسع عشر ولم تكتمل وراجع البعض الآخر إلى عدم تقنين القانون الإداري لخصوصيته المعروفة ، و قد أوجد بعض فقهاء القانون الإداري تعريفاً للدعوى الإدارية بقولهم: "هي حق الشخص ووسيلته القانونية في تحريك واستعمال سلطة القضاء المختص".

وقد ربط البعض الآخر الدعوى الإدارية في مفهومها بمفهوم النزاع الإداري ، وبالنسبة لهذا الأخير فإن أغلب الفقهاء عالجوه من خلال دراستهم لمعيار تحديد اختصاص الجهات القضائية الفاصلة في المواد الإدارية، وهنا عرفه الأستاذ "أحمد محيو" في معرض حديثه عن المبدأ العام الوارد في المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية بأن "النزاع الإداري يتجسد في كل قضية يكون شخص عام طرفاً فيها ..."، ويرى أن المعيار العضوي هو المعيار الوحيد المعتمد وعلى ذلك يمكن القول أن النزاع الإداري يتمثل في كل نزاع يكون طرفه أحد الأشخاص المعنوية العامة المحددة على سبيل الحصر في المادة 07 من ق.إ.م أو الذي أضفى عليه المشرع الطابع الإداري بنص خاص.

و سنتطرق في هذا الفصل إلى دراسة مظاهر المسؤولية الإدارية لسلطات الضبط الإقتصادي من خلال دعوى المسؤولية (الفرع الأول) و إشكالات دعوى المسؤولية (الفرع الثاني).

المبحث الأول

دعوى المسؤولية (دعوى تعويض)

من المؤكد أن ممارسة الهيئات الإدارية المستقلة لاختصاصها القمعي لابد أن يترتب عنه آثار قد تمس بمصالح المتعاملين الناشطين في القطاع الخاضع لرقابتها، مما يؤدي إلى قيام مسؤولية هذه الهيئات عن الأضرار المادية والمعنوية اللاحقة بهؤلاء المتعاملين الاقتصاديين. هذا الطرح يثير في الحقيقة إشكالات لاسيما مسألة تحديد الجهة القضائية المختصة هذا من جهة، و من جهة أخرى يثار مشكل المعيار للقول بالمسؤولية من عدمها و بالأحرى تحديد مجال هذه المسؤولية.

المطلب الأول

أهمية دعوى المسؤولية و أساسها

الفرع الأول

أهمية دعوى المسؤولية

دعوى التعويض في مجال السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة تلك الدعوى التي يرفعها المتقاضي المتضرر ضدّ قرار غير مشروع اتخذته هيئة إدارية مستقلة، أي بالأحرى هي دعوى مسؤولية الهيئات المستقلة ويجب توفر إضافة إلى ركني علاقة السببية بينهما⁽¹⁾.

على عكس دعوى الإلغاء، ففي دعوى التعويض القاضي لا يكتفي بإلغاء القرار ثبوت عدم مشروعيته، وإنما يصلح أو يعدله بالشكل الذي يراه معقولا، وهنا تكمن أهمية دعوى التعويض.

إنّ المجلس الدستوري الفرنسي وهو يعترف بالسلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة أقرن هذه السلطة باحترام الضمانات الكفيلة بحماية حقوق وحرريات الأفراد الدستورية، فعّد من تلك

¹-DEGUEREUE(E), « Sanctions administratives et responsabilité », AJDA, n° spécial Sanctions administratives), 20 octobre 2001, p.86.

الضمانات أن يجعل المشرع الطعن في هذه الجزاءات أمام مجلس الدولة بطرق دعوى القضاء الكامل⁽¹⁾.

ومن جهة المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان فإنّ مصطلح «الحق في محكمة Le droit un tribunal» المكرس بنص المادة 1/6 من CEDH يستلزم أن تكون المحكمة من حقها النظر في دعوى التعويض. فالقاضي بإمكانه الفحص الكامل للقضية ويمكن أن يحل محل الإدارة بقراره.

التشريع الفرنسي الخاص بالهيئات الإدارية المستقلة يكرّس بصفة آلية دعوى التعويض ضدّ العقوبات التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة، فاختصاص مجلس الدولة الفرنسي في هذا المجال يتعدى دعوى الإلغاء إلى دعوى التعويض ويرافق بذلك مقتضيات CEDH⁽²⁾.

أمّا المشرع الجزائري فإنه يفرق بين الاختصاص في دعوى الإلغاء المرفوعة ضدّ الهيئات الإدارية المستقلة أثناء ممارستها للسلطة القمعية، أين ترفع أمام مجلس الدولة وهذا الأخير لا يتعدى إلغاء قرارات الهيئات الإدارية المستقلة، أما دعوى التعويض فإنّ النصوص لم تشر إليها. بالتالي بالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية في المجال أين ترفع الدعوى إلى مجلس قضاء الجزائر العاصمة⁽³⁾ إذا أراد أن يرفعها مستقلة عن دعوى التعويض، إذ بعد أن يحصل المتقاضي على قرار من مجلس الدولة بالإلغاء يتجه إلى الغرفة الإدارية للمجلس القضائي، ليرفع دعوى التعويض. أما إذا كان المعنى بالأمر يطالب بإلغاء القرار، ويرفق طلب الإلغاء بطلب التعويض، في هذه الحالة يختص مجلس الدولة بالبت في الطلبين لوجود الارتباط بينهما وفقا لأحكام الفقرة الثانية من المادة 276 من قانون الإجراءات المدنية.

¹ -AUTIN (J-L), « Le pouvoir répressif d'une A.A.I, devant le juge administratif : note sous conseil d'Etat, 14 juin 1991, association radio solidarité », RFDA, n° 06, 1993, p. 1022- 1023 ; C. Const. N° 89-248 DC du 17 janvier 1989, 31^{ème} cons.

² - GERBAUD MORLAES, « Les droits de la défense devant les A.A.I... », Op.cit, p. 15-16.

³ - أنظر المادة 7 من قانون الإجراءات المدنية، رغم أنّ هذا الحل يظهر أنه مفيد للمتقاضي كون أنه يمكن أن يطعن بالاستئناف ضدّ قرار الغرفة الإدارية، إلا أنه من جهة أخرى لا يتماشى مع مبدأ تقريب العدالة من المواطن، إذ يجعل المتقاضي أمام نفس القضية يتجه إلى هيئتين قضائيتين مختلفتين.

الفرع الثاني

أساس دعوى المسؤولية

بعض الهيئات الإدارية المستقلة لها مهام يظهر فيها الطابع القضائي وهذا ما تقترب إليه اللجنة المصرفية، إذ فيما يخص النشاطات القضائية لهذه الهيئات في ممارستها للسلطة القمعية يترتب عن أخطائها مسؤولية الدولة على أساس مخاطر جهاز العدالة، والذي لا يمكن أن يعمل به إلا في حالة اللجنة المصرفية الفرنسية، أمّا في الجزائر فرغم وضوح النص الدستوري الذي يقضي بأن القانون يحمي المتقاضي من أي تعسف أو أي انحراف يصدر من القاضي⁽¹⁾.

* - المسؤولية بسبب المهام الإدارية

الهيئات الإدارية المستقلة عند نشأتها في فرنسا لا تتمتع بالشخصية القانونية، وهذا ما ينتج عنه عدم مسؤولية هذه الهيئات، إذ لا تقام دعوى التعويض عليها بل على الدولة، فالدعوى المرفوعة ضدها يعتبرها القاضي مرفوعة ضدّ الدولة⁽²⁾. لكن في القانون الجزائري فإنّ هذه الهيئات تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي⁽³⁾، فالدعوى ترفع ضدها.

تثار نقطة أخرى في هذه الدعوى، وهي أساسها القانوني، فحسب القضاء الفرنسي فإنّ مسؤولية الدولة على نشاطات الهيئات الإدارية المستقلة يتطلب الخطأ الجسيم⁽⁴⁾، وهذا فيما يخص دعوى التعويض المرفوعة أمام مجلس الدولة، أما إذا كانت الدعوى مرفوعة أمام القضاء العادي في حالة مجلس المناقشة، فيظهر القاضي العادي أكثر شدة في تطبيق الخطأ الجسيم مقارنة

¹ - انظر المادة 149 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

² - AUTIN (J-L), « Le contrôle des A.A.I par le conseil d'Etat est-il pertinent », Op.cit, p. 1554.

³ - انظر المادة 2/43 من الأمر 01-01، المؤرخ في 03 جويلية 2001، يتعلق بالمناجم، المرجع السابق؛ كذلك المادة

112 من القانون 01-02، المؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وقل الغاز عن طريق القنوات، المرجع السابق.

⁴ - «... que le responsabilité de l'Etat ne peut être engagée en raison du fonctionnement ou des activités de la COB qu'en cas de la faute lourde », CE. Du 22 juin 1984.

بالقاضي الإداري، حيث أنّ محكمة استئناف باريس لم تعتبر خرق مبدأ قرينة البراءة خطأ جسيماً بمناسبة قضية Compagine Diamantaire d'Anvers⁽¹⁾.

وتبقى فكرة الخطأ الجسيم مبهمة رغم أنّ محكمة استئناف باريس أخذت بعين الاعتبار غياب غموض النصوص، عنصر الشدّة وحالة التلبس في تجاوز السلطة.

إنّ الطابع المرن لفكرة الخطأ الجسيم يجعل القاضي يغيّر Moduler رقابته، هذا ما أدى بالبعض إلى القول بعدم إمكانية إيجاد الخطأ الجسيم، وأنّ تطبيق فكرة المسؤولية ضدّ الدولة بمناسبة هذه الهيئات الإدارية المستقلة لم ترف إلاّ مرّة واحدة في فرنسا في سنة 1964⁽²⁾.

هذا الاتجاه راجع أصلاً إلى شرط هذه المسؤولية التي لم تؤد إلى أي تعويض. من وجهة نظر أخرى فإنّ الهيئات الإدارية المستقلة ذات المهام القمعية قد تقترب جداً إلى السلطات القضائية رغم إداريتها، كمجلس المنافسة ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، فعدم احترام ضمانات المحاكمة العادلة كنشر المداولات، وانتهاك مبدأ الحياد قد يثير مسؤولية هذه الهيئات⁽³⁾.

غير النهائية. ولو أنّه في الأصل لم يعترف بوجود ذلك الخطأ الجسيم، غير أنّ محكمة النقض من جهة أخرى خفت من حدة هذا الشرط إعمالاً بفكرة مرونة الخطأ الجسيم وشروط تكييفه⁽⁴⁾. فهل هذا الاتجاه الذي اتخذته محكمة النقض سيؤدي إلى تغيير موقف مجلس الدولة الفرنسي إلى تأسيس مسؤولية عن مرفق العدالة إلى الخطأ البسيط بالنسبة للهيئات الإدارية المستقلة لحماية المتقاضين؟

¹ - DECOOPMAN (N), « Le contrôle juridictionnel de la COB », RFDA, N06, 2001, p. 1145.

² - CLINQUIENNOIS (M), Droit public économique, ELLIPSES, Paris, 2001, p. 109.

³ - DEGUERGUE (M), « Sanctions administratives et responsabilité », AJDA, n spécial (sanction administratives), 20 octobre 2001, p86.

⁴ - Cass. Ass. Plèn. 23 février 2001, qui définit la faute lourde comme suit : « la déficience caractérisé par un fait ou une série de faits traduisant l'inaptitude du service public de la justice à remplir la mission dont il est investi », D, 2001, inf., p.909.

