

جامعة عبد الرحمان ميرة-بجاية-  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم القانون العام

## المركز القانوني لسلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية

مذكرة تخرج: لنيل شهادة الماستر في الحقوق  
تخصص: القانون العام الاقتصادي

تحت إشراف الدكتورة:  
❖ مخلوف باهية

من إعداد الطالب:  
❖ أمغار يسين

- لجنة المناقشة:

- مخلوف باهية.....رئيسا  
- أرزقي نبيلة.....مشرفا ومقررا  
- بلغزلي صبرينة.....ممتحنا

# كلمة شكر

من لم يشكر الناس لم يشكر الله، لذا من الواجب واعترافا بالجميل أوجه كلمة شكر  
لأستاذتي المشرفة مخلوف باهية  
لقبولها الإشراف ومتابعة وتقويم هذه المذكرة  
فشكرا لكي أستاذة.

كلمة الطالب:

أمغاريسين

# إهداء

إلى روح أبي الغالي، إلى أمي العزيزة

إلى من قاسمتني متاعب هذا العمل، زوجتي النفس المليئة

بالخير

إلى أولادي، إلينا، أيلان، نيليا.

إلى كل أساتذتي الكرام

## قائمة أهم المختصرات

1- باللغة العربية:

ج ر ج د ش: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ص ص: من صفحة إلى صفحة

2- باللغة الفرنسية:

<b>BAT</b>	: <b>British American Tobacco Algeria</b>
<b>L.G.D.J.</b>	: <b>Librairie Générale de Droit et de la Jurisprudence.</b>
<b>Op.cit.</b>	: <b>Ouvrage Précédemment Cité</b>
<b>R.A.R.J</b>	: <b>Revue Académique de la Recherche Juridique</b>
<b>R.D.P.</b>	: <b>Revue de Droit Public</b>
<b>SNTA</b>	: <b>Société Nationale des Tabacs et Allumettes</b>
<b>STAEM</b>	: <b>Société de Tabacs Algéro-Emiratie</b>
<b>UTC</b>	: <b>United Tobacco Company</b>

مَقْتَمَةٌ

يعد التبغ من بين أهم البضائع التجارية ذات قيمة اقتصادية كبيرة، كان التبغ الجزائري في ظل الاستعمار الفرنسي يحتل السوق العالمية، إذ كانت الجزائر من بين ثمان أهم موردين لسوق التبغ الفرنسية بعد الولايات المتحدة الأمريكية وجعلت السجائر الفرنسية ذات مكانة عالمية<sup>1</sup>، ومع التدخل المفرط للدولة في الأنشطة الاقتصادية بوسائلها التقليدية التي لا تتماشى مع التطور الذي يشهده العالم والثورة التكنولوجية وجدت الدولة نفسها عاجزة عن مسايرة هذه التطورات، إذ دخلت في أزمة اقتصادية فرضت عليها التغيير على مستويين السياسي والاقتصادي، ونتيجة هذا التغيير تم اعتماد وسائل حديثة تمارس بها الأنشطة الاقتصادية بعد أن انسحبت الدولة من التسيير المباشر لها.

لكن على الرغم من اعتماد الدولة لمبادئ اقتصاد السوق وتكريس المنافسة الحرة إلا أننا نلاحظ الرغبة الشديدة للدولة في إبقاء سوق التبغ تحت وصايتها، ربما هذه الرغبة ترجع إلى طبيعته النشاط بحد ذاته حيث يحمل من التناقض الكثير، فهو من جهة يعتبر نشاط اقتصادي ذو فعالية على الاقتصاد الوطني يساهم بشكل معتبر في رفع إيرادات الدولة خاصة بالنسبة لصادرتها في هذا المجال، لكن من جهة أخرى يشكل الاستهلاك العشوائي لهذه المادة خطر على الصحة العمومية<sup>2</sup>، لذا نجد الدولة تتدخل بشكل صارم من أجل حماية المستهلك بالدرجة الأولى كلجئها في كل سنة ضمن قوانين المالية إلى رفع الرسوم على هذه المادة.

كما نجدها تصدر قوانين كمنع ترويج وإشهار للمادة التبغ، منع التدخين في الأماكن العمومية، رفع الرسوم على التبغ يؤدي إلى تخفيض الاستهلاك ويؤدي بالتبعية إلى ضعف

<sup>1</sup> - بوركنة علي، "زراعة التبغ في الجزائر 1843-1930"، مجلة دراسات تاريخية، المجلد 06، العدد 01، 2019، ص 91.

<sup>2</sup> - BLAIDE Chafia, BELLILI Zahia Etude d'efficacité de la politique fiscale anti tabac en Algérie, mémoire de master en sciences Economiques, Faculté des sciences économiques commerciales et des sciences de gestion, Université Abderrahmane Mira de Bejaia, 2016 p06.

النشاط وتقييد المنافسة في هذا المجال، وبالتالي يظهر تكريس المنافسة الحرة في سوق التبغ معادلة يصعب حلها.

وسعى من المشرع الجزائري للتوفيق بين مصلحة المستهلك من جهة وبين إنعاش المنافسة في سوق التبغ من جهة أخرى، بادر إلى إعمال تقنية الضبط الاقتصادي في سوق التبغ وذلك بعد إلغاء الاحتكار الطبيعي على هذه السلعة الذي دام أكثر من 40 سنة، حيث كان منذ الاستقلال سوق التبغ خاضع للتسيير المباشر من طرف متعامل عمومي وطني إلى غاية 2004 أين تم فتح القطاع على المنافسة الحرة بالسماح للمبادرة الخاصة من ولوج سوقه<sup>3</sup>.

صحيح تقبلنا تواجد الدولة في سوق التبغ للاعتبارات التي سبق الإشارة إليها، لكن يظهر لنا أن الدولة تستغل فرضية كونها الحامي الوحيد والرئيسي للحريات العامة والصحة العمومية، لتتدخل بأسلوب أو بأخر لتوجه المنافسة كما تشتهي، حيث تم إنشاء سلطة ضبط تعنى بضبط نشاط التبغ والمواد التبغية بموجب قانون المالية ووضعت تحت وصاية الوزير المكلف بالمالية، الذي يعد أيضا رئيس السلطة ما يبين بوضوح التدخل الصارم والشديد للسلطة التنفيذية في سوق التبغ.

وللهولة الأولى يتبادر إلى ذهننا الوسيلة الغريبة التي بموجبها أنشئت هذه السلطة حيث لم تتمتع بقانون تشريعي مستقل ينظمها كباقي السلطات الإدارية المستقلة الأخرى، ضف لذلك أن المشرع أشرك الوزير المكلف بالمالية في ممارسة مهمة الضبط الاقتصادي مع هذه السلطة ما يجعلنا نشك في رغبة الدولة من الانسحاب في التدخل المباشر في الأنشطة

<sup>3</sup>- مرسوم تنفيذي رقم 04-331 مؤرخ في 18 أكتوبر 2004، يتضمن تنظيم نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها، ج ر عدد 66 صادر في 20 أكتوبر 2004، معّل ومتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 19-122، مؤرخ في 9 أبريل 2019، ج ر عدد 25 صادر في 17 أبريل 2019، معّل ومتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 21-171، مؤرخ في 28 أبريل 2021 ج ر عدد 33، 2021.

الاقتصادية، وكذا عن حقيقة ممارسة مهمة الضبط الاقتصادي و تحقيق حياد الإدارة في سوق التبغ.

نحن في دراستنا لموضوع سلطة ضبط التبغ والمواد التبغية، سنحاول الإجابة عن الإشكالية التالية إلى أي مدى وفق المشرع الجزائري في تكريس ضبط اقتصادي مستقل وفعال في سوق التبغ والمواد التبغية بالنظر للإطار القانوني لسلطة ضبط التبغ والمواد التبغية؟، وللإجابة عن هذه الإشكالية اعتماد المنهج الوصفي والتحليلي، من خلال تحليل النصوص القانونية ذات الصلة بموضوع الدراسة ، الاستعانة في بعض الأحيان بالتجربة الفرنسية لما لها من علاقة مباشرة في اعتماد سلطات الضبط الإدارية في القانون الجزائري ، حيث سنتطرق إلى حقيقة إزالة الاحتكار العمومي في سوق التبغ والمواد التبغية (الفصل الأول)، ثم نتطرق إلى آليات تدخل سلطة ضبط التبغ في السوق موضحين أيضا مدى خضوعها للرقابة القضائية لتكريس مشروعيتها (الفصل الثاني).



## الفصل الأول

دور تقنية الضبط الاقتصادي في إزالة الاحتكار

العمومي في مجال سوق التبغ

ظل سوق التبغ كغيره من الأسواق الأخرى رهين الاحتكار الطبيعي للدولة المحتكرة التي كانت ترفض أي تدخل في تسيير الأنشطة الاقتصادية بحجة أنها الشخص المناسب لحماية المنافسة في السوق، كما ساهم النظام الاشتراكي المتبع من طرف الدولة المحتكرة في تكريس الاحتكار العمومي حيث كان هذا النظام مؤسس على الخضوع المباشر للمؤسسة العمومية للدولة، فليس لهذه الأخيرة أية استقلالية في التسيير إذ تميزت بمركزية التسيير نتيجة خضوعها لنظام الوصايا الإدارية.

شيئاً فشيئاً ونتيجة انعدام المنافسة بسبب الرفض الكلي للمبادرة الخاصة من دخول سوق التبغ، ثم القضاء على روح الإبداع والابتكار في النشاط ما أدى إلى ركود الإنتاج وتدهور الوضعية الاقتصادية للمتعامل العمومي التاريخي الشركة الوطنية للتبغ والكبريت (SNTA)، ونتيجة هشاشة هذه الوضعية ظهرت الحاجة إلى تغيير الدولة من صفة تدخلها في الأنشطة الاقتصادية (المبحث الأول).

وبعد ظهور عجز الدولة الجزائرية عن مسايرة التطورات الحاصلة في الميدان الاقتصادي، وكذا عجزها عن تصحيح الاختلال الذي شهده سوق التبغ لم تجد سبيلاً سوى التخلي عن الأسلوب التقليدي المركزي في تسيير النشاطات الاقتصادية، واعتناق مبدأ اقتصاد السوق الذي يرحب بفكرة المبادرة الخاصة في تسيير الأنشطة الاقتصادية، وانطلاقاً من هذا التحول انسحبت الدولة من التسيير المباشر لنشاط التبغ في السوق وفتحه على المبادرة الخاصة، وتحولت بذلك صفتها من دولة محتكرة إلى دولة ضابطة نتيجة اعتماد سلطة ضبط مؤهلة قانوناً يعنى بالسهر على حماية وتكريس المنافسة النزيهة في سوق التبغ لكن عدم منحها الآليات اللازمة وتقييد مهامها ووضعها تحت وصاية السلطة التنفيذية حال دون تحقيق مهامها كما يجب (المبحث الثاني).

## المبحث الأول

### سوق التبغ بين الدولة المحتكرة والدولة الضابطة

منذ الاستقلال ظل سوق التبغ يسير من طرف المتعامل العمومي (SNTA)، على شكل مؤسسة عمومية خاضعة بطبيعة الحال لنظام الوصايا الإدارية إذ اقتصر التسيير عليها دون تدخل القطاع الخاص بشكل حصري بحجة أن الدولة هي المسؤولة عن إعادة بناء المؤسسات وإعادة الحياة إلى الأنشطة الاقتصادية، نتيجة ما خلفته الحرب العالمية الثانية من دمار وكساد في الاقتصاد والذي عانت منه معظم دول العالم<sup>3</sup>، ونتيجة هذه الرهانات أحكمت الدولة قبضتها على كل المرافق بما في ذلك نشاط التبغ والمواد التبغية لكن مع مرور الوقت أثبتت الدولة المحتكرة عجزها عن تسيير سوق التبغ بوسائلها التقليدية ما إظورها لتغيير طبيعتها (**المطلب الأول**)، ونتيجة العجز هذا غيرت فكرها التقليدي في تسيير نشاط التبغ إذ اعتمدت المنافسة الحرة كمبدأ أساسي يحكم سوق التبغ، وانسحب هي جزئياً منه تاركتا المجال لتقنية حديثة وهي "**الضبط الاقتصادي**" الذي سمح بإنشاء هيئات حديثة مهمتها تكريس وحماية المنافسة الحرة والنزاهة في سوق التبغ (**المطلب الثاني**).

<sup>3</sup> - مدون كمال، "واقع النظام القانوني للمرافق العامة في ظل سياسة الخصخصة"، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت، مجلد03، عدد01، 2017، ص138.

## المطلب الأول

### وضعية سوق التبغ بين الاحتكار والانفتاح على المنافسة

سعت الدولة المحتكرة جاهدة ممارسة نشاطاتها على أكمل وجه خصوصا النشاط الاقتصادي الذي يعد الركيزة الأساسية لأي بلد، لذا نجدها قد وضعت السوق ضمن إطار محدد تمارس فيه الأنشطة الاقتصادية من طرف متعامل عمومي وحيد، إذ ترى الدولة أن نظريتها هذه من شأنها أن تحافظ على المنافسة، كونها هي تسعى للمصلحة العامة أما الخواص يكمن هدفهم في الربح والمصلحة الخاصة لذا ترفض أي مبادرة خاصة للولوج لهذا السوق، لكن التجربة العملية لم تلبث طويلا وأن أعطت نتائجها السلبية حيث ظهر عجز وكساد في هذا السوق نتيجة تدني المردودية ما خلق أزمة اقتصادية حادة فيه (الفرع الأول)

شهد العالم ثورة تكنولوجية مست بالدرجة الأولى النشاطات الاقتصادية، وساهمت التكنولوجيا في تطور وسائل الإنتاج فلم تعد الوسائل التقليدية للدولة تصلح لتسيير النشاط الاقتصادي، فكل هذه الرهانات جعلت من الدولة المتدخلة السبب الرئيسي لركود الذي يعاني منه السوق لذا ظهرت الحاجة إلى تنشيط المنافسة فيه للقضاء على العجز الذي يعانيه فغيرت جل دول العلم من نظامها، ولما كانت الجزائر في وضعية صعبة نتيجة أزمتها الاقتصادية لجأت للمساعدة من الدول الأجنبية التي اعتنقت الآليات الحديثة لتسيير الحياة الاقتصادية فرضت على الجزائر هي الأخرى مواكبة العصرنة وفتح أسواقها للمنافسة الحرة وهو ما حدث فعلا بالنسبة لسوق التبغ (الفرع الثاني).

## الفرع الأول

### سوق التبغ في ظل الاحتكار الطبيعي لدولة الرفاه

كان احتكار مرفق التبغ من طرف الدولة بحجة حماية الصالح العام، خصوصا وأن هذه السلعة تمتاز بنوع من الخصوصية كونها تعتبر سلعة لها علاقة مباشرة بصحة المستهلك، بل لها سمعة سيئة على الصحة العمومية، فمن الخطر أن تترك الدولة هذه السلعة تنظمها قوى السوق دون رقيب من السلطة التنفيذية<sup>4</sup>، خاصة وأن الدولة هي المسؤولة على حماية الصحة العمومية بالدرجة الأولى.

لذا كان قطاع التبغ في الجزائر والى غاية 2004 خاضع للاحتكار الطبيعي لدولة ممثلة في المتعامل العمومي التاريخي "الشركة الوطنية للتبغ والكبريت" حيث كانت المحتكر الوحيد لسوق التبغ في الجزائر والتي أنشأت بموجب الأمر رقم 63-427 الصادر في 4-11-1963، بعد تأميم النشاط بعد الاستقلال أصبحت هذه الشركة تحتكر كل النشاطات المتعلقة بإنتاج وتسويق التبغ والكبريت، ومختلف المواد الأولية المرتبطة بالسلعة وملحقاتها<sup>5</sup>. وهو ما يعكس فكرة أن الدولة في ظل النظام الاشتراكي ليست فقط سلطة عامة بل لها صفة ثانية وهي صفة المنتج الوحيد في السوق وهي العون الاقتصادي الوحيد فيه المتمثل في المؤسسة العمومية<sup>6</sup>، على أساس أن الأفراد لا يمكن لهم تحقيق أهداف عامة مشتركة فهي الوحيدة القادرة على تحقيق تعويض المتضررين من اختلال السوق وتوزيع

<sup>4</sup>- لكل صالح، مدى انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي في الجزائر، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص:

القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2018، ص 13.

<sup>5</sup>- أشار الأمر رقم 63-427 صراحة إلى أن تسيير التبغ المصنع وكذا مؤسسات التبغ والكبريت يعهد إلى مؤسسة عمومية تدعى "الشركة الوطنية للتبغ والكبريت"، التي أنشأت من أجل ضمان احتكار استغلال شراء، إنتاج وبيع التبغ والكبريت، أنظر المادة (03) من الأمر رقم 63-427، المؤرخ في 4 نوفمبر 1963، يتعلق بتأميم إنتاج وبيع واستيراد التبغ والكبريت وكذا التبغ المصنع و مؤسسات التبغ والكهرباء، ج ر عدد 82، صادر في 5 نوفمبر 1963.

<sup>6</sup>- لكل صالح، المرجع السابق، ص 28.

## الفصل الأول: دور تقنية الضبط الاقتصادي في إزالة الاحتكار العمومي في مجال سوق التبغ

بشكل عادل منفعه<sup>7</sup>، فسوق التبغ حالة أنسب لتبرر الدولة تدخلها المباشر فيه كون سلعة التبغ سلعة ذات حدين فمن جهة لها مساهمة معتبرة في الاقتصاد الوطني ومن جهة أخرى لها علاقة مباشرة بصحة الفرد أو المستهلك، لذا نرى تدخل الدولة بلغ أشده في سوق التبغ وهو ما يعكس بوضوح فكرة دولة الرفاه (L'Etat Providence) ، التي يقصد منها التدخل المطلق للدولة في الحياة الاجتماعية للفرد في كل الميادين بما فيه الميدان الاقتصادي<sup>8</sup>.

وعلى هذا الأساس كانت الشركة الوطنية للتبغ والكبريت هي الوحيدة المؤهلة للقيام بإنتاج وتسويق وتوزيع وحتى استيراد التبغ دون غيرها، وما زاد من هيمنة هذه الشركة على سوق التبغ في هذه المرحلة النظام الاشتراكي الذي كانت تتبعه الدولة الجزائرية، في هذه المرحلة الذي كان قائما على الهيمنة المفرطة للدولة في النشاطات الاقتصادية ومنع كل مبادرة خاصة للولوج للسوق<sup>9</sup>.

غير أن هذا التدخل المفرط لدولة عن طريق المتعامل العمومي المتمثل في المؤسسة العمومية (الشركة الوطنية للتبغ والكبريت) في سوق التبغ ما لبث وأن أثبت عجزه عن مسايرة مختلف التطورات الحاصلة في النشاط الاقتصادي، وانطلاقا من بداية سنوات الثمانيات عرفت الجزائر مرحلة صعبة بسبب التدهور الرهيب لأسعار البترول ما انعكس بالسلب على الاقتصاد الوطني، وعلى كل جوانب الحياة الاجتماعية للفرد بشكل عام كانتشار البطالة من جهة وتسريح العمال من جهة أخرى نتيجة تدهور المؤسسة العمومية التي أصبحت تسجل عجزا على مستواها، حيث سجلت المؤسسة الوطنية للتبغ والكبريت هي الأخرى ديون كثيرة على عاتقها، نتيجة تعذرها على بلوغ المردودية المالية<sup>10</sup>، بسبب الوسائل التقليدية التي كانت تمارسها الدولة كمركزية القرار كما زادت الوصايا الإدارية التي

<sup>7</sup> - عمورة عيسى، تدخل السلطات العمومية في الحقل الاقتصادي بين الشرعية والفعالية، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في

العلوم، تخصص: القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص24

<sup>8</sup> - MERRIEN François- Xavier, L'Etat providence, 3 édition, édition Coréenne, France, 1997 p03.

<sup>9</sup> - لكل صالح، مرجع سابق، ص14.

<sup>10</sup> - عمورة عيسى، المرجع السابق، ص30.

## الفصل الأول: دور تقنية الضبط الاقتصادي في إزالة الاحتكار العمومي في مجال سوق التبغ

كانت تخضع لها هذه الشركة من شدة الثقل الكبير الذي كانت تعاني منه هذا من جهة، ومن جهة أخرى أدى استبعاد المبادرة الخاصة من جمود هذه الشركة نتيجة الرقابة الصارمة والشديدة عليها نتيجة عدم قدرتها على مواكبة التطورات الحاصلة في السوق الخارجية، ما جعل الدولة الجزائرية تتدخل لتخرجها من أزمتها عن طريق الخزينة العمومية التي غطت ديونها<sup>11</sup> وبالتالي لم تعد فرضية تدخل الدولة في السوق وفي المعاملات الاقتصادية بحجة أنها هي الوحيدة القادرة على علاج الخلل في السوق وضمان المنافسة النزيهة<sup>12</sup>، غير صالحة ولا مبرر لها في سوق التبغ.

ما جعل الدولة الجزائرية في مأزق حقيقي يستدعي حلول جذرية وحديثة لمواجهة حالة العجز هذه وضرورة الإسراع في إيجاد الحلول لهذه الوضعية<sup>13</sup>، فلجأت الجزائر إلى الحل الأسهل وهو الاستدانة من الخارج من صندوق النقد الدولي بالدرجة الأولى، وبعض الدول الرأسمالية الأخرى الذي استغلت الفرصة لتتدخل في توجيه الاقتصاد الوطني حيث فرضت ضرورة تغيير الجزائر سياستها بشكل يجعلها تتخربط في اقتصاد السوق<sup>14</sup>، فبادرت الدولة بالقيام ببعض الإصلاحات من بينها نذكر القانون التوجيهي للمؤسسة العمومية رقم 88-01

<sup>11</sup> - زغدار أحمد، التحالف الإستراتيجي كخيار للمؤسسة الجزائرية دراسة حالة مؤسسة التبغ والكبريت، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2004-2005، ص 143.

<sup>12</sup> - عيساوي علي، الضبط الاقتصادي وحماية المستهلك، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون اقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بن خلدون، تيارت، 2015، ص 22.

<sup>13</sup> - المرجع نفسه، ص 23.

<sup>14</sup> - بطاهر علي، "سياسات التحرير والإصلاح الاقتصادي في الجزائر"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة حسبية بن بوعلي، الشلف، عدد 01، 2004، ص 181.

## الفصل الأول: دور تقنية الضبط الاقتصادي في إزالة الاحتكار العمومي في مجال سوق التبغ

كخطوة الأولى لفتح باب الاستقلالية<sup>15</sup> ولو نسبيا لهذه المؤسسات وإلغاء نظام الوصايا الإدارية المفروضة عليها<sup>16</sup>.

لكن ما لوحظ أن هذه الإصلاحات لم تحقق الأهداف المرجوة نتيجة غياب رغبة فعلية للإرادة السياسية في الانسحاب من الحقل الاقتصادي وترك المبادرة الخاصة للولوج إلى السوق، حيث أن استقلالية المؤسسات العمومية والتي تغنت بها السلطات في حقيقة الأمر مجرد نصوص قانونية دون روح، نتيجة إبقاء الدولة المساهم الوحيد لرأس مال هذه المؤسسات كما ساهم تكريس مبدأ "عدم قابلية رأس مال للتنازل" في جعل هذه الاستقلالية مجرد شعار دون محتوى<sup>17</sup>.

ومع استمرار تدهور الوضعية الاقتصادية استمرت معها الضغوط الخارجية بضرورة التغيير، وفي المقابل شهد العالم ظاهرة حديثة وهي العولمة والثورة التكنولوجية التي اجتاحت مختلف الأسواق العالمية جعل الجزائر أمام الأمر الواقع بضرورة تغيير أنظمتها السياسية والاقتصادية، وبداية من سنة 1989 تبنت الجزائر مجموعة من الإصلاحات المعمقة من أجل التغيير المؤسساتي العميق والشامل لسياسة الاقتصادية، بما في ذلك النظام السياسي لدولة كون الانتقال إلى اقتصاد السوق يستوجب تغيير في نظام الحكم أولا بشكل يتماشى مع الحرية الاقتصادية.

<sup>15</sup> - قانون رقم 88-01، مؤرخ في 12 جانفي 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر عدد 02، صادر في 13 جانفي 1988، (ملغى في بعض جوانبه) بموجب الأمر رقم 95-25 مؤرخ في 25 سبتمبر 1995، ج ر عدد 55، صادر في 27 سبتمبر 1995.

<sup>16</sup> - بركات أحمد، "الآثار الناجمة عن تطبيق قانون المنافسة على المؤسسات العمومية"، المجلة الإفريقية لدراسات القانونية والسياسية، جامعة أحمد درارية، بشار، المجلد 03، العدد 01، 2019، ص 155.

<sup>17</sup> - محمود شحات، قانون الخصخصة في الجزائر، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2007، ص 22.



فتم إصدار دستور 1989 الذي كرس فكرة الانفتاح على المنافسة<sup>18</sup>، بعدها صاحبه قانون الأسعار لسنة 1989 المتعلق بتحرير الأسعار<sup>19</sup>، وبعده قانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض أين تم بموجبه إنشاء مجلس النقد والقرض<sup>20</sup>، وبموجبه تم الإعلان الرسمي لنهاية احتكار الدولة لنشاط الاقتصادي<sup>21</sup>، والأمر لم يقف عند هذا الحد حيث استمرت الجزائر في إصدار منظومة قانونية كلها تركز نظام اقتصاد السوق، والجدير بالذكر أن هذه الإصلاحات مست كل الميادين والمرافق بما في ذلك قطاع التبغ أين تحولت الطبيعة القانونية للشركة الوطنية لتبغ والكبريت من مؤسسة عمومية (SNTA) إلى مؤسسة عمومية ذات طبيعة اقتصادية ثم إلى شركة ذات أسهم وهو بداية خصصة النظام القانوني لها<sup>22</sup>، ومن هنا ظهر التفكير في ضرورة الانفتاح على الاستثمار الخارجي وفتح السوق للمبادرة الخاصة بدخول الجزائر ضمن صنف الدول الرأسمالية.