الفرع الثالث

استثناءات عن القواعد العامة

دراسة رقابة القضاء الإداري على السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة تظهر بعض الاستثناءات عن القواعد العامة، وهي التظلم الإداري المسبق (أولاً)، مواعيد الطعن (ثانياً) ووقف التنفيذ (ثالثاً).

أولاً: التظلم الإداري

التظلم الإداري معناه أن يتولى الشخص الذي صدر القرار ضده تقديم طلب أو شكوى إلى الجهة مصدرة القرار، أو الجهة التي تعلوها، وذلك من أجل مراجعة القرار إما بسحبه أو إلغائه، وهي طريقة حل ودي للنزاع قبل عرضه على القضاء.

التظلم في القانون الجزائري غير ملزم بالنسبة للقرارات غير المركزية، أما بالنسبة للقرارات التي تصدر عن الهيئات المركزية فهو إجراء وجوبي. حيث لا يمكن مثلاً رفع دعوى قضائية ضد قرار صدر من وزير إلا بعد القيام بإجراء التظلم وانتظار رد الإدارة سواء بالإيجاب أو بالسلب، وبعده يجوز لنا رفع الدعوى القضائية⁽¹⁾.

فالدعوى المرفوعة أمام مجلس الدولة بحكم المادة 40 من قانون مجلس لدولة تحيلنا إلى قانون الإجراءات المدنية⁽²⁾ التي تشترط لقبول دعوى الإلغاء المرفوعة ضد قرارات السلطات الإدارية المركزية والهيئات الوطنية المستقلة والمنظمات الوطنية المهنية وجود الطعن تدرجي. هذا كله صحيح ومقبول إذا توقف مجهود القاضي وكذلك المتقاضين على البحث في صدر القاعدة الإجرائية في مصدر واحد وهو تقنين الإجراءات المدنية، لكن هذا لم يعد كافياً بسبب تنوع وطبيعة

¹ - فريحة حسين، إجراءات دعوى الإلغاء في الجزائر، مجلة إدارة المجلد 12 رقم 2، 200، عدد 24، ص 86-87.

² - قانون عضوي رقم 98-01، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المرجع السابق.

المنازعات الإدارية الناجمة عن تطور الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يعرفها المجتمع الجزائري في الجوانب القانونية خاصة في حياته⁽¹⁾.

على هذا الأساس لابد من البحث عن مصدر القاعدة القانونية الإجرائية من خلال الرجوع إلى القوانين الخاصة أو الموضوعية، التي تنظم النشاط الذي كان موضوعه المنازعة الإدارية بين الأفراد أو الأشخاص القانونية الخاصة والسلطة الإدارية التي صدر عنها القرار محل النزاع، حيث تشمل هذه القوانين علاوة على القواعد الموضوعية على قواعد شكلية أو إجرائية تبين كيفية حل المنازعة في إطارها الإداري والقضائي⁽²⁾.

إنّ القوانين الخاصة عندما تنظم التظلم الإداري يمكن أن تضع استثناء عن القاعدة العامة فقد تجعل التظلم وجوبيا أمام المجالس القضائية (المحاكم الإدارية) بعدما كان ملغى ومن جهة أخرى تلغيه أمام مجلس الدولة بعدما كان وجوبيا.

غير أن الحل أمام الهيئات الإدارية المستقلة يظهر أنه لم يتبع هذا المنطق، فالنصوص المنظمة لهذه الهيئات لم تشر إلى إجراء التظلم الإداري المسبق كشرط لرفع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة، فهل التظلم الإداري وجوبي أم لا؟

بالنسبة للطعن الرئاسي، لا يمكن تصوره أمام هذه الهيئات، فحسب تسميتها هي هيئات إدارية مستقلة لا تتبع لا الوصاية الإدارية ولا السلطة الرئاسية، وبالتالي لا توجد سلطة أعلى منها تأتمر بأوامرها.

أما بالنسبة للطعن الولائي، فيفترض أن النصوص التي تنظم الطعون ضدّ هذه الهيئات لم تنص على أي استثناء، وأنّ الطعن ضدّ قراراتها العقابية يقدم أمام مجلس الدولة، ففي هذه الحالة يجب الرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية. إذ لا استثناء إلاّ بنص.

¹- معاشو عمّار، عزاوي عبد الرحمن، تعدّد مصادر القاعدة الإجرائية في المنازعة الإدارية في النظام الجزائري دار الأمل، تيزي وزو، 1999. ص 15.

²- معاشو عمّار، عزاوي عبد الرحمن، تعدّد مصادر القاعدة الإجرائية...، المرجع السابق، ص 16-17.

غير أنّ اتجاه مجلس الدولة كان غير ذلك ففي قضية البنك الجزائري الدولي ضدّ محافظ البنك المركزي بشأن طعن مقدم ضد قرار اللجنة المصرفية القاضي بتعيين متصرف إداري مؤقت لدى البنك الجزائري الدولي، حيث قضى المجلس بما يلي: ((هذا الطعن يدخل في إطار المادة 146 من القانون 90-10، المؤرخ في 14 أفريل 1990، المتعلق بالنقد والقرض، وأنّ هذه المادة تخرج عمّا هو مقرّر في قانون الإجراءات المدنية فيما يخص الإجراءات والآجال بحيث لا تنص على طعن مسبق وإنما تشترط فقط أن يرفع هذا الطعن في أجل 60 يوما))⁽¹⁾.

إنّ التبرير الذي أتى به مجلس الدولة منتقد، والانتقاد يكمن في فحوى الحيثية، فإذا كانت المادة 146 من قانون 90-10، تقابلها المادة 107 من أمر 03-11، لا تنص على طعن إداري مسبق وإنما تشترط فقط أن يرفع هذا الطعن في أجل ستين يوما. إذن فالمشرع لما أراد أن يضع استثناء على مواعيد الطعن نص على ذلك صراحة، إذ أنّ الطعن أمام مجلس الدولة يقدم في أجل شهرين من تاريخ التبليغ⁽²⁾، لكن المشرع في قانون النقد والقرض جعله ستون يوما (60)، وذلك تطبيقاً لقاعدة لا استثناء إلاّ بنص، وطالما أنّ المشرع لم ينص صراحة في هذه المادة القوانين المنظمة للهيئات الإدارية المستقلة على استبعاد الطعن الإداري المسبق، فيفترض أنه في هذه الحالة يجب العودة إلى قانون الإجراءات المدنية الذي يجعل التظلم إلزامياً لما يكون الطعن أمام مجلس الدولة.

وحسب قضاء مجلس الدولة يفهم أنه كلما وضع المشرع استثناء عن مواعيد الطعن فإن شرط التظلم الإداري المسبق لا يمكن تطبيقه، وفي الحالة العكسية أين يقدم الطعن وفقاً للمواعيد المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية، فإن التظلم يكون وجوبياً، وبالتالي فالطعن ضد قرارات لجنة ضبط الكهرباء والغاز تقدم بعد تقديم التظلم، فالمشرع لم يضع استثناء عن مواعيد الطعن.

¹- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار مؤرخ في 01 أفريل 2003، البنك الجزائري الدولي ضدّ محافظ البنك المركزي ومن معه، مجلة مجلس الدولة، عدد 03، 2003، ص 135-138.

²- انظر المادة 280 الأمر 66-154، المؤرخ في 08 جوان 1966، يتضمن قانون الإجراءات المدنية؛ المعدل والمتمم، المرجع السابق.

نشير في الأخير أنّ شرط التظلم الإداري لا يمكن إثارته بالنسبة للطعون المقدمة ضدّ قرارات مجلس المنافسة كون الاختصاص يعود للغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر، إذ نكون أمام قضاء عادي طالما أنّ المشرع لم يضع استثناء عن قانون الإجراءات المدنية حول هذه النقطة في الأمر المتعلق بالمنافسة.

ثانيا: مواعيد الطعن

تنص المادة 280 من قانون الإجراءات المدنية على ما يلي: (يرفع الطعن أمام المحكمة العليا (مجلس الدولة) خلال شهرين من تاريخ تبليغ قرار الرفض الكلي أو الجزئي للطعن الإداري، أو من تاريخ انتهاء الميعاد المنصوص عنه في المادة 279 في حالة سكوت السلطة الإدارية عن الرد)). هذا الميعاد يسري على الطعون المقدمة أمام مجلس الدولة بحكم اختصاصات الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا. حيث تم نقلها إلى مجلس الدولة، هذه المواعيد تشكل القانون العادي في مجال أجال الطعن فيما يخص المنازعات الإدارية⁽¹⁾، غير أنّ مختلف النصوص المؤطرة للهيئات الإدارية المستقلة لا تتوافق دائما مع هذه القاعدة. ففي بعض الحالات يلاحظ سكوت المشرع بشأنها، وفي حالات أخرى يقرّ أجالا غير تلك المعروفة في قانون الإجراءات المدنية.

ففي المجال المصرفي فإنّ الأمر المتعلق بالنقد والقرض يشير إلى أنّ الطعون المقدمة ضدّ قرارات اللجنة المصرفية عندما تمارس السلطة العقابية، أي تلك المتعلقة بتعيين قائما بالإدارة مؤقتا، أو المصفي والعقوبات التأديبية يجب أن يقدم في أجل ستين يوما ابتداء من تاريخ التبليغ، وإلا سيرفض الطعن شكلا⁽²⁾، لأول وهلة يظهر أنّ هذه المادة لم تضع استثناء عن قاعدة تقديم الطعن في أجل شهرين من تاريخ التبليغ، فيقال أن مدة الستين يوما تعادل الشهرين غير أنّه في الحقيقة كلا الأجلين مختلفين، فمهلة الشهرين قد تزيد عن الستين يوما إذا كشهري ديسمبر وجانفي أو جويلية و أوت، ويمكن أن تنقص في حالة ما إذا كنا أمام شهر فيفري ذو الثمانية

¹ - انظر المادة 40 من القانون العضوي 98-01، المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المرجع السابق.

² - انظر المادة 107 من الأمر 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، المرجع السابق.

والعشرون يوما مع شهر مارس. إنّ الانتقال من الحساب بالأشهر الذي تبناه قانون الإجراءات المدنية لإمعيار الحساب بالأيام في مجال النقد والقرض يبين الطابع الاستثنائي لمواعيد الطعن ضدّ قرارات اللجنة المصرفية.

أمّا في مجال البورصة وكذا في مجال الاتصالات، فإنّ قرارات الغرفة التأديبية بالنسبة للجنة مراقبة وتنظيم عمليات البورصة وقرارات مجلس سلطة ضبط البريد والاتصالات، تكون قابلة للطعن أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ التبليغ⁽¹⁾.

في المجال المنجمي، فإنّ قرارات مجلس إدارة كل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية تكون قابلة للطعن أمام مجلس الدولة في أجل ثلاثين يوما ابتداء من تاريخ تبليغ القرار⁽²⁾.

وفي مجال اختصاص لجنة ضبط الكهرباء والغاز، فإنّ المشرع نص على أنّ قرارات لجنة الضبط يمكن أن تكون موضوع طعن قضائي أمام مجلس الدولة⁽³⁾، دون أن يشير إلى آجال تقديم الطعون ما جعلنا نقول أنه في هذه الحالة تطبق أحكام قانون الإجراءات المدنية؛ أي مدّة الشهرين المنصوص عليها في المادة 280 أعلاه.

أخيرا بالنسبة لقرارات مجلس المنافسة، فإنّ الطعن يقدم إلى الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة في أجل شهرا ابتداء من تاريخ تبليغ القرار، غير أنّ هذا الأجل يكون ثمانية أيام بالنسبة للطعن في الإجراءات المؤقتة⁽⁴⁾. إنّ آجال الطعن ضدّ قرارات مجلس المنافسة نفسها آجال

¹ - انظر المادة 93 من المرسوم التشريعي 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، معدل ومتمم، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرجع السابق؛ المادة 17 من قانون 2000-03، المؤرخ في 05 أوت 2000، المحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المرجع السابق.

² - انظر المادة 48 من القانون رقم 01-02، المؤرخ في 03 جويلية 2001، المتضمن قانون المناجم، المرجع السابق.

³ - انظر المادة 149 من القانون 01-02، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عن طريق القنوات، المرجع السابق.

⁴ - انظر المادة 63 من الأمر 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، المرجع السابق.

استئناف الحكم الصادرة عن المحاكم أمام المجالس القضائية⁽¹⁾، رغم أنّ الطعن ليس استئنافاً فمجلس المنافسة ليس هيئة قضاء درجة أولى وإنما هيئة إدارية.

إنّ دراسة مواعيد الطعن ضدّ القرارات العقابية للهيئات الإدارية المستقلة تظهر الطابع الفوضوي لهذه الآجال، فالمشرع أحياناً يعتمد نظام الحساب بالأيام، وأحياناً بالأشهر، فيكون ستون يوماً أو ثلاثين، أو يسكت. وبالنتيجة يكون تعدّد الآجال وهذا التعدّد لا يوجد له أي تبرير.

المطلب الثاني:

شروط دعوى المسؤولية

بعد أن حددنا في المطلب الأول مختلف الشروط اللازمة لقيام مسؤولية الإدارة على أساس المخاطر ، وكذلك الحالات التي تعفى فيها من المسؤولية أو تخفض ننتقل في هذا المطلب الى دراسة شروط قبول دعوى التعويض التي يرفعها المتضرر من نشاط الإدارة ، وتطبيقاً للمبدأ القائل بضرورة رفع الدعوى من ذي صفة على ذي صفة فلا بد أن نتطرق لمسألة تحديد الشخص المسؤول ، إذ لا بد أن ينسب الفعل الضار الذي وقع إلى الشخص الإداري المسؤول فكيف يتم تحديده ؟ ثم نتطرق إلى باقي شروط رفع دعوى الدعوى المنصوص عليها في المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ونتعرض فيما بعد لمسألة الاختصاص، مع الوقوف عند مدى وجوب القرار الإداري المسبق في هذه الدعوى ، و مدى تقيدها بميعاد معي

الفرع الأول :

توافر الشروط المذكورة في المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية

تنص المادة 13 / 1 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية على أنّ لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة و مصلحة قائمة أو محتملة يقرها القانون .

¹ - انظر المادة 102 الأمر 66-154، المؤرخ في 08 جوان 1966، يتضمن قانون الإجراءات المدنية، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

وتطبيقا للمبدأ القانوني القائل بأن الدعوى لا ترفع إلا من ذي صفة على ذي صفة تحت طائلة عدم القبول فلا بد إذن من توافر شرط الصفة في كل من المدعي المتضرر من نشاط الإدارة و المدعى عليه و المتمثل في الجهة الإدارية المسؤولة على الأفعال الضارة وعليه فعلى المدعي أن يثبت بأن الأضرار قد لحقت به¹ شخصيا كما لا بد من توافر شرط المصلحة بأن يقع الاعتداء على حق يعترف به القانون و يحميه إضافة أن تكون هذه المصلحة قائمة و حالة بأن يكون الاعتداء قد وقع فعلا على الحق المحمي قانونا مما أدى الى حرمان الشخص من المنافع التي كان يتمتع بها.

و يقع على المتضرر عبئ تحديد الشخص الإداري المسؤول عن النشاط الذي ألحق به أضرار، و نظرا لصعوبة تحديد ذلك فإن الفقه الإداري وضع معايير و انطلق من مبدأ أن الإدارة لا ترتكب أخطاء شخصية وبالتالي استبعدت مسؤولية الإدارة الشخصية .وعليه فإن مسؤولية الإدارة تكون ، إما عن عمل الغير أو عن الأشياء².

وقبل التطرق لهاتين النقطتين لا بد من الإشارة إلى أن الشخص الإداري المسؤول لا بد أن تتوفر فيه شروط الشخص المعنوي العام بأن يكون من ضمن الأشخاص المحددة في المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية و أن يتمتع بالشخصية القانونية و الذمة المالية المستقلة و أهلية التقاضي حتى يمكن مقاضاته أمام القضاء

تحديد الشخص الإداري المسؤول في إطار المسؤولية الإدارية عن عمل الغير

نظرا لتعدد نشاطات الإدارة بطبيعتها المختلفة وخصائص موظفيها وجب التفريق بين الحالات التالية :

1-1 حالة الموظف الذي يتمتع بإزدواجية الوظائف : إذا كان الموظف ينتمي إلى إدارة واحدة ، فإن الدعوى القضائية توجه ضد الإدارة التي يشتغل بها الموظف ، أما إذا كان ينتمي إلى عدة

¹ عمر زودة - الإجراءات المدنية على ضوء آراء الفقهاء و أحكام القضاء - ص 45 إلى 47.

- رشيد خلوفي - دروس في المسؤولية الإدارية - ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر 1995 - ص 124 .²

إدارات فهنا وجب على المدعي في دعوى التعويض أن يرفعها ضد الإدارة المستفيدة من العمل الذي يتسبب في حدوث الضرر.

1-2 حالة ممارسة الوصاية الإدارية : هنا يطرح السؤال هل الإدارة الوصية هي المسؤولة أم الإدارة الموصى عليها هي الجهة الإدارية المسؤولة. عندما يكون العمل المضر نتيجة عملية حلول الإدارة الوصية محل الإدارة الموصى عليها حسب ما نص عليه القانون، هنا الإدارة الموصى عليها هي الجهة الإدارية المسؤولة. أما عندما يكون العمل المضر نتيجة عمل الإدارة الوصية في إطار صلاحياتها الخاصة فهنا الإدارة الوصية هي المسؤولة عن تعويض الضرر كما يمكن للإدارة الموصى عليها دفع تعويض ثم الرجوع على الإدارة الوصية¹.

1-3 حالة تداخل اختصاصات سلطة إدارية : كأن تتدخل إدارتين أو أكثر لتحقيق عمل أو نشاط واحد وأحسن مثال على ذلك يتمثل في الأضرار التي يتعرض لها التلاميذ في المدارس الأساسية أو الثانوية ، وبالتالي إذا كان الضرر مترتب عن عدم أو سوء صيانة الأقسام المدرسية أو المبنى المدرسي ، فهنا تكون البلدية أو الولاية هي الجهة الإدارية المسؤولة ، أما إذا كان سبب حدوث الضرر يعود إلى خطأ في الرقابة ارتكبه المعلم فهنا الدولة ممثلة في الوزير المكلف بالتربية الوطنية أو الوزير الوصي على المؤسسة هي الجهة الإدارية المسؤولة².

تحديد الشخص الإداري المسؤول في إطار المسؤولية عن الأشياء

يتعلق الأمر في هذا الموضوع بالضرر الناتج عن الأشغال العمومية و المبنى العمومي فقط ، ويتمثل الأشخاص اللذين يكونون مسؤولين عن الضرر الناتج عن الأشغال العمومية أو المبنى العمومي في : صاحب المبنى ، المقاول ، صاحب الإمتياز، المستعمل أو المكلف بصيانة المبنى وهو ما سنتطرق إليه بشيء من التفصيل فيما يلي:

رشيد خلوفي - قانون المسؤولية الإدارية - ديوان المطبوعات الجامعية-الجزائر 1995 - ص 125-126 .¹

لحسين بن شيخ آث ملويا - دروس في المسؤولية الإدارية الكتاب الثالث نظام التعويض في المسؤولية الإدارية - الطبعة الأولى-دار الخلدونية -الجزائر 2007 -² ص 20.

. يعتبر صاحب المبنى العمومي أو الأشغال العمومية ، الشخص العام الذي يتم العمل لحسابه ويعد هو المسؤول عن المشروع, وعليه فإن مسؤوليته قائمة عن جميع الأضرار الناتجة عن ذلك المبنى العمومي و ما على الضحية إلا رفع دعوى ضد مالك المبنى أو من أدار الشغل العمومي .. بالنسبة للمقاول : فلا يكون مسؤول إلا عن الأضرار المتصلة بتنفيذ الأشغال وللمتضرر الخيار ما بين رفع دعوى التعويض ضد مالك المبنى العمومي ، أو صاحب الشغل العمومي أو ضد المقاول أو ضد الإثنين معا ,

. بالنسبة لصاحب الإمتياز : "وهو الشخص الذي تكلفه الإدارة بإنجاز عمل يتقاضى أجرا عنه بواسطة استغلال المشروع المبني" و بالتالي فإن كان صاحب الإمتياز غير مفلس فهو من يتحمل المسؤولية وفي حالة العكس فإن الدعوى القضائية ترفع ضد الجهة الإدارية مالكة المبنى العمومي أو الأشغال العمومية¹.

. بالنسبة لمستعمل المبنى العمومي: إذا استعملت إدارة معينة لمبنى عمومي تابع لإدارة أخرى فإن دعوى التعويض ترفع ضد مستعمل المبنى العمومي.

. بالنسبة للمكلف بصيانة المبنى العمومي: بأن تكلف جهة إدارية بصيانة مبنى عمومي تابع لجهة إدارية أخرى فللمتضرر الخيار ما بين رفع دعوى ضد المكلف بالصيانة أو مالكة المبنى².

وعليه فإذا لم تتوافر الشروط المذكورة أعلاه يترتب على ذلك عدم قبول الدعوى وللقاضي إثارة انتفاء الصفة من تلقاء نفسه³.

أحمد محيو - المنازعات الإدارية - ترجمة فائز أنجق و بيوض خالد- طبعة1992- ديوان المطبوعات الجامعية - ص 248 .¹

رشيد خلوفي - دروس في المسؤولية الإدارية -ديوان المطبوعات الجامعية -الجزائر 1995- ص 129.²

- المادة 2/13 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية .³

الفرع الثاني:

شرط توقيع العريضة الافتتاحية من محام

خلافا لما نصت عليه المادة 169 من قانون الإجراءات المدنية التي كانت تجيز رفع الدعوى أمام المجلس القضائي بعريضة مكتوبة و موقعة عليها من الخصم أو من محام¹، فإن المادتين 815 و 826 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية تشترطان أن تكون العريضة موقعة من محام وأن يتم تمثيل الخصوم من طرفه كذلك تحت طائلة عدم القبول. أما المادة 827 فإنها تعفي الدولة و الأشخاص المعنوية المذكورة في المادة 800 من التمثيل الوجوبي بمحام في الادعاء أو الدفاع أو التدخل .