### الفرع الثاني

#### الانفتاح على الاستثمار الأجنبي: تجسيد لتقنية الضبط الاقتصادي

نتيجة عجز الوسائل التقليدية للدولة في معالجة فشل السوق بسبب الاحتكار الطبيعي الذي كان سيد الموقف في معظم النشاطات الاقتصادية ومنها نشاط التبغ، ظهرت حاجة استبعاده من السوق وكسر كل القيود المفروضة على هذا الأخير، وضرورة مواكبة التطورات

<sup>18</sup>- دستور سنة 1989، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج ر عدد 09 صادر في 01 مارس 1989.

<sup>19</sup>- قانون رقم 89-12، مؤرخ في 05 جويلية 1989، يتعلّق بالأسعار، ج ر عدد 29 مؤرخ في 19 جويلية 1989 (ملغى)

<sup>20</sup>- قانون رقم 90-10 مؤرخ في 14 أبريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 16 صادر في 04 أبريل 1990 (ملغى).

<sup>21</sup> - ZOUAÏMIA Rachid, Droit de la régulation économique, édition Berti Alger, 2006.

p08.

<sup>22</sup>- KENDI Nabila, analyse de la politique de lutte contre le tabagisme en Algérie :régulation du marché et opportunités du lutte, Thèse en vue de l'obtention du diplôme de Doctorat en Sciences Économiques, Faculté des sciences économiques, commerciales et Des sciences de gestion, Université Abderrahmane mira Bejaïa , 2019,p121.

## الفصل الأول: دور تقنية الضبط الاقتصادي في إزالة الاحتكار العمومي في مجال سوق التبغ

الحاصلة في الميدان الاقتصادي، ومنها فتح السوق للمنافسة الخارجية في ظل الاستثمار الأجنبي المباشر، الذي يعتبر الحل الأنسب للجزائر لاسيما أن دور هذا الأخير لا يستهان به في تحقيق ثروة استثمارية من خلال تمويل الدولة المضيفة ماليا ما يجنبها اللجوء للقروض الأجنبية بمختلف أنواعها<sup>23</sup>.

وفعلا تم فتح السوق الجزائرية للتبغ على المبادرة الخاصة والسماح للخواص سواء الوطنيين أو الأجانب من دخوله بداية من سنة 2004 بصدور المرسوم التنفيذي رقم 04-331 المتضمن تنظيم نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها<sup>24</sup>، ونتيجة لذلك عرف سوق التبغ في هذه المرحلة نشاط تميز بتعدد المتعاملين الاقتصاديين الذي يمارسون نشاط التبغ، ومن بين أهم المتعاملين الاقتصاديين الناشطين في سوق التبغ الجزائري نذكر: **أولا الشريك الإماراتي**: دخل المستثمر الإماراتي لسوق التبغ في الجزائر كشريك للمتعامل العمومي الشركة الوطنية للتبغ والكبريت (SNTA)، حيث نتجت عن هذه الشراكة شركة التبغ الجزائرية الإماراتية (STAEM) التي أنشأت في سنة 2002، وكان هذا الاستثمار مؤسس على قاعدة 49-51 %، غير أن هذه القاعدة لم تطبق كاملة حيث يحوز المستثمر الإماراتي على 49% من مجموع رأس مال الشركة والشريك الوطني كذلك كان يحوز على نفس النسبة أي 49% و بقيت نسبة 2% يحوزها متعامل وطني Sofinance والتي يعتبر شركة تابعة لوزارة المالية<sup>25</sup>.

**ثانيا** *British American Tobacco Algeria (BAT Algeria)*: في سنة 2006 دخل متعامل بريطاني وأمريكي سوق التبغ الجزائرية للاستثمار فيه عن طريق الشراكة بقاعدة

<sup>23</sup> - GUERID Omar, « L'investissement direct étranger en Algérie : Impacts opportunités et entraves » **Revue de Recherches économiques et managériales**, Faculté des Sciences Economiques et de Gestion, Université Mohamed Khaider , N 03 , Biskra, 2008, p01.

<sup>24</sup>- مرسوم تنفيذي رقم 04-331، مرجع سابق.

<sup>25</sup> - الشركة المالية للاستثمارات والمساهمة والتوظيف، وهي شركة جزائرية تابعة لوزارة المالية، **لتفصيل أكثر أنظر**:  
- KENDI Nabila, Op, Cit, P126.

49-51 % حيث نتج عن هذا التحالف المتعامل (BAT) مختص في استيراد المواد التبغية<sup>26</sup>، وفي سنة 2009 وسع من مهامه ليمتد لنشاط الإنتاج.

ثالثا **United Tobacco Company (UTC)**: نشأ هذا المتعامل في سنة 2016 نتيجة الشراكة بين (STAEM) الشراكة الجزائرية الإماراتية الذي يحوز 49% من رأسمال الشركة و (MADAR holding)<sup>27</sup> الذي يحوز على 51%.

يمكن اعتبار الإنفتاح على الشراكة الأجنبية في سوق التبغ انفراج وخطوة مستحسنة تعبر عن بداية تراجع الاحتكار الطبيعي لدولة في المجال الاقتصادي بشكل عام وفي سوق التبغ بشكل خاص، وفي ظل الانفتاح على المبادرة الخاصة والاستثمار الأجنبي ظهرت الحاجة الملحة لتغيير دور الدولة كطرف مهيم في السوق، وتغيير النشاط الإداري الكلاسيكي المتمثل في القرارات الإدارية المركزية المتعلقة بتسيير النشاط بهيئات حديثة متخصصة في الميدان ومحايدة وبآليات الأكثر ملائمة تتماشى مع نظام الليبرالي للأنشطة الاقتصادية<sup>28</sup>.

فتراجعت بذلك الدولة في تسيير المباشر للأنشطة الاقتصادية، إذ تحولت صفتها من دولة محتكرة إلى دولة ضابطة يقتصر دورها على السهر على حماية مبدأ المنافسة الحرة والنزاهة في السوق، وطبعاً هذا الانسحاب لها لم يكن انسحاب كلي بل انسحاب جزئي حيث حلت محلها هيئات حديثة تتمتع بالاستقلالية والحياد والشفافية في المعاملات الاقتصادية

<sup>26</sup> - BENARAB Safia, BOUTEKRABET Yacine, Etude des stratégies marketing de l'industrie du tabac : cas de la wilaya de Bejaia, Mémoire en vue de l'obtention du diplôme De Master en Sciences Économiques, Spécialité :Économie Quantitative, Faculté des sciences économiques, commerciales et Des sciences de gestion, Université Abderrahmane mira Bejaïa , 2019-2020,p56.

<sup>27</sup> - بعد الاستقلال كان المتعامل الوطني العمومي (SNTA) الذي أنشأ بموجب الأمر رقم 63-427 المتعلق بتأميم صنع وبيع واستيراد التبغ والكبريت يحتكر سوق التبغ على شكل مؤسسة عمومية قرابة 40 سنة، وفي سنة 1990 تحول إلى مؤسسة عمومية اقتصادية ثم إلى شركة ذات أسهم سنة 2001 وفي سنة 2001 تحولت تسميته إلى (MADAR holding) لتفصيل أكثر أنظر: KENDI Nabila , op.cit, p121.

<sup>28</sup> - بن ساحة يعقوب، التحول الاقتصادي لدولة الجزائرية: "إشكالية مفهوميه السلطات الإدارية المستقلة أنموذجاً"، مجلة

أفاق للعلوم، جامعة زيان العاشور، الجلفة، مجلد04، العدد04، 2019، ص174.

والتي تعرف "بالسلطات الإدارية المستقلة"، والتي تدخل ضمنها سلطة ضبط التبغ والمواد التبغية.

## **المطلب الثاني**

### **التجسيد الفعلي لتقنية الضبط الاقتصادي**

نتيجة تطور التكنولوجيا تطور السوق الذي أصبح يستدعي طرق جديدة لتسييره ما جعل الدولة تبحث عن سبل أخرى لتسيير نشاط التبغ بشكل يلائم مع المستجدات التي فرضها التطور خصوصا بعد السماح للمنافسة الحرة دخول السوق، فكان لزاما على الدولة إيجاد بديل لها لحماية المنافسة في سوق التبغ، وبعد ظهور تقنية الضبط الاقتصادي في الدول الأوروبية واعتناقها من طرف فرنسا، اعتمد المشرع الجزائري تقنية التقليد معتقنا هو الآخر الضبط الاقتصادي لتنظيم الأنشطة الاقتصادية في الجزائر بما في ذلك نشاط التبغ (الفرع الأول)، وتطبيقا لتكريس الضبط الاقتصادي ظهرت هيئات حديثة تعنى بالسهر على ضمان المنافسة نزيهة في المجال الاقتصادي، ونتيجة خصائصها التي تميزها عن الإدارة التقليدية في الدولة جعل نشاطها يتميز بالحياد والشفافية، ما يعطي الطمأنينة في نفوس المتعاملين الاقتصاديين ويشجعهم لدخول للمنافسة في سوق يسوده النظام والتطور والتنافس النزيه (الفرع الثاني).

## **الفرع الأول**

### **مفهوم الضبط الاقتصادي**

لا يعني نظام اقتصاد السوق الانسحاب الكلي للدولة ومغادرتها لسوق وتركه دون رقيب إذ تتنافى هذه الوضعية مع دولة القانون، وتشبه دولة قانون الغاب السائدة في الماضي، فاققتصاد السوق نشأ في ظل القانون ويستمد وجوده وقوته من خلال الأطر التي تحددها له القاعدة القانونية<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> - FRISON ROSH Marie Anne, « Définition du droit de la régulation économique » Concurrence distribution, 2004, p126.

## الفصل الأول: دور تقنية الضبط الاقتصادي في إزالة الاحتكار العمومي في مجال سوق التبغ

يقصد بمفهوم اقتصاد السوق ضمان الفصل بين الدولة كمتعامل ومنتج والدولة بصفتها ضابطة للسوق<sup>30</sup> وهكذا غير اقتصاد السوق دور الدولة من محتكرة إلى ضابطة فبعدما كانت المسيطر الوحيد على الأنشطة الاقتصادية أصبحت تكتسي صبغة جديدة إذ تتدخل وفق آليات حديثة من أجل تنظيم الحياة الاقتصادية من جهة، ولتحافظ على دورها في حماية القواعد القانونية المطبقة على النظام العام الاقتصادي من جهة أخرى عن طريق وظيفة الضبط الاقتصادي طبعا<sup>31</sup>، لذا تقنية الضبط الاقتصادي جاءت لإيجاد توازن بين حقوق وواجبات كل طرف بوضع قواعد عمل بينهما ومراقبة مدى احترامها<sup>32</sup>.

وبالرجوع إلى إعطاء مفهوم دقيق لمصطلح "الضبط الاقتصادي"، نجد أن أغلب فقهاء القانون يعترف بهذه الصعوبة على الرغم من إجماعهم على منشأه الأصلي فهو وليد العلوم الاقتصادية والاجتماعية<sup>33</sup>، ثم انتقل إلى مجال القانون وكان لأول مرة في الولايات الأمريكية نتيجة الأزمة الاقتصادية العالمية<sup>34</sup>، لذا كان ظهوره مرتبط بالدرجة الأولى بأزمة دولة الرفاه<sup>35</sup> والعمل على خلق توازن في السوق وتحقيق مبدأ حياد الإدارة كون انسحاب الدولة جزئي ليس كلي وذلك بالنظر لوظيفتها التي تقتضي استمرارية التدخل فيه<sup>36</sup>، لذا يلعب

<sup>30</sup> - زوايمية رشيد، "أزمة سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق العلوم السياسية، جماعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، المجلد 12، العدد 03، 2021.

<sup>31</sup> - روشو عبد القادر، "قانون الضبط الاقتصادي كآلية لتحسين تسيير المرفق العمومي الاقتصادي في الجزائر: نموذج قطاعات البريد والمواصلات، المياه، الكهرباء والغاز"، مجلة شعاع لدراسات الاقتصادية، معهد العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة تيسمسيلت، المجلد 04، العدد 01، 2020، ص 41.

<sup>32</sup> - المرجع نفسه، ص 41.

<sup>33</sup> - بوخالفة رندة، آليات الضبط الاقتصادي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الأعمال كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2018، ص 10.

<sup>34</sup> - مهيدي سوماية، سلطات الضبط المستقلة في مواجهة مبدأ الحياد، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2012، ص 19.

<sup>35</sup> - ALMANASH Munirah, *La libéralisation des télécommunications : étude de droit administrative comparé franco-koweïtien*, thèse en vue de l'obtention du diplôme de doctorat en droit, université de Lorraine, Paris, 2019, p153.

<sup>36</sup> - بوخادة محمد سعد، دور سلطات الضبط الاقتصادي في مجال وضع القواعد القانونية، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، تخصص : قانون عام اقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2019، ص 28.

## الفصل الأول: دور تقنية الضبط الاقتصادي في إزالة الاحتكار العمومي في مجال سوق التبغ

الضبط في هذه الحالة دور الحارس في منع الدولة من بسط هيمنتها من جديد فيما يخص النشاطات الاقتصادية<sup>37</sup>، ومواجهة مختلف التطورات المستمرة التي تحدث في السوق وإصلاح مختلف الإختلالات التي حدثت سابقا نتيجة الوسائل التقليدية التي كانت تمارسها الدولة المتدخلة.

يهدف الضبط إلى نظام الخصخصة<sup>38</sup>، وبالتالي انتعاش المنافسة الحرة في ظلّه حيث بوجود الضبط الاقتصادي تكون نوعية الخدمة جيدة نتيجة المنافسة التي لم تكن موجودة قبله<sup>39</sup>.

لذا يرى معظم الفقه أن تقنية "الضبط" تعتبر الحل الأمثل للتسيير المنافسة في ظل الاحتكار الطبيعي، معللين أنه في حالة ما إذا كان هذا الاحتكار يمارس من طرف الخواص فيكون دور الضبط في هذه الحالة هو القضاء على الهيمنة التي يمارسونها لإعادة التوازن للسوق، أما إن كان السوق يعاني من الاحتكار الطبيعي الممارس من طرف الدولة فيقتصر دور الضبط في هذه الحالة في تغيير كيفية تدخلها عند ممارستها للأنشطة الاقتصادية أي تتحول من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة<sup>40</sup>.

وعلى هذا الأساس تعتبر تقنية الضبط الاقتصادي منطقة توازن بين تجاذب مبدئين هامين وهما مبدأ اقتصاد السوق ومبدأ تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي<sup>41</sup>، إذ لا يعني اقتصاد السوق غياب كلي لأي تأطير للعملية التنافسية فيه<sup>42</sup>، وهو ما يؤكد

<sup>37</sup> - شرع قدور، الطبيعة القانونية لسلطات الإدارية المستقلة، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، تخصص القانون العام الاقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2019، ص 27.

<sup>38</sup> - عيساوي علي، مرجع سابق، ص 10

<sup>39</sup> - روشو عبد القادر، مرجع سابق، ص 40

<sup>40</sup> - BOLDUC David, « Privatisation, libéralisation et réglementation : bouleversements et enjeux dans le secteur mondial de l'énergie », Université Laval Québec, 2001 <https://docplayer.fr/16309474>, p71.

<sup>41</sup> - LISSOUK FELIX François, « La régulation des Services Publics en Réseau : Réflexion sur la recherche d'un équilibre entre Louverture a la concurrence et l'exigence de service public » **Revue de la recherche juridique**, Marseille, Paris , N°2, 2005, p254.

<sup>42</sup> - FRISON ROSH Marie Anne, Définition du droit de la régulation économique **DALLOZ**, N°02, 2004, p127.

الأستاذ "JacquesChevallier" الذي يرى أن الضبط عبارة عن مجموعة من الميكانيزمات التي تحفظ التوازن لنظام الاقتصادي<sup>43</sup>، إذ يفرض اقتصاد السوق تراجع الدولة في التدخل في النشاطات الاقتصادية مع خلق آليات جديدة للمحافظة على توازن السوق.

وبتكريس تقنية الضبط الاقتصادي تم إنشاء هيئات حديثة تعنى بالسهر على خلق وتحقيق المنافسة النزيهة في السوق وهي "سلطات الإدارية المستقلة"، والتي ظهرت لأول مرة في أمريكا سنة 1889 من خلال ما يعرف بالوكالات المستقلة، وكذا النموذج البريطاني من خلال ما يعرف بالمنظمات غير الحكومية الشبه مستقلة<sup>44</sup>.

انتقلت تجربة السلطات الإدارية المستقلة بعد ذلك إلى أوروبا منها فرنسا حيث كان ظهورها نتيجة تأثرها بالتجربة الأمريكية والبريطانية<sup>45</sup>، تجدر الإشارة إلى أنه رغم هذا التقليد إلا أن إنشاء مثل هذه السلطات في فرنسا شكل في حقيقة الأمر استجابة للدور الجديد لدولة<sup>46</sup>، الذي يقتضي ضرورة وضع إطار جديد لتطور الحياة الاقتصادية وحماية الأعوان الاقتصاديين من هيمنة الدولة، حيث كان الفقه ورجال القانون في فرنسا يعارضون التدخل المباشر للدولة في الأنشطة الاقتصادية وينادون إلى ضرورة التخلي عن الأسلوب التقليدي الذي تمارسه الدولة على النشاطات الاقتصادية والسماح للمبادرة الخاصة بدخول الميدان الاقتصادي الفرنسي<sup>47</sup>.

وبالعودة إلى حالة الجزائر والدوافع التي بررت تواجد مثل هذه الهيئات ضمن التنظيم المؤسساتي فيها نجد الأستاذ "رواية رشيد" يصرح أنه راجع بالدرجة الأولى إلى التقليد

<sup>43</sup> - خرشي إلهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، رسالة لنيل درجة الدكتوراه علوم في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف2، 2015، ص53

<sup>44</sup> - منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، رسالة لنيل درجة الدكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خضر، بسكرة، 2016، ص76.

<sup>45</sup> - المرجع نفسه، ص79.

<sup>46</sup> - المرجع نفسه، ص79.

<sup>47</sup> - JEAN -Marc Daniel, « L'Économie de marché : liberté et concurrence », **L'économie politique**, N°37, 2008, p39.

## الفصل الأول: دور تقنية الضبط الاقتصادي في إزالة الاحتكار العمومي في مجال سوق التبغ

الإيمائي (**le mimétisme**) لنظيره الفرنسي<sup>48</sup>، والدليل على ذلك أن المشرع الجزائري سار بنفس خطى نظيره الفرنسي حيث قام بإنشاء أول سلطة ضبط في مجال الإعلام سنة 1990 وهي المجلس الأعلى للإعلام تقليدا حرفيا للقانون الفرنسي المؤرخ في 06 يناير 1978<sup>49</sup>. حيث نجد في مادته 50 تنص على مايلي: "يحدث مجلس أعلى للإعلام وهو سلطة إدارية مستقلة"<sup>50</sup>.

بادر المشرع الجزائري على مستوى قطاع التبغ خلال سنة 2000 وبموجب القانون رقم 06-2000<sup>51</sup> المتعلق بقانون المالية إلى استحداث سلطة ضبط المواد التبغية بموجب المادة (33) منه والتي تنص على مايلي: يتم قانون الضرائب غير المباشرة بالفصل الثالث 'صنع التبغ' الذي يتضمن المواد من 298 إلى 300 وتحرر كما يلي: "...تحدث لدى الوزير المكلف بالمالية سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية ...".

تقتضي غاية الضبط الاقتصادي في مجال التبغ أن تمنح لسلطة التبغ كل الصلاحيات التي من خلالها تتمكن من ممارسة مهامها التي أنشأت من أجلها بكل شفافية وحياد وهي الميزة الجوهرية للضبط الاقتصادي<sup>52</sup>، وهو ما سنوضحه في الفروع التالية.

<sup>48</sup> - ZOUAIMIA Rachid, Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie édition Belkeise, Alger, 2012, p14 et 15.

<sup>49</sup> - Loi N° 78-17 du 6 janvier 1978 ; relative à l'informatique aux fichiers et aux libertés

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

<sup>50</sup> - قانون رقم 07-90 مؤرخ في 30 أبريل 1990، يتعلق بالإعلام، ج ر عدد14، صادر في 04 أبريل 1990 (ملغى).

<sup>51</sup> - قانون رقم 06-2000 مؤرخ في 23 ديسمبر 2000، يتضمن قانون المالية لسنة 2001، ج ر عدد 80، صادر في 24 ديسمبر 2000.

<sup>52</sup> - مهدي سوماية، مرجع سابق، ص20.



## الفرع الثاني

### خصوصية السلطات الإدارية المستقلة

لما كانت الدولة المتدخلة تتميز بالانحياز وعدم قدرتها على تحقيق الحياد في ممارسة الأنشطة الاقتصادية ظهرت الرغبة في استبعادها في المجال الاقتصادي وإنشاء هيئات محايدة تعنى بضبط مختلف الأنشطة الاقتصادية والتي تعرف بالسلطات الإدارية المستقلة حيث تجمع هذه السلطات الاختصاصات التي تتمتع بها الإدارة التقليدية، إذ تتميز السلطات الإدارية المستقلة بطابع السلطة (أولاً)، وكذا الطابع الإداري (ثانياً)، بالإضافة لطابع الإستقلالية الذي يضيف على مهامها الحياد و الشفافية (ثالثاً).

**أولاً: طابع السلطة:** فيما يخص خاصية السلطة التي تتمتع بها الهيئات الإدارية المستقلة نجد فقه القانون الدستوري يتفق أنه توجد ثلاث سلطات في الدولة وهي السلطة التشريعية المختصة بسن القوانين، السلطة التنفيذية التي تسهر على تنفيذ القوانين والسلطة القضائية التي تعنى بالتطبيق الصارم والفعلي لهذه القوانين<sup>53</sup>، فقد يتساءل البعض عن هدف إضفاء مصطلح "السلطة" على الهيئات الإدارية المستقلة، ولماذا لم يطلق عليها المشرع مصطلح آخر كالهيئات، أو المنظمات الحديثة<sup>54</sup>، خاصة أنه تم الاتفاق من أغلب الفقه أن المشرع لم ينشأ سلطة رابعة.

إن المقصود من إضفاء مصطلح السلطة على هذه الهيئات هو إعطائها صلاحيات أوسع كتلك التي تتمتع بها السلطات الثلاث التقليدية للدولة، حيث لها صلاحية وضع قواعد قانونية في مجال الضبط الاقتصادي (pouvoir du fixer des règles)<sup>55</sup>، ولها أهلية

<sup>53</sup> - بوحادة محمد سعد، مرجع سابق، ص16.

<sup>54</sup> - حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص13.

<sup>55</sup> - COLLIARD Claude-Albert , TIMIST Gérard, Les autorités administratives indépendantes, presse Universitaire de France, 1<sup>er</sup> édition, paris, 1988,p23.

إصدار قرارات فردية أو تنظيمية تتمتع بالقوة التنفيذية كونها مقترنة بامتيازات السلطة العامة لذا لا يمكن اعتبارها مجرد هيئات استشارية<sup>56</sup>.

فالمقصود من كلمة السلطة في هذه الحالة أنها هيئات لها سلطة الأمر والتقرير النهائي<sup>57</sup>، ونتيجة لهذه الخاصية نجدها تجمع بين صلاحيات السلطات التقليدية في الدولة بصلاحيات إصدارها القرارات الإدارية الفردية أو التنظيمية، وصلاحيات السلطة القضائية بصلاحياتها في فرض الجزاءات والعقوبات ولها أيضا صلاحيات فض النزاعات التي تنشأ في السوق فكل هذه الاختصاصات تؤكد الطابع السلطوي لهذه الهيئات الحديثة.

### ثانيا: الطابع الإداري:

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة إدارة من إدارات الدولة<sup>58</sup>، غير أنها تختلف عن الإدارات الكلاسيكية كونها لا تخضع لا للوصاية الإدارية ولا للسلطة السلمية، فهي تقع خارج التنظيم الكلاسيكي المنظم لإدارة التقليدية<sup>59</sup>، وبخصوص طابعها الإداري ففي القانون المقارن نجد الاجتهاد القضائي ممثلا في مجلس الدولة الفرنسي حسم الجدل في طبيعتها من خلال قرار **Retail** حينما أضفى صراحة الطابع الإداري لقرارات وسيط الجمهورية<sup>60</sup>، أما من الناحية التشريعية يتأكد طابعها الإداري بتكييفها صراحة من طرف المشرع بأنها سلطة إدارية مستقلة، غير أنه هناك حالات لم ينص المشرع على الطابع الإداري للسلطة وفي هذه الحالة ورغم عدم النص عليه في القانون لا ينفي عنها الطابع الإداري فحسب المعيار العضوي<sup>61</sup>، والوظيفي<sup>62</sup>، يظهران بشكل جلي الطابع الإداري لها.

<sup>56</sup> - سعادي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011، ص13.

<sup>57</sup> - عمورة عيسى، مرجع سابق، ص79

<sup>58</sup> - عبد الله حنفي، مرجع سابق، ص13.

<sup>59</sup> - Conseil d'État, Rapport public 2001, jurisprudence et avis de 2000, les autorités administratives indépendantes, documentation française, N°62, www.Conseilata.fr/media/document/rapport.public2021.pdf293.

<sup>60</sup> - GUEDON Marie- José, Les autorités administratives indépendantes **L.G.D.I.**, Paris 1991, 126.

<sup>61</sup> - يعتمد المعيار العضوي على طبيعة أحد أطراف الخصومة، والذي يكون شخص إداري عام، لتفصيل أكثر أنظر: - BOUABDELAH Mokhtar, L'expérience algérienne du contentieux administratif (étude critique)

حيث تصدر سلطات الضبط المستقلة مختلف القرارات التنظيمية والفردية التي تأخذ أشكال مختلفة، كالقرارات الرامية لمنح مختلف الرخص والاعتماد لممارسة الأنشطة الاقتصادية والتي ترمي كلها إلى إنشاء مراكز قانونية للمخاطبين بها وتظهر من خلالها امتيازات السلطة العامة فيها<sup>63</sup>، وكذا القرارات القمعية التي صرح بخصوصها الأستاذ "زوايمية رشيد"، أنها في الأصل كانت قرارات قضائية، كونها كانت في السابق من اختصاص القاضي الجزائي<sup>64</sup>، لكن تمتع سلطات الضبط باختصاص فرضها تحول طابعها من القضائي إلى الإداري لتندمج في مهمة "الضبط الاقتصادي" التي منحها لها المشرع<sup>65</sup>، كما لها صلاحية إصدار قرارات لها قوة إلزامية للمخاطبين بها عند ممارستها لاختصاصها التحكيمي<sup>66</sup>.