وبالنسبة لقبول العريضة الافتتاحية فإن المادة 816 تحيل إلى البيانات المنصوص عليها في المادة 15. و عليه فلا بد على وجه الخصوص أن تكون العريضة الافتتاحية مكتوبة، و أن تتضمن جميع بيانات الأطراف، إضافة إلى ملخص الموضوع و مستندات الطلب و ذكر الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى و عدد النسخ بعدد الخصوم.²

الفرع الثالث:

شرط الإختصاص

دعوى التعويض كغيرها من الدعاوي الإدارية الأخرى و بالإضافة إلى الشروط العامة المنصوص عليها في المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية من صفة و مصلحة ، فإنه يشترط لقبولها أن ترفع أمام الجهة القضائية المختصة نوعيا و إقليميا.

المبدأ العام

لا بد على المدعي أن يرفع دعواه أمام المحاكم الإدارية و ذلك تحت طائلة عدم الاختصاص النوعي ، إذ تنص المادة 800 من قانون الاجراءات المدنية و الإدارية على

بربارة عبد الرحمن – شرح قانون الاجراءات المدنية و الادارية قانون (09/08) المؤرخ في 2008/02/23-¹ منشورات بغدادي-الجزائر 2009-ص 425.

مسعود شيهوب – المبادئ العامة للمنازعات الإدارية – الجزء الأول – الهيئات و الإجراءات – الطبعة الخامسة – ديوان المطبوعات الجامعية-الجزائر 2009 - ص 289 إلى 299.

أن المحاكم الإدارية هي صاحبة الولاية العامة في الدعاوي القضائية التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري طرفا فيها ، ولقد فصلت المادة 801 هذه الدعاوي الإدارية و ذكرت في الفقرة الثانية منها على اختصاص المحاكم الإدارية في النظر في دعاوي القضاء الكامل ، و من بينها دعاوي التعويض . وعليه فإن المشرع قد أخذ بالمعيار العضوي كمبدأ عام.

الاستثناء

خروجا عن المبدأ العام الذي جاءت به المادتين 800 و 801 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، فإن المادة 802 جاءت باستثناء بحيث تختص المحاكم العادية بالنظر في المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية الرامية الى طلب تعويض الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ، هذا بالنسبة للاختصاص النوعي أما الاختصاص الإقليمي فإن المادة 803 من نفس القانون تنص على أن: الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية يتحدد طبقا للمادتين 37 و 38 من القانون و بالرجوع للمادة 37 فإن اختصاص الجهة القضائية يحدد بدائرة اختصاص موطن المدعى عليه ، وإذا لم يكن له وطن معروف ففي آخر موطن له أو الموطن المختار في حالة اختيار موطن .

أما المادة 38 فتتص على حالة تعدد المدعى عليهم بحيث يؤول الاختصاص إلى الجهة القضائية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن أحدهم

وعليه فالمبدأ العام الذي جاءت به المادة 803 هو أن الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية يحدد بموطن المدعى عليه .

أما الاستثناء فلقد حددته المادة 804 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية بحيث نصت الفقرة الثانية منها على أنه في مادة الأشغال العمومية يؤول الاختصاص الى المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان وقوع الفعل الضار ، أما الفقرة السابعة منها فتتص على أنه في مادة التعويض عن ضرر ناجم عن جنائية أو جنحة أو فعل تقصيري، فإن الاختصاص يعود إلى المحكمة التي وقع في دائرة اختصاصها الفعل الضار .

وبالتالي فكلما تعلق الأمر بطلب تعويض عن أضرار ناتجة عن أشغال عمومية أو عن تجمعات و تجمهرات أو عن الكوارث الطبيعية متى ثبت تقصير الإدارة في اتخاذ التدابير اللازمة لتفادي وقوع الضرر فإن الاختصاص في نظر الدعوى يعود الى المحكمة التي وقع في دائرة اختصاصها مكان تنفيذ الأشغال بالنسبة للأولى و مكان وقوع الفعل الضار بالنسبة للثانية ولا بد من الإشارة إلى أن الاختصاص النوعي و الإقليمي للمحاكم الإدارية من النظام العام حسب نص المادة 807 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية و بالتالي فللخصوم إثارة الدفع بعدم الاختصاص في أي مرحلة كانت عليها الدعوى و للقاضي إثارته من تلقاء نفسه .

الفرع الرابع:

عدم اشتراط القرار السابق و الميعاد

تنص المادة 1/819 من قانون الاجراءات المدنية و الإدارية على أنه : يجب أن يرفق مع العريضة الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مدى مشروعية القرار الإداري تحت طائلة عدم القبول القرار الإداري المطعون فيه ما لم يوجد مانع مبرر .

وبالتالي فإن المشرع الجزائري قد وضع حد للخلاف الفقهي الذي كان قائما من قبل حول مدى اشتراط إرفاق القرار الإداري بالعريضة الإقتتاحية كشرط لقبول دعوى التعويض¹ حيث أنه نص صراحة بأن شرط إرفاق العريضة بالقرار الإداري المطعون فيه لا يكون إلا بالنسبة للدعوى الرامية إلى إلغاء أو تفسير أو تقدير مدى مشروعية القرار الإداري ويعتبر هذا أمر منطقي لأن الضرر الذي وقع على المتضرر ناتج عن عمل مادي صادر من الإدارة وليس عمل قانوني ، وأن الهدف من رفع دعوى التعويض هو فحص مدى مشروعية الفعل المادي ثم الانتقال إلى تقدير التعويض متى ثبت وقوع الضرر و العلاقة السببية ، وبالتالي فما الفائدة من استصدار قرار إداري في مثل هذه الحالة.

لحسين بن شيخ آث ملويا دروس في المسؤولية الإدارية- الكتاب الثالث نظام التعويض في المسؤولية الإدارية- الطبعة الأولى 2007-دار الخلدونية-الجزائر¹
2007- ص30 إلى 38

أما بالنسبة للميعاد فإن المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية تنص على أنه يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة أشهر ، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي و باعتبار أن دعوى التعويض متعلقة بعمل مادي صادر من الإدارة و ليس عمل قانوني فيمكننا أن نستنتج أن ميعاد الأربعة أشهر المحددة في المادة 829 غير متعلقة إلا بالدعاوي التي يشترط فيها القانون القرار الإداري المسبق (المادة 819 ق إ م إ).

و لقد ذكرت الغرفة الإدارية في قرارها الصادر بتاريخ 1991/01/13 في قضية (المركز الاستشفاء الجامعي) ضد (فريق ك و من معه) "بأن قضايا التعويض غير مقيدة بأجل محدد ما

دامت الدعوى لم تتقادم بعد"¹. كما أن الأستاذ "مسعود شيهوب" يرى بأن دعوى التعويض المؤسسة على عمل مادي أو عقد لا تقيد بميعاد معين².

وعليه يمكننا أن نخلص إلى أن شرط الميعاد بالنسبة لرفع دعوى التعويض غير موجود فهي تخضع للأحكام العامة المتعلقة بتقادم الحق.

¹ قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا الصادر بتاريخ 1991/01/13 رقم 75670 قضية (المركز الاستشفاء الجامعي) ضد (فريق ك و من معه)

² مسعود شيهوب - المبادئ العامة للمنازعات الإدارية - الجزء الأول الهيئات و الإجراءات - الطبعة الخامسة - ديوان المطبوعات الجامعية- ص 376.

في الأخير نستخلص أن أهم ما يميز هذه السلطات الضبطية هو جمعها بين الخاصية الإدارية و الإستقلالية، كما تمّ تحويلها إختصاصات قضائية جدّ هامة لصالحها تحت غطاء الفعالية و المرونة، و قد سعت هذه الدراسة إلى البحث عن مدى تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة خاصة أمام ربط هذه السلطات بالخاصية الإدارية و الإستقلالية التي تعني حسب إجماع الفقهاء عدم الخضوع لأيّة رقابة سلمية كانت أو وصائية.

كما يساهم القاضي في نظام الضبط بمناسبة الطعون المرفوعة ضد قرارات سلطات الضبط الإقتصادي و ذلك باستعمال الطريقة القضائية لفض النزاعات المترتبة على فتح الإحتكارات الكبرى للمنافسة حيث تأتي رقابته لتصحيح وضع غير صحيح وذلك لأنّ سلطة الضبط ليست هيئة قضائية، وهذا ما يبين مظاهر مسؤوليتها الإدارية.

المبحث الثاني:

إشكالات دعوى المسؤولية الإدارية

المطلب الأول

قصور النصوص القانونية في تحديد القاضي المختص

إذا كان المشرع والاجتهاد القضائي الفرنسي قد فصلا بشأن الاختصاص القضائي في مجال الطعون بالمسؤولية المرفوعة ضد قرارات السلطات الإدارية المستقلة وخصوصا تلك التي مسها تحويل الاختصاص القضائي لصالح القاضي العادي (مجلس المنافسة، لجنة عمليات البورصة، وسلطة ضبط الاتصالات)، إلا أن المشرع الجزائري عبر مختلف النصوص المنشئة لهذه السلطات، لم يحدد لا طبيعة الطعون الموجهة ضد قراراتها (باستثناء الطعون ضد قرارات لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها التي نص المشرع على أنها طعون بالإلغاء)، ولا الجهة القضائية المختصة في مجال دعوى التعويض.

لذلك ومن أجل البحث عن القاضي المختص في الطعون المقدمة ضد قرارات هذه الهيئات والخاصة بالتعويض سوف نستند على أحكام القانون العام واستثناء على الأحكام المتعلقة بقانون المنافسة.

الفرع الأول:

أحكام القانون العام

لقد ربط المجلس الدستوري الفرنسي دعوى المسؤولية بالسلطة القمعية التي تمارسها السلطات الإدارية المستقلة، واعتبرها ضماناً أساسية كفيلة بحماية حقوق و حريات الأفراد الدستورية. كما كرس المشرع الفرنسي حق التقاضي في رفع دعوى التعويض ضد القرارات المتضمنة توقيع جزاءات، فاختصاص مجلس الدولة الفرنسي في هذا المجال يتعدى دعوى الإلغاء إلى دعوى التعويض.

أما المشرع الجزائري فقد ميز بين الاختصاص في دعوى الإلغاء المرفوعة ضد الهيئات الإدارية المستقلة أثناء ممارستها لسلطتها القمعية- أين ترفع أمام مجلس الدولة و هذا الأخير لا يتعدى دوره إلغاء القرار- في حين دعوى التعويض، لم تشر إليها النصوص المنظمة للسلطات الإدارية المستقلة.

لكن طبقاً لقاعدة من يملك الجزء، فإنه يجوز لمجلس الدولة بمناسبة نظر دعاوى الإلغاء المرفوعة أمامه التصدي لطلبات التعويض باعتبارها طلب فرعي للطلب الأصلي المتمثل في الإلغاء سواء كانت الدعويين في عريضة واحدة أو في عريضتين مختلفتين⁽¹⁾. أما إذا أراد المتضرر أن يرفعها مستقلة عن دعوى الإلغاء فما عليه إلا أن ينتظر قرار مجلس الدولة بالإلغاء، ثم يتجه إلى المحكمة الإدارية لرفع دعوى التعويض من جديد. وهو ما فيه مضيعة للوقت، إذ يجد المتضرر نفسه في قضية واحدة أمام جهتين قضائيتين مختلفتين.

¹- تنص المادة 2/276 من قانون الإجراءات المدنية الملغى على ما يلي: 'يجوز للغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، بالرغم من أي أحكام مخالفة، تنص في الطلبات المرتبطة التي تضمنها نفس العريضة، أو عريضة أخرى مرتبطة بالأولى، والخالصة بالتعويض عن الضرر المنسوب وقوعه إلى القرار المطعون فيه، وذلك مع مراعاة أحكام الفقرة السابقة'.

غير أن الوضع في الحقيقة لا يكون دائماً بهذه البساطة، فمن جهة قد لا يستعمل الطرف الطاعن حقه في المطالبة بالتعويض أمام مجلس الدولة بموجب طلب فرعي مرتبط ما عن طريق تصرفاتها دون أن تصدر عنها قرارات قابلة لأن تكون محل طعن بالإلغاء⁽¹⁾.

وهنا يثور التساؤل في تحديد الجهة المختصة بنظر دعوى المسؤولية في هاتين الحالتين، كما التساؤل أيضاً على من ترفع الدعوى فيما إذا تعلق الأمر بالسلطات الإدارية التي لم يمنحها القانون الشخصية المعنوية مثل مجلس النقد و القرض و اللجنة المصرفية و لجنة الإشراف على التأمينات.

ففيما يتعلق بالسلطات الإدارية التي تتمتع بالشخصية المعنوية فإن دعاوى المسؤولية توجه ضد الدولة، وبالرجوع إلى القاعدة العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، نجد المادة 807 منه تمنح اختصاص النظر في الطعون الرامية إلى طلب التعويض للمحاكم الإدارية في منازعات مسؤولية الدولة، الولاية، البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية. أما بالنسبة للهيئات الإدارية المستقلة التي تتمتع بالشخصية القانونية، فإن دعاوى المسؤولية غامضة لعدم التطرق إليها من المشرع في المادة 801 السالفة الذكر. فمفهوم المؤسسة العامة ذات الطابع الإداري لا يمكن أن يحتوي هذا الصنف من الهيئات الإدارية، كونها مستقلة عن كل رقابة رئاسية أو وصائية.

هذا ما يجعلنا أمام فراغ قانوني، حيث أن المشرع لم يتفطن إلى هذا الإشكال أثناء استحداثه لقانون الإجراءات المدنية و الإدارية سنة 2008، عندما أغفل إدراج هذه الهيئات في أحد أصناف الأشخاص الإدارية في نص المادتين 800 و 801 من نفس القانون.

فإذا كان الفقه يجمع على تبني المشرع للمعيار العضوي في توزيع الاختصاص بين القاضي الإداري و القاضي العادي، فإنه في حقيقة الأمر لم يرق سوى بتعداد تشريعي لبعض الأشخاص

¹ - فمثلاً يمكننا تصور الضرر الذي يمكن أن تسببه المعلومات التي تنشرها لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة المتضمنة إجراءات تأديبية في حق وسيط في عمليات البورصة، خاصة إذا تبين فيها البطلان لهذه الإجراءات التأديبية. حيث يمكن للمؤسسة أن تفقد جزء كبير من زبائنها و بالمقابل لا يمكن أن ترفع دعوى الإلغاء، و لكن لها ترفع دعوى المسؤولية ضد هذه السلطة (cosoB)

العامّة التي تخضع منازعتها لاختصاص القضاء الإداري، مما يجعل هذا المعيار غير مجدي بمجرد خروجها عن الأشكال التقليدية للأشخاص العامّة لتصور نظام منازعات يطبق على أجهزة خاصة كالسلطات الإدارية المستقلة⁽¹⁾.

لذلك بات من الضروري إعادة النظر في صياغة المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، مع تكريس معيار عضوي حقيقي قائم على مفهوم الشخص المعنوي العام غير الدولة الولاية، البلدية و المؤسسة العمومية ذات الصيغة الإدارية، وهو المفهوم الذي يحتوي السلطات الإدارية المستقلة.

الفرع الثاني:

الأحكام المتعلقة بقانون المنافسة

تنص المادة 48 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة على ما يلي: "يمكن لكل شخص طبيعي أو معنوي يعتبر نفسه متضررا من ممارسة مقيدة للمنافسة، وفق مفهوم أحكام هذا الأمر أن يرفع دعوى أمام الجهة القضائية المختصة طبقا للتشريع المعمول به".

فن خلال أحكام هذه المادة، تظهر لنا عدم دقة المشرع في تحديد القاضي المختص في دعاوى المسؤولية المرفوعة ضد قرارات مجلس المنافسة. فإذا كان المشرع الفرنسي قد فصل في هذه المسألة بجعل دعاوى المسؤولية المرفوعة ضد مجلس المنافسة موجهة ضد الدولة بسبب غياب الشخصية القانونية لهذا المجلس، فإن الأمر يختلف بالنسبة لمجلس المنافسة في القانون الجزائري، حيث يتمتع هذا الأخير بالشخصية القانونية، مما يجعله أهلا للتقاضي كبقية الأشخاص العامّة.

ففي هذه الحالة، هل للمتضرر أن يرفق دعوى الإلغاء التي رفعها أمام الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة بطلب التعويض؟ أم أن هذه الغرفة يقتصر اختصاصها على إلغاء القرار، في حين طلب التعويض يعود إلى القاضي الإداري الذي يسترجع في هذه الحالة اختصاصها الأصلي؟

¹-ZOUAIMIA(r) « le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien » ;op .cit ;p 19

في الحقيقة رغم أن الاختصاص الاستثنائي للقاضي العادي في النظر في الطعون المرفوعة ضد قرارات مجلس المنافسة، لا يمكن أن يستبعد به الاختصاص الأصلي للقاضي الإداري للنظر في دعاوى المسؤولية إلا أن هذا التفسير لا يتماشى و الغاية من هذا التحويل، أي توحيد المنازعات في مجمع اختصاص واحد. حيث يؤدي إلى تجزئة منازعات مجلس المنافسة و تعقيد الإجراءات بالنسبة للمتقاضى لتقديم طعنا بالإلغاء أمام مجلس قضاء الجزائر، و طعنا بالمسؤولية أمام القاضي الإداري.

وعليه، وقصد ضرورة توحيد الاختصاص القضائي بالنظر إلى المادة 48 السالفة الذكر، يمكن التسليم باختصاص مجلس قضاء الجزائر في مجال مسؤولية مجلس المنافسة عن قراراته، حيث يمكن بذلك توحيد الاجتهاد القضائي في مجال المنافسة تحت ظل المحكمة العليا⁽¹⁾. لهذا كان على المشرع تبني هذا الحل و إدراجه كاستثناء لما يعود به من مصلحة على المتعاقدين، وتجنب التنازع الإيجابي و السلبي للاختصاص بين القضاء العادي و القضاء الإداري.

المطلب الثاني

القانون الواجب التطبيق على دعوى المسؤولية

ما هو النظام القانون الذي سيطبق على مسؤولية هيئات الضبط المستقلة، فهل يتعلق الأمر بقواعد القانون المدني أو أحكام خاصة؟ باستقراء الاجتهاد القضائي، نلاحظ أن غياب موقف موحد في الموضوع، فتارة يعتمد على قواعد القانون العام، وتارة أخرى يؤسس أحكامه على قواعد القانون المدني. مرت مسؤولية الإدارة بعدة مراحل⁽²⁾، فبعدما كانت منعدمة، أصبحت محدودة على إثر صدور حكم "بلانكو" الشهير تم إقرار المسؤولية الإدارية ابتداء من 1911، ثم كرس مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية الإدارة عن تابعها.

¹- تنص المادة 152 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 في فقرته الثالثة على أن المحكمة العليا ومجلس الدولة يضمنان توحيد الاجتهاد القضائي.

²- المادة 09 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، معدل ومتمم، مرجع سابق.

قبل التعميق في أساس مسؤولية سلطات الضبط القطاعية، علينا التعرض أولاً إلى موقف الفقه المقارن⁽¹⁾، ثم البحث في التشريع الجزائري (ثانياً).

الفرع الأول

البحث عن موقف الفقه المقارن

أباح مجلس الدولة الفرنسي للأفراد اختصاص جهة الإدارة، ومطالبتها بالتعويض عن الأضرار التي أصابتهم جراء الخطأ المرتكب⁽¹⁾، إلا أنه لا يوجد إجماع حول أساس قيام هذه المسؤولية، إذ اختلف موقف الاجتهاد القضائي من حقبة زمنية لأخرى.

أولاً: معيار الخطأ العمدي

يعتبر معيار الخطأ العمدي من أقدم المعايير التي قال بها الفقه، وهو يقوم على البحث في مسلك الموظف وأهدافه. وقد عرفه الفقيه "لافريير" بأنه: "التصرف الذي يكشف عن ضعف الاهتمام، خلافاً للخطأ المرفقي الذي يصد المسؤولية عن رجل الإدارة، لأنه غير مطبوع بالطابع الشخصي".⁽²⁾

ثانياً: معيار الخطأ المحتمل

قال الفقيه "هوريو"، بأن الخطأ الشخصي هو الذي يمكن فصله عن الوظيفة مادياً أو معنوياً. ويعتبر الفصل مادياً، إذا كانت الوظيفة لا تتطلب القيام به أصلاً، ويكون الفصل معنوياً إذا كانت الوظيفة تتطلب القيام بالعمل ولكن لغرض آخر غير الذي أراد الموظف تحقيقه.

ثالثاً: المسؤولية على أساس الخطأ الجسيم

⁽³⁾ كمعيار لإقرار مسؤولية الإدارة، فكيف يمكن (la faute lourde) يؤخذ بالخطأ الجسيم تمييزه عن الخطأ البسيط؟

ذهب الفقيه "جيز" إلى اعتبار الموظف مرتكباً لخطأ شخصي، كلما كان الخطأ المنسوب إليه جسيماً، بحيث لا يمكن اعتباره من المخاطر العادية التي يتعرض لها في أداء عمله اليومي،

¹ - PAILLET Michel : la responsabilité administrative, Op.Cit. P.P 01, 10.

² - فريجة حسين: "مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها"، مجلة مجلس الدولة، عدد 05، 2004، ص 15.

³ - فريجة حسين، المرجع نفسه، ص 18،

إلى حد يمكن القول بأنه لا يتجاوز فقط حدود سلطته، بل يصل إلى حد التعسف فيها. والخطأ الجسيم هو ذلك الخطأ الذي يتجاوز المخاطر العادية للوظيفة، أو بعبارة أخرى هو ذلك الخطأ الذي لا يمكن قبوله أو إيجاد عذر لارتكابه ولا يمكن التسامح فيه. ونلاحظ في هذا المقال، صعوبة إثبات هذا المعيار.

أصبح معيار الخطأ الجسيم مهجورا من فقه القانون الإداري، نظرا لتغير دور الدولة من المتدخلة إلى الضابطة، وكذا صعوبة إثبات العلاقة السببية بين الخطأ الجسيم من جهة والنتيجة الضارة من جهة ثانية، كما أنه عادة ما يكون المرتفق في مركز أدنى من مركز الإدارة التي تستعمل امتيازات السلطة العامة.