كما يظهر الطابع الإداري لسلطات الإدارية المستقلة من خلال منازعات قراراتها التي يختص بالفصل فيها القاضي الإداري حصريا مع بعض الاستثناء الممنوح للقاضي العادي للنظر في بعض منازعاتها على سبيل الحصر.

Thèse pour le Doctorat d'État en Droit, faculté de droit, Université des frères Mentouri, Constantine 2005, p 104.

<sup>62</sup> - يقصد بالمعيار الموضوعي (الوظيفي) محتوى العمل الإداري أو النشاط الإداري، لتفصيل أكثر أنظر: - بوحميذة عطاء الله الوجيز في القضاء الإداري، (عمل وتنظيم واختصاص)، دار هومة، الجزائر، 2011، ص 124.

<sup>63</sup> - بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2011، ص 23.

<sup>64</sup> - كان قمع المخالفات المنافية لمنافسة من اختصاص القاضي الجزائي في ظل قانون الأسعار لسنة 1989 (القانون رقم 89-12، مؤرخ في 05 جويلية 1989، يتعلق بالأسعار، ج ر عدد 29، صادر في 5 جويلية 1989، (ملغى))، ويصدر الأمر رقم 03-03، مؤرخ في 19 يوليو 2003، يتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 43، صادر في 20 جوان 2003، معنل ومتمم بموجب القانون رقم 08-12، مؤرخ في 25 جوان 2008، ج ر عدد 36 صادر في 2 جويلية 2008، وبموجب القانون رقم 10-05، مؤرخ في 10 أوت، ج ر عدد 46، صادر في 18 أوت 2010، انتزع هذا الاختصاص من القاضي ليبيت فيه مجلس المنافسة.

<sup>65</sup> - ZOUAIMIA Rachid, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, édition Belkeise, Alger, 2013, p149.

<sup>66</sup> -DOSIERE René et VANNESTE Christian, Les autorités administratives indépendantes Rapport d'information de l'assemblée nationale, France, 2010, <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-off/i3166-ti.asp>, p55.

### ثالثاً: طابع الاستقلالية:

تعتبر أهم خاصية تميز السلطات الإدارية المستقلة عن الإدارة التقليدية في الدولة حيث جعلتها هذه الخاصية في منأى عن الرقابة الوصائية والرقابة الإدارية، ولا تخضع لمبدأ التدرج الهرمي الذي تتميز به الإدارة الكلاسيكية<sup>67</sup>، وتتجلى هذه الاستقلالية بالدرجة الأولى بالاستقلالية العضوية التي تظهر في استقلالية أعضائها اتجاه السلطة التنفيذية وعدم خضوعهم لها، من خلال تكريس الطابع الجماعي الذي يكتسي أغلب هذه السلطات وهو ما يعتبر ضماناً قانونية لاستقلاليتها<sup>68</sup>.

كما تدعم الاستقلالية أيضاً بتعدد جهات التعيين ما يبعدهم عن هيمنة السلطة التنفيذية فيما إذا كانت هي المحكرة للتعين، إذ يلعب تعدد جهة تعين واقتراح الأعضاء المشكلة لسلطات الإدارية المستقلة عامل يساهم لدرجة كبيرة في تكريس الاستقلالية العضوية، يساهم مبدأ تحديد مدة العهدة في تكريس مبدأ الاستقلالية من الناحية العضوية<sup>69</sup> حيث لا يمكن للسلطة التي عينت الأعضاء عزلهم بناء على رغبتها، إلا في حالة حصول خطأ جسيم من العضو، ويلعب مبدأ عدم تجديد العهدة دوراً معتبراً في تكريس الاستقلالية حيث يمنع هذا المبدأ خضوع الأعضاء للسلطة التي عينتهم رغبة وطمعا في تجديد عهدتهم ومن بين مميزات تشكيلة هذه السلطات أيضاً أنها تضم أعضاء متخصصين وهو ما يؤدي إلى تفعيل تدخلات هذه السلطات وتجعل من تقنية الضبط ضبط محكم<sup>70</sup>.

<sup>67</sup> - حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، إدارة، مجلد 19، عدد 02، 2009، ص 08.

<sup>68</sup> - AUTIN Jean-Louis, Le conseil supérieur de L'audiovisuel en France, , **RDP**, N° 34, 2007, p 96

<sup>69</sup> - ديب نذيرة، إستقلالية سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012، ص 25.

<sup>70</sup> - موساوي نبيل، حياد السلطات الإدارية المستقلة، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2019، ص 103.

كما يساهم تكريس نظام التنافى في استقلالية الأعضاء وظيفيا وعدم خضوعهم للمتعاملين الاقتصاديين<sup>71</sup>، بالإضافة إلى اعتماد إجراء الامتتاع وكذا نظام التنحي<sup>72</sup>، فمن خلالهما استبعد القانون كل علاقة تربط هذه السلطات مع الأعوان الاقتصاديين الناشطين في القطاع المكلفة بضبطه، ما يكرس الحياد والشفافية على اختصاصاتها سلطات<sup>73</sup>. أما بالنسبة للاستقلالية الوظيفية يقصد منها أحقية السلطات الإدارية المستقلة في ممارسة مهامها بكل حرية بعيدة عن تدخل السلطة التنفيذية في توجيه قراراتها، أما بخصوص تمتع هذه السلطات بالشخصية المعنوية وعلاقتها بالاستقلالية الوظيفية نلاحظ الأستاذ "رؤيومية رشيد"، يرى أنه لا يهم إن كانت تتمتع بالشخصية المعنوية أم لا طالما أن هذه الأخيرة ليست معيار لقياس درجة الاستقلالية<sup>74</sup>، كما نرى أن الاستقلالية التي تتميز هذه الهيئات الحديثة عبارة عن مزيج و تناسق بين الاستقلالية العضوية والوظيفية وهو ما أدى إلى وصفها باستقلالية الهيئية<sup>75</sup>.

<sup>71</sup> - يقصد بنظام التنافى عدم ممارسة أعضاء سلطات الضبط المستقلة لأي وظيفة أو مهام عمومية أو خاصة أو أية عهدة انتخابية تتنافى مع مهامهم، بالإضافة إلى عدم إمكانية امتلاكهم لمصالح بصفة مباشرة أو غير مباشرة مع المتعاملين الاقتصاديين الناشطين في المرفق المعني حماية من وقوع الأعضاء في حالة تنازع المصالح، أما إجراء الامتتاع فيقصد منه منع أعضاء سلطات الضبط الإدارية من المشاركة في المداولات المتعلقة بقضايا تربطهم مصلحة بهم أو لهم صلة قرابة مع احد أطرافها **لتفصيل أكثر أنظر**: موساوي نبيل، ص134 ومايليها، مرجع سابق، فمثلا في مرفق الكهرباء نص المشرع على عدم إمكانية العضو ممارسة لأية مهنة في المؤسسة التي كانت خاضعة للضبط الاقتصادي حتى بعد نهاية عهده وذلك لمدة سنتين، أنظر المادة 124، من القانون رقم 01-02 مؤرخ في 5 فيفري 2002 يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز عبر القنوات، ج ر عدد 08، صادر في 06 فيفري 2002، معدّل و متمم بموجب القانون رقم 10-14، مؤرخ في 30 ديسمبر 2014، المتضمن قانون المالية لسنة 2015، ج ر عدد 78، صادر في 31 ديسمبر 2014.

<sup>73</sup> - عيساوي عزالدين، "عن استقلالية وحياد هيئات الضبط الاقتصادي"، **المجلة الأكاديمية للبحث القانوني**، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، المجلد 12، عدد 02، 2021، ص486 وما يليها.

<sup>74</sup> - ZOUAIMIA Rachid, Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie Op.cit, p27.

<sup>75</sup> - CHARBEL Aoun, L'indépendance de l'autorité de régulation des communications électroniques est des postes , thèse pour le doctorat en droit, université de Cergy-pontoise Paris, 2006, p17.

## المبحث الثاني

### عدم فعالية تقنية الضبط الاقتصادي في مجال التبغ

من أجل ضمان حياد الإدارة عند تدخلها في الأنشطة الاقتصادية تم اعتماد السلطات الإدارية المستقلة لمرافقة المنافسة في المجال الاقتصادي وهو الهدف الرئيسي من إنشائها حسب ما أكده مجلس الدولة الفرنسي، وكما نعلم أن تجربة إنشاء مثل هذه السلطات في الجزائر كانت نتيجة تقليد المشرع الجزائري لنظيره الفرنسي، لكنه لم يأخذ بنفس خصائصها التي تتمتع بها ضمن هذا الأخير بل أفرغها من محتواها خاصة في مجال ضبط سوق التبغ (المطلب الأول).

رأينا أن من أهم الخصائص التي تتمتع بها السلطة الإدارية المستقلة والتي تظفي على نشاطاتها طابع الحياد هو خاصية الاستقلالية بنوعيتها العضوية والوظيفية التي بموجبها تمتع السلطة التنفيذية من التدخل في توجيه قراراتها، لكن للأسف هذه الحالة لا تنطبق على سلطة ضبط التبغ التي تكاد تنعدم استقلاليتها سواء بالنسبة للاستقلالية العضوية التي تستحوذ السلطة التنفيذية عليها بامتياز، أو بالنسبة للاستقلالية الوظيفية فما وضعها تحت وصاية السلطة التنفيذية ممثلة في الوزير المكلف بالمالية لدليل على ذلك (المطلب الثاني).

### المطلب الأول

#### مظاهر عدم تمتع سلطة ضبط التبغ بالخصائص المميزة للسلطات الإدارية المستقلة

صحيح أن الجزائر اعتنقت فكرة الضبط الاقتصادي في سوق التبغ والمواد التبغية قانونا، غير أنه بالقراءة السريعة للقاعدة القانونية في مجال ضبط سوق التبغ يظهر عدم فعاليتها، كونها جاءت خدمة لمصالح السلطة التنفيذية وليس تكريسا لاستقلالية نشاط التبغ أين نص المشرع على إنشاء سلطة لضبط هذا النشاط بموجب قانون المالية وحتى المرسوم التنفيذي رقم 331-04 الذي جاء بعده لم يعطي أهمية للتأطير القانوني الجيد لهذه السلطة بل اكتفى المشرع ضمن القوانين المالية والمراسيم التنفيذية الصادرة بهذا الشأن بالاعتناء بأهم مبدأ يكرس خضوع وتبعية هذه الهيئة للسلطة التنفيذية أن جعلها تكون تحت وصاية

الوزير المكلف بالمالية (الفرع الأول)، ومن المعروف في جل دول العالم والتي اعتمدت السلطات الإدارية المستقلة كبديل عن الدولة المتدخلية لممارسة النشاط الاقتصادي أنها دعمتها بآليات وترسانة قانونية تسمح لها بأداء مهمة الضبط الاقتصادي التي كلفت بها على أكمل وجه غير أن حالة سلطة ضبط التبغ في الجزائر نجدها تفتقر لأهم هذه الخصائص (الفرع الثاني).

## **الفرع الأول**

### **إنشاء سلطة ضبط التبغ لدى الوزير المكلف بالمالية**

تنص المادة (33) من القانون رقم 06-2000 المتعلق بقانون المالية لسنة 2001 على ما يلي: يتم قانون الضرائب غير مباشرة بالفصل الثالث "صنع التبغ" الذي يتضمن المواد من 298 إلى 300 وتحرر كما يأتي:

**المادة 298** تحدث لدى الوزير المكلف بالمالية سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية...<sup>76</sup>، أما بالنسبة للمادة 19 من القانون رقم 09-01 المتضمن القانون التكميلي للمالية لسنة 2009 فهي تنص على ما يلي:

**"تعديل أحكام المادة 298 من قانون الضرائب غير المباشرة وتحرر كما يلي: "المادة 298: - تنشأ لدى الوزير المكلف بالمالية سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية..."**<sup>77</sup>.

يفهم من خلال النصين السابقين أن المشرع لم يكلف نفسه عناء التكيف القانوني الواضح والدقيق لسلطة الضبط إذ اكتفى بالنص على أنها سلطة ضبط دون تبيان الخصائص المميزة لها سواء الطابع الإداري أو طابع الاستقلالية، والأدهى من ذلك أنه رغم قيامه بتعديل هذه المادة في سنة 2009 نلاحظ أنه لم يأتي بجديد يخدم فعليا هذه السلطة سوى استبدال كلمة **تحدث** بكلمة **تنشأ** وكان المشرع يستخف بدور هيئات الضبط، فأبقاها حبيسة وصاية الوزير المكلف بالمالية

<sup>76</sup> - قانون رقم 06-2000، يتعلق بقانون المالية لسنة 2001، مرجع سابق.

<sup>77</sup> - أمر رقم 09-01 مؤرخ في 22 يوليو 2009، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج ر عدد 44، صادر في 26 يوليو 2009.

## الفصل الأول: دور تقنية الضبط الاقتصادي في إزالة الاحتكار العمومي في مجال سوق التبغ

على الرغم من أن الهدف من إنشاء سلطات الإدارية المستقلة هو إبعاد السلطة التنفيذية من التدخل المباشر في تسيير الأنشطة الاقتصادية، لتتساءل عن جدوى هذا التعديل؟.

بالمقارنة البسيطة لوضعية هذه الهيئات في القانون المقارن نجدها لم تنشأ عبثا بل هي نتيجة استجابة قانونية لخلفية اقتصادية الناتج عن الانسحاب الجزئي لدور الدولة في المجال الاقتصادي، فقد منحها المشرع الفرنسي وكذا الاجتهاد القضائي مكانة قوية في المستوى المؤسساتي لدولة دون أن تكون لا خاضعة ولا تابعة لهذه الأخيرة<sup>78</sup>، فإن رجعنا إلى القانون الجزائري نرى الطابع العشوائي الذي يكتسي أغلب هذه السلطات، وهو ما يؤكد مرة أخرى على عدم فعالية القاعدة القانونية في النظام القانوني الجزائري<sup>79</sup>، وأنها مازالت محتكرة من طرف الحكومة لتبقى تعكس برامج ومخططات هذه الأخيرة لا الواقع الاجتماعي ما يبعد القاعدة القانونية في مجال الضبط عن الفعلية والفعالية<sup>80</sup>.

يعتبر إنشاء سلطة ضبط التبغ لدى الوزير المكلف بالمالية تكريس فعلي لعلاقة التبعية والخضوع للسلطة التنفيذية وجعلها إدارة تابعة لها، وهو ما لا يتلاءم مع عنصر الحياد والاستقلالية اللذان من أجلهما أنشأت السلطة، يصرح الأستاذ "Girard Timiste" أن ما يميز السلطات الإدارية المستقلة خصوصيتها الوظيفية التي تستمد شرعيتها بالدرجة الأولى منها<sup>81</sup>، حيث تظهر هذه الخصوصية في تحقيق مهمة الضبط الاقتصادي بعيدا عن تدخل السلطة التنفيذية وهو للأسف الشيء الغائب في سلطة التبغ.

فالوضع الذي تعيشه سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية من جانبها المؤسساتي ومن حيث قدرتها على ممارسة وظائفها يظهر أنه لا وجود لها، وأن رغبة المشرع لم تكن حقيقة

<sup>78</sup> - وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2007، ص35.

<sup>79</sup> - حمادي زويبير، "الطابع الوهمي لسلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية في القانون الجزائري"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، المجلد 11، العدد4، 2020 ص205.

<sup>80</sup> -كايس شريف، "عدم فعالية القاعدة القانونية وأثرها على الأمن القانوني"، متوفرة على الموقع:

<https://manifest.univ-ouargla.dz/documents>

<sup>81</sup> - COLLIARD Claude-Albert , TIMIST Gérard, Op, Cit, p24.



## الفصل الأول: دور تقنية الضبط الاقتصادي في إزالة الاحتكار العمومي في مجال سوق التبغ

في إنشاء سلطة ضبط مستقلة في مجال التبغ كون أن السلطة التنفيذية هي المسيطرة عليها<sup>82</sup>، وهو ما يؤكد الأستاذ "زوايمية رشيد" أن استقلالية هذه السلطة قد زالت أو هي في حالة اضمحلال نتيجة إنشائها لدى الوزير المكلف بالمالية<sup>83</sup>، وهو ما من شأنه إعادة خلق الدولة الاستبدادية التي تهيمن على الاقتصاد الوطني بصورة شبه كلية<sup>84</sup>، وما حالة سلطة ضبط سوق التبغ إلا انعكاس لإصرار الدولة على عدم التراجع عن صفتها الوصية الأصلية والأساسية على الاقتصادي الوطني<sup>85</sup>، ورغبتها الشديدة في الرجوع إلى تنظيم النشاطات الاقتصادية عن طريق النظام القديم للمؤسسات التقليدية للدولة<sup>86</sup>.

نذكر مثلا التجربة الفاشلة في إنشاء سلطة إدارية مستقلة في مجال المياه فمثلا في مرفق المياه بعد أن نص المشرع الجزائري من خلال المادة 65 من القانون رقم 05-12<sup>87</sup> بإنشاء سلطة ضبط المياه الذي طال أمده ظهورها وتجسيدها الفعلي، يفاقتنا المشرع الجزائري بإلغاء هذه السلطة دون أن يكلف عناء تسبب هذا الإلغاء، لا بل الأبعد من ذلك إتباعه طريقة غير قانونية للإلغاء، حيث تم إلغاء النص التشريعي المؤسس لسلطة ضبط المياه بموجب نص تنظيمي<sup>88</sup>، ما يعد خرقا صريحا لمبدأ تدرج القوانين من جهة ومن جهة أخرى

<sup>82</sup> - موساوي نبيل، مرجع سابق، ص 215.

<sup>83</sup> - زوايمية رشيد، "أزمة سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري"، مرجع سابق، ص 16.

<sup>84</sup> - المرجع نفسه، ص 15.

<sup>85</sup> - المرجع نفسه، ص 15.

<sup>86</sup> - إرزيل الكاهنة، "تحو التراجع عن السلطات الإدارية المستقلة الضابطة لنشاط الاقتصادي في القانون الجزائري" المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، المجلد 11، العدد 01 2020، ص 490.

<sup>87</sup> - قانون رقم 05-12 يتعلق بالمياه، ج ر عدد 60 صادر في 4 سبتمبر 2005، معلن ومتمم بموجب القانون رقم 08-03 مؤرخ في 23 يناير 2008، ج ر عدد 04، صادر في 27 يناير 2008، وبموجب الأمر رقم 09-02 مؤرخ في 22 يوليو 2009 ج ر عدد 44، صادر في 26 يوليو 2009، وبموجب القانون رقم 20-16، مؤرخ في 31 ديسمبر 2020، يتضمن قانون المالية لسنة 2021، ج ر عدد 83، صادر في 31 ديسمبر 2020.

<sup>88</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 18-163، مؤرخ في 14 يونيو 2018، يتضمن إلغاء المرسوم التنفيذي رقم 08-303 المؤرخ في 27 سبتمبر 2008، الذي يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، ج ر عدد 36، صادر في 17 يونيو 2018.

تدخل صارخ لسلطة التنفيذية في مجال السلطة التشريعية<sup>89</sup>، واستهتار بحقيقة وجود ودور سلطات الضبط في الجزائر، وخير دليل على هذا التبرير العشوائي وغير جدي لوزارة المياه حول إلغاء سلطة ضبط المياه بخصوص عدم جدوى هذه السلطة وضرورة ترشيد النفقات<sup>90</sup>، وإن دلت هذه الوضعية فإنها تدل على تقزيم المشرع الجزائري لمهام سلطات الإدارية المستقلة<sup>91</sup>، الذي كانت ستمارسه لو أعطت لها مكانتها الحقيقية كالتى تحظى بها نظيراتها في القانون المقارن.

### الفرع الثاني

#### قصور الخصائص المميزة لسلطات الضبط المستقلة بالنسبة لسلطة ضبط التبغ

سميت سلطات الإدارية المستقلة بهذه التسمية كونها تعكس الخصائص المكونة لها والتي من أجلها أنشأت، حيث تتميز بطابع السلطة الذي برر اجتماع لديها الخصائص المعروفة في السلطات الإدارية التقليدية، كما يسمح طابع الإداري بتمتع القرارات التي تتخذها بامتيازات السلطة العامة، أما طابعها المستقل يجعل منها هيئة خارجة سيطرة ورقابة السلطة التنفيذية عليها، غير أنه بإسقاط هذه الخصائص على سلطة ضبط التبغ نجدها تقتقر إلى طابع السلطة (أولاً)، أما طابع الإداري فعلى الرغم من إهماله من طرف المشرع إلا أن سلطة ضبط التبغ تتمتع به (ثانياً).

#### أولاً: الطابع السلطوي:

كما سبق وأن رأينا انه من بين خصائص السلطات الإدارية المستقلة أنها سلطة تنشأ بموجب نص تشريعي مستقل وخاص بها، لكن في حالة سلطة ضبط التبغ نرى أن مثل هذا المبدأ غير مكرس حيث أنشأها المشرع الجزائري بموجب قانون المالية، ما يؤدي إلى القول أن إنشاء سلطة ضبط في مجال التبغ ما هو إلا ديكور تزيني معد للاستهلاك الأجنبي لا

<sup>89</sup>- إرزيل الكاهنة، مرجع سابق، ص 501

<sup>90</sup>- المرجع نفسه، ص 491.

<sup>91</sup>- نايل نبيل محمد، السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي في الجزائر بين الضرورة والتقليد، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2021، ص 212.

غير<sup>92</sup>، حيث وضع سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية تحت وصاية الوزير المكلف بالمالية من شأنه أن يؤدي إلى تدخل السلطة التنفيذية في عملها وإفراغ هذه الأخيرة من هدفها ومضمونها العضوي والوظيفي، فهذه الوضعية التي لا تحسد عليها سلطة ضبط التبغ أدت بدورها إلى خلق أزمة عدم فعالية الضبط الاقتصادي على مستوى سوق التبغ<sup>93</sup>، وهو ما يؤدي إلى الإلغاء الكلي والضماني لقواعد اقتصاد السوق في هذا المجال<sup>94</sup>.

أما الأستاذ "خلوفي رشيد" يحلل وضعية إنشاء سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية ووضعها تحت وصاية الوزير المكلف بالمالية ليقول أن لجوء المشرع الجزائري في مجال ضبط التبغ لقانون المالية قصد إنشاء سلطة الضبط هو أن مثل هذه السلطة لا يمكن أن تنشأ إلاّ استجابة لمشاكل معينة ولفترات معينة<sup>95</sup>، لكن في حقيقة الأمر يظهر أن المشرع ليس هذا هو هدفه بل أن الدولة تحن لدورها التدخل المباشر في الأنشطة الاقتصادية ولا تدع فرصة للقيام بذلك.

وبالعودة للصلاحيات التي منحها لها المنظم نجد هذا الأخير قد أهلها باختصاصات تعبر عن ممارسة امتيازات السلطة العامة المعترف بها تقليديا للسلطات الإدارية في ظل المرسوم التنفيذي رقم 04-331 المتعلق بتنظيم نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها، كصلاحية إصدار القرارات الفردية مثل الرخص المؤقتة لممارسة النشاط كصانع أو موزع للتبغ والمواد التبغية، غير أن ما يعاب على المشرع أنه قلص من مهام السلطة من خلال التعديل الذي جاء به قانون المالية التكميلي لسنة 2009 الذي أعطى للوزير المكلف بالمالية صلاحية منح الاعتماد للمتعاملين الاقتصاديين الناشطين في سوق التبغ بصفة

<sup>92</sup> - زوايمية رشيد، مرجع سابق، ص15.

<sup>93</sup> - المرجع نفسه، ص16.

<sup>94</sup> - نايل نبيل محمد، مرجع سابق، ص212.

<sup>95</sup> - KHELLOUFI Rachid, « Les institutions de régulation en droit Algérien », **IDARA**, N°02 (Spécial), 2004, p85.

حصرية ونهائية<sup>96</sup>، بعد أن منحها له بصفة انتقالية في القانون رقم 2000-06 المتعلق بقانون المالية لسنة 2001<sup>97</sup>، مما سبق يؤكد مرة أخرى رغبة المشرع في التراجع عن اعتماد سلطات الضبط حيث في كل تعديل يقوم به يقلص من دور ومهام سلطة الضبط، ليوسع من مهام السلطة التنفيذية بشكل صريح وجرئ يدفعنا إلى القول أن الضبط الاقتصادي في مجال التبغ في تراجع مستمر.

### ثانياً: الطابع الإداري:

نجد أن المشرع الجزائري لم يكيف صراحة سلطة ضبط التبغ والمواد التبغية بسلطة إدارية لا في القانون رقم 2000-06 المتعلق بقانون المالية لسنة 2001، حيث اكتفى ضمنه بالنص على أنها سلطة ضبط ولا من خلال التعديل الذي جاء به قانون المالية التكميلي لسنة 2009، الذي أبقى على نفس الصياغة وهي تتشأ لدى الوزير المكلف بالمالية سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية.

يقصد بالطابع الإداري لسلطة ضبط التبغ أن هذه الأخيرة تمارس صلاحيات الدولة باسمها ولحسابها<sup>98</sup>، حيث يتجسد الطابع الإداري لسلطة ضبط ما وكما سبق وأن رأيناه في مدى تمتعها باتخاذ القرارات التنظيمية التي تخاطب بها المتعاملين الاقتصاديين، وكذا القرارات الفردية التي ترمي إلى إنشاء مراكز قانونية للمتعاملين الاقتصاديين الناشطين في السوق، وإن أردنا أن نسقط هذه المفاهيم على سلطة ضبط التبغ نجدها أنها تفنقر لصلاحيات ممارسة السلطة التنظيمية فهنا المشرع منعها من أن تساهم في إنشاء القاعدة القانونية الضبطية أما بالنسبة للقرارات الفردية نجدها محصورة جدا حيث لا تحوز على أحقية الفصل

<sup>96</sup> - تنص المادة (19) من الأمر 09-01 يتعلق بقانون المالية التكميلي لسنة 2009 على مايلي: "يعتمد صانعوا التبغ من طرف وزير المالية..."، مرجع سابق.

<sup>97</sup> - تنص المادة (33) من القانون رقم 2000-06 يتعلق بقانون المالية لسنة 2001، على مايلي: "...بصفة انتقالية يعتمد صانعوا و/ أو موزعوا التبغ من طرف الوزير المكلف بالمالية... ، مرجع سابق.

<sup>98</sup> - مهدي سوماية، مرجع سابق، ص20.

في النزاع الذي قد يطرأ بين المتعاملين الاقتصاديين الناشطين في سوق التبغ لافتقارها للاختصاص التحكيمي.

نلاحظ بالنسبة للاختصاص الرقابي وصلاحيه إصدارها للقرارات الفردية مزاحمتها من طرف السلطة التنفيذية، فبخصوص منح الاعتماد لصانعي التبغ لها صلاحية إصدار الرأي المطابق بشأنه إما بمنح الاعتماد أو رفضه مع تدخل الوزير المكلف بالمالية بإصدار مقرر المنح أو الرفض.

وبالنسبة للاختصاص العقابي يقتصر دورها أيضا في إصدار الرأي المطابق بشأن سحب الاعتماد للصانع التبغ المخالف للقانون، مع تدخل الوزير المكلف بالمالية مرة أخرى ليصدر مقرر السحب.

### المطلب الثاني

#### إشكالية استقلالية سلطة ضبط التبغ

تشمل الاستقلالية الممنوحة لسلطة ضبط التبغ في الاستقلالية العضوية التي تتجسد في كيفية تعيين أعضائها، ومدى تكريس مختلف الضمانات التي تجعلهم في وضع حيادي وقوي بعيد عن كل ضغط قد يتعرضون إليه من طرف السلطة التنفيذية، وبالتطرق لكيفية تعيين أعضاء سلطة ضبط التبغ نجده حق محصور لقانون الوزير المكلف بالمالية دون أن يكرس هذا القانون الضمانات التي تمنع تدخل السلطة التنفيذية فيهم ما يحد أو يعدم عنصر الاستقلالية العضوية (الفرع الأول)، نفس الوضع تشهد الاستقلالية الوظيفية التي تتمتع بها سلطة ضبط التبغ حيث نجد أن المشرع قد عمد إلى إدخال السلطة التنفيذية في كل قرار تتخذه السلطة، ضف لذلك عدم تمتعها بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة جعلها في تبعية تامة للسلطة التنفيذية، ما يجعلنا نقول أن الدولة هي من تمارس ضبط نشاط التبغ أما سلطة الضبط ما هي إلا واجهة فقط (الفرع الثاني).

## الفرع الأول

### استحواد السلطة التنفيذية على تشكيلة سلطة ضبط التبغ

تنص المادة (04) من المرسوم التنفيذي رقم 171-21<sup>99</sup>، على أن تشكيلة سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية والتي يرأسها الوزير المكلف بالمالية أو ممثله تكون على النحو التالي:

- ممثل عن وزارة الدفاع الوطني عضوا، ممثل عن وزارة الداخلية و الجماعات المحلية والتهيئة العمرانية عضوا، ممثل عن وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات عضوا ممثل عن وزارة الفلاحة والتنمية الريفية عضوا ، ممثل عن وزارة التجارة عضوا، ممثل عن وزارة الصناعة عضوا، ممثل عن وزارة البيئة عضوا، ممثل عن قيادة الدرك الوطني عضوا، ممثل عن المديرية العامة للأمن الوطني عضوا، ممثل عن المديرية العامة للضرائب عضوا ممثل عن المديرية العامة للجمارك عضوا، واستوجبت المادة أن يكون هؤلاء الأعضاء برتبة مدير على الأقل، وتضيف المادة على أن القائمة الاسمية لهؤلاء الأعضاء تحدد من طرف وزير المالية بموجب قرار بناء على اقتراح من الدوائر الوزارية المعنية لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، تجدر الإشارة إلى أنه تم تنصيب الأعضاء السالفين الذكر بموجب القرار المؤرخ في 14 أكتوبر 2021<sup>100</sup>.

يهدف الضبط بشكل عام وفي مجال التبغ بشكل خاص إلى تأمين تنمية مستمرة للسوق، ولعل أول أهم عامل يهدف إلى تأمين هذه التنمية هي استقرار أعضاء هذه السلطة وقطع كل التبعية للسلطة التنفيذية<sup>101</sup>، لكن للأسف نرى عكس ذلك في تشكيلة السلطة

<sup>99</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 171-21 مؤرخ في 28 أبريل 2021، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 04-331، مؤرخ في 18 أكتوبر 2004 والمتضمن تنظيم نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها، ج ر عدد33، صادر في 5ماي 2021.

<sup>100</sup> - قرار مؤرخ في 14 أكتوبر 2021، يتضمن تعيين رئيس و أعضاء سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية، ج ر عدد 88، صادر في 21 نوفمبر 2021.

<sup>101</sup> - مهدي سوماية، مرجع سابق، ص23.

## الفصل الأول: دور تقنية الضبط الاقتصادي في إزالة الاحتكار العمومي في مجال سوق التبغ

حيث يظهر بوضوح الاستيلاء الكلي والحصري للسلطة التنفيذية على الهيئة الضبطية<sup>102</sup>، واستحواد الوزير المكلف بالمالية بسلطة تعيين الأعضاء والأبعد من ذلك يقوم بتعيين نفسه كرئيس للسلطة<sup>103</sup>، وهو ما شوه عنصر الإستقلالية العضوية الذي كانت تتمتع بها سلطات الضبط المستقلة<sup>104</sup>، فعن أية استقلالية نتحدث في هذه الوضعية الغريبة؟.

تظهر تشكيلة سلطة ضبط التبغ أن تجربة إنشاء سلطات الضبط المستقلة في الجزائر تسيير من الجيد للأسوأ، بسبب مختلف التشويشات التي طرأت عليها حيث كانت عند مراحلها الأولى واضحة المعالم بعد ذلك بدأت هذه المعالم تتلاشى حتى أصبحت هذه السلطات سلطات إدارية بطبيعة مجهولة<sup>105</sup>، وخير دليل التشكيلة الغريبة لسلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية التي خرج بها المشرع، فما معنى إنشاء سلطة ضبط مستقلة يكون أعضائها من وزارة الدفاع، وزارة الداخلية، الأمن، الدرك الوطني، الجمارك،... الخ.

نجد الأستاذ "زوايمية رشيد" يعلق على هذه التشكيلة الغريبة أن المشرع قد أفرغ سلطة ضبط سوق التبغ من مضمونها الأصلي سواء من الجانب العضوي أو الوظيفي وتوجه إلى تكليف السلطات التقليدية وبالدرجة الأولى السلطة التنفيذية بالوظيفة الضبطية<sup>106</sup>.

نلاحظ أن المادة السالفة أوجبت رتبة مدير على الأقل لكل عضو مشكل لسلطة الضبط فهل يقصد المشرع إضفاء الكفاءة على أعضاء هذه السلطة؟، لكن ما نفع هذه الكفاءة حين يندم الاختصاص في المجال<sup>107</sup> فليس كل مدير مختص بمجال التبغ، فكان

<sup>102</sup> - زوايمية رشيد، مرجع سابق، ص23.

<sup>103</sup> - المادة (04) من مرسوم تنفيذي رقم 21-171، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 04-331، مرجع سابق.

<sup>104</sup> - زوايمية رشيد، المرجع السابق، ص23.

<sup>105</sup> - موساوي نبيل، مرجع سابق، ص216.

<sup>106</sup> - زوايمية رشيد، المرجع السابق، ص16.

<sup>107</sup> - نجد مجلس الدولة الفرنسي في تقريره لسنة 2001 قد أكد على معيار التخصص في أعضاء سلطات الضبط المستقلة إذ يرى أنه الميدان الاقتصادي ميدان المتخصصين والمحترفين والخبراء كون أغلب النشاطات الاقتصادية تتميز بالتعقيد والتقنية بشكل تحتاج دوما لشخصيات متخصصة، حيث يسمح هذا المعيار لسلطات الضبط من الاستجابة بسرعة ومرونة دون الحاجة لطلب المساعدة من الخبراء كونهم هم المتخصصين حيث تسمح هذه السرعة في اتخاذ القرارات في

على المشرع أن يعطي أهمية أكثر لمبدأ الاختصاص والخبرة لما لها من وزن خصوصا وأن التبغ سلعة حساسة جدا على صحة المستهلك، حيث إنعدم المتخصصين في المجال سواء في مجال التبغ أو حتى في المجال الاقتصادي باستثناء ممثل عن البيئة لما لهذه المادة من تأثير على البيئة، وكذا ممثل وزارة الصحة لما لهذه المادة من أضرار على صحة المستهلك حيث تستحوذ السلطة التنفيذية باختلاف وزارتها على السلطة حيث نتساءل عن دور كل من الدرك الوطني والدفاع و حتى الأمن الوطني في ضبط سوق التبغ.

أما الشيء الإيجابي الذي يمكنه ملاحظته ضمن المادة السالفة الذكر أنها حددت مدة العهدة، وهو مؤشر إيجابي لاستقلالية الهيئة لكن جعلها قابلة لتجديد من شأنه أن يقلص من مبدأ الاستقلالية العضوية والحياد الشخصي إذ يمكن التحكم في الأعضاء وتسييرهم على حسب أهواء السلطة التنفيذية، خصوصا وأن صفتهم مرتبة ارتباط وثيق بها فيسهل إغرائهم مقابل تجديد عهدتهم، كما نلاحظ أن المشرع أهمل كليا المبادئ التي تركز على الحياد والشفافية في الأعضاء بعدم نصه على إجراء التناهي ولا إجراء الامتناع وهو ما يعتبر انتقاص من مبدأ الاستقلالية العضوية، ويؤكد مرة أخرى التنظيم العشوائي لتقنية الضبط الاقتصادي في مجال التبغ.

### الفرع الثاني

#### محدودية الاستقلالية الوظيفية لسلطة ضبط التبغ

صحيح أن الدولة فتحت سوق التبغ على المنافسة الحرة إلا أن حساسية هذا النشاط بسبب خطورته على صحة الفرد، وسمعته السيئة على الصحة العمومية تلزم على الدولة تواجدها في سوق التبغ، لذا فالانسحاب الذي نتكلم عليه لا نقصد به الانسحاب الكلي بل تبقى الدولة المسؤولة الأولى والوحيدة على الصحة العمومية لذا نجدها تحرص ولا تتوانى في أن تتدخل بطريقة أو بأخرى في عمل السلطة.



يقصد بالاستقلالية الوظيفية لسلطة ضبط التبغ أن تمارس إختصاصتها بكل حرية بعيدة عن كل تدخل من السلطة التنفيذية، وفي هذا الخصوص نجد مجلس الدولة الفرنسي في تقريره لسنة 2001 يصرح أن الاستقلالية التي تتميز بها سلطات الإدارية المستقلة هي من أهم الأسباب التي من أجلها ظهرت، ويؤكد ويضيف أن الاستقلالية الوظيفية تتحقق عند غياب كل رقابة رئاسية ورقابة وصائية عليها من طرف السلطة التنفيذية<sup>108</sup>، ما يجعلها تصدر قراراتها بكل حرية بعيدة عن أي ضغط سياسي، ما يجعل هذه القرارات تعكس الحالة الواقعية وبالتالي تتميز بالحيادية والشفافية ويعطي الطمأنينة في نفوس المتعاملين الاقتصاديين، كما يضيف ليقول أن الهدف من إنشاء هذه السلطات هو ضمان حياد الدولة عند ممارستها للأنشطة الاقتصادية<sup>109</sup>.

لكن من المفارقات في تجربة إنشاء سلطة ضبط التبغ أن تكون مستقلة من الناحية الوظيفية وهي موضوعة تحت وصاية الوزير المكلف بالمالية، فكيف نبحت عن الاستقلالية الوظيفية ورئيسها ممثل السلطة التنفيذية وموضوعة تحت وصايتها، ما يجعل خضوعها أمر لا مفر منه<sup>110</sup>، فهذه الوضعية تتناقض مع مقتضيات الاستقلالية<sup>111</sup>، التي تقضي أن تكون هذه الهيئات خارج النظام المؤسساتي التقليدي لدولة<sup>112</sup>.

تتأكد الاستقلالية الوظيفية أيضا من خلال تمتع سلطة ضبط التبغ بسلطة إعداد نظامها الداخلي، ما يمنح لها الحرية في اختيار مجموع القواعد التي من خلالها تقرر كيفية

<sup>108</sup> - Conseil d'État, Rapport public 2001,p275, op,cit.

<sup>109</sup> Idem- « ... à savoir offrir à l'opinion une garantie renforcée d'impartialité des interventions de l'État, est probablement la raison la plus importante et en tout cas le motif transversal de la création de l'essentiel des autorités administratives indépendantes. Elle est née d'une méfiance à l'égard du pouvoir politique et du pouvoir administratif », p275.

<sup>110</sup> - مهدي سوماية، مرجع سابق، ص131.

<sup>111</sup> - زوايمية رشيد، "ملاحظات حول المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، المجلة النقدية للقانون

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو العدد 01، 2008، ص12.

<sup>112</sup> - مهدي سوماية، المرجع السابق، ص131.

تنظيمها وسيرها دون مزاحمتها خاصة من طرف السلطة التنفيذية<sup>113</sup>، لكن بقراءة (04) من المرسوم التنفيذي رقم 21-171 نجدها تنص على مايلي:

"...تحدد قواعد السير الداخلي لسلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية".

نلاحظ أن الوزير لم يدع ولا صلاحية إلاّ ومارسها بدلا من سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية، فاحتكار الوزير المكلف بالمالية بوضع النظام الداخلي لسلطة الضبط يحد مرة أخرى من استقلالها الوظيفي، ويؤكد مرة أخرى رغبة الدولة في الرجوع إلى الدور التقليدي للدولة في ضبط النشاط الاقتصادي<sup>114</sup>، وما زاد من تضيق الاستقلالية الوظيفية لنقول أنها تكاد تنعدم هي عدم تمتعها بالشخصية المعنوية، وبالتالي عدم تمتعها بالذمة المالية المستقلة حيث ترتبط كليا بإعانات الدولة التي تبقى هي من توجه هذه الإعانات كما تريد، من كل ما سبق يمكن نقول أن سلطة ضبط التبغ ليست بسلطة إدارية مستقلة بقدر ما هي سلطة عدم تركيز تابعة إداريا للوزير المكلف بالمالية<sup>115</sup>.

<sup>113</sup> - حدري سمير، "دور الهيئات الإدارية في حماية المستهلك الملتقى الوطني حول المنافسة وحماية المستهلك"، من أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الضبط الاقتصادي، كلية الحقوق جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، يومي 17 و18 نوفمبر 2009، ص 57.

<sup>114</sup> - إرزيل الكاهنة، مرجع سابق، ص 492.

<sup>115</sup> - حمادي زويبير، مرجع سابق، ص 213.

## الفصل الثاني

اختصاصات سلطة ضبط سوق التبغ

أنشأت السلطات الإدارية المستقلة بوجه عام في المجال الاقتصادي لتمارس مهمة ضبط مختلف النشاطات الاقتصادية في السوق، ومن أجل تحقيق هذه المهمة على أكمل وجه زودها المشرع باختصاصات هامة، والأكثر من ذلك نلاحظ أن بعضها ينفرد بخاصية تجميع مختلف الاختصاصات التي تتمتع بها السلطات الإدارية التقليدية في الدولة إذ تجمع بين كل من الاختصاص التنظيمي التحكيمي والرقابي إلى جانب الاختصاص العقابي، وإن جئنا لسلطة ضبط التبغ نلاحظ أن المشرع قد بتر أغلب هذه الاختصاصات بمنحها للسلطة التنفيذية بدلا منها (المبحث الأول)، جعلت خاصية الاستقلالية التي تتمتع بها سلطة ضبط التبغ عدم خضوعها عند ممارستها لصلاحيات لا للرقابة الرئاسية ولا للرقابة الإدارية عليها من طرف السلطة التنفيذية، لكن في المقابل عدم الخضوع هذا ليس بمبدأ مطلق حيث تقضي أحكام دولة القانون خضوع الأعمال الإدارية بشكل عام وبغض النظر عن الجهة الإدارية مصدره هذه الأعمال لرقابة القضائية ونفس الوضعية تنطبق على سلطة ضبط التبغ حيث تخضع هي الأخرى لرقابة القضائية.

وعلى اعتبار أن هذه السلطة هي سلطة إدارية فمن الطبيعي أن يكون القاضي المختص بالنظر في منازعاتها هو القاضي الإداري ممثلا في مجلس الدولة، الذي يمارس عليها رقابة المشروعية كلما شاب القرارات الإدارية التي تصدر أثناء ممارسة مهمة الضبط الاقتصادي عيب من عيوب المشروعية، كما تتعدى صلاحية القاضي أيضا إلى إقامة دعوى المسؤولية إن ألحقت هذه القرارات ضرر بصانعي التبغ (المبحث الثاني)

## المبحث الأول

## تحديد اختصاصات سلطة ضبط سوق التبغ

من أجل تحقيق ضبط اقتصادي فعال في مجال سوق التبغ، عمد المشرع إلى إنشاء سلطة ضبط القطاع ومنح لها من خلال قوانين المالية و كذا المراسيم التنفيذية اختصاصات كان من المفروض أن تعكس إرادة ورغبة المشرع في تكريس تقنية الضبط الاقتصادي في القطاع، غير أنه بملاحظة هذه الصلاحيات وكيفية تأطيرها من طرف المشرع يمكننا أن نقول أنها اختصاصات موجهة بالدرجة الأولى للسلطة التنفيذية، مع تهميش دور سلطة ضبط التبغ (المطلب الأول)، صحيح أننا رأينا تقزيم متعمد من طرف المشرع لدور سلطة ضبط التبغ في مجال الضبط، إلا أننا لاحظنا وجود تقنية حديثة لم نعهد لها في السلطات الإدارية المستقلة الأخرى و التي بفضلها أعادت نوعا ما دور هذه السلطة في ضبط سوق التبغ وهي منحها صلاحية إصدار الرأي المطابق بشأن كل ما يتعلق بضبط القطاع (المطلب الثاني).

## المطلب الأول

## اختصاصات سلطة ضبط سوق التبغ: اختصاصات مبتورة

الأصل أن تتمتع سلطة ضبط التبغ باختصاصات فعلية بموجبها تمارس الرقابة القبلية والبعدية في سوق التبغ، من خلال منحها صلاحية اتخاذ القرارات الفردية التي تسمح بدخول المنافسة في السوق، وكذا التنظيمية التي بموجبها تساهم السلطة في إنشاء قاعدة قانونية ضبط في سوق التبغ، لكن بالنظر لكيفية تناول المشرع هذه الصلاحيات لا يعكس الهدف المنشود من إنشاء هذه السلطة (الفرع الأول)، إلى جانب الاختصاص الرقابي والتنظيمي نجد الاختصاص العقابي الذي من خلاله ترمي سلطة الضبط إلى ردع كل مخالفة في سوق التبغ وفرض احترام القواعد القانونية في هذا المجال غير أن المشرع عوض من أن يمنح هذا الاختصاص بشكل حصري ومستقل لسلطة الضبط نجده يدخل السلطة التنفيذية فيه ( الفرع الأول).

### الفرع الأول الاختصاص الرقابي

تقوم سلطة ضبط التبغ بصلاحيات تتعلق أساسا بكيفية دخول المتعاملين الاقتصاديين لسوق التبغ والمواد التبغية وهو ما يعرف بالرقابة القبليّة لممارسة النشاط<sup>113</sup>، والتي تعتبر جوهر الضبط الاقتصادي كونها تمثل نقطة البداية للضبط الاقتصادي الذي يعتمد نجاحه على مدى فعالية الاختصاص الرقابي الذي تمارسه سلطة الضبط.

يظهر الاختصاص الرقابي الذي تمارسه سلطات الضبط في كل من القرارات الفردية وكذا التنظيمية التي تصدرها والتي تهدف إلى تأطير الدخول الأولي للمتعاملين الاقتصاديين في السوق ومن القرارات التي تصدر في هذا الشأن نجد قرارات المتعلقة بمختلف التراخيص والاعتماد لممارسة النشاط في السوق، ويلعب الاختصاص الرقابي التي تمارسه سلطات الضبط المستقلة دورا هام من ناحية ضمانه تواجد قدر كاف للمتعاملين الاقتصاديين في السوق من جهة ومن جهة أخرى يضمن حماية قانونية وفعالية للمستهلك<sup>114</sup>.

وبالعودة إلى الاختصاص الرقابي الذي تتمتع به سلطة ضبط التبغ والمواد التبغية نجده قد تراجع من ملاحظة مختلف التعديلات التي طرأت على كل من قوانين المالية وكذا المرسوم التنفيذي رقم 04-331 المتعلق بتنظيم نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها، ففي ظل قانون رقم 06-2000 المتعلق بقانون المالية لسنة 2001<sup>115</sup> كانت بنود دفتر الشروط الخاص بباعة التبغ تحدد بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية لكن بعد اقتراح من سلطة ضبط التبغ وهو ما تؤكدته المادة 301 منه والتي تنص على مايلي:

<sup>113</sup> - بوحناش فدوى، الإطار القانوني لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، جامعة كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2020، ص 175.

<sup>114</sup> - عبيدش ليلي، اختصاص منح الاعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة اختصاص منح الاعتماد، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010، ص 22.

<sup>115</sup> - قانون 06-2000 يتعلق بقانون المالية لسنة 2001، مرجع سابق.

"...يرتبط اعتماد باعة التبغ باكتتاب دفتر الشروط تحدد بنوده بموجب قرار من الوزير المالية بناء على اقتراح من سلطة الضبط"، غير أن هذه الصلاحية تم حذفها بتعديل قانون الضرائب غير المباشرة بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2009، حيث تنص المادة 20 منه على مايلي:

" تلغى أحكام المواد من 301 إلى 303 من قانون الضرائب غير المباشرة"، ومنه تم إلغاء صلاحية مشاركة سلطة ضبط التبغ والمواد التبغية للوزير المكلف بالمالية في إعداد بنود دفتر الشروط المتعلقة بباعة التبغ وهو ما يوضح رغبة الدولة في إبعاد سلطة ضبط التبغ من ضبط سوق التبغ والمواد التبغية.

وبالعودة إلى المرسوم التنفيذي رقم 04-331 المتعلق بتنظيم نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها، نجده قد منح لسلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية صلاحية منح التراخيص المؤقتة لممارسة النشاطات المتعلقة بصناعة المواد التبغية وهو ما توضحه المادة (05) التي تنص على مايلي:

"تخضع ممارسة نشاط صانع المواد التبغية بتسليم سلطة ضبط السوق التبغ والمواد التبغية رخصة مؤقتة بعد اكتتاب المترشح دفتر الشروط وفقا لبنود النموذج الملحق بهذا المرسوم. تسلم الرخصة المؤقتة في أجل أقصاه ستون (60) يوما ابتداء من تاريخ اكتتاب دفتر الشروط"، وتمنح المادة (6) من المرسوم نفسه صلاحية سلطة ضبط التبغ والمواد التبغية منح الاعتماد لصانعي التبغ: " يخول الامتثال للبنود المنصوص عليها في دفتر الشروط، الذي تثبته سلطة الضبط قانونا الحق للمرشح في الحصول على الاعتماد بصفة صانع للمواد التبغية ..."، وتضيف المادة 14 من الملحق الخاص بدفتر الشروط المتعلق بصانعي التبغ المرتبط بالمرسوم التنفيذي السالف الذكر ما يلي " يقدم طلب الاعتماد لسلطة الضبط بعد الانتهاء من إجراء مجمل أحكام دفتر الشروط هذا"، أما المادة (06) من دفتر الشروط الخاص بموزعي التبغ تنص على أنه " يقدم طلب الاعتماد إلى سلطة الضبط بعد

الانتهاء من إجراء مجمل أحكام دفتر الشروط هذا"، فنلاحظ أن المرسوم التنفيذي رقم 04-331 تنظيم نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها، قد منح اختصاص منح الرخص المؤقتة والاعتماد لسلطة ضبط التبغ، غير أن المشرع تراجع مرة أخرى حيث نص صراحة بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 2009 أن صلاحية منح الاعتماد من اختصاص الوزير المكلف بالمالية<sup>116</sup>، لتعود سلطة التنفيذ تزاماً مرة أخرى سلطة ضبط التبغ، كما قام بإلغاء الرخص المؤقتة لممارسة النشاط بتعديل كلي للمادة السالفة الذكر بموجب المرسوم التنفيذي رقم 19-122 المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 04-331<sup>117</sup>، فما فائدة الاختصاص الرقابي دون تمتع سلطة الضبط باختصاص منح رخص ممارسة النشاط، لن نبالغ إن قلنا أن المشرع من خلال كل هذه التعديلات التي لا تخدم تقنية الضبط في سوق التبغ قد بتر أهم اختصاص للسلطة وأزاحها كلياً من واجهة الضبط الاقتصادي.

أما بخصوص التعديل الأخير لسنة 2021 (مرسوم تنفيذي رقم 21-171) نجد المادة 5<sup>118</sup> منه قد أبقت على تواجد السلطة التنفيذية في الواجهة وبقوة إذ نلاحظ تدخل كل من المديرية العامة للضرائب مع الوزير المكلف بالمالية مع سلطة ضبط التبغ في منح الاعتماد لصانعي المواد التبغية، حيث حولت المادة السالفة الذكر المصالح الجبائية المختصة من القيام بتحقيق لتتأكد من مدى توفر الشروط القانونية لطالب الاعتماد من خلال التثبت قانوناً في مدى احترام صانع التبغ لتنظيم والتشريع المعمول بهما في سوق التبغ، وبناء على هذا

<sup>116</sup> - تنص المادة 19 من الأمر رقم 09-01، على ما يلي: "تعديل أحكام المادة 298 من قانون الضرائب غير مباشرة وتحرر كما يأتي: - المادة 298 - تنشأ لدى الوزير المكلف بالمالية سلطة ضبط التبغ والمواد التبغية.