رغم المحاولات الفقهية والاجتهادات القضائية لتحديد مفهوم الخطأ الجسيم، تبقى هذه الفكرة مبهمة، وربما يعود ذلك إلى خصائص المسؤولية الإدارية التي وضعها حكم "بلونكو"، كونها ليست بالعامّة ولا المطلقة، بل لها قواعدها الخاصة التي تتنوع بحسب حاجات المرفق، وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة والحقوق الخاصة.⁽¹⁾ فالطابع المرن لفكرة الخطأ الجسيم، جعل القاضي يغير من كموقفه، فجعل تطبيق فكرة قيام مسؤولية الدولة بمناسبة نشاط الهيئات الإدارية المستقلة، مستبعدة ولم تعرف إلا مرة واحدة في فرنسا سنة 1964.⁽²⁾

الفرع الثاني

موقف المشرع الجزائري

إن الظروف الخاصة التي مر بها النظام القضائي الجزائري جعلت موقف القضاء متذبذبا، فلم يستقر الاجتهاد القضائي الجزائري على موقف واحد بشأن القانون الواجب التطبيق على موضوع منازعة دعوى المسؤولية، ويظهر ذلك سواء في قرارات المحكمة العليا أو مجلس الدولة.

أولا: موقف المحكمة العليا

أخذت المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) في بادئ الأمر بما توصل إليه فضاء مجلس الدولة الفرنسي، بحيث أقرت مسؤولية الإدارة حتى بدون خطأ في قرارها الصادر في 03 جوان 1963.

¹- محيو أحمد: المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983، ص 78.

في قضية أخرى، أقرت بمسؤولية الإدارة عن الأضرار اللاحقة بالأفراد دون اعتبار لقواعد القانون المدني، لكن في قرار صدر عنها في 1982، قضت بصفة قطعية بأن مسؤولية الإدارة خاصة لا يمكن أن تخضع للقانون المدني مما يؤكد الأخذ بحكم "بلانكو"⁽¹⁾ الصادر في 08 فيفري 1973، غير أنه في قراراتها اللاحقة قضت بمسؤولية الإدارة على أساس المادة 136 من القانون المدني، الذي يعالج مسألة مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعة، نفس الموقف اتخذته في مناسبات أخرى.⁽¹⁾

ثانيا: موقف مجلس الدولة

قضى مجلس الدولة الجزائري في أول قضية عرضت عليه، بمسؤولية الإدارة عن الأضرار الظروف وحاجة المرفق، وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة والأفراد⁽²⁾. غير أن هذا الموقف لم يدم طويلا، إذ سرعان ما تراجع مجلس الدولة عن موقفه، وتبنى نفس موقف المحكمة العليا، بشأن تقرير مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعة، وكذا مسؤولية حارس الشيء استنادا إلى المواد 136 و 138 من التقنين المدني.⁽³⁾

إذا كانت هذه الحلول مقبولة في ظل وحدوية القضاء، فإن الأمر ليس كذلك في ظل الازدواجية القضائية، فليس من المنطقي إلزام القاضي الإداري بتطبيق قواعد غريبة عنه⁽⁴⁾، بل يجب تحديد معيار آخر لإقامة المسؤولية، والتخلي عن تطبيق أحكام القانون المدني التي غالبا ما لا تتصف المتعاملين الاقتصاديين في الحصول على التعويض المناسب، وكذا خصوصية قانون الضبط الإقتصادي، عوض الإحالة في كل مرة إلى القواعد العامة التي لا تتلاءم مع هذا النوع من المنازعات.

1

1_ قرار رقم 75670، صادر في 13/01/1991، قضية المركز الإستشفائي الجامعي ضد فريق (ك) و من معهم، المجلة القضائية، عدد 02، 1996، ص 127

2 ZOUIMAIA RACHID , droit de la régulation économique, berti édition, alger, 2006, p185 .

3_ قرار رقم 14043، صادر في 01/02/1999، يتعلق بمسؤولية مرفق الشرطة عن خطأ أخط موظفيها، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002، ص 91،

4_ قرار رقم 160017 صادر في 31/05/1999، يتعلق بقضية حول مسؤولية بلدية عن موت طفل نتيجة سقوطه في بئر تملكه هذه البلدية، المجلة القضائية، عدد 01، 2000، ص 99.

- قرار رقم 004827 صادر في 24/06/2000، يتعلق بقضية وزارة العدل ضد الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين، المجلة القضائية، عدد 02، 2002، ص 171.

- قرار رقم 006614 صادر في 12/11/2001، يتعلق بقضية يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، المجلة القضائية، عدد 06، 2005، ص 61.

أما نظام المسؤولية الخاص بهيئات الضبط المستقلة, فلم يصدر أي إجتهاد من مجلس الدولة الجزائري, و ربما يعود السبب إلى حداثة هذه السلطات من جهة, و أنّ جلّ القضايا المعروضة على مجلس الدولة موضوعها إلغاء القرارات دون طلب تعويض.

على ضوء هذه الحلول المتناقضة, نجد أنفسنا أمام فوضى الإجتهاد القضائي, الذي يشكل عائقا أمام المتقاضين بشكل عام و الأعوان الإقتصاديين بشكل خاص, فهذا يفسر موقف مجلس الدولة بالرغبة في توحيد النظام القانوني المطبق على مختلف الأنظمة العامة بشكل مستقل عن تصنيفها القانوني؟,

خاتمة

بعد الإنتهاء من محاولة الإلمام بموضوع المسؤولية الإدارية في مجال الضبط الإقتصادي والإحاطة به من أهم جوانبه فإننا نرى بأنه من واجب الأمانة العلمية والنقد البناء القول بأن القضاء الإداري الجزائري شديد التأثير بالإجتهد القضائي الفرنسي ويرجع ذلك لكون هذا الأخير هو الأصل في السابقات القضائية من جهة وحادثة القضاء الإداري الجزائري في هذا المجال من جهة أخرى.

وباستقراء النصوص التأسيسية لسلطات الضبط الاقتصادي نلاحظ أن المشرع الجزائريأقر بمسؤولية هذه السلطات عن القرارات الفردية والتنظيمية التي تتخذها بمناسبة ممارسة إختصاصاتها الضبطية وفق القواعد العامة ويظهر ذلك من خلال الإعتراف لهذه الهيئات بالإستقلالية من جهة ومن جهة أخرى منحها الشخصية المعنوية ومن الآثار المترتبة عن هذه الأخيرة تحمل السلطات المسؤولية عن الأعمال والنشاطات المنوطة بها والتي من شأنها إلحاق الأضرار بالمخاطبين بها يظهر ذلك من خلال منحهم حق الطعن القضائي.

إن تعرضنا للمنازعات الناتجة عن نشاط سلطات الضبط يسمح لنا بالوقوف على عدة ثغرات تعود أصلا إلى الصفة الآلية التي إعتمدها المشرع الجزائري نقلا عن المشرع الفرنسي في إحداث هذه السلطات.

فإذا كانت سلطات الضبط الإقتصادي من حيث المبدأ تخضع لرقابة القضاء وذلك بموجب أحكام الدستور، فإن قانونية هذه الرقابة تبقى نسبية في النصوص التأسيسية التي جاءت فيها.

لم يفلح المشرع في صياغتها في قالب قانوني مناسب. فجاءت النصوص التأسيسية في شكل قوانين عادية تؤكد خضوع نشاط السلطات لرقابة مجلس الدولة، هذه الهيئة التي تؤكد المادة 153 من الدستور أن تحدد إختصاصاتها لا تكون إلا بواسطة قانون عضوي، الأمر الذي أوقعنا في مشكلة تدرج القوانين (مبدأ دستور)، التي لم يراعها المشرع، مما أدى إلى نفي دستورية هذه

النصوص ونفي دستورية الرقابة التي أقرتها، كما لا تخلو النصوص التأسيسية من مظاهر العجز والتردد يكمن إجمالها فيما يلي⁽¹⁾.

1. في تحديد الجهة المختصة للفصل في الطعون ضد السلطات، بحيث عمل المشرع الجزائري على تكريس إختصاص مجلس الدولة والإحتفاظ بهذا الإختصاص كضمانة لإستمرارية تحكم الدولة في هذه السلطات عن طريق هذه الهيئة إلا أنه كإستثناء لإختصاص القضاء العادي مما يجعله يتأرجح بين الإداري و العادي دون أي تبرير فتارة يأخذ من أحكام القانون الفرنسي وتارة يتخلى عنها دون مراعاة المنظومة القانونية الجزائرية.

2. عجز المشرع على وضع إجراءات موحدة لدعوى الإلغاء فتارة يضع قواعد خاصة وتارة أخرى يحيلنا للقواعد العامة؛

3. بعدما أقر مبدأ خضوع قرارات هذه السلطات للرقابة القضائية عن طريق دعوى الإلغاء لم يتمكن من شمول كل القرارات، حيث بقيت من القرارات ما لم يخضع لأية رقابة.

كل هذه النقائص أصبحت عقبة أمام المتعاملين الإقتصاديين الذين يعانون من عدم فعالية وفعلية المنظومة القانونية الجزائرية، لذا ينبغي إعادة النظر في المنظومة التشريعية، والبحث عن نظام منازعات موحد يضمن الأمن والإستقرار القانوني، مركزا على مواطن الخلل والتي يمكن تلخيصها في:

- إدراج السلطات الضبط ضمن الأشخاص المشار إليها في المادة 800 قانون الإجراءات المدنية الإدارية؛

- إعادة صياغة النصوص التأسيسية المكرسة للرقابة القضائية مع مراعات المبادئ الدستورية؛

- إعادة النظر في الطابع الاستثنائي لإجراءات الدعوى الخاصة بمنازعات سلطات الضبط وذلك بالقضاء على الطابع الفوضوي لمواعيد الطعن وتكريس ضمانات المتقاضي عن طريق مبدأ وقف التنفيذ.

- تبسيط إجراءات الدعوى عن طريق خوصصت قانون الضبط الإقتصادي عوض الإحالة في كل مرة إلى القواعد العامة التي لا تتلاءم مع هذا النوع من المنازعات.

¹ جوهرة بركات، المرجع السابق، ص. 107.

- تحديد معيار إقامة المسؤولية والإعتراف باختلافها عن السلطات الإدارية الكلاسيكية، والتخلي على أحكام القانون المدني التي غالباً ما لا تصنف المتعاملين الاقتصاديين في الحصول على التعويض.

- عدم نص المشرع على دعوى مسؤولية سلطات الضبط الإقتصادي، فإذا كان المشكل لا يثار بالنسبة للسلطات الضبطية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، بحيث ترفع الدعوى ضد الدولة وفقاً للمادة 800 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية التي جعلت المحاكم الإدارية هي صاحبة الإختصاص، فإن هذا كل لا ينطبق على السلطات الإدارية المستقلة التي تتمتع بالشخصية المعنوية، أين يكون الشخص المتضرر تائها في الجهة التي يحصل على حقه في التعويض.