- يعتمد صانعو التبغ من طرف وزير المالية..."، مرجع سابق.

<sup>117</sup> - أنظر المادة (1) من مرسوم تنفيذي رقم 19-122، مؤرخ في 9 أبريل 2019، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 04-331، المؤرخ في 18 أكتوبر 2004، والمتضمن تنظيم نشاطات صنع واستيراد وتوزيع المواد التبغية، ج ر عدد 25 صادر في 17 أبريل 2019.

<sup>118</sup> - تنص المادة (05) من المرسوم التنفيذي رقم 21-171 يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 04-331 على مايلي: "تكلف سلطة ضبط سوق التبغ و المواد التبغية على الخصوص بما يأتي: دراسة ملفات طلبات اعتماد صانعي المواد التبغية و إبداء الرأي المطابق المطلوب بشأنها إبداء الرأي المطابق في حالات طلب سحب الاعتماد..."، مرجع سابق.



التحقيق تصدر سلطة الضبط رأياً المطابق بشأن منح الاعتماد ثم يقوم الوزير المكلف بالمالية بإصدار مقرر منح الاعتماد، وهو ما يظهر مرة أخرى أنه رغم انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي إلا أنه مازلت تترقبه من بعيد.

إلى جانب الاختصاص الرقابي المبتور الذي تمارسه سلطة ضبط سوق التبغ نجد أن المشرع قد منح لها بعض المهام الاستشارية التي من خلالها تساهم في ممارسة الضبط الاقتصادي في سوق التبغ ولو بصفة محتشمة، حيث لها صلاحية المساهمة في إعداد وتقييم إستراتيجية مكافحة السوق الموازية للمواد التبغية فمن خلال هذه الصلاحية تساهم سلطة الضبط التبغ في حماية الاقتصاد الوطني من خلال الحد من ظاهرة التهرب الجبائي كما تساهم في توضيح الصورة الحقيقية لحال سوق التبغ من خلال إعلام وتوزيع وتعميم المعلومات المتعلقة بهذا الأخير، وتقوم أيضاً بجمع وتحليل المعطيات المتعلقة بالجوانب الاقتصادية والتقنية لسوق التبغ، تقديم التوصيات الضرورية لدوائر الوزارية المختصة تقنياً<sup>119</sup> فلها مثلاً أن تقترح أو تقدم توصيات لوزارة الصحة تتعلق أساساً بصحة المستهلك، كما يمكن لها أن تعلم وزارة التجارة عن حالة سوق التبغ والمواد التبغية وكذا المردودية التي يحققها من خلال مختلف التقارير السنوية التي يرفعها إليها إلزامياً صانعو التبغ<sup>120</sup>.

أما بالنسبة لأحقية سلطة الضبط في ممارسة الاختصاص التنظيمي فلقد أقصاها المشرع نهائياً في مشاركتها في خلق القواعد القانونية الضبطية في هذا المجال ما يقلص دور الضبط في سوق التبغ والمواد التبغية.

<sup>119</sup> - المادة (05) من المرسوم التنفيذي رقم 21-171 يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 04-331، مرجع سابق.

<sup>120</sup> - المرجع نفسه.

### الفرع الثاني الاختصاص القمعي

تتص المادة (03) من المرسوم التنفيذي رقم 21-171 يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 04-331 على مايلي: "...يسحب الاعتماد في الحالات الآتية: - عدم احترام بنود دفتر الشروط،

- عدم الشروع في الإنتاج بعد انقضاء أجل أقصاه سنتان(2)، ابتداء من تاريخ منح الاعتماد،

- مخالفة الأحكام التشريعية أو التنظيمية المعمول بها،

يتم إعدار صانع المواد التبغية من طرف إدارة الضرائب، في أجل ثلاثين(30) يوما، يحتسب ابتداء من تاريخ معاينة المخالفة مع استدعائه لتسوية وضعيته.

وبانقضاء هذا الأجل وفي حالة عدم تسوية وضعيته، يسحب منه الاعتماد بموجب مقرر من الوزير المكلف بالمالية، بعد الرأي المطابق المسبق من سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية."

من خلال المادة أعلاه يتضح أن حالات سحب الاعتماد جاءت على سبيل الحصر حيث كل مخالفة لبنود دفتر الشروط ، أو كل تماطل وتكاسل ينجر عنه عدم البدء في الإنتاج من طرف المتعامل الاقتصادي الحاصل على الاعتماد وكذا كل مخالفة قانونية أو تنظيمية المتعلقة بسوق التبغ والمواد التبغية تعرض صاحبها لسحب الاعتماد.

ونظرا لما لهذا الإجراء من عواقب وخيمة على سمعة ونشاط المتعامل الاقتصادي كون هذا الإجراء يعد من أخطر الإجراءات التي تتخذ في مجال الضبط الاقتصادي، إذ بموجبه يضح حد نهائي لنشاط صانع التبغ ويخرجه نهائيا من السوق<sup>121</sup>، حرص المشرع الجزائري على عدم التعسف في استعماله، حيث أطره بشروط قانونية، إذ قبل المبادرة لسحب الاعتماد

<sup>121</sup> - مرزوق بوخالفة، إشكالية الضبط المالي في القانون الجزائري، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2020، ص172.

يجب أن تكون معاينة ميدانية حيث خول المشرع الجزائري أعوان إدارة الضرائب المختصة للقيام بها، وفي حالة اكتشافهم للمخالفة يتم إعدار صانع المواد التبغية المعني خلال أجل 30 يوما إبتداء من تاريخ المعاينة من أجل تسوية وضعيته، قصد المثول للتنظيم والقواعد القانونية المعمول بها، وعند انقضاء الأجل القانوني دون أن يمتثل المتعامل الاقتصادي المعني للقواعد القانونية ولم يسوي وضعيته القانونية فيسحب منه الاعتماد.

يكون سحب الاعتماد لصانعي التبغ والمواد التبغية بموجب مقرر من الوزير المكلف بالمالية بعد أخذ الرأي المطابق المسبق لسلطة ضبط سوق التبغ الذي يقض بسحب اعتماد صانع التبغ بعد أن تبين لها أنه قد خالف الشروط القانونية المنصوصة عليها في أحكام هذا المرسوم، فكما نعلم أن الغرض من تكريس الضبط الاقتصادي في سوق التبغ هو فتح السوق للمنافسة الحرة بين المتعاملين الاقتصاديين وكذا السهر على أن تكون هذه المنافسة منافسة نزيهة وشريفة، ولا يتحقق هذا المسعى إلى بتأطير المنافسة بصفة قانونية، حيث لا يسمح لأي تهاون أو متعامل اقتصادي بالتواجد في السوق لذا كل متعامل لم يبدأ في الشروع في الإنتاج على الرغم من انقضاء مدة عامين من تاريخ حصوله على الاعتماد يسحب منه. وتجدر الإشارة إلى أنه في مجال التبغ ومن خلال المادة (03) السالفة الذكر المشرع لم يمنح فرصة ثانية كافية لتصحيح سلوك صانع التبغ المخالف للتنظيم المعمول به في سوق التبغ على غرار الأنشطة الأخرى فنلاحظ مثلا في مجال الكهرباء أن المشرع الجزائري منح لسلطة ضبط القطاع سلطة التوقيف المؤقت للنشاط لمدة معينة كعقوبة تخفيفية من جهة ومن جهة أخرى كفرصة ثانية لمراجعة المتعامل الاقتصادي لسلوكه<sup>122</sup>، ونفس الوضعية نلاحظها في المجال المصرفي<sup>123</sup>، وكذا مجال البورصة<sup>124</sup>، ومجال الاتصالات الإلكترونية<sup>125</sup>.

<sup>122</sup> - المادة 149 من القانون رقم 02-01 يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مرجع سابق.

<sup>123</sup> - أنظر المادة 108 من الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 52 صادر في 27 أوت 2003، معدّل ومتمم بموجب القانون رقم 10-04 مؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر عدد 50، صادر في 1

يظهر من المادة السالفة الذكر أن المشرع لم يراعي مبدأ التدرج في العقاب بخصوص الضبط الاقتصادي في مجال التبغ والمواد التبغية، فبعد أن نص على عقوبة الإنذار والتوبيخ في ظل دفتر الشروط المتعلق بالمرسوم التنفيذي رقم 04-331 المتضمن تنظيم نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها، بمنح لسلطة الضبط صلاحية فرضها على صانعي التبغ المخالفين للتنظيم المعمول به في سوق التبغ، تراجع في موقفه من خلال المرسوم التنفيذي رقم 21-171 المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 04-331 بإلغاء عقوبة التوبيخ والتي تعتبر فرصة ثانية من خلالها يصح التعامل الاقتصادي تصرفاته ليقادى عقوبة سحب الاعتماد<sup>126</sup>، وتحقق بذلك هذه العقوبات المعنوية غرضها دون المساس بزعزعة استقرار نشاط التعامل الاقتصادي المعاقب، وهو الغرض الأساسي الذي من أجله تم تكريس مبدأ إزالة التجريم واعتماد العقوبة في مجال الضبط الاقتصادي، حيث ترمي العقوبة في هذه الحالة إلى تصحيح سلوك التعامل الاقتصادي بالدرجة الأولى أكثر من هدفها إلى القمع والزجر<sup>127</sup>.

سبتمبر 2010، معّل ومتم بموجب القانون رقم 13-08 مؤرخ في 30-ديسمبر 2013، يتضمن قانون المالية لسنة 2014، ج ر عدد 68، صادر في 31 ديسمبر 2013، وبموجب قانون رقم 16-14 مؤرخ في 28 ديسمبر 2016 يتضمن قانون المالية لسنة 2017، ج ر عدد 77 صادر في 29 ديسمبر 2016، معّل ومتم بموجب القانون رقم 17-10 مؤرخ في 11 أكتوبر 2017، ج ر عدد 57، صادر في 12 أكتوبر 2017.

<sup>124</sup> - المادة (55) من المرسوم التشريعي 93-10، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة ج ر عدد 34، صادر في 23 ماي 1993، معّل ومتم بموجب القانون رقم 03-04 مؤرخ في 17 فيفري 2003، ج ر عدد 11، صادر في 19 فيفري 2003 وبموجب القانون رقم 17-11، مؤرخ في 27 ديسمبر 2017 يتضمن قانون المالية لسنة 2018، ج ر عدد 76 صادر في 28 ديسمبر 2017.

<sup>125</sup> - المادة 36 من القانون رقم 18-04، مؤرخ في 10 ماي 2018، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، ج ر عدد 27، صادر في 23 ماي 2018.

<sup>126</sup> - عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة لنيل شهادة

الماجستير في القانون، كلية الحقوق جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005، ص 41.

<sup>127</sup> - بن قري سفيان، إزالة التجريم في قانون الأعمال، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق و العلوم

السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2019، ص 15.

كما نلاحظ أيضا غياب أية إشارة للعقوبات المالية في مجال ضبط سوق التبغ وهو ما لا يخدم المتعامل الاقتصادي الناشط في القطاع من جهة ويقتل أو يضيق من الدور المرين للقاعدة القانونية الجزائية في هذا المجال، فاقترار العقوبة على العقوبات السالبة للحقوق والتي نعلم أنها أشد خطرا على النشاط وعلى سمعة المتعامل الاقتصادي على حد سواء لا يخدم غرض فرض العقوبة في مجال التبغ، الذي يهدف بالدرجة الأولى للقضاء على الطابع الجامد والزجر والشدة التي كانت تمتاز بها العقوبة الجزائية الكلاسيكية، إن مجال الضبط الاقتصادي هو مجال المحترفين والمتخصصين وليس للقاعدة الجزائية أي تدخل فيه<sup>128</sup>، فكلما كانت العقوبة شديدة كلما زرعت الخوف في نفوس المتعامل الاقتصادي الذي قد يتعرض للإضطهاد، ما يجعله يتهرب من الاستثمار في هذا المجال وتقل بذلك المبادرة الخاصة ما ينعكس بالسلب على انتعاش المنافسة فيه.

### المطلب الثاني

#### دور الرأي المطابق في ضبط سوق التبغ

على الرغم من عدم تناول المشرع الجزائري صلاحيات سلطة ضبط التبغ بشكل لائق بها ضمن النصوص القانونية وكذا التعديلات المختلفة الصادرة في هذا الشأن إذ يقابل هذا الموقف السلبي الذي اتخذه المشرع بخصوص هذه الصلاحيات، موقف إيجابي يشكر عليه وهو منح لسلطة الضبط التبغ آلية تنفرد بها مقارنة بنظيراتها من السلطات الإدارية المستقلة الأخرى، والتي تتمثل أساسا في الآراء المطابقة (الفرع الأول)، حيث من خلالها تجد سلطة ضبط التبغ متنفس قانوني من خلالها تتمكن من أن تلعب دورها ولو بصفة نسبية كسلطة ضبط مستقلة في سوق التبغ و المواد التبغية (الفرع الثاني).

<sup>128</sup> - بن قري سفيان، المرجع السابق، ص13.

### الفرع الأول مفهوم الرأي المطابق

تتمثل الآراء المطابقة في تلك الآراء التي تتضمن إلزاماً مزدوجاً للإدارة قبل الإقدام على إصدار قراراتها: أي إلزامية طلب الرأي وإلزامية إتباعه<sup>129</sup>، وتجعل الآراء المطابقة من حرية السلطة مصدرة القرار حرية مقيدة حيث تلتزم بأن تصدر قرارها النهائي بشكل مطابق للرأي محل القضية، ما يجعل البعض يرى أن الإدارة في هذه الحالة لا تصدر القرار الإداري في حقيقة الأمر كونها مقيدة مسبقاً بالرأي المطابق<sup>130</sup>.

تتمتع صاحبة الرأي المطابق بسلطة حقيقة وفعلية في إصدار القرار كونها المصدر الفعلي له<sup>131</sup>، أما مصدر القرار (الإدارة) مارس في حقيقة الأمر دور الكاشف لإرادة السلطة صاحبة الرأي المطابق<sup>132</sup>، فالقرار الذي تصدره الإدارة في هذه الحالة عبارة عن تعبير عن الإرادة الحقيقة لصاحب الرأي المطابق وليس لصاحب مصدر القرار الإداري<sup>133</sup>، تسمح الآراء المطابقة في هذه الحالة في تشارك جهتين في إصدار القرار الإداري، الإدارة وصاحبة الرأي المطابق غير أن هذه المشاركة لا تجعل من القرار الصادر عقد بين مصدر النهائي للقرار وبين صاحب الرأي المطابق بل يعتبر قرار إداري شأنه شأن القرارات الإدارية الأخرى<sup>134</sup>.

<sup>129</sup> - خالد الزبيدي، "الاستشارة في قضاء محكمة العدل العليا (دراسة مقارنة)"، مجلة دراسات في علوم الشريعة والقانون المجلد 35، العدد 2، 2008، ص 345.

<sup>130</sup> - DESPRAIRIES Armand, La décision implicite d'acceptation en droit administratif Français thèse en vue de l'obtention du diplôme de doctorat, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I 2019, p364.

<sup>131</sup> - TIFINE Pierre, « Droit administratif français », Revue générale du droit on line, N°405242019.

<sup>132</sup> - DEAU Richard, Les actes administratifs unilatéraux négociés, thèse en vue de l'obtention du diplôme de doctorat, en Droit, Université d'Angers, France, 2006, p29.

<sup>133</sup> - Idem, p29.

<sup>134</sup> - DESPRAIRIES Armand, Op,Cit, p109.

تجدر الإشارة أن أهم ميزة في الرأي المطابق إقراره بموجب نص قانوني<sup>135</sup>، ولقد اصطلح مجلس الدولة الفرنسي على السلطة صاحبة الرأي المطابق بمصدر القرار المساعد co-auteur<sup>136</sup>، ونظرا للقيمة الإلزامية التي تتمتع بها الآراء المطابقة فتخلفها يندرج ضمن النظام العام حيث يمكن للقاضي أن يثيرها من تلقاء نفسه إذ تعتبر شرط إجرائي لإصدار القرار الإداري<sup>137</sup>، فقد صرح مجلس الدولة الفرنسي أن تخلف شرط الرأي المطابق في إصدار القرار الإداري يعرض هذا الأخير لدعوى المشروعية<sup>138</sup>.

في حالة ضبط التبغ نجد أن الرأي المطابق الذي تصدره سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية بشأن منح الاعتماد أو رفض أو حتى سحبه يعتبر إجراء من الإجراءات الشكلية في القرار الإداري الإفرادي الذي يصدره الوزير المكلف بالمالية<sup>139</sup>.

<sup>135</sup> - أنظر المواد(03)، (05) من المرسوم التنفيذي رقم 21-171 يعدل المرسوم التنفيذي رقم 04-331، مرجع سابق، وكذا المادة(08) من القرار المحدد لقواعد سير سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية، مرجع سابق.

<sup>136</sup> - « En cas d'avis conforme, le juge a pu qualifier l'autorité consultative de co-auteur », **voir** : DESPRAIRIES Armand, Op,Cit, p109.

<sup>137</sup> - منصور داوود، مرجع سابق، ص105.

<sup>138</sup> - « ... sur avis conforme de la caisse nationale des retraites" ; qu'il résulte de l'instruction que, contrairement aux prescriptions expresses dudit article, d'ou il résulte que l'avis conforme de la caisse doit être obtenu au préalable, quel que soit le sens de la décision de l'autorité appelée a statuer, la décision attaquée, par laquelle le ministre de la santé publique et de la population a refuse de reconnaître l'imputabilité au service du décès du monsieur x..., n'a pas été prise au vu d'un avis "de la caisse nationale des retraites des agents des collectivités locales" ; que, des lors, cette décision est entachée d'un vice qui affecte la compétence de l'autorité... », **voir** : décision du Conseil d'Etat, N°66080, du 29 janvier 1969 <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

<sup>139</sup> - المادة(3) من المرسوم التنفيذي رقم 21-171 المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 04-331، تنص على مايلي:....  
يخول الامتثال للبنود المنصوص عليها في أحكام هذا المرسوم المثبت قانونا من طرف المصالح الجبائية المختصة الحق لطالب الاعتماد في الحصول عليه بصفة صانع للمواد التبغية بعد الرأي المطابق من سلطة ضبط سوق التبغ و المواد التبغية، يتم منح الإعتماد أو رفض ملف طالبه لعدم إستيفاء الشروط المنصوص عليها في أحكام هذا المرسوم بمقرر من الوزير المكلف بالمالية خلال ثلاثين (30) يوما من تاريخ إصدار موافقة سلطة الضبط سوق التبغ و المواد التبغية...»، مرجع سابق.

وبالعودة لسلطة ضبط التبغ ومقارنة الخصائص التي سبق وأن وضعناه في الرأي المطابق نجد أن سلطة ضبط التبغ تتمتع بصلاحيات جد معتبرة في مجال الضبط الاقتصادي، ذلك أنها هي التي تساهم بالدرجة الأولى في إنشاء القرار الإداري في مجال الضبط الاقتصادي حيث لا يمكن للوزير المكلف بالمالية إصدار قراره دون أن تصدر سلطة ضبط التبغ لرأيها المطابق.

يمكن القول أنه بفضل الرأي المطابق الذي منحها لها المشرع قد أعاد لها جزء من هيبتها، وأنها صاحبة المبادرة الأولى في إصدار القرار الإداري عن طريق الرأي المطابق حيث الوزير في هذه الحالة لا يتمتع بصلاحيات المبادرة إذ يكتفي عند إصداره القرار الإداري أن يكون مطابق لما نصت عليه سلطة الضبط في قرارها، ما يسمح لسلطة الضبط ممارسة الضبط الاقتصادي ولو بصفة غير مباشرة فتساهم في المحافظة على المنافسة النزيهة فيه اختيار الأعوان المناسبين المؤهلين قانونا ذلك أن لها صلاحية إبداء الرأي المطابق فيما يخص رفض الاعتماد إن رأت مبرر قانوني له.

تجدر الإشارة أن الرأي المطابق الذي تتمتع به سلطة ضبط التبغ والمواد التبغية يختلف تماما عن الآراء الاستشارية التي تتمتع بها باقي السلطات الإدارية المستقلة الأخرى<sup>140</sup> التي لا ترقى إلى درجة الإلزامية رغم أن هناك حالات أين تكون الاستشارة وجوبية كحالة مجلس المنافسة، لكن يقصد بالوجوبية في هذه الحالة أن الحكومة ملزمة باستشارة مجلس المنافسة دون أن تكون ملزمة بإتباعها<sup>141</sup>، كما تتمتع أيضا سلطة ضبط الاتصالات الإلكترونية بمثل هذه الاستشارة دون أن ترقى أيضا لإلزام الوزير المكلف بالبريد

<sup>140</sup> - DEAU Richard, Op,Cit, p29.

<sup>141</sup> - أنظر المادة(35) من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.



الاتصالات الإلكترونية إلى الأخذ بها<sup>142</sup>، حيث تكون لسلطة التنفيذية في هذه الحالة مطلق الحرية في الأخذ بها أو تركها دون أن تترتب في حقها أية مسؤولية<sup>143</sup>.

### الفرع الثاني

تمتع سلطة ضبط التبغ بصلاحيات إصدار الرأي المطابق.

تنص المادة (05) من المرسوم التنفيذي رقم 21-171 المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 04-331 على مايلي: **تُكلف سلطة ضبط سوق التبغ و المواد التبغية على الخصوص بما يأتي: دراسة ملفات طلبات اعتماد صانع المواد التبغية وإبداء الرأي المطابق المطلوب بشأنها، إبداء الرأي المطابق في حالات طلب سحب الاعتماد...**

كما نجد المادة (03) من المرسوم التنفيذي السالف الذكر تنص على ما يلي: **... يخول الامتثال للبنود المنصوص عليها في أحكام هذا المرسوم المثبت قانونا من طرف المصالح الجبائية المختصة الحق لطالب الاعتماد في الحصول عليه بصفة صانع للمواد التبغية بعد الرأي المطابق من سلطة ضبط سوق التبغ و المواد التبغية، يتم منح الاعتماد أو رفض ملف طالبه لعدم إستيفاء الشروط المنصوص عليها في أحكام هذا المرسوم بمقرر من الوزير المكلف بالمالية خلال ثلاثين (30) يوما من تاريخ إصدار موافقة سلطة الضبط سوق التبغ و المواد التبغية...**

يظهر من خلال المادتين السالفتي الذكر أن سلطة ضبط التبغ تتمتع بامتياز إبداء الرأي المطابق بشأن منح أو رفض منح أو سحب الاعتماد، حيث في حالة ما إذا أبدت موافقتها على منح الاعتماد لصانعي التبغ ما على الوزير المكلف بالمالية إلا أن يوافقها الرأي ويصدر مقرر منح الاعتماد في أجل 30 يوما من إصدار سلطة ضبط التبغ موافقتها.

وهذا الرأي يختلف عن الرأي الذي تصدره لجنة الإشراف على التأمينات بخصوص العقوبات المالية حيث تكفي هذه الأخيرة باقتراح على الوزير المكلف بالمالية للعقوبات التي

<sup>142</sup> - أنظر المواد (4) و (5)، من الأمر نفسه.

<sup>143</sup> - بن ساحة يعقوب، تحولات الدولة في المجال الاقتصادي، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2020، ص235.

تراها مناسبة دون أن يكون رأيها ملزم للوزير إذ يحق له إما الأخذ به أو تركه<sup>144</sup>، ولما كان مقرر سحب الاعتماد في مجال التبغ والمواد التبغية، يكيف على أنه عقوبة تأديبية من أجل محاربة كل تماطل وتهاون في ممارسة النشاط في السوق المعني بالضبط الاقتصادي<sup>145</sup>، ما يجعلنا نقول أن لسلطة ضبط التبغ وبفضل تقنية الرأي المطابق تمارس اختصاصها العقابي ولو بشكل غير مباشر.

غير أنه في كل الأحوال كان على المشرع لو منح الاستقلالية الكاملة لسلطة ضبط القطاع في التمتع الحصري والكامل باختصاص منح الاعتماد، واستبعاد السلطة التنفيذية الممثلة في الوزير المكلف بالمالية، خاصة وأنه يعد رئيس سلطة الضبط ما يجعل من مبدأ حياد السلطة محل شك، وهل مقرر الوزير المتعلق بمنح أو رفض أو حتى سحب الاعتماد يصدر بصفته عضو ورئيس سلطة الضبط أم بصفته ممثل للسلطة التنفيذية؟، فأغلب الظن أن الوزير المكلف بالمالية يصدر قراراته بصفته ممثل السلطة التنفيذية وليس بصفته رئيس السلطة الإدارية المستقلة، وهذه الوضعية ليس لها مدلول سوى إصرار الدولة على الاحتفاظ بدورها الرقابي في شكله التقليدي<sup>146</sup>.

أما عن كيفية ممارسة سلطة ضبط التبغ لصلاحيتها فتكون من خلال عقد جلساتها حيث تجتمع 4 مرات في السنة في دورات عادية، بمعدل جلسة واحدة كل ثلاثة أشهر وتعد في النصف الثاني من الشهر الثاني من كل ثلاثي، لكن يمكن لرئيس سلطة الضبط أن يعدل من تواريخ برمجة الاجتماعات، إلى جانب الدورات العادية يمكن لسلطة الضبط أن تجتمع في دورات غير عادية في حالة وجود ضرورة أو حاجة ملحة تستدعي اجتماع

<sup>144</sup> - مرزوق بوخالفة، مرجع سابق، ص 174.

<sup>145</sup> - المرجع نفسه، ص 175.

<sup>146</sup> - بوحناش فدوى، مرجع سابق، ص 234.

السلطة بشرط أن تكون بمبادرة من رئيس السلطة أو بطلب من ثلثي أعضاء سلطة الضبط<sup>147</sup>.

يقوم رئيس سلطة الضبط ومن أجل دراسة مثلا سحب الاعتماد لصانع التبغ بإخطار كل الأعضاء بقضية السحب في أجل أقصاه 15 يوم من تاريخ انعقاد الجلسة، وإن رأى أن القضية تحتاج لسرعة في البت فيها يمكن تقليص المدة إلى 8 أيام، ولا يصح اجتماع سلطة الضبط إلا بحضور ثلثي أعضاء<sup>148</sup>، نلاحظ أن المشرع الجزائري في مجال ضبط التبغ لم يقر بدراسة كافة الإشكالات القانونية التي قد تثار أثناء ممارسة سلطة ضبط التبغ لإختصاصتها فمثلا ألزم على سلطة الضبط أن تجتمع في جلسة علنية بحضور ثلثي أعضائها<sup>149</sup>، وتتأسى حالة عدم توفر هذا النصاب القانوني فما العمل في هذه الحالة؟، فهل تؤجل الجلسة لتاريخ آخر قصد استكمال النصاب القانوني أم أن السلطة تتعقد رغم عدم بلوغ النصاب؟.

جعل المشرع من جلسات السلطة ذات طابع علني<sup>150</sup> فهنا نتساءل ما المقصود من هذه العلنية؟، وهل يحق لصانع التبغ المعني بسحب اعتماده أن يحضر الجلسة ويقدم دفوعه والأكثر من ذلك هل له الحق في الاستعانة بمدافع، بالإضافة إلى إهمال المشرع للمبادئ التي تعزز الحياد كإجراء الامتناع الذي من خلاله يمنع كل عضو من المشاركة في مداولة كلما تبين وجود مصلحة معينة تربطه بأحد طرفي النزاع، لم ينص المشرع أيضا على ضرورة تسبب قرار سحب الاعتماد على الرغم من أنه قرار يحمل من الخطورة درجة لا يستهان بها إذ بسببه يمكن إخراج صانع التبغ نهائيا من السوق فتسبب القرار أن يضفي

<sup>147</sup> - المادة(04) من القرار المحدد لقواعد سير سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية، مرجع سابق.

<sup>148</sup> - المادة(06)، القرار نفسه.

<sup>149</sup> - المادة6 من القرار المحدد لقواعد سير سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية، المرجع السابق.

<sup>150</sup> - المادة8 من القرار نفسه.

الشفافية على عمل سلطة الضبط ويمنع التعسف في استغلال السلطة كلها إجراءات تركز المحاكمة العادلة لكن المشرع تناسها في مجال ضبط سوق التبغ.

نذكر أن مجلس الدولة الجزائري بشأن تسبب القرارات الإدارية يمارس رقابة الملائمة حيث يقضي بإلغاء كل قرار يرى ضرورة تسببه ولو أن القانون لم ينص عليه أين صرح في قراره الصادر بتاريخ 09 فيفري 1999، أن عدم تسبب اللجنة المصرفية لقراراتها يعتبر مخالفة للمبادئ العامة للقانون، فورد في إحدى حيثياته ما يلي:

«إن المقرر المتضمن وقف الاعتماد جاء غير مسبب مخالفاً بذلك المبادئ العامة للقانون الذي يشترط في هذه الحالة تسبب القرار الذي يضر بحقوق الطرف الآخر...  
مما يتعين الأمر بوقف تنفيذه، نظراً لحالة الاستعجال القصوى طبقاً لأحكام المادة 171 مكرر من قانون الإجراءات المدنية<sup>151</sup>».

### المبحث الثاني

#### الرقابة القضائية على اختصاصات سلطة ضبط سوق التبغ

يصرح الأستاذ "LAGET ANNAMAYER Aurore" أن وظيفة الضبط الاقتصادي التي تقوم بها السلطات الإدارية المستقلة لا تكون شرعية ولا يمكن لها أن تندمج في النظام القانوني إلا إذا كانت القرارات الناتجة عنها تخضع لرقابة المشروعية من طرف هيئات قضائية<sup>152</sup>، وبالعودة لحالة سلطة ضبط التبغ في القانون الجزائري نجد أن المشرع لم يشر إطلاقاً لرقابة القضائية في هذا المجال، لكن هذا لا يعني وحسب رأي الأستاذ "زوايمية رشيد" أنها تتمتع بالحصانة القضائية<sup>153</sup>، حيث يتنافى هذا المبدأ مع المبدأ الدستوري الذي أخضع

<sup>151</sup> - مجلس الدولة، قرار رقم 001325، مؤرخ في 09 فيفري 1999، قضية بين "إتحاد البنك المؤسسة المالية في شكل شركة المساهمة" ضد "محافظ بنك الجزائر"، إدارة، عدد 1999، 01، ص ص 193-199.

<sup>152</sup> - LAGET-ANNAMAYER Aurore, La régulation Des Services Publics en réseaux (télécommunications et électricité), L.G.D.J, Paris, 2002, p449.

<sup>153</sup> -ZOUIAMIA Rachid, « Le statu juridique de la commission de supervision des assurances », IDARA, N° 01, 2006, p 139.

القرارات الإدارية للرقابة القضائية<sup>154</sup>، لذا فمن البديهي والمنطق القانوني أن يخضع الضبط الاقتصادي الممارس في سوق التبغ والمواد التبغية لرقابة المشروعية (المطلب الأول)، وكلما انجر أضرار على المتعاملين الاقتصاديين بمناسبة ممارسة سلطة ضبط القطاع لمهامها يحق لصانعي التبغ المطالبة بالتعويض (المطلب الثاني).

### المطلب الأول

#### رقابة المشروعية على قرارات سلطة ضبط التبغ

بالنظر لطبيعة الإدارية التي تميز سلطة ضبط التبغ فإن أي قرار صادر عنها يعتبر قرار إداري، لذا اختصاص مجلس الدولة في منازعة هذه القرارات يكون اختصاص حصري واستثنائي في النظر في دعوى المشروعية التي تنشأ بسبب عيب من عيوب المشروعية التي تصيب القرار الإداري سواء العيوب الداخلية أو العيوب الخارجية (الفرع الأول)، وكلما تأكد قاضي مجلس الدولة من توفر أحد عيوب المشروعية في القرار الإداري المرفوع أمامه يقضي بإلغاء القرار محل الطعن (الفرع الثاني).

<sup>154</sup> - حيث نجد في ديباجة الدستور أنه نص على أن الدستور يكفل الفصل بين السلطات والتوازن بينها و استقلال العدالة والحماية القانونية ورقابة عمل السلطات العمومية...، أنظر دستور سنة 2020، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في إستفتاء أول نوفمبر 2020 ج ر عدد82، صادر في 30 ديسمبر 2020.

## الفرع الأول

## اختصاصات مجلس الدولة برقابة المشروعية على قرارات سلطة ضبط سوق التبغ

يبرر كل من المعيار العضوي الذي يقضي بإدخال سلطة ضبط التبغ ضمن فئة الهيئات العمومية الوطنية حسب ما تقضي به المادة (09) من القانون العضوي رقم 98-01، المتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله (أولاً)، وكذا المعيار المادي الذي يضيف الطابع الإداري لنشاط هذه السلطة والمتمثل أساساً في مختلف القرارات الإدارية التي تعبر عن امتيازات السلطة العامة (ثانياً) خضوع المنازعات التي يمكن في مجال ضبط سوق التبغ لمجلس الدولة.

## أولاً: المعيار العضوي كأساس لاختصاص مجلس الدولة:

يقصد بالمعيار العضوي كأساس لتحديد المنازعة الإدارية طبيعة الشخص المعنوي مصدر القرار الإداري<sup>155</sup>، فكل نشاط أو تصرف صادر من الإدارة هو نشاط إداري، ينظمه القانون الإداري وتخضع منازعاته لاختصاص القضاء الإداري<sup>156</sup>، ممثلاً في المحكمة الإدارية ومجلس الدولة بالنسبة لمنازعات الأشخاص الإدارية المركزية وهو ما تؤكد المادة (901) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية<sup>157</sup> التي تنص على ما يلي:

«يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوي الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية، في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية. كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة».

غير أنه لو طبقنا هذه المادة على سلطة ضبط التبغ والمواد التبغية نجد أنفسنا في

<sup>155</sup> - نويري عبد العزيز، "المنازعة الإدارية في الجزائر، تطورها وخصائصها"، مجلة مجلس الدولة، عدد 08، 2006 ص 44.

<sup>156</sup> - بسبوني حسن السيد، دور القضاء في المنازعة الإدارية، دراسة مقارنة للنظم القضائية في مصر، فرنسا والجزائر، عالم الكتاب، القاهرة، 1988، ص 129.

<sup>157</sup> - قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ج ر عدد 21، صادر في 23 أبريل 2008.

إشكال حول حقيقة الطبيعة القانونية لهذه السلطة إذ هي ليست بسلطة إدارية مركزية. إذن لا يصح تطبيق المعيار العضوي عليها، لكن بالعودة للقانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة نجد المادة(09) منه تنص على مايلي:

«يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوي الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية، في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية...»<sup>158</sup>، ويظهر جليا أن سلطة ضبط التبغ ليست لا إدارة مركزية كما سبق القول، ولا يمكن اعتبارها أيضا من المنظمات المهنية الوطنية والتي يقصد بها مختلف الجمعيات المهنية الوطنية، ذات الطابع الوطني التي نص قانونها التأسيسي خضوع منازعاتها للقضاء الإداري ممثلا في مجلس الدولة<sup>159</sup>، وتبقى فالفئة الأخيرة هي التي تصلح إدماجها ضمنها وهي فئة " الهيئات العمومية الوطنية"<sup>160</sup>.

ثانيا - المعيار الموضوعي كأساس لاختصاص مجلس الدولة: يقصد بالمعيار الموضوعي في المنازعة الإدارية محتوى عمل أو نشاط الهيئة<sup>161</sup>، وعلية يتحدد المعيار الموضوعي في منازعات سلطة ضبط التبغ والمواد التبغية كأساس لاختصاص مجلس الدولة في مجمل القرارات التي تصدرها هذه السلطة بغض النظر عن مشاركتها لوزير المالية فيها، حيث تتمثل هذه القرارات في قرار رفض أو سحب الاعتماد الذي يصلح لأن يكون محل دعوى إلغاء ترفع أمام مجلس الدولة، من خلال ما سبق يمكن القول أن مجلس الدولة الجزائري هو

<sup>158</sup> - قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 مايو 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر عدد 37، صادر في 01 جوان 1998، معدّل ومتمم، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 11-13، مؤرخ في 26 جويلية 2011، ج ر عدد 43 مؤرخ في 03 أوت 2011، وبموجب القانون رقم 18-02، مؤرخ في 4 مارس 2018 ج ر عدد 15، صادر في 7 مارس 2018، معدل ومتمم بالقانون العضوي رقم 22-11، المؤرخ في 09 جوان 2022 ج ر عدد 41، صادر في 16 جوان 2022.

<sup>159</sup> - خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، (تنظيم واختصاص القضاء الإداري)، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 413

<sup>160</sup> - ZOUAIMIA Rachid, Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, édition Belkeise, Alger 2012, p216.

<sup>161</sup> - بوحميذة عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري، (عمل وتنظيم واختصاص)، دار هومة، الجزائر، 2011 ص 124.

المختص الحصري بمنازعات سلطة ضبط التبغ والمواد التبغية.

غير أنه تثار إشكالية بخصوص مدى نجاعة الرقابة القضائية التي يمارسها مجلس الدولة ، حيث يرى البعض أن مجلس الدولة عند ممارسته لرقابة القضائية على منازعات سلطات الضبط المستقلة فإنه يمارسها بمعارفه في المادة الإدارية وليس بمعارفه في المسائل التقنية والمتخصصة في الميدان الاقتصادي كونه غير متخصص فيها<sup>162</sup>، كونه وجد نفسه مقم في النظر في نزاعات ذات طبيعة اقتصادية أكثر من طبيعة إدارية لذا فهو يواجه تحديات جديدة خاصة بعد إدخال قانون المنافسة ضمن قطب المشروعية<sup>163</sup>، فأصبح مجبر على التحكم في مفاهيم حديثة تتطور بتطور سرعة المعاملات الاقتصادية والتجارية<sup>164</sup>.

أما بالنسبة لنطاق ممارسة مجلس الدولة لاختصاصه في هذه المنازعات يمكن القول أنه تختلف حسب نوع الدعوى فإن كان مجلس الدولة يمارس مهامه كقاضي إلغاء فهنا يقتصر دوره في إلغاء القرار المرفوع أمامه بعد تأكده من أنه مشوب بإحدى عيوب المشروعية دون أن يتطرق إلى تعديله، أما إن كان مجلس الدولة يمارس دوره قاضي تعويض هنا تتعدى صلاحية القاضي من إلغاء القرار إلى الحكم بجبر الأضرار وتقدير تعويض للمتضرر.

عكس نظيره القاضي العادي أين يملك صلاحية إما إلغاء القرار محل الطعن، أو الإبقاء عليه مع تعديله أو إلغائه وإحلال محله قراره كما له أن يحكم بالتعويض أيضا<sup>165</sup>

<sup>162</sup> - PERROUD Thomas, La fonction contentieuse des autorités de régulation en France et au Royaume -Uni , thèse en vue de l'obtention du diplôme de doctorat en droit, Université Panthéon Sorbonne, Paris 1,2011, p846.

<sup>163</sup> - مخلوف باهية، فتح القطاعات الشبكية على المنافسة الحرة وحتمية المحافظة على المرفق العام، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص: القانون، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2019 ص273.

<sup>164</sup> - عمورة عيسى، مرجع سابق، ص427.

<sup>165</sup> - عيساوى عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي ، ص128، مرجع سابق.



يتبين أن القاضي العادي يساهم في نشاط الضبط الاقتصادي بقوة وبفعالية أكثر من نظيره القاضي الإداري<sup>166</sup>.

يفصل مجلس الدولة في النزاع المرفوع أمامه كأول وآخر درجة، ما يؤدي إلى استبعاد درجتي التقاضي وينجر عن هذا أيضا عدم إمكانية ممارسة الاستئناف أمامه ما عدا الطعن بالمعارضة، كما يستبعد أيضا الطعن بالنقض باستثناء اعتراض الغير الخارج عن الخصومة أو التماس إعادة النظر<sup>167</sup>، وفيما يخص وقف تنفيذ القرار الإداري محل الطعن فالأصل أنه الطعن القضائي لا يوقف تنفيذ القرار الإداري، إلا أنه في حالة ما إذا كانت هناك أضرار يصعب تداركها أو ضرر محقق يمكن لمجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذ.

نظرا لمدى أهمية مبدأ وقف التنفيذ خاصة في المجال الاقتصادي نظرا للأضرار التي يمكن أن تلحق بالعون الاقتصادي والتي لا يمكن تداركها حتى بعد إلغاء القرار<sup>168</sup>.

### الفرع الثاني

#### أوجه الرقابة على مشروعية قرارات سلطة ضبط سوق التبغ

بعد معرفتنا للجهة القضائية المختصة بالنظر في الطعون المرفوعة ضد القرارات الإدارية التي تصدرها سلطة ضبط التبغ والمواد التبغية يجب علينا أن نوضح أيضا حالات أين تكون هذه القرارات مشوبة بعيوب المشروعية لكي تستدعي رفع طعن قضائي ضدها (أولا)، ثم نتطرق بعد ذلك لدعوى الإلغاء (ثانيا).

<sup>166</sup>- FRISON Rosh- ANNE Marie, « Les régulations économiques, (légitimité est efficacité) » DALLOZ, Paris, 2004, p138.

<sup>167</sup> - «حيث في الواقع أن مجلس الدولة، هو الجهة العليا للقضاء الإداري وبصفة رئيسية جهة الاستئناف، الوحيدة المقومة لأعمال جميع المحاكم الإدارية، يفصل في الاستئناف المعروض عليه مع الحرص على ضمان توحيد الاجتهاد القضائي، والسهر على احترام القانون، ومن ثم القرارات الصادرة عنه تكتسي طابع نهائي مطلق، لا يجوز الطعن فيها إلا عن طريق التماس إعادة النظر أو تصحيح الخطأ المادي...»، مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرار رقم 072652، مؤرخ في 19 جويلية 2012، قضية "م.ع" ضد بلدية" بئر مراد رايس"، يتعلق بعدم جواز نقض قرارات مجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، عدد10، 2012، ص ص 170-173.

<sup>168</sup> - عمورة عيسى، مرجع سابق، ص 419.

أولاً: عيوب المشروعية: تتمحور عيوب المشروعية في قرارات سلطة ضبط التبغ في العيوب الداخلية(1)، والعيوب الخارجية(2).

**1- العيوب الداخلية:** تتمثل العيوب الداخلية التي تشوب القرارات الإدارية الصادرة في مجال ضبط سوق التبغ والمواد التبغية في كل من، عيب السبب، المحل، والغاية ويقصد بعيب السبب للقرار الإداري انعدام الحالة الواقعية أو القانونية التي من أجلها تم إصدار القرار<sup>169</sup> فعند إصدار مقرر سحب الاعتماد وجب على سلطة ضبط التبغ كهيئة أن تتقيد بالحالات القانونية للسحب والتي تدور في مجملها في عدم احترام صانع التبغ التنظيم المعمول به في المجال، أما عن عيب المحل أو عيب مخالفة القانون *violation de la loi* الذي يستدعي إلغاء قرار سلطة الضبط فيمكن في أربعة صور تتعلق بعيب عدم تطبيق القانون عمداً كأن يقوم الوزير المكلف بالمالية بإصدار مقرر منح الاعتماد دون الرجوع إلى الرأي المطابق لسلطة ضبط التبغ، وقد يتشكل عيب مخالفة القانون في الجهل في تطبيقه أو في التطبيق أو التفسير الخاطئ للقانون، أما عيب الغاية أو الهدف الذي قد يصيب قرارات سلطة ضبط التبغ فيؤدي إلى إلغائها، ويظهر في التعسف في استعمال السلطة فعندما ينحرف قرار السلطة عن تحقيق دوره<sup>170</sup>، وهو المصلحة العامة وليست الشخصية كاستعمال سلطة منح الاعتماد من أجل الانتقام من المتعامل الاقتصادي أو من أجل تحقيق مصلحة خاصة<sup>171</sup>، هنا نكون أمام عيب استعمال السلطة حيث يحق للمتعامل الاقتصادي المضرور أن يرفع دعوى إلغاء بشأنه.

<sup>169</sup> - طاهري حسين، شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإدارية، دار الخلدونية للنشر، الجزائر، 2005، ص96.

<sup>170</sup> - عيساوي عز الدين، الرقابة القضائية على السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي، مرجع سابق، ص253.

<sup>171</sup> - بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه في القانون كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص138.

تجدر الإشارة أن هذا العيب ونظرا لارتباطه بالبواعث الشخصية لمصدره يصعب إثباته ما يجعل القاضي الإداري يعتبره عيب احتياطيا أي يفضل أن يستند إلى العيوب الأخرى أكثر أولا<sup>172</sup>.

**2- العيوب الخارجية:** تتمثل العيوب الخارجية التي قد تشوب قرارات سلطة ضبط التبغ والمواد التبغية في تلك العيوب التي تصيب الركن الخارجي للقرار وتجعله محلا لدعوى المشروعية، وهو أول عيب يتأكد منه قاضي<sup>173</sup>.

وتشمل كل من عيب عدم الاختصاص والذي يقصد منه عدم صلاحية الهيئة في إصدار القرار الإداري<sup>174</sup>، كأن تقوم سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية بإصدار مقرر سحب أو منح الاعتماد، بمفردها عكس ما نصت عليه المادة (05) من المرسوم التنفيذي رقم 21-171 المعدل للمرسوم التنفيذي رقم 04-331 التي تنص أن سلطة ضبط التبغ تصدر رأي مطابق وبناء عليه يصد الوزير المكلف بالمالية مقرر منح أو سحب الاعتماد.

أما عيب الشكل يكون عندما ينص القانون على شكل معين لإصدار القرار فهو الصورة التي تحدد وجه القرار الإداري<sup>175</sup>، أما الإجراءات فهي مجموعة المراحل التي تتبعها سلطة الضبط عند اتخاذها لقرارها<sup>176</sup>، فقبل إصدار الرأي المطابق بخصوص سحب الاعتماد يجب أن تقوم أولا بإدارة الضرائب المختصة بإعداد صانع التبغ ولمهاله المدة القانونية للامتثال للقانون، وإن لم يمتثل تصدر سلطة الضبط في هذه الحالة رأي مطابق بخصوص سحب الاعتماد ثم على أساسه يصدر الوزير المكلف بالمالية مقرر السحب فهذه المراحل كلها إجراءات قانونية ويجب احترامها والّا كان مقرر السحب محلا لدعوى الإلغاء سبب عيب الإجراءات.

<sup>172</sup> - عيساوي عز الدين، المرجع السابق، ص255.

<sup>173</sup> - Sanchez Yoan, Le rôle des juges dans le contrôle de l'activité administrative. Etude comparée du recours pour excès de pouvoir et de la judicial review, thèse en vue de l'obtention du diplôme de doctorat en droit, Université, d'Orléans, paris, 2017, p 526.

<sup>174</sup> - بعلي محمد الصغير، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 179.

<sup>175</sup> - بوجادي عمر، مرجع سابق، ص128.

<sup>176</sup> - عيساوي عزالدين، الرقابة القضائية على السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي، مرجع سابق، ص247.

## ثانيا: دعوى الإلغاء في مجال ضبط سوق التبغ:

في حالة ما إذا تأكد لقاضي مجلس الدولة من أن قرار المرفوع أمامه مشوب بعيب من العيوب المشروعية السالفة الذكر، فإنه يقض بإلغائه تكريسا لمبدأ المشروعية<sup>177</sup>، وبالنسبة لكيفية ممارسة دعوى الإلغاء في مجال الضبط الاقتصادي فإن المشرع لم يشر إليها إطلاقا. عكس حالة سلطات الإدارية الأخرى أين نص المشرع صراحة على إمكانية رفع دعوى الإلغاء ضد قراراتها كلما شابها عيب من عيوب المشروعية.

نجد في مجال البورصة مثلا أن القرارات التأديبية التي تصدرها لجنة تنظيم ومراقبة البورصة تخضع للرقابة القضائية دون العقابية منها<sup>178</sup>، نفس الوضعية نلاحظها في مجال التأمين أين نص على حق الطعن في القرارات المتعلقة بتعيين قائم إداري مؤقت دون القرارات الأخرى<sup>179</sup>، أما في مجال المنافسة نص المشرع الجزائري على نوع واحد من القرارات القابلة للطعن القضائي بالإلغاء أمام مجلس الدولة وهو قرار رفض التجميع دون قرار الترخيص به، على الرغم من أن هذا الأخير يمكن أن يلحق أضرار بالأطراف الخارجة عن هذا التجميع<sup>180</sup>، في حين نجده في مجال الكهرباء والغاز قد استبعد القرارات التحكيمية التي تصدرها اللجنة من الرقابة القضائية.

<sup>177</sup> -GUEDON José- Marie, Les autorités administratives indépendantes, **L.G.D.J**, paris, 1991, p133.

<sup>178</sup> - المادة 18 من مرسوم تشريعي رقم 93-10، مرجع سابق.

<sup>179</sup> - المادة 31 الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 جانفي 1995، ج ر عدد 15 صادر في 12 مارس 2006 معّل ومتم بموجب القانون رقم 06-04 مؤرخ في 20 فيفري 2006، ج ر عدد 15 صادر في 12 مارس 2006، وبموجب القانون رقم 06-24 مؤرخ في 26 ديسمبر 2006، يتضمن قانون المالية لسنة 2007، ج ر عدد 85، صادر في 27 ديسمبر 2006، معّل ومتم بموجب الأمر رقم 08-02 مؤرخ في 24 جويلية 2008، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008 ج ر عدد 42 صادر في 27 جويلية 2008، وبموجب الأمر رقم 10-01 مؤرخ في 26 أوت 2010 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010، ج ر عدد 49 صادر في 29 أوت 2010، معّل ومتم بموجب القانون رقم 11-11 مؤرخ في 18 جولية 2011، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2011، ج ر عدد 40 صادر في 20 جولية 2011، وبموجب القانون رقم 13-08 مؤرخ في 30 ديسمبر 2013. يتضمن قانون المالية لسنة 2014، ج ر عدد 68، صادر في 31 ديسمبر 2013

<sup>180</sup> - عمورة عيسى، مرجع سابق. ص 152.

نلاحظ أن المشرع عند تناوله لمسألة الرقابة القضائية تناولها بشكل عشوائي حيث يخضع قرارات دون أخرى للرقابة القضائية على مستوى نفس السلطة، كما نجده قد أهملها كلياً بالنسبة للبعض السلطات الأخرى كحالة سلطة ضبط سوق التبغ ما يظهر أن المشرع لم يقدر وزن وأهمية الضبط الاقتصادي.

يتم رفع دعوى الإلغاء حسب القواعد العامة المعروفة في المنازعات الإدارية حيث يملك المتعامل الاقتصادي حرية ممارسة التظلم الإداري المسبق<sup>181</sup>، أو له حرية التوجه مباشرة للقضاء الإداري ممثلاً في مجلس الدولة ليرفع دعوى الإلغاء و تبيان عيوب المشروعية الذي شاب القرار الإداري.

تجدر الإشارة إلى أنه مادامت سلطة ضبط سوق التبغ و المواد التبغية لا تتمتع بالشخصية المعنوية إذن ليست لها أهلية التقاضي فهنا يرفع المتعامل الاقتصادي دعواه الدولة، حيث يقوم قاضي مجلس الدولة بتفحص القرار محل دعوى الإلغاء والتأكد من وجود إحدى عيوب المشروعية ليقرر إلغائه، مع إمكانية إقامة مسؤولية الدولة والحكم بتعويض لصانع التبغ في حالة إثباته الضرر الذي أحقه به القرار الإداري محل دعوى الإلغاء.