مخطط

الهيئة/السلطة وكالة	الطبيعة الإدارية	التمتع بالشخصية المعنوية	مواعيد الطعن	الجهة المختصة
1. مجلس النقد والقرض	لم يحددها ق 10-90 المادة 32 (ملغى)	لا تتمتع	المادة: 48-60 يوم	الدولة الغرفة إ.م.ع المادة .48 مجلس الدولة المادة: 65
2. اللجنة المصرفية	10-90 لم يحددها المادة: 143.	لا تتمتع	المادة: 60-146 يوم	الغرفة إ.م.ع
3. لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها	11-03 لم يحددها المادة: 105.	لا تتمتع	المادة 60-107 يوم	مجلس الدولة
3. لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها	لم يحددها المرسوم التشريعي 10-93	لا تتمتع	وفق ق الإجراءات المدنية	الغرفة إ.م.ج.ق. مجلس الدولة
4. مجلس المنافسة	لم يحددها الأمر 06-95 المادة: 16 (ملغى)	لا تتمتع	المادة: 25 (شهر) رفض التجميع لم ينص المادة: 19 ممارسة منافية المادة 63 (شهر) إجراء مؤقت 03-03 8 أيام 20-12/08 يوم	المادة: 19 مجلس الدولة المادة: 63 الغرفة التجارية لدى مجلس العاصمة
5. سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية	لم يحددها القانون 03/2000 المادة: 10	تتمتع	المادة: 17 (شهر)	المادة: 17 مجلس الدولة
6. وكالتا المناجم	حددها القانون 10/01 المادة: 44- 45 (و. الممتلكات و. الجيولوجيا)	تتمتعان معا	المادة: 48 (30 يوم)	المادة: 48 مجلس الدولة

المادة: 139 مجلس الدولة	لم تحدد المواعيد المادة: 139	تتمتع	لم يحددها القانون 01/02 المادة: 112	7. لجنة ضبط الكهرباء والغاز
/	لم يصدر تنظيم	تتمتع	لم يحددها قانون المالية 2003: المادة: 102	8. سلطة ضبط النقل
القضاء العادي/ التحكيم	تخضع للقواعد العامة	تتمتعان	طبيعة تجارية	9. وكالتا المحروقات
/	لم ينص لم ينص وفعل حسنا لأنه لا يمكن بموجب مرسوم تنفيذي.	لا تتمتع تتمتع	حددها القانون 12/05 المادة: 65 المرسوم التنفيذي 303/08	10. سلطة ضبط المياه
/	سكوت حول الرقابة	تتمتع	حددها القانون 01/06 المادة: 18	11. الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته
المادة: 213 مجلس الدولة	لم تحدد المواعيد	لا تتمتع	حددها القانون 04/06 المادة: 26	12. لجنة الإشراف على التأمينات
/	لم يصدر تنظيم	تتمتع	حددها القانون 13/08 المادة: 173	13. الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية

1- باللغة العربية

أولاً: الكتب

1. حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
2. خلوفي رشيد، القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.
3. شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.
4. محيو أحمد، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992.
5. بن شيخ آث ملويا لحسين، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثالث نظام التعويض في المسؤولية الإدارية، الطبعة الأولى 2007، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
6. خلوفي رشيد، دروس في المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1995.
7. بريارة عبد الرحمن، شرح قانون الاجراءات المدنية و الادارية قانون (09/08)، المؤرخ في 2008/02/23، منشورات بغدادي، الجزائر، 2009.
8. شيهوب مسعود، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول، الهيئات و الإجراءات، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
9. زودة عمر، الإجراءات المدنية على ضوء آراء الفقهاء و أحكام القضاء.
10. محيو أحمد، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز أنجق و بيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، 1992.
11. معاشو عمّار، عزاوي عبد الرحمن، تعدّد مصادر القاعدة الإجرائية في المنازعة الإدارية في النظام الجزائري، دار الأمل، تيزي وزو، 1999.

ثانياً: المذكرات والرسائل الجامعية

• المذكرات الجامعية

أولاً: مذكرات الماجستير

1. حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الاعمال، جامعة بومرداس، 2006.
2. دموش حكيمة، المركز القانوني للجنة المصرفية، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الاعمال، جامعة تيزي وزو، 2006.
3. عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الاعمال، جامعة تيزي وزو، 2005.
4. قشار زكرياء، دفاع الإدارة العامة أمام القاضي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع قانون إدارة ومالية، جامعة الجزائر، 2001.
5. بريكة حسام الدين، الرقابة القضائية على أعمال السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، شعبة الحقوق، جامعة قصدي مرياح، ورقلة، 2014.
6. رحموني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013.
7. عبدتش ليلة، إختصاص منح الإعتماد لدى سلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010.
8. ماتسة لامية، الرقابة القضائية على أعمال مجلس المنافسة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون عام، جامعة عبد الرّحمان ميرة، بجاية، 2012.
9. رايح نادية، النظام القانوني لسلطات الضبط المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون عام، كلية الحقوق، جامعة عبد الرّحمان ميرة، 2012.
10. قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الإقتصادي، "لجنة تنظيم عمليات البورصة و سلطة ضبط البريد و المواصلات"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة، أبوبكر بلقايد، تلمسان، 2010.
11. فتوس خدوجة، الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الإقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون عام للأعمال، جامعة عبد الرّحمان ميرة، بجاية، 2010.

12. بوجملين وليد، سلطات الضبط الإقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2007.

13. شيخ أمر يسمينة، توزيع الإختصاص بين مجلس المنافسة وبين سلطات الضبط القطاعية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص قانون عام للأعمال، جامعة عبد الرّحمان ميرة، بجاية، 2009.

14. تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006.

15. بلال نورة، ضبط قطاع التأمينات، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص قانون عام للأعمال، جامعة عبد الرّحمان ميرة، بجاية، 2012.

16. حمادي نوال، الضمانات الأساسية في مادة القمع الإداري، مثال السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص قانون عام للأعمال، جامعة عبد الرّحمان ميرة، بجاية، 2011.

17. عشاش حفيظة، سلطات الضبط الإقتصادي في الجزائر و الحوكمة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص الهيئات العمومية و الحوكمة، جامعة عبد الرّحمان ميرة، بجاية، 2014.

ثانيا:مذكرات الماستر

1. نداتي حسين، آليات الضبط الإقتصادي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص إدارة أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، 2014.

2. بدوي مدور و بوخالفة مرزوق، السلطات الإدارية المستقلة و أحكام الدستور، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، شعبة القانون الإقتصادي و قانون الاعمال، كلية الحقوق، جامعة عبد الرّحمان ميرة، بجاية، 2014.

3. بريكة حسام الدين، الرقابة القضائية على أعمال السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، شعبة الحقوق، جامعة قصدي مرباح، ورقلة، 2014.

ثالثا: المقالات.

1. طايبي وهيبة، سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي"، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة، جامعة بجاية 23-24/05/2007، ص. 398-408.
2. لباد ناصر، "السلطات الإدارية المستقلة"، مجلة إدارة، الجلد 11، عدد 01، 2001، ص. 23-07.
3. ماديو ليلى، "تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري"، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة، جامعة بجاية 23-24/05/2007، ص. 272-286.
4. فريجة حسين: "مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها"، مجلة مجلس الدولة، عدد 05، 2004، ص 15.

رابعا: النصوص القانونية

1-دستور

- دستور 28 نوفمبر 1996 المنشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 438/96 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج. ر، عدد 76، مؤرخ في 08 ديسمبر 1996 متمم بالقانون رقم 03/02 مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج. ر، عدد 25 مؤرخ في 14 أبريل 2002 معدل بالقانون 19/08 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج. ر، عدد 63 مؤرخ في 16 نوفمبر 2008.

2-النصوص التشريعية

1. قانون عضوي رقم 01/98 مؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج. ر، عدد 37 مؤرخ في 01 جوان 1998.
2. قانون عضوي رقم 11/04 مؤرخ في 06 سبتمبر 2004 يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج. ر، عدد 57 مؤرخ في 08 سبتمبر 2004.
3. قانون عضوي رقم 12/04 مؤرخ في 06 سبتمبر 2004 يحدد تشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، ج. ر، عدد 57 مؤرخ في 08 سبتمبر 2004.
4. تقنين الإجراءات المدنية، الديوان الوطني الأشغال التربوية، 2001.

5. قانون رقم 10/90 مؤرخ في 14 أبريل 1990 يتعلق بالنقد والقرض، ج. ر، عدد 16 مؤرخ في 18 أبريل 1990 (ملغى).
6. مرسوم تشريعي رقم 10/93 مؤرخ في 23 ماي 1993 يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج. ر، عدد 34 مؤرخ في 23 ماي 1993 معدل ومتم بموجب الأمر 10/96 مؤرخ في 10 جانفي 1996، ج. ر، عدد 03 مؤرخ في 14 جانفي 1996 والقانون رقم 04/03 مؤرخ في 17 فيفري 2003، ج. ر، عدد 11 مؤرخ في 19 فيفري 2003.
7. أمر رقم 06/95 مؤرخ في 25 جانفي 1995 يتعلق بالمنافسة، ج. ر، عدد 09 مؤرخ في 22 فيفري 1995 (ملغى).
8. قانون رقم 03/00 مؤرخ في 05 أوت 2000 يحدد القواعد العامة المطبقة على البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، ج. ر، عدد رقم 48 مؤرخ في 06 أوت 2000.
9. قانون رقم 01/01 مؤرخ في 03 جويلية 2001 يتضمن لقانون المنجمي، ج. ر، عدد 35 مؤرخ في 04 جويلية 2001 معدل ومتم بموجب الأمر رقم 02-07 مؤرخ في 01 مارس 2007، ج. ر، عدد 16 مؤرخ في 07 مارس 2007.
10. قانون رقم 01/02 مؤرخ في 05 فيفري 2002 يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج. ر، عدد 08 مؤرخ في 06 فيفري 2002.
11. قانون رقم 11/02 مؤرخ في 24 ديسمبر 2002 يتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج. ر، عدد 86 مؤرخ في ديسمبر 2002.
12. أمر رقم 03/03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بالمنافسة، ج. ر، عدد 43 مؤرخ في 20 جويلية 2003، معدل ومتم بموجب القانون رقم 12/08 مؤرخ في 25 جوان 2008، ج. ر، عدد 36 مؤرخ في 02 جويلية 2008.
13. أمر رقم 11/03 مؤرخ في 26 جويلية 2003 يتعلق بالنقد والقرض، ج. ر، عدد 52 مؤرخ في 27 جويلية 2003.

14. قانون رقم 07/05 مؤرخ في 28 أبريل 2005 يتضمن قانون المحروقات، ج. ر، عدد 50 مؤرخ في 19 جويلية 2005/معدل و متمم بموجب الأمر رقم 10/06 مؤرخ في 29 جويلية 2006، ج. ر، عدد 48 مؤرخ في 30 جويلية 2006.
15. قانون رقم 12/05 مؤرخ في 04 جويلية 2005 يتضمن قانون المياه، ج. ر، عدد 60 مؤرخ في 04 سبتمبر 2005، معدل و متمم بموجب القانون رقم 03/08 مؤرخ في 23 جانفي 2008، ج. ر، عدد 04 مؤرخ في 27 جانفي 2008.
16. قانون رقم 01/06 مؤرخ في 20 فيفري 2006 يتعلق بالرقابة من الفساد ومكافحته، ج. ر، عدد 14 مؤرخ في 08 مارس 2006.
17. قانون رقم 04/06 مؤرخ في 20 فيفري 2006 يعدل ويتمم الأمر رقم 07/95 مؤرخ في 25 جانفي 1995 يتعلق بالتأمينات، ج. ر، عدد 15 مؤرخ في 12 مارس 2006.
18. قانون رقم 09/08 مؤرخ في 25 فيفري 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج. ر، عدد 21 مؤرخ في 23 أبريل 2008.
19. قانون رقم 13/08 مؤرخ في 20 جويلية 2008 يعدل ويتمم القانون رقم 05/85 مؤرخ في 16 فيفري 1985 يتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج. ر، عدد 44 مؤرخ في 03 جويلية 2008.