### المطلب الثاني

#### في مدى إمكانية إقامة المسؤولية الإدارية لسلطة ضبط التبغ

قد خلصنا إلى أن القرارات الإدارية التي تصدرها سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية خاضعة لرقابة الإلغاء، فمن الطبيعي والتبعية أنه كلما تحقق ضرر جراء هذه القرارات الإدارية غير المشروعة تقام دعوى التعويض ضدها، والتي تتحقق بإقامة دعوى المسؤولية الإدارية ضد سلطة ضبط التبغ، وإن بحثنا عن التأطير القانوني لهذه المسؤولية في مجال التبغ نجدها كحالة دعوى الإلغاء، إذ بإهمال المشرع رقابة المشروعية ضد القرارات الإدارية التي تصدر في هذا الشأن أهمل أيضاً دعوى المسؤولية.

<sup>181</sup> - المادة 830 من قانون رقم 08-09، مرجع سابق.

ومادامت أسس دعوى الإلغاء في مجال الضبط الاقتصادي تخضع للأسس العامة التي تخضع لها المنازعة الإدارية، فالمسؤولية الإدارية تخضع هي الأخرى للأسس العامة للمنازعة الإدارية في ضبط سوق التبغ على اعتبار سلطة ضبط سوق التبغ سلطة إدارية (الفرع الأول)، ينتج عن سكوت المشرع الجزائري في النص على مسؤولية سلطة ضبط سوق التبغ صعوبة التحكم في فهم هذه المسؤولية من طرف المتعامل الاقتصادي فكان على المشرع إيضاح معالمها خدمة لفعالية الضبط الاقتصادي (الفرع الثاني).

### الفرع الأول

#### عن أساس قيام دعوى التعويض

تم تقرير المسؤولية الإدارية بعد قرار بلانكو الشهير حيث تتلخص وقائع هذا الحكم كما يلي: أن فتاة تدعى BLANCO Agnès جرحت نتيجة اصطدامها بعربة مصنع تابع لمملكة إدارة التبغ الفرنسية، فرفع والدها القضية أمام القضاء العادي مطالباً بالتعويض من الدولة على أساس المسؤولية المدنية، المنصوص عليها في القانون المدني الفرنسي، نتيجة الخطأ الذي ارتكبه عمال المصنع، ونازعت الإدارة فكرة الاختصاص القضائي معتبرة أن النزاع يهم الإدارة، وأن مجلس الدولة الفرنسي هو صاحب الاختصاص، لذلك طالبت بإيقاف النظر في الدعوى حتى تثبت محكمة التنازع في تنازع الاختصاص، وتم تحويل النزاع إلى محكمة التنازع أين صرحت بإقرار المسؤولية الإدارية للدولة على أساس المرفق العام التابع لها، وأن الجهة المختصة هي القضاء الإداري على أساس المعيار العضوي للمنازعة وانطلاقاً من هذا الحكم ساهم القضاء في تكريس المعيار العضوي للمرفق العام وإقامة مسؤولية الدولة كذلك<sup>182</sup>.

وتقوم المسؤولية الإدارية لسلطة ضبط سوق التبغ إما على أساس الخطأ (أولاً)، أو على أساس المخاطر أي دون خطأ (ثانياً).

<sup>182</sup> - LEMERCIER Claire , « La construction d'un modèle Français de service public avant 1914 », Regards croisés sur l'économie, N° 02,2007, p48.

## أولاً - المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ:

تقوم الإدارة بممارسة أعمالها المادية والقانونية وكل عمل ضار ناتج عن قيامها بمهامها توجب مسؤوليتها، لكن يشترط في المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ أن تقع الإدارة في خطأ الذي يأخذ صورة الخطأ المرفقي.

تعددت المعايير التي على أساسها يحدد مفهوم الخطأ المرفقي ما يصعب من إعطاء تعريف دقيق للخطأ المرفقي إذ يرى البعض من الفقه كالأستاذ "الطماوي" بتعريف الخطأ الشخصي وعلى أساسه عرف الخطأ المرفقي الذي يرى أنه كل خطأ لا يدخل ضمن خانة الأخطاء الشخصية فهو خطأ مرفقي<sup>183</sup>، كما حاول البعض تعريف الخطأ المرفقي بالنظر إلى معيار الوظيفة حيث يرون أن كل خطأ لا يكون متصل بالمرفق يعتبر خطأ شخصي، وهو المعيار الذي أخذ به القضاء الفرنسي الذي يرى أنه كلما كان الانفصال بين الخطأ المرتكب والوظيفة تعتبر أخطاء شخصية<sup>184</sup>.

يمكن تعريف الخطأ المرفقي بشكل مبسط بأنه ذلك الخطأ الذي نتج بشكل عام عن سوء التنظيم أو العمل المعيب للمرفق العام الذي يلحق أضرار بالغير<sup>185</sup> لذا يعتبر الخطأ المرفقي خطأ موضوعي ينسب إلى المرفق مباشرة بغض النظر عن مرتكبه<sup>186</sup>، وتقوم في هذه الحالة مسؤولية الإدارة التي يختص بها القضاء الإداري<sup>187</sup>.

<sup>183</sup> - بناصر يوسف، "المسؤولية الإدارية"، حوليات كلية الحقوق والعلوم السياسية، مجلد 08، عدد 02، جامعة وهران 2

2017، ص. 13.

<sup>184</sup> - بوجادي عمر، مرجع سابق، ص 168.

<sup>185</sup> - بن عبد الله عادل، المسؤولية الإدارية للمرافق الإستشفائية، رسالة لنيل درجة الدكتوراه، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2011، ص 44.

<sup>186</sup> - بن عدة لبنى، بن عيسى فازية، المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ المرفقي، مذكرة لنيل شهادة الماستر في

الحقوق فرع: القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بجاية، 2016، ص 10.

<sup>187</sup> - بناصر يوسف، المرجع السابق، ص 07.

ثانيا: المسؤولية على أساس المخاطر (دون خطأ):

على الرغم من أن المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ هي الأكثر استعمالا إلا أنه تقرر أحيانا إقامة مسؤولية الإدارة دون خطأ<sup>188</sup>، التي تأخذ صورتين هما المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر أو المسؤولية الإدارية على أساس المساواة أمام الأعباء العامة. وتتحقق المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر بمجرد تحقق خطر خاص أو استثنائي ناتج عن نشاط الإدارة المشروع<sup>189</sup>، حيث طبقت هذه المسؤولية أول الأمر في مجال الأشغال العمومية ثم امتدت إلى باقي الميادين<sup>190</sup>، أما المسؤولية الإدارية على أساس المساواة أمام الأعباء العامة تتحقق لما تقوم الدولة بممارسة نشاطاتها المشروعة، لكن في المقابل تسبب أضرار لفئة معينة من الأشخاص نتيجة عدم موازنتها لمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة ما يؤدي إلى عدم تحقيق الإدارة للعدالة<sup>191</sup>.

فالإدارة في هذه الحالة قد خرجت عن المبدأ العام الذي يقضي بتطبيق مبدأ مساواة الجميع أمام الأعباء العامة بما في ذلك الحقوق والمنافع، وتتحقق هذه الصورة في الأشغال العمومية كمجاوزة أشغال عامة تسبب إزعاج للغير، كما تتحقق أيضا في حالة عدم تنفيذ الإدارة للقرارات القضائية<sup>192</sup>، إذ في الحالة العادية يحق لطرف الذي صدر لصالحه القرار القضائي طلب المساعدة من أجل التنفيذ الجبري ضد الإدارة، لكن هناك حالات أين يتعذر على الإدارة تنفيذ القرارات القضائية الصادرة ضدها كون هذا التنفيذ قد يمس بالنظام العام لها، فتمتتع القوة العمومية من القيام بالتنفيذ الجبري في هذه الحالة<sup>193</sup>، فقرار المنع هذا

188 - المرجع نفسه، ص13.

189 - بشير محمد أمين، "المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر"، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، العدد 04، 2016، ص24.

190 - سعاد الشراوي، نقلا عن: بوجادي عمر، ص177.

191 - بوجادي عمر، المرجع السابق، ص181

192 - بن ناصر يوسف، مرجع سابق، ص29.

193 - بوجادي عمر، المرجع السابق، ص181.



يعتبر قرار مشروع لكنه سبب ضرر للصادر في حقه القرار القضائي ووجب على الإدارة تعويض هذا الضرر على أساس المساواة أمام الأعباء العامة<sup>194</sup>.

تجدر الإشارة أن المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر تتميز بمجموعة من الخصائص تختلف عن المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، حيث لا تحتاج المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر إلى وجود شرط القرار الإداري المسبق أي تستند عند قيامها إلى عمل إداري مشروع أو بالتالي هنا ينعدم القرار الإداري المشوب بعيوب المشروعية، أو تسند إلى الأعمال المادية التي تقوم بها الإدارة حيث ينعدم هنا الخطأ المرفقي<sup>195</sup>.

## الفرع الثاني

### المسؤولية الإدارية في مجال ضبط سوق التبغ

يترتب عن ممارسة سلطة ضبط التبغ والمواد التبغية لنشاطاتها أضرار قد تمس بالمراكز القانونية لصانعي المواد التبغية ما يعطي لهم الحق في مسائلة الدولة قضائياً<sup>196</sup>، رغم ذلك نجد المشرع الجزائري ومن خلال القوانين المالية التكميلية والمراسيم التنفيذية الصادرة بشأن ضبط سوق التبغ والمواد التبغية لم يشر إطلاقاً إلى إقامة دعوى التعويض

<sup>194</sup> - بن ناصر يوسف، المرجع السابق، ص29.

<sup>195</sup> - شرياطية نجاه، عريس سعيدة، المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام تخصص قانون عام داخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيجل، 2015، ص27.

<sup>196</sup> - تفر محمد، "الرقابة القضائية على نشاط الضبط الاقتصادي بين ازدواجية الاختصاص القضائي والمشروعية القانونية" مجلة أفاق قانونية، المجلد 11، العدد 01، 2019، ص88.

ضد سلطة ضبط التبغ ولا الجهة القضائية المختصة بالفصل فيها<sup>197</sup>، عكس نظيره الفرنسي الذي أقامها على سلطات الضبط الإدارية منذ زمن بعيد<sup>198</sup>.

ونظرا للفراغ القانوني في هذا المجال فعند إقامة المسؤولية الإدارية لسلطة ضبط التبغ تقام على أساس قيام المسؤولية الإدارية المعروفة في المنازعة الإدارية، حيث تكون على شكل دعوى تعويض التي يمكن أن تمارس بصفة مستقلة عن دعوى الإلغاء كأصل ويكون القاضي المختص بها في هذه الحالة القاضي الإداري للمحكمة الإدارية بالجزائر العاصمة بالنظر لمقر سلطة ضبط التبغ والمواد التبغية على أساس المادة(801) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تنص على مايلي:

«تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

1-دعوى إلغاء القرارات الإدارية والدعوى التفسيرية ودعوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:

- الولاية والمصالح الغير ممركرة للدولة على مستوى الولاية

-البلدية والمصالح الأخرى للبلدية

-المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية

2- دعوى القضاء الكامل...».

يفهم من المادة السالفة الذكر أن المحكمة الإدارية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في النظر في دعوى التعويض في الجانب الإداري، لكن بالعودة لنص المادة (809) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجد أنها تنص على مايلي:

- صرح المجلس الدستوري الفرنسي: أن رقابة القاضي الإداري بالنسبة لقرارات المجلس الأعلى لسمعي البصري تتعدى دعوى الإلغاء إلى دعوى التعويض، وعن أساس تكريسه لهذه المسؤولية، فكرسها لأول مرة على أساس الخطأ الجسيم، ثم أصبح يكرسها أيضا على أساس الخطأ البسيط أنظر:

<sup>197</sup>- GUEDON José- Marie, Op, Cit, p 135.

<sup>198</sup>-«... toute décision du Conseil supérieur de l'audiovisuel qui interviendrait en violation des dispositions législatives ou réglementaires serait susceptible d'entraîner la mise en jeu de la responsabilité de la puissance publique... », Conseil-constitutionnel, décision N° 88-248 , du 17 janvier 1989, [tps://www.conseil-constitutionnel.fr/](https://www.conseil-constitutionnel.fr/).

«عندما تخطر المحكمة الإدارية بطلبات بمناسبة النظر في دعوى تدخل في اختصاصها، وتكون في نفس الوقت مرتبطة بطلبات مقدمة في دعوى أخرى مرفوعة أمام مجلس الدولة، وتدخل في اختصاصه، يحيل رئيس المحكمة الطلبات أمام مجلس الدولة».

فمن خلال المادة السالفة الذكر يتضح أنه في حالة ما إذا كانت دعوى الإلغاء المرفوعة أمام مجلس الدولة مرتبطة ارتباط وثيق بدعوى التعويض المرفوعة أمام المحكمة الإدارية، فمن أجل حسن سير العدالة يتعين على المتعامل الاقتصادي أو صانع التبغ أن يرفع دعوى التعويض هي الأخرى أمام مجلس الدولة ليبت في الدعويين معا<sup>199</sup>، غير أنه إن قام المتعامل الاقتصادي صانع التبغ برفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية وتأكدت هذه الأخيرة من وجود إرتباط بين دعوى التعويض هذه مع دعوى الإلغاء المرفوعة أمام مجلس الدولة يقوم رئيس المحكمة الإدارية بإحالة الملف لمجلس الدولة ليفصل في الدعويين معا وهو أحسن ما فعل المشرع باعتماده مبدأ الإحالة التلقائية لمثل هذه الدعاوي كون مجلس الدولة الذي فصل في دعوى الإلغاء له دراية كافية وشاملة عن القضية وهو القاضي المناسب في تقدير التعويض الملائم للمتعامل الاقتصادي، خصوصا أن الضرر في المجال الاقتصادي أضرار ذات حجم كبير نظرا لطبيعة النشاط.

يتمتع مجلس الدولة إثر بته في دعوى التعويض بسلطات واسعة بالمقارنة بسلطاته في دعوى الإلغاء أين يكتفي القاضي بإلغاء القرار الإداري محل الطعن، أما في هذه الحالة فهنا يمارس القاضي صلاحيات واسعة حيث له أن يصلح القرار محل الطعن أو يعدله بالشكل الذي يراه مناسب لجبر الضرر الذي مس المتعامل الاقتصادي<sup>200</sup>.

إن لرفع دعوى التعويض أمام القاضي الإداري يكفي بصانع التبغ أن يثبت الخطأ الذي وقعت فيه سلطة الضبط وارتباطه المباشر بالضرر الذي لحق به لتقرير مسؤولية

<sup>199</sup> - منصور داوود، مرجع سابق، ص361.

<sup>200</sup> - عيساوي عزالدين، الرقابة القضائية على السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي، ص

سلطة ضبط التبغ على أساس الخطأ، وإن انعدم الخطأ على المتعامل الاقتصادي أن يثبت قيام المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر وعلاقتها بالضرر الذي أصابه، ولما كانت سلطة ضبط التبغ لا تتمتع بالشخصية المعنوية فتتعدم عندها أهلية التقاضي فيقوم المتعامل الاقتصادي في هذه الحالة برفع دعوى التعويض ضد الدولة<sup>201</sup>.

نلاحظ أن المشرع الجزائري أهمل كلية دعوى المسؤولية الإدارية لسلطة ضبط التبغ وهو ما لا يخدم مصالح المتعامل الاقتصادي الذي يستثمر في سوق التبغ حيث يجد صعوبة في إمكانية إقامة مسؤولية سلطة ضبط من جهة وصعوبة تحديد الجهة القضائية المختصة ما يتقل كاهله في كل نزاع قد يتعرض إليه ويزعزع ثقته بسوق التبغ الجزائري خصوصا إن كان يجهل القانون، وهو ما يصعب عليه إيجاد حل لهذه الإشكالات القانونية التي لم يتعرض إليها المشرع من خلال تأطيره للضبط الاقتصادي في مجال التبغ، وعكس هذه الوضعية المبهمة في القانون الجزائري نجد القانون الفرنسي قد أطر المسؤولية الإدارية لسلطات الضبط المستقلة منذ زمن، ضف لذلك الدور الذي يلعبه القضاء المتمثل في كل من المجلس الدستوري والمجلس الدولة الفرنسيان الذين يساهمان في كل مرة بتطوير المتعاملين الاقتصاديين بكل صغيرة وكبيرة بخصوص السلطات الإدارية المستقلة وهذا إن دل على شيء إنما يدل على رغبة فرنسا من إقامة ضبط اقتصادي كامل وفعال في المجال الاقتصادي.

حيث بالنسبة لأسس إقامة مسؤولية السلطات الإدارية المستقلة في القانون الفرنسي نجد أن مجلس الدولة قد أقام مسؤولية اللجنة المصرفية الفرنسية على أساس الخطأ الجسيم<sup>202</sup> إذ برر مجلس الدولة موقفه هذا أن المهام الموكلة لسلطات الضبط المستقلة

<sup>201</sup> -PERROUD Thomas ,Op,Cit, p932.

<sup>202</sup>- « la responsabilité que peut encourir l'État pour les dommages causés par les insuffisances ou carences de celle-ci dans l'exercice de sa mission ne peut être engagée qu'en cas de faute

lourde », **voir** Conseil d'Etat, Assemblée, 30 novembre 2001, N° 219562, [www.rajf.org](http://www.rajf.org),

**voir aussi** :-décision du conseil d'état, N°210344, du 30/7/2003, <https://www.legifrance.gouv.fr/>. « ...*Considérant en revanche que la responsabilité de l'Etat*

تتسم بالتعقيد والصعوبة خاصة ما تعلق منها بالاختصاص الرقابي والعقابي لذا يستوجب إقامة مسؤوليتها على أساس الخطأ الجسيم<sup>203</sup>، وإقامة مسؤولية سلطات الضبط المستقلة على أساس هذا الخطأ من شأنه أن يزرع الأمان والطمأنينة في سلطة الضبط نفسها كونها ستمتع بلا شك بقدر كافي من الحرية في ممارسة مهامها دون أن تخضع لهاجس الخوف من إقامة مسؤوليتها فيما إذا طبق عليها معيار الخطأ البسيط<sup>204</sup>، كما تزرع الطمأنينة في نفوس المتعامل الاقتصادي كون المسائل القانونية واضحة أمامه.

نلاحظ جدال قوي بشأنه ما يجعل من المسألة تأخذ بجدية للخروج بحل واضح، المقارن نلاحظ وجود اختلاف بين قضاة فهناك من يرى إقامة المسؤولية على أساس الخطأ البسيط غير أن قضاة مجلس الدولة يرون إقامة مسؤولية هذه السلطات على أساس الخطأ الجسيم<sup>205</sup>.

*pour les fautes commises par la commission bancaire dans l'exercice de sa mission de surveillance et de contrôle des établissements de crédit ne se substitue pas à celle de ces établissements vis-à-vis, notamment, de leurs déposants ; que, dès lors, et eu égard à la nature des pouvoirs qui sont dévolus à la commission bancaire, la responsabilité que peut encourir l'Etat pour les dommages causés par les insuffisances ou carences de celle-ci dans l'exercice de sa mission ne peut être engagée qu'en cas de faute lourde... » .*

<sup>203</sup> - عيساوي عز الدين، الرقابة القضائية على السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي ، مرجع سابق، ص 275.

<sup>204</sup> - المرجع نفسه، ص 279.

<sup>205</sup> - المرجع نفسه، ص 271.

خاتمة

بالرغم من الأهمية التي يحتلها نشاط التبغ على المستوى الاقتصادي إذ يعتبر من بين أهم المصادر للضرائب غير المباشرة للخزينة العمومية، إلا أن المشرع الجزائري لم يولي أهمية كبيرة لتنظيم هذا النشاط ويظهر ذلك بوضوح من خلال تماطله باستحداث سلطة تتولى مهام ضبط سوق التبغ، فلو عدنا إلى كرونولوجيا استحداث هذه السلطة التي أنشأت بموجب قانون المالية لسنة 2001 ، تظهر بوضوح تردد المشرع في تكريس ضبط مستقل في مجال التبغ، حيث وضع وهذه الهيئة تحت وصاية الوزير المكلف بالمالية دون أن يمنح لها اختصاصاتها، بل الأبعد من ذلك أوكل مهمة الضبط الاقتصادي في هذه المرحلة للسلطة التنفيذية حيث منح للوزير المكلف بالمالية بصفة انتقالية سلطة إصدار قرارات الاعتماد والمديرية العامة للضرائب مهمة القيام بمهام السلطة لغاية تنصيب هذه الأخيرة.

وبصدور المرسوم التنفيذي رقم 04-331، المتضمن تنظيم نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها، نجده قد أعطى صلاحيات مهمة لسلطة الضبط المتمثلة في منح الرخص المؤقتة لصانعي وموزعي المواد التبغية، وكذا صلاحية منح الاعتماد وسحبه للمتعاملين الاقتصاديين الناشطين في القطاع، غير أن هذه الصلاحيات بقيت حبر على ورق بسبب عدم رغبة المشرع في استكمال أركان هذه السلطة فلم يبين أعضاء تشكيلاتها ولا لا كيفية عملها حيث المديرية العامة للضرائب صاحبة الاختصاص في ممارسة الضبط الاقتصادي في المجال.

وبعد ذلك جاء قانون المالية التكميلي لسنة 2009 والذي بتر سلطة الضبط بمنح بصفة نهائية وقطعية صلاحيات منح الاعتماد للوزير المكلف بالمالية بعد أن كانت بصفة انتقالية في سنة 2001، ثم يواصل المشرع في هدم ما تبقى من آثار الضبط الاقتصادي في سوق التبغ بموجب تعديل المرسوم التنفيذي رقم 04-331 بالمرسومين التنفيذيين رقم 19-121، و 21-171 من خلال إنشاء سلطة ضبط تابعة للسلطة التنفيذية تشكيلا وإبقاء المديرية العامة للضرائب كأمانة لها، حيث أعضائها لا صلة لهم بالنشاط الاقتصادي ولا

بالتخصص في هذا النشاط، حيث وصفها الأستاذ "زوايمية رشيد" أنها مهزلة في حق الضبط الاقتصادي، ويوضح أن الضبط الاقتصادي الذي يؤول للإدارة التقليدية يتحول وبلا شك إلى ضبط إداري بيروقراطي ويفقد صبغته الاقتصادية. ووظيفيا بالنظر لانعدام صلاحيتها في إتخاذ قراراتها بشكل مستقل عن السلطة التنفيذية كما تتعدم صلاحيتها أيضا في وضع نظامها الداخلي.

والمتتبع لمسار إنشاء هذه السلطة يلاحظ أن المشرع ليست له الإرادة والرغبة الحقيقية في تكريس ضبط اقتصادي في سوق التبغ، والدليل وتماطله مدة 20 سنة ليدهشنا بسلطة ضبط مبتورة بلا روح ودون مبادرة، من سلطة إدارية مستقلة كفكرة إلى مصلحة تابعة لوزارة المالية، ما يجعلنا نقول أن الجزائر تحن للعودة لدور الدولة المتدخلة.

فمن أجل تكريس ضبط اقتصادي فعال في مجال التبغ وجب على الدولة أن تمنح القدر الكافي للنصوص القانونية، التي تؤطر ضبط القطاع من خلال منح سلطة ضبط القطاع حقها في ممارسة إختصاصاتها بكل حياد وشفافية والتي من أجلها وجد الضبط في الميدان الاقتصادي، فعلى المشرع أن يزيح الوزير المكلف بالمالية والذي يعد ممثل السلطة التنفيذية من مجال التبغ، ليترك المجال للسلطة تمارسه بواسطة أعضاء محترفين ومتخصصين في ميدان التبغ للوصول إلى الفعالية الاقتصادية التي يصبو إليها الضبط الاقتصادي.

كما يجب على المشرع أن يدعم السلطة بالاستقلالية الوظيفية بجعلها تمارسه بكل حرية بعيدة عن أي شكل من أشكال التدخل فيها، ودعمها بالاستقلالية المالية لكي لا تستعمل السلطة التنفيذية الإعانات المالية المقدمة لسلطة الضبط كوسيلة ضغط توجه بها عمل السلطة.



# قائمة المراجع

أولاً - المراجع باللغة العربية:

1- الكتب:

- 1- بسيوني حسن السيد، دور القضاء في المنازعة الإدارية، دراسة مقارنة للنظم القضائية في مصر، فرنسا والجزائر، عالم الكتاب، القاهرة، 1988، ص129.
- 2- بعلي محمد الصغير، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2009
- 3- بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر الجزائر، 2011.
- 4- بوحميذة عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري، (عمل وتنظيم واختصاص)، دارهومة الجزائر، 2011.
- 5- حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
- 6- خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، (تنظيم واختصاص القضاء الإداري)، الطبعة الثالثة ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
- 7- طاهري حسين، شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإدارية، دار الخلدونية للنشر الجزائر، 2005.
- 8- عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، (نظرية الدعوى الإدارية)، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 2004.

2- الرسائل والمذكرات الجامعية:

أ- رسائل الدكتوراه:

- 1- بن ساحة يعقوب، تحولات الدولة في المجال الاقتصادي، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2020.

- 2- **بن عبد الله عادل**، المسؤولية الإدارية للمرافق الإستشفائية، رسالة لنيل درجة الدكتوراه، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2011.
- 3- **بن قري سفيان**، إزالة التجريم في قانون الأعمال، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2019.
- 4- **بوجادي عمر**، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه في القانون كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو 2011.
- 5- **بوحادة محمد سعد**، دور سلطات الضبط الاقتصادي في مجال وضع القواعد القانونية، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، تخصص : قانون عام اقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2019.
- 6- **بوحناش فدوى**، الإطار القانوني لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، جامعة كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2020.
- 7- **خرشي إلهام**، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة رسالة لنيل درجة الدكتوراه علوم في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف2، 2015.
- 8- **زغدار أحمد**، التحالف الإستراتيجي كخيار للمؤسسة الجزائرية دراسة حالة مؤسسة التبغ والكبريت، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2004-2005،
- 9- **شرع قدور**، الطبيعة القانونية لسلطات الإدارية المستقلة، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، تخصص القانون العام الاقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2019.
- 10- **عمورة عيسى**، تدخل السلطات العمومية في الحقل الاقتصادي بين الشرعية والفعالية، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص: القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

- 11- عيساوي عز الدين، الرقابة القضائية على السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2015.
- 12- محمود شحماط، قانون الخوصصة في الجزائر، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، 2007.
- 13- مخلوف باهية، فتح القطاعات الشبكية على المنافسة الحرة وحثمية المحافظة على النظام العام، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص: القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2019،
- 14- مرزوق بوخالفة، إشكالية الضبط المالي في القانون الجزائري، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو 2020.
- 15- منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، رسالة لنيل درجة الدكتوراه علوم في الحقوق تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خضر، بسكرة ، 2016.
- 16- موساوي نبيل، حياد السلطات الإدارية المستقلة ، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2019.
- 17- نايل نبيل محمد، السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي في الجزائر بين الضرورة والتقليد، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2021.

**ب- مذكرات الماجستير:**

- 1- لكحل صالح، مدى انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي في الجزائر، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصص: القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2018.

- 2- ديب نذيرة، استقلالية سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012.
- 3- عديش ليلي، اختصاص منح الاعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة اختصاص منح الاعتماد، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010
- 4- عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005.
- 5- عيساوي علي، الضبط الاقتصادي وحماية المستهلك، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون اقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بن خلدون، تيارت، 2015.
- 6- وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الجزائر، 2007.
- 7- سعادي فتيحة، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011.
- 8- مهدي سوماية، سلطات الضبط المستقلة في مواجهة مبدأ الحياد، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، 2012.

ج- مذكرات الماستر:

1- **بن عدة لبنى**، بن عيسى فازية، المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ المرفقي، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق فرع: القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بجاية، 2016.

2- **رندة بوخالفة**، آليات الضبط الاقتصادي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون الأعمال كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهدي، أم البواقي، 2018.

3- **شريطية نجاة**، **عريس سعيدة**، المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام تخصص قانون عام داخلي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2015.

### 3- المقالات:

1- **إرزيل الكاهنة**، "تحو التراجع عن السلطات الإدارية المستقلة الضابطة لنشاط الاقتصادي في القانون الجزائري"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد 01، 2020، ص ص 483-504.

2- **بركات أحمد**، "الآثار الناجمة عن تطبيق قانون المنافسة على المؤسسات العمومية"، المجلة الإفريقية لدراسات القانونية والسياسة، المجلد 03، العدد 01، جامعة أحمد درارية، بشار، 2019، ص ص 153-167.

3- **بوركنة علي**، "زراعة التبغ في الجزائر 1843-1930"، مجلة دراسات تاريخية، المجلد 06 العدد 01، 2019، ص ص 84-96.

3- **بشير محمد أمين**، "المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر"، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، العدد 04 2016، ص ص 23-46.

4- **بطاهر علي**، "سياسات التحرير والإصلاح الاقتصادي في الجزائر"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، عدد 01، جامعة حسينية بن بوعلي، الشلف، 2004، ص ص 179-212.

- 5- بن ساحة يعقوب، "التحول الاقتصادي لدولة الجزائرية: إشكالية مفهومية السلطات الإدارية المستقلة أنموذجا"، مجلة أفاق للعلوم، جامعة زيان العاشور، الجلفة 2019، ص ص 173-185.
- 6- بناصر يوسف، "المسؤولية الإدارية"، مجلد 08، عدد 02، حوليات كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، 2017، ص ص 6-31.
- 7- تفر محمد، "الرقابة القضائية على نشاط الضبط الاقتصادي بين ازدواجية الاختصاص القضائي والمشروعية القانونية"، مجلة أفاق قانونية، المجلد 11، العدد 01، 2019، ص ص 81-113.
- 8- حمادي زويبير، "الطابع الوهمي لسلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية في القانون الجزائري" المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، المجلد 11، العدد 4، 2020، ص ص 202-214.
- 9- خالد الزبيدي، "الاستشارة في قضاء محكمة العدل العليا(دراسة مقارنة)"، مجلة دراسات في علوم الشريعة والقانون، المجلد 35، العدد 2، 2008، ص ص 345-364.
- 10- زوايمية رشيد، "أزمة سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، المجلد 12 العدد 3، 2021، ص ص 13-40.
- 11- زوايمية رشيد، "ملاحظات حول المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته" المجلة النقدية للقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو العدد 01، 2008، ص ص 7-18.
- 12- مدون كمال، "واقع النظام القانوني للمرافق العامة في ظل سياسة الخصخصة"، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت مجلد 03، عدد 01، 2017، ص ص 137-155.

13- **روشو عبد القادر**، "قانون الضبط الاقتصادي كآلية لتحسين تسيير المرفق العمومي الاقتصادي في الجزائر: نموذج قطاعات البريد والمواصلات، المياه، الكهرباء والغاز"، مجلة شعاع لدراسات الاقتصادية، معهد العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة تيسمسيلت، المجلد 04، العدد 01، 2020، ص 34-47.

14- **عيساوي عز الدين**، "عن استقلالية وحياد هيئات الضبط الاقتصادي"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، المجلد 12، عدد 02، 2021، ص ص 475-480.

#### 4- المدخلات:

- **حدري سمير**، "دور الهيئات الإدارية في حماية المستهلك"، من أعمال الملتقى الوطني حول المنافسة وحماية المستهلك، كلية الحقوق جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، يومي 17 و 18 نوفمبر 2009.

#### 5- النصوص القانونية:

##### أ- الدستور:

1- **دستور سنة 1989**، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج ر عدد 09 صادر في 01 مارس 1989.

2- **دستور سنة 2020**، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر المتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020 ج ر عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.

##### ب- النصوص التشريعية:

**قانون عضوي رقم 98-01** مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر عدد 37، الصادر في 1 جوان 1998، معدّل ومتمم بموجب القانون العضوي رقم 11-13، مؤرخ في 26 جويلية 2011، ج ر عدد 43 مؤرخ في 03 أوت 2011، وبموجب القانون رقم 18-02، مؤرخ في 4 مارس 2018 ج ر عدد 15، صادر في 7 مارس



- 2018، معدل ومتمم بالقانون العضوي رقم 22-11، المؤرخ في 09 جوان 2022 ج ر عدد 41 صادر في 16 جوان 2022.
- 1- أمر رقم 63-427، المؤرخ في 4 نوفمبر 1963، يتعلق بتأميم إنتاج وبيع و استيراد التبغ والكبريت وكذا التبغ المصنع و مؤسسات التبغ و الكهرباء، ج ر عدد 82، صادر في 5 نوفمبر 1963.
- 2- قانون رقم 88-01، مؤرخ في 12 جانفي 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر عدد 02، صادر في 13 جانفي 1988، (ملغى في بعض جوانبه ) بموجب الأمر رقم 95-25 مؤرخ في 25 سبتمبر 1995، ج ر عدد 55، صادر في 27 سبتمبر 1995.
- 3- قانون رقم 89-12 مؤرخ في 05 جويلية 1989، يتعلق بالأسعار ،ج ر عدد 29، صادر في 5 جويلية 1989، (ملغى).
- 4- قانون رقم 90-07 مؤرخ في 30 أبريل 1990، يتعلق بالإعلام، ج ر عدد 14، صادر في 04 أبريل 1990، (ملغى).
- 5- قانون رقم 90-10 مؤرخ في 14 أبريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 16 صادر في 04 أبريل 1990 (ملغى).
- 6- مرسوم تشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة ج ر عدد 34، صادر في 23 ماي 1993، معدّل ومتمم بموجب القانون رقم 03-04 مؤرخ في 17 فيفري 2003، ج ر عدد 11، صادر في 19 فيفري 2003 وبموجب القانون رقم 17-11، مؤرخ في 27 ديسمبر 2017 يتضمن قانون المالية لسنة 2018، ج ر عدد 76 صادر في 28 ديسمبر 2017.
- 7- أمر رقم 95-07 مؤرخ في 25 جانفي 1995، المتعلق بالتأمينات، ج ر عدد 15 صادر في 12 مارس 2006 معدّل ومتمم بموجب القانون رقم 06-04 مؤرخ في 20 فيفري 2006، ج ر عدد 15 صادر في 12 مارس 2006، وبموجب القانون رقم 06-24 مؤرخ في 26 ديسمبر 2006، يتضمن قانون المالية لسنة 2007، ج ر

عدد 85، صادر في 27 ديسمبر 2006، معدّل ومتمم بموجب الأمر رقم 08-02 مؤرخ في 24 جويلية 2008، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2008 ج ر عدد 42 صادر في 27 جويلية 2008، وبموجب الأمر رقم 10-01 مؤرخ في 26 أوت 2010، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010، ج ر عدد 49 صادر في 29 أوت 2010، معدّل ومتمم بموجب القانون رقم 11-11 مؤرخ في 18 جويلية 2011، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2011، ج ر عدد 40 صادر في 20 جويلية 2011، وبموجب القانون رقم 13-08 مؤرخ في 30 ديسمبر 2013. يتضمن قانون المالية لسنة 2014، ج ر عدد 68، صادر في 31 ديسمبر 2013.

**8- قانون رقم 06-2000 المؤرخ في 23 ديسمبر 2000،** يتضمن قانون المالية لسنة 2001 ج ر عدد 80 صادر في 24 ديسمبر 2000.

**9- قانون رقم 02-01 مؤرخ في 5 فيفري 2002،** يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات ج ر عدد 08، صادر في 06 فيفري 2002، معدّل ومتمم بموجب القانون رقم 14-10، مؤرخ في 30 ديسمبر 2014، المتضمن قانون المالية لسنة 2015، ج ر عدد 78، صادر في 31 ديسمبر 2014.

**10 - الأمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 يوليو 2003،** يتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 43، صادر في 20 جوان 2003، معدّل ومتمم بموجب القانون رقم 08-12، مؤرخ في 25 جوان 2008، ج ر عدد 36 صادر في 2 جويلية 2008، وبموجب القانون رقم 10-05، مؤرخ في 10 أوت، ج ر عدد 46، صادر في 18 أوت 2010.

**11- الأمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003،** يتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 52 صادر في 27 أوت 2003، معدّل ومتمم بموجب القانون رقم 10-04 مؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر عدد 50، صادر في 1 سبتمبر 2010، معدّل ومتمم بموجب القانون رقم 13-08 مؤرخ في 30-ديسمبر 2013،

يتضمن قانون المالية لسنة 2014، ج ر عدد 68، صادر في 31 ديسمبر 2013، وبموجب قانون رقم 16-14 مؤرخ في 28 ديسمبر 2016، يتضمن قانون المالية لسنة 2017، ج ر عدد 77 صادر في 29 ديسمبر 2016، معدّل ومتمم بموجب القانون رقم 17-10 مؤرخ في 11 أكتوبر 2017، ج ر عدد 57، صادر في 12 أكتوبر 2017.

**12- قانون رقم 05-12 مؤرخ في 4 أوت 2005**، يتعلق بالمياه، ج ر عدد 60 صادر في 4 سبتمبر 2005، معدّل ومتمم بموجب القانون رقم 08-03 مؤرخ في 23 يناير 2008، ج ر عدد 04، صادر في 27 يناير 2008، وبموجب الأمر رقم 09-02 مؤرخ في 22 يوليو 2009، ج ر عدد 44، صادر في 26 يوليو 2009، وبموجب القانون رقم 20-16، مؤرخ في 31 ديسمبر 2020، يتضمن قانون المالية لسنة 2021، ج ر عدد 83، صادر في 31 ديسمبر 2020.

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

**14- أمر رقم 09-01 مؤرخ في 22 يوليو 2009**، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009 ج ر عدد 44 صادر في 26 يوليو 2009.

**15- قانون رقم 18-04 مؤرخ في 10 ماي 2018**، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، ج ر عدد 27، صادر في 23 ماي 2018.

### ج- النصوص التنظيمية:

**1- مرسوم تنفيذي رقم 04-331 مؤرخ في 18 أكتوبر 2004**، يتضمن تنظيم نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها، ج ر عدد 66، صادر في 20 أكتوبر 2004، معدّل ومتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 19-122، مؤرخ في 9 أبريل 2019، ج ر عدد 25 صادر في 17 أبريل

- 2019، معطل ومتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 21-171، مؤرخ في 28 أبريل 2021 ج ر عدد33، 2021.
- 2- مرسوم التنفيذي رقم 18-163، مؤرخ في 14 يونيو 2018، يتضمن إلغاء المرسوم التنفيذي رقم 08-303 المؤرخ في 27 سبتمبر 2008، الذي يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، ج ر عدد 36، صادر في 17 يونيو 2018.
- 3- مرسوم تنفيذي رقم 19-122 مؤرخ في 9 أبريل 2019، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 04-331، المؤرخ في 18 أكتوبر 2004، والمتضمن تنظيم نشاطات صنع واستيراد وتوزيع المواد التبغية، ج ر عدد 25 صادر في 17 أبريل 2019.
- 3- مرسوم تنفيذي رقم 21-171 مؤرخ في 28 أبريل 2021، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 04-331، مؤرخ في 18 أكتوبر 2004 والمتضمن تنظيم نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها، ج ر عدد33، 2021.

#### هـ - القرارات:

- 1- قرار مؤرخ في 14 أكتوبر 2021، يتضمن تعيين رئيس وأعضاء سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية، ج ر عدد 88، صادر في 21 نوفمبر 2021.

#### 7- الاجتهاد القضائي:

- 1- مجلس الدولة، قرار رقم 001325، مؤرخ في 09 فيفري 1999، قضية "إتحاد البنك المؤسسة المالية في شكل شركة المساهمة"، ضد "محافظ بنك الجزائر"، إدارة عدد01، 1999، ص ص 193 - 199.
- 2- مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرار رقم 072652، مؤرخ 19 جويلية 2012، قضية (م.ع) ضد بلدية(بئر مراد رابيس)، مجلة مجلس الدولة عدد (10)، 2012، ص ص170-173.

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية

**I-Ouvrages :**

- 1-**COLLIARD Claude -Albert**,TIMIST Gérard, les autorités administratives indépendantes, presse Universitaire de France, 1<sup>er</sup> édition, paris, 1988.
- 2-**GUEDON Marie- José**, Les autorités administratives indépendantes **L.G.D.I**, paris 1991.
- 3- **LAGET-ANNAMAYER Aurore**, La régulation Des Services Publics en réseaux (télécommunications et électricité) ,L.G.D.J, Paris, 2002.
- 4- **MERRIEN François- Xavier**, l'Etat providence, 3 édition, édition Coréenne, France,1997.
- 5-**ZOUAIMIA Rachid**, Droit de la régulation économique, édition Berti Alger, 2006.
- 6------, Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, édition Belkeise, Alger, 2012.
- 7------, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, édition Belkeise Alger, 2013.

**1- II/ Thèses et mémoires :**

**1/ Thèses :**

- 1-**ALMANASH Munirah**, la libéralisation des télécommunications : étude de droit administrative comparé franco-koweitien , thèse en vue de l'obtention du diplôme de doctorat en en droit, 2019 université de Lorraine , paris, 2019.
- 2- **BOUABDELAH Mokhtar** , L'expérience algérienne du contentieux administratif (étude critique), Thèse pour le Doctorat d'État en Droit, faculté de droit, Université des frères Mentouri, Constantine 2005.

- 3- **CHARBEL Aoun**, L'indépendance de l'autorité de régulation des communications électroniques est des postes , thèse pour le doctorat en droit, université de Cergy-pontoise paris,2006.
- 4- **DEAU Richard**, Les actes administratifs unilatéraux négociés, thèse en vue de l'obtention du diplôme de doctorat, en Droit, Université d'Angers, France, 2006.
- 5- **DESPRAIRIES Armand**, La décision implicite d'acceptation en droit administratif français thèse en vue de l'obtention du diplôme de doctorat, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I 2019.
- 6- **KENDI Nabila**, Analyse de la politique de lutte contre le tabagisme en Algérie :régulation du marché et opportunités du lutte, Thèse en vue de l'obtention du diplôme de Doctorat en Sciences Économiques, Faculté des sciences économiques, commerciales et Des sciences de gestion, Université Abderrahmane mira Bejaïa , 2019.
- 7- **PERROUD Thomas**, La fonction contentieuse des autorités de régulation en France et au Royaume –Uni, thèse en vue de l'obtention du diplôme de doctorat en droit, Université Panthéon Sorbonne, Paris 1,2011.
- 8- **SANCHEZ Yoan**, Le rôle des juges dans le contrôle de l'activité administrative. Etude comparée du recours pour excès de pouvoir et de la judicial review, thèse en vue de l'obtention du diplôme de doctorat en droit, Université d'Orléans, paris, 2017.

## 2/ Mémoires de master :

- 1-**BENARAB Safia**, BOUTEKRABET Yacine, Etude des stratégies marketing de l'industrie du tabac : cas de la wilaya de Bejaia, Mémoire en vue de l'obtention du diplôme De Master en Sciences Économiques, Spécialité :Économie Quantitative, Faculté des sciences économiques, commerciales et Des sciences de gestion, Université Abderrahmane mira Bejaïa , 2019-2020.
- 2-**BLAIDE Chafia**, **BELLILI Zahia** Etude d'efficacité de la politique fiscale anti tabac en Algérie, mémoire de master en sciences Economiques, Faculté des sciences économiques, commerciales

et des sciences de gestion, Université Abderrahmane Mira de Bejaia, 2016

### III/Articles :

- 1- **AUTIN Jean-Louis**, « Le conseil supérieur de L'audiovisuel en France » **RDP**, N° 34, 2007, pp83-115.
- 2- **BOLDUC David**, « Privatisation, libéralisation et réglementation : bouleversements et enjeux dans le secteur mondial de l'énergie » Université Laval Québec, 2001 <https://docplayer.fr/16309474>.
- 3- **LEMERCIER Claire**, « La construction d'un modèle Français de service public avant 1914 », **Regards croisés sur l'économie**, N° 02, 2007, pp47-54.
- 4- **FRISON ROSH Marie Anne**, « Définition du droit de la régulation économique », **Concurrence Distribution**, 2004, pp126-129.
- 5-....., « Les régulations économiques, (légitimité est efficacité) » **DALLOZ**, paris, 2004,.
- 6-....., Définition du droit de la régulation économique , **DALLOZ**, N°02, 2004.
- 7- **GUERID Omar**, « L'investissement direct étranger en Algérie : Impacts opportunités et entraves » **Revue de Recherches économiques et managériales**, Faculté des Sciences Economiques et de Gestion Université Mohamed Khaider , N 03 , Biskra, 2008, pp18-50.
- 8- **JEAN -Marc Daniel**, « L'Économie de marché : liberté et concurrence », **L'économie politique**, N°37, 2008,
- 9- **KHELLOUFI Rachid**, Les institutions de régulation en droit algérien **IDARA**, N°02, (Spécial), 2004, pp69-121.
- 10- **LISSOUK FELIX François**, « La régulation des Services Publics en Réseau : Réflexion sur la recherche d'un équilibre entre Louverture a la concurrence et l'exigence de service public » **Revue de la recherche juridique**, Marseille, Paris , N°2, 2005 p254.
- 11- **TIFINE Pierre**, Droit administratif français,: **Revue générale du droit on line**, N°40524, 2019.
- 12- **ZOUIAMIA Rachid**, le statu juridique de la commission de supervision des assurances, **IDARA**, N° 01, 2006, pp27-59.

## **V-Textes juridiques :**

### **1-Textes algériens**

- L'ordonnance 63-427 du 04 novembre 1963, relative a la nationalisation de la fabrication vente, importation des tabac et allumettes aussi que de toutes les manufactures et entreprise des tabac et allumettes, JO N° 82, du 5 novembre 1963.

### **2-Textes Français :**

- Loi N° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

## **VI-Jurisprudences :**

### **1-Conseil Constitutionnel :**

- **Conseil Constitutionnel**, Décision N° 88-248 , du 17 janvier 1989  
<https://www.conseil-constitutionnel.fr>.

### **2- Conseil d'Etat :**

1-**Conseil d'Etat**, N°66080, du 29 janvier 1969

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

2- **Conseil d'Etat**, Assemblée, 30 novembre 2001, N° 219562

[www.rajf.org](http://www.rajf.org)

3- **Conseil d'Etat**, décision du conseil d'état, N°210344, du 30/7/2003

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

## **VII-Documents :**

1- Conseil d'État, Rapport public 2001, jurisprudence et avis de 2000 les autorités administratives indépendantes, la documentation française, N°(52), [www.conseil-etat.fr/media/document/rapport\\_public\\_2001.pdf](http://www.conseil-etat.fr/media/document/rapport_public_2001.pdf).



**2- DOSIERE (René) et VANNESTE (Christian), Les autorités administratives indépendantes, Rapport d'information de l'assemblée nationale, France, 2010, <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-off/i3166-ti.asp>.**

# الفهرس

## الفهرس

- 03..... قائمة أهم المختصرات
- 05..... مقدمة
- 09..... الفصل الأول: دور تقنية الضبط الاقتصادي في إزالة الاحتكار العمومي في مجال سوق التبغ
- 10..... المبحث الأول: سوق التبغ بين الدولة المتحركة والدولة الضابطة
- 11..... المطلب الأول:وضعية سوق التبغ بين الإحتكار والإنتفاح على المنافسة
- 12..... الفرع الأول: سوق التبغ في ظل الاحتكار الطبيعي لدولة الرفاه
- 16..... الفرع الثاني: الانتفاح على الاستثمار الأجنبي: تجسيد لتقنية الضبط الاقتصادي
- 17..... أولاً: الشريك الإماراتي
- 18..... ثانيا: British American Tobacco Algeria (BAT Algeria)
- 18..... ثالثا: United Tobacco Company
- 19..... المطلب الثاني: التجسيد الفعلي لتقنية الضبط الاقتصادي
- 19..... الفرع الأول: مفهوم الضبط الاقتصادي
- 24..... الفرع الثاني : خصوصية السلطات الإدارية المستقلة
- 24..... أولاً: طابع السلطة:
- 25..... ثانيا: الطابع الإداري
- 26..... ثالثا: طابع الإستقلالية
- 28..... المبحث الثاني: عدم فعلية تقنية الضبط الاقتصادي في مجال التبغ
- المطلب الأول: مظاهر عدم تمتع سلطة ضبط التبغ بالخصائص المميزة للسلطات الإدارية المستقلة
- 29.....
- 30..... الفرع الأول: إنشاء سلطة ضبط التبغ لدى الوزير المكلف بالمالية
- الفرع الثاني: قصور الخصائص المميزة لسلطات الضبط المستقلة بالنسبة لسلطة ضبط التبغ
- 33.....

33	..... أولاً : الطابع السلطوي
35	..... ثانياً: الطابع الإداري
36	..... المطلب الثاني: إشكالية استقلالية سلطة ضبط التبغ
37	..... الفرع الأول: استحواد السلطة التنفيذية على تشكيلة سلطة ضبط التبغ
39	..... الفرع الثاني: محدودية الاستقلالية الوظيفية لسلطة ضبط التبغ
43	..... الفصل الثاني: إختصاصات سلطة ضبط سوق التبغ
44	..... المبحث الأول: تحديد اختصاصات سلطة ضبط سوق التبغ
44	..... المطلب الأول: إختصاصات سلطة ضبط التبغ: اختصاصات مبتورة
45	..... الفرع الأول: الإختصاص الرقابي
49	..... الفرع الثاني: الإختصاص القمعي
52	..... المطلب الثاني: دور الرأي المطابق في ضبط سوق التبغ
53	..... الفرع الأول: مفهوم الرأي المطابق
56	..... الفرع الثاني: تمتع سلطة ضبط التبغ بصلاحيه إصدار الرأي المطابق
59	..... المبحث الثاني: الرقابة القضائية على اختصاصات سلطة ضبط سوق التبغ
60	..... المطلب الأول: رقابة المشروعية على قرارات سلطة ضبط التبغ
	..... الفرع الأول: اختصاص مجلس الدولة برقابة المشروعية على قرارات سلطة ضبط
60	..... التبغ
60	..... أولاً: المعيار العضوي كأساس لاختصاص مجلس الدولة
62	..... ثانياً: المعيار الموضوعي كأساس لاختصاص مجلس الدولة
64	..... الفرع الثاني: أوجه الرقابة على مشروعية قرارات سلطة ضبط التبغ
64	..... أولاً : عيوب المشروعية
65	..... 1- العيوب الداخلية
65	..... 2- العيوب الخارجية
66	..... ثانياً: دعوى الإلغاء في مجال سوق التبغ

68	المطلب الثاني: في مدى إمكانية إقامة المسؤولية الإدارية لسلطة ضبط التبغ.....
68	الفرع الأول: عن أساس قيام دعوى التعويض.....
69	أولاً: المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ.....
70	ثانياً: المسؤولية على أساس المخاطر (دون خطأ).....
72	الفرع الثاني: المسؤولية الإدارية في مجال ضبط سوق التبغ.....
78	خاتمة.....
95	قائمة المراجع.....
97	الفهرس.....

## الملخص:

بادر المشرع الجزائري في مجال ضبط سوق التبغ والمواد التبغية إلى إنشاء سلطة ضبط. التي كانت من المفروض أن تمارس مهامها الموكلة إليها على أكمل وجه حيث تضمن بالدرجة الأولى إبعاد السلطة التنفيذية من سوق التبغ، غير أن الواقع يبين عكس ذلك من خلال عدم رغبة الدولة الجزائرية ترك سوق التبغ للحرية الإقتصادية، وخير دليل على ذلك أن سلطة ضبط القطاع ما هي إلى ديكور تزيني تغطي بها رغبة هذه الأخيرة فوضع سلطة ضبط التبغ والمواد التبغية تحت وصاية الوزير المكلف بالمالية ومزاحمته لها في كل مرة في مهامها لدليل على عدم انسحاب الدولة من سوق التبغ.

## Résumé

Le législateur Algérien en matière de contrôle du marché du tabac et des produits du tabac a pris l'initiative d'instituer une autorité de régulation censée s'acquitter pleinement des mission qui lui ont été confiée puisque elle comprenait en premier lieu la suppression de l'autorité exécutive du marché du tabac, mais la réalité montre le contraire a travers la réticence de l'Etat Algérien de quitter le marcher du tabac, Et pour cette raison l'autorité de régulation du tabac est une autorité décorative qui couvre l'Etat introductive dans le marché du tabac.