3-النصوص التنظيمية

مرسوم تنفيذي رقم 08-303 مؤرخ في 27 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، ج. ر، عدد رقم 56 مؤرخ في 28 سبتمبر 2008

خامسا: آراء المجلس الدستوري

1. رأي رقم 06/ر ق ع/م د/98 مؤرخ في 19 ماي 1998 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، ج. ر، عدد 37، مؤرخ في 01 جوان 1998.

سادسا: الاجتهادات القضائية

المحكمة العليا

1. قرار رقم 61004 صادر في 10/02/1990، قضية (ب ج) ضد والي ولاية قسنطينة، المجلة القضائية، عدد 03، 1991، ص ص 177-180.
2. قرار رقم 60996 صادر في 07/10/1989، قضية حول مسؤولية البلدية عن الأضرار الناتجة عن الاضطرابات، المجلة القضائية، عدد 02، 1992، ص ص 143-147.
3. قرار رقم 72670 صادر في 16/06/1990، قضية بلدية عين ازال ضد (ب س)، المجلة القضائية، عدد 01، 1993، ص ص 131-133.
4. قرار رقم 75670 صادر في 13/01/1991، قضية المركز الاستشفائي ضد فريق ك ومن معهم، المجلة القضائية، عدد 02، 1996، ص ص 127-131.

مجلس الدولة

1. قرار رقم 146043 صادر في 01/02/1999، يتعلق بمسؤولية مرفق الشرطة عن خطأ أحد موظفيها، مجلة مجلس الدولة، عدد 01، 2002، ص ص 91-92.
2. قرار رقم 160017 صادر في 31/05/1999، يتعلق بقضية حول مسؤولية بلدية عن موت طفل نتيجة سقوط في بئر تملكه هذه البلدية، مجلة مجلس الدولة، عدد 01، 2002، ص ص 99-100.
3. قرار رقم 004828 صادر في 24/06/2000، يتعلق بقضية وزارة العدل ضد الغرفة الوطنية للمحضرين القضائيين، مجلة مجلس الدولة، عدد 02، 2002، ص ص 171-173.
4. قرار رقم 006614 صادر في 12/11/2001، يتعلق بقضية يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005، ص ص 61-63.
5. قرار رقم 12101 صادر في 01/04/2003، يتعلق بقضية الجيريان انتار نسيونال بنك (AIB) ضد محافظ البنك المركزي ومن معه، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005، ص ص 64-67.

6. قرار رقم 002138 صادر في 2000/05/08، يتعلق بقضية يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005، ص ص 75-79.
7. قرار رقم 19081 صادر في 2003/12/30، يتعلق بقضية مساهمين البنك التجاري الصناعي الجزائري (BACIA) ضد اللجنة المصرفية، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005، ص ص 72-74.
8. قرار رقم 002111 صادر في 2000/05/08، يتعلق بقضية يونين بنك ضد محافظ البنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005، ص ص 68-71.
- II- باللغة الفرنسية:

1-livres :

1. GUEDON Marie-José, les autorités administratives indépendantes, LGDJ Paris, 1991.
2. ZOUAIMIA Rachid, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, édition Houma, Alger, 2005.
3. ZOUAIMIA Rachid, les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, édition Houma, Alger, 2005.
4. ZOUAIMIA Rachid, droit de la régulation économique en Algérie, édition Bertie, Alger, 2008.
5. PAILLET Michel : la responsabilité administrative, EDITION DALLOZ , PARIS, 1996 .
6. CLINQUIENNOIS (M), Droit public économique, ELLIPSES, Paris, 2001, p. 109.
7. GELARD PATRICE, "RAPPORT SUR LES AUTORITES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES ,"n° 3166 ,T2 ,ANNEXES, SENAT, PARIS, 2006, P107.
8. GELARD PATRICE, PAPPORT SUR LES AOTORITES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES, n° 3166, T1, ANNEXES, SENAT, PARIS, 2006, P 72.

2-MEMOIRES

1. GERBAUD MORLAES, « Les droits de la défense devant les A.A.I dans l'exercice de leur pouvoir de sanction, mémoire de D.E.A ,droit public interne, université paris2, septembre2002.

3-ARTICLES :

1. DEGUEREUE(E), « Sanctions administratives et responsabilité », AJDA, n° spécial Sanctions administratives), 20 octobre 2001.
2. DECOOPMAN (N), « Le contrôle juridictionnel de la COB», RFDA, N06, 2001, p1145.

فهرس المحتويات

2	.....مقدمة
الفصل الأول	
مدى تكريس المسؤولية الإدارية في مجال الضبط الاقتصادي	
6	.....المبحث الأول: التكريس القانوني للمسؤولية الإدارية في مجال الضبط الاقتصادي
8	.....المطلب الأول: الأسس التشريعية للمسؤولية الإدارية في مجال الضبط الاقتصادي
8	.....الفرع الأول: في ظل القانون العضوي رقم 01/98 المعدل والمتمم المتعلق باختصاصات مجلس الدولة...
12	.....الفرع الثاني: النصوص التأسيسية للسلطات الإدارية المستقلة
12	.....● سلطة إدارية مستقلة
12	.....● سلطة ضبط مستقلة
13	.....● هيئة مستقلة
13	.....● مؤسسة إدارية
14	.....● وكالة وطنية مستقلة
15	.....المطلب الثاني: المسؤولية الإدارية للسلطات الإدارية المستقلة في مواجهة أحكام الدستور
15	.....الفرع الأول: المسؤولية الإدارية للسلطات الإدارية المستقلة في مواجهة أحكام الدستور الجزائري
16	.....الفرع الثاني: المسؤولية الإدارية المستقلة في إطار الدساتير المقارنة
17	.....أولاً: المسؤولية الإدارية لسلطات الضبط المستقلة في مصر
17	.....ثانياً: المسؤولية الإدارية لسلطات الضبط المستقلة في بريطانيا
18	.....ثالثاً: المسؤولية الإدارية لسلطات الضبط المستقلة في فرنسا
19	.....المبحث الثاني: أعمال سلطات الضبط المستقلة محل المسؤولية الإدارية
19	.....المطلب الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط المستقلة
20	.....الفرع الأول: لجنة تنظيم البورصة ومراقبتها
20	.....الفرع الثاني: مجلس النقد و القرض
24	.....المطلب الثاني: الإختصاص العقابي لسلطات الضبط الاقتصادي
26	.....الفرع الأول: العقوبات المسلطة من طرف سلطات الضبط المستقلة
27	.....أولاً: العقوبات غير المالية
28	.....ثانياً: العقوبات المالية
29	.....الفرع الثاني: الضمانات الأساسية في ممارسة السلطة العقابية في مجال الضبط الاقتصادي
30	.....أولاً: الضمانات القانونية
32	.....ثانياً: الضمانات الإجرائية

32	1: ضمان حق الدفاع.....
32	أ: إبلاغ صاحب الشأن بالماخذ والوقائع المنسوبة إليه.....
33	ب: حق الإطلاع على الملف وتقديم الملاحظات
33	ج: الإستعانة بمدافع.....
34	2- علانية الجلسات.....
34	3- التسبيب.....
35	الفصل الثاني: مظاهر المسؤولية الإدارية لسلطات الضبط الإقتصادي.....
36	المبحث الأول: دعوى المسؤولية(دعوى تعويض.....
36	المطلب الأول: أهميتها و أساسها
36	الفرع الأول: أهميتها
38	الفرع الثاني: أساسها
40	الفرع الثالث: إستثناءات عن القواعد العامة.....
40	أولاً: التظلم الإداري.....
43	ثانياً: مواعيد الطعن.....
45	المطلب الثاني: شروط دعوى المسؤولية.....
45	الفرع الأول: توفر الشروط المذكورة في المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.....
49	الفرع الثاني: شرط توقيع العريضة من المحامي.....
49	الفرع الثالث: شرط الإختصاص
51	الفرع الرابع: عدم إشتراط القرار المسبق و الميعاد
53	المبحث الثاني: إشكالات دعوى المسؤولية الإدارية.....
53	المطلب الأول: قصور النصوص القانونية.....

54	الفرع الأول: الأحكام المتعلقة بالقانون العام.....
56	الفرع الثاني: الأحكام المتعلقة بقانون المنافسة.....
57	المطلب الثاني: القانون الواجب التطبيق على موضوع المنازعة.....
58	الفرع الاول: البحث عن موقف الفقه المقارن.....
58	أولاً: معيار الخطأ العمدي.....
58	ثانياً: معيار الخطأ المحتمل.....
58	ثالثاً: المسؤولية على أساس الخطأ الجسيم.....
59	الفرع الثاني: موقف المشرع الجزائري.....
59	أولاً: موقف المحكمة العليا.....
60	ثانياً: موقف مجلس الدولة.....
63	الخاتمة.....
67	الملاحق.....
70	قائمة المراجع.....
81	الفهرس.....

ملخص:

تعتبر سلطات الضبط الاقتصادي هيئات جديدة حولها المشرع ضبط وتنظيم قطاعات حساسة ذات أهمية كالجانب المالي الإقتصادي و الإعلامي، حيث أسند لها المشرع بذلك مهام كانت من اختصاص السلطة التنفيذية، نتيجة لتحول دور الدولة على ضوء التغيرات التي شهدتها المنظومة الوطنية سواء القانونية أو الإقتصادية.

تتمتع هاته السلطات في معظمها بالإستقلالية تجاه السلطة التنفيذية وكذا منحها المشرع الشخصية المعنوية فهي لا تخضع لا للرقابة الوصائية ولا للرقابة الرئاسية، مما يجعل أعمال ونشاطات هذه السلطات ذات مسؤولية أو محل مسؤولية، إلا أنه وحرصاً من المشرع على المحافظة على مبدأ المشروعية، أخضع تصرفاتها لرقابة القاضي الإداري على مستوى مجلس الدولة كأصل باعتبار أغلبها لها الطابع الإداري وبالتالي تخضع لرقابة القضاء الإداري ، وكاستثناء لرقابة القضاء العادي، وذلك لحسن سير العدالة باعتباره القاضي الطبيعي لهذه المنازعات.

تبين لنا من خلال هذه الدراسة عدم تأطير الفعلي للمسؤولية الإدارية للسلطات الضبط الاقتصادي ويظهر ذلك من خلال عدم توحيد القواعد العامة التي تحكم منازعات هذه السلطات. حيث تعرف فوضى في تحديد الإختصاص، الإجراءات، المواعيد، والتأرجح بين تطبيق القانون الخاص والإحالة إلى قواعد القانون العام.

Résumé

Les autorités de régulation économique sont de nouvelles institutions que le législateur leur a attribuées et l'organisation des secteurs sensibles qui ont une importance à savoir le côté financier, économique et le législateur leur a donc octroyé des compétences qui appartiennent au paravent à l'autorité exécutive et cela en raison du changement du rôle de l'état à la lumière des revirements que le national a vécu que ça soit juridique ou économique.

La plus part de ces autorités jouissent de l'autonomie envers l'autorité exécutive.

Le législateur leur a attribué aussi la personnalité morale, ces ne sont pas soumises ni au contrôle hiérarchique, ce qui rends les actes et les activités de ces autorités responsables ou bien objet d'une responsabilité.

Mais le souci du législateur qui est la conservation du principe de la légitimité, a soumis les comportements de ces autorités au contrôle du juge administratif exceptionnellement au contrôle du juge ordinaire et cela pour la bonne administration de la justice, étant le juge naturel de ces contentieux